

Samarbeid skole og PPT

Utsira kommune, 2023



INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Kommunedirektørens kommentar	7
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Revisjonskriterier	8
1.3 Avgrensning og metode.....	8
1.4 Rapportens oppbygning.....	9
2 Fakta og vurderinger	9
2.1 Innledning.....	9
2.1.1 Organisering og nøkkeltall.....	9
2.1.2 Revisjonskriterier	10
2.2 Regulering av samarbeidet	11
2.2.1 Samarbeidsavtale og vedtekter.....	12
2.2.2 Praksis opp mot retningslinjer	12
2.2.3 Vurdering	14
2.2.4 Anbefalinger.....	15
2.3 Samarbeid om det forebyggende arbeidet.....	15
2.3.1 Organisasjons- og kompetanseutvikling	15
2.3.2 Rett hjelp til rett tid	17
2.3.3 Vurdering	19
2.3.4 Anbefalinger.....	20
3 Konklusjon	21
Vedlegg	22

OPPDRAGET

Bestilling:

Kontrollutvalget i Utsira kommune bestilte 09.09.22 en forvaltningsrevisjon om «Samarbeid skole og PPT».

Formål:

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan samarbeidet mellom skole og PPT fungerer.

Problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar PPT i skolens forebyggende arbeid (systemnivå)?
- På hvilken måte bidrar samarbeidet mellom skole og PPT til rett hjelp tidlig?
- Hva regulerer samarbeidet, og hvordan fungerer det i praksis?

Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisor Frøy Losnedal. Rapporten er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon Silje Nygård.

SAMMENDRAG

Om prosjektet

Formålet med prosjektet har vært å undersøke hvordan samarbeidet mellom skole og Psykologisk Pedagogisk Tjeneste (heretter PPT) fungerer. De viktigste datakildene har vært intervjuer med rektor/oppvekstsjef, en kontaktlærer, samt to representanter fra PPT. I tillegg har vi gjennomgått relevante plandokumenter og rutiner.

Hovedinntrykk

Det er tydelig at Utsira skole over lang tid har opplevd PPT som lite tilgjengelig og fraværende. Hovedinntrykket vårt er derimot at samarbeidet på undersøkelsestidspunktet fungerer godt. Gjeldende forbedringsområder er i all hovedsak knyttet til uklare rammer og føringer for hvordan samarbeidet skal organiseres og hva det skal inneholde.

Regulering av samarbeidet

Alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), som skal hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, samt gjøre sakkyndige vurderinger av barn og elevers særskilte behov. Utsira kommune har inngått en avtale med Haugesund som leverandør av tjenesten. Også Sveio kommune er en del av det interkommunale samarbeidet.

Den overordnede samarbeidsavtalen er fra 2005, og legger opp til at skolen har en fast kontaktperson i PPT, samt at PPT skal besøke skolen én gang i halvåret, og ellers etter avtale. I tillegg skal det være et styre bestående av representanter fra alle tre kommuner. Styret skal møtes minst tre ganger årlig, drøfte strategier for arbeidet i PPT, samt legge fram utviklings- og handlingsplaner for tjenesten.

Samtidig viser gjennomgangen at praksis ikke samsvarer med føringene. Særlig arbeidet som er lagt til styret ser ut til å ha blitt nedprioritert, og for oss er det uklart om det i det hele tatt eksisterer. Videre viser gjennomgangen at Utsira skole stort sett har hatt kontaktperson, i tråd med avtalen, men at denne ordningen har vært ustabil som følge av utskiftninger og kapasitetsutfordringer hos PPT. Ifølge skolen har dette medført at PPT har vært lite tilstedeværende de siste årene. Fra og med skoleåret 2022-23 fikk skolen ny kontaktperson, og det er avtalt totalt sju kontaktdager. Dette er vesentlig mer enn én gang per halvår, som er den hyppigheten samarbeidsavtalen i utgangspunktet legger opp til.

Gjennomgangen viser med andre ord at samarbeidet, slik det fungerer i praksis, ikke bunner i de overordnede reguleringene eller føringene som er skissert i samarbeidsavtalen. Slik samarbeidet er organisert i dag, oppfattes snarere å være regulert av initiativ og avklaringer mellom rektor og kontaktperson. Samarbeidet ser med andre ord ut til å i større grad bero på enkeltpersoner, heller enn på rutiner og retningslinjer. Dette vurderes sårbart, særlig ved utskiftninger av personell.

Etter vår vurdering er det et behov for å revidere og revitalisere samarbeidsavtalen. Her bør rammene for samarbeidet tydeliggjøres, inkludert organisering, hyppighet og innhold i samarbeidet, slik at det er tydelig for skolen hva PPT skal bistå med, og hvordan. Her bør også fremgå hva som forventes av skolen. I den forbindelse bør kommunen som skoleeier også ta initiativ til en formell forventningsavklaring med PPT, slik at det er klart for begge parter hva de kan forvente av hverandre. Dette særlig sett opp mot at PPT opplever et gap mellom skolens forventninger til PPT, og hva PPT selv anser som hensiktsmessig bruk av ressurser i forhold til elevtall.

Samarbeid om det forebyggende arbeidet

Gjennom arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling – ofte kalt det systemrettede arbeidet – skal PPT bistå og samarbeide med skolen i arbeidet med tidlig innsats og forebygging gjennom generell støtte til god faglig og sosial utvikling for elever. PPT sitt bidrag til det forebyggende arbeidet er organisert gjennom de avtalte kontaktdagene mellom skolen og kontaktperson. Den nåværende ordningen med faste, relativt hyppige treffpunkter mellom skolen og (ny) kontaktperson bidrar til at skolen får råd og veiledning på et tidlig tidspunkt ved bekymring for en elev, som igjen gir gode forutsetninger for å iverksette riktige tiltak tidlig.

PPT har en praksis med å utarbeide samarbeidsavtaler/årshjul i samarbeid med den enkelte skole, som skal inneholde en oversikt over dato og tema for kontaktdagene for hele skoleåret. For skoleåret 2022-2023 har vi mottatt en oversikt over planlagte kontaktdager, men denne inneholder ikke tema, og det vises til at agenda/tema for dagene så langt har blitt kommunisert til PPT en til to dager før kontaktdagene. Etter vår vurdering er det positivt at skolen og PPT har et årshjul som regulerer samarbeidet, men det kan med fordel inkludere en plan for tema. Fallgruven, i mangel på dette, er at man risikerer å kun ta opp saker som brenner, heller enn å målrette organisasjons- og kompetanseutviklingen til de overordnede behovene til skolen/personalgruppen. I intervjuene får vi dessuten oppgitt eksempler på konkrete utfordringer og forbedringsområder som PPT kan bistå inn mot som en del av det systemrettede arbeidet.

Skolen har i samarbeidet med PPT ikke hatt en praksis med å involvere eller drøfte henvisning med PPT før en henvisning sendes. Skolen har imidlertid ingen skriftlige rutiner på at involvering av PPT skal være en del av saksgangen før henvisning. Vi er kjent med at PPT selv har utarbeidet en fasemodell, hvor intensjonen er tidlig involvering i aktuelle bekymringssaker. Denne er foreløpig under utprøving. Etter vår vurdering kan likevel skolen med fordel utarbeide skriftlige rutiner som sikrer involvering av PPT før henvisning. Tidlig involvering av PPT kan bidra til at elever sikres rett hjelp tidlig, og på den måten kan også eventuelle behov for spesialundervisning

forebygges og dermed hindre en henvisning. At skolen nå viser til at PPTs tilgjengelighet gjør det mer naturlig å involvere PPT før henvisninger, er dette noe som etter vår vurdering bør nedfelles som en rutine. På den måten kan en unngå at enkeltpersoner og/eller kultur blir det avgjørende for hvordan bekymring for enkeltelever blir håndtert. Skriftlige rutiner, og implementering av disse, vil bidra til mer robuste systemer, samt redusere sårbarhet ved utskiftninger av personell.

Anbefalinger

Vi anbefaler Utsira kommune å:

- ta initiativ til å revidere og revitalisere den overordnede samarbeidsavtalen.
- ta initiativ til forventningsavklaringer mellom skoleeier og PPT.
- sikre at PPT involveres i skolens kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- vurdere om involvering av PPT før henvisning skal være en del av skolens henvisningsrutiner.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 16.01.2023

Vi takker for en konsis og god rapport og stiller oss i all hovedsak bak vurderingene. Vi vil følge opp anbefalingene og vil

- ta kontakt med de øvrige deltakerkommunene for å revidere og revitalisere den overordnede samarbeidsavtalen
- avklare forventninger mellom skoleeier og PPT
- involvere PPT i utvikling av vår skole og barnehage
- vurdere rutine for tidlig involvering av PPT før henvisning som del av forventningsavklaring

Vi har planer om å invitere til et årlig møte i Haugesund med våre formelle verts-samarbeid i Haugesund med PPT, NAV, Barnevern og Legevaktsamarbeid. Dette er også en del av oppfølging fra vår side av barnevernreformen som krever bedre tverrfaglig samarbeid og forebyggende tiltak i hele kommuneorganisasjonen og alle våre tjenester. Hvis vi får til på en dag både fellesmøte som informerer om relevante utfordringer for Utsira kommune og at våre ledere og fagfolk møter de respektive samarbeidspartene, kan dette bli et viktig kvalitetstiltak for bedre tjenester til innbyggerne.

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Kontrollutvalget i Utsira kommune bestilte 09. september 2022 en forvaltningsrevisjon om samarbeidet mellom skole og PPT. Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan samarbeidet mellom skolen og PPT fungerer.

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsen. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området.

I dette prosjektet legger vi følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Opplæringsloven med forskrifter
- Kommuneleien
- Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på - tidlig innsats*
- Nasjonalfaglig retningslinje *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

Ut fra disse kildene er det utledet revisjonskriterier som framgår i neste kapittel.

1.3 AVGRENSNING OG METODE

Dette prosjektet avgrenses til å omhandle samarbeidet mellom Utsira skole og PPT. Det er altså ikke innenfor prosjektets ramme å vurdere kvaliteten på tilpasset opplæring og spesialundervisning. Prosjektet er også avgrenset til å omhandle samarbeid på systemnivå, dvs. at vi ikke har gått i dybden på hvordan samarbeidet fungerer i enkeltsaker.

I prosjektet har vi gjennomgått relevante plandokumenter, rutiner og statistikk. Utover oppstartsmøte med kommunedirektør og rektor/oppvekstsjef, er det i tillegg gjennomført intervju med rektor/oppvekstsjef, en kontaktlærer, samt to representanter fra PPT. Alle intervjuene er verifisert.

Vår vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.4 RAPPORTENS OPPBYGNING

I kapittel 2.2 skal vi se nærmere på hva som regulerer samarbeidet mellom skolen og PPT. Dette inkluderer eventuelle føringer, planer og rutiner som sier noe om hvordan samarbeidet skal organiseres, hva det skal inneholde, samt hva skolen og PPT kan forvente av hverandre. I det neste kapitlet (2.3) redegjøres for hvordan PPT bistår skolen i det forebyggende arbeidet. Dette omhandler PPT sitt bidrag innen kompetanse- og organisasjonsutvikling – ofte kalt det systemrettede arbeidet, samt hvordan samarbeidet mellom skole og PPT bidrar til at elever får rett hjelp tidlig. Først presenterer vi imidlertid relevant bakgrunnsinformasjon om skolen og PPT, samt hvilke føringer vi legger til grunn – altså hvilke revisjonskriterier vi vurderer funnene opp mot.

2 FAKTA OG VURDERINGER

2.1 INNLEDNING

2.1.1 ORGANISERING OG NØKKELTALL

Utsira skole

Skoleåret 2022-2023 er det 22 elever ved Utsira skole.¹ Undervisningspersonalet utgjør 5,2 årsverk (inkludert kulturskole og voksenopplæring). Av kvalitetsmelding 2020/2021 framgår det at en større del av undervisningen blir gitt av undervisningspersonalet uten godkjent utdanning i skoleåret 2020/2021 enn tidligere år. Ca. 1,2 årsverk arbeider med spesialundervisning/voksenopplæring.²

Utsira skole er en fådelt skole hvor elevene blir undervist i grupper med flere årstrinn sammen. Gruppene er delt i elever fra hhv. 1.-4.trinn (9 elever), 5.-7.trinn (9 elever) og 8.-10.trinn (4 elever).

Alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), som skal hjelpe barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling, samt gjøre sakkyndige vurderinger av barn og elevers særskilte behov. Utsira kommune har inngått en avtale med Haugesund som

¹ Kilde: <https://www.utsira.kommune.no/utsira-skole>

² Kilde: Kvalitetsmelding 2020/2021

leverandør av tjenesten. Av vedtektene framgår det at utgiftene til PPT blir fordelt på kommunene etter elevtallet i grunnskolen i den enkelte kommune per 1.oktober i budsjettåret. I 2022 er det på dette grunnlaget budsjettert med 50 000 kroner.³

Organisering av PP-tjenesten⁴

PPT i Haugesund er organisert med en leder og nestleder, og er videre teaminndelt med noen ansatte som har kontaktfunksjon opp mot barnehagene, og andre ansatte med kontaktfunksjon opp mot skolene. Hver barnehage og skole har med andre ord faste kontaktpersoner fra PPT. I tillegg til å ha ansvar for utredninger og sakkyndighetsarbeid for enkeltelever, skal kontaktpersonene også jobbe med veiledning på systemnivå på sine respektive skoler.

For hvert skoleår blir det utarbeidet samarbeidsavtale mellom PPT og den enkelte skole. Denne avtalen fungerer som et slags årshjul, og inneholder avtaler om kontaktdager mellom skolen og PPT for hele skoleåret. Aktuelle tema som skolen ønsker å ha fokus på gjennom skoleåret blir satt inn i samarbeidsavtalen.

Utover kontaktpersoner i den enkelte barnehage og skole, har PPT også et veiledningsteam. Veiledningsteamet jobber hovedsakelig ute på skolene, og arbeidet er først og fremst rettet mot kompetanseutvikling og veiledning av pedagogisk personale. Veiledningen er i hovedsak rettet mot personalets arbeid med grupper og klasser, ikke enkeltindivider.

2.1.2 REVISJONSKRITERIER

Skolen er en viktig arena for å forebygge, oppdage og følge opp utfordringer som elever møter i hverdagen. [Utdanningsdirektoratet](#) understreker viktigheten av at kommunen har systemer for å fange opp og følge opp elevers vansker, både innenfor rammen av den ordinære opplæringen og gjennom spesialundervisning. Oppdages vanskene tidlig, kan varigheten av tiltakene og konsekvensene begrenses. Skolen må bruke handlingsrommet som ligger innenfor rammen av ordinær opplæring, slik at tiltak som fremmer læring og forebygger vansker iverksettes.

PP-tjenesten har et dobbelt mandat: de skal utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det – ofte omtalt som det individrettede arbeidet. Samtidig skal de hjelpe skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling – ofte omtalt som det systemrettede arbeidet. Gjennom

³ Kilde: Økonomiplan 2022-2025

⁴ Kilde: <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/grunnskole-og-sfo/ppt-og-systemrettet-arbeid/ppts-rolle-organisering-og-arbeidsform/>

det systemrettede arbeidet skal PPT bistå og samarbeide med skolen i arbeidet med tidlig innsats og forebygging. Dette blant annet gjennom generell støtte til god faglig og sosial utvikling for elever.⁵

En av intensjonene bak Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på - tidlig innsats* er å styrke det tverrfaglige samarbeidet. Her vises det til at det kreves tidlig samordnet innsats fra ulike sektorer, forvaltningsnivå, tjenester og profesjoner for å løse barns utfordringer. Godt tverrfaglig samarbeid er en viktig forutsetning for å skape et miljø der alle inkluderes og opplever fellesskap og mestring.

Ifølge opplæringsloven § 15-8 skal skolen samarbeide med relevante kommunale tjenester om vurdering og oppfølging av barn og unge med helsemessige, personlige, sosiale eller emosjonelle vansker. I nasjonal faglig retningslinje *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge* er det en sterk anbefaling at kommunen sikrer at det er etablerte avtaler om samarbeid mellom virksomheter involvert i oppfølging av barn og unge det er knyttet bekymring til.

Utsira kommune har et interkommunalt samarbeid med Haugesund og Sveio om felles PP-tjeneste, med Haugesund som vertskommune. Til grunn for samarbeidet skal det ligge en samarbeidsavtale, jf. Kommuneloven § 20-4. Kommuneloven stiller minimumskrav til hva samarbeidsavtalen skal inneholde; dette inkluderer blant annet bestemmelser om hvem som deltar i samarbeidet, eller hvilke oppgaver og hvilken myndighet som skal legges til vertskommunen. Avtalen kan også regulere andre forhold enn de obligatoriske.

Ut fra det ovennevnte har vi utledet revisjonskriterier som framgår i hvert delkapittel.

2.2 REGULERING AV SAMARBEIDET

I dette delkapitlet skal vi undersøke hvordan samarbeidet mellom skolen og PPT er satt i system, altså hva som regulerer samarbeidet. Det vil si i hvilken grad det foreligger føringer, planer og rutiner om hvordan samarbeidet skal organiseres og hva det skal inneholde.

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 2.1.2 er følgende revisjonskriterium utledet:

- Utsira kommune har en samarbeidsavtale som legger føringer for samarbeidet mellom skolen og PPT

⁵ Kilde: [Utdanningsdirektoratet](#)

2.2.1 SAMARBEIDSAVTALE OG VEDTEKTER

Avtalen om felles PP-tjeneste mellom Haugesund, Sveio og Utsira strekker seg tilbake til 1976, men samarbeidsavtalen som partene forholder seg til i dag er fra 2005. Av dokumentet framgår det imidlertid at avtalen er et «Foreløpig forslag til ny samarbeidsavtale», hvor bakgrunnen for forslaget var at Sveio hadde sagt opp den opprinnelige avtalen. Av forslaget framgår det at avtalen «fungerte nok best de første årene», og at det gjeldende utkastet til ny avtale baseres på synspunkter som kom fram under et møte med de tre kommunene høsten 2004. I utkastet foreslås det blant annet at:

- Det skal være et styre bestående av kommunaldirektør i Haugesund, leder av PPT og representant fra hhv. Sveio og Utsira. Det skal utarbeides retningslinjer for arbeidet i styret, og disse skal følge avtalen.
- Det skal utarbeides en oversikt over hvem av fagpersonalet i PPT som har ansvar for hvilken skole.
- Utsira skal få besøk av PPT med nødvendig personale en gang per halvår og ellers etter avtale med skolefaglig ansvarlig.

I forslaget skisseres også retningslinjene for styret. Av disse framgår det at styret skal drøfte og godkjenne strategier for arbeidet i PPT, samt legge fram utviklings- og handlingsplaner for tjenesten. Det skal være minst tre årlige møter i styret, etter en fastsatt plan. De samme retningslinjene for styret framgår også av vedtektene som ble vedtatt av kommunestyrene i Sveio, Utsira og Haugesund i 2006.⁶

I forslaget til samarbeidsavtalen påpekes det at Utsira og Sveio kan komme med ytterligere synspunkter og forslag før endelig avtaletekst. Vi har ikke mottatt noen oppdatert eller signert versjon av utkastet, men har forstått det slik at det er «Foreløpig forslag til ny samarbeidsavtale» som både Utsira kommune og PPT i utgangspunktet forholder seg til.⁷ Heretter vil vi derfor omtale den som «samarbeidsavtalen».

2.2.2 PRAKSIS OPP MOT RETNINGSLINJER

I intervju får vi opplyst at samarbeidsavtalen fra skolen/kommunen sin side oppleves som diffus. Det vises eksempelvis til at Utsira ikke bidrar inn i PP-tjenestens strategiarbeid, de vet ikke om det er utarbeidet utviklings- og handlingsplaner, og er heller ikke kjent med hvem som sitter i

⁶ «Vedtekter for interkommunalt samarbeid om PP-tjeneste – PPT». Datert 30.10.2006

⁷ Dette baseres både på informasjon i intervju, samtidig som det er dette dokumentet vi har fått tilsendt av både PPT og kommunen.

styret. Fra PPT vises det til at da dagens enhetsleder startet (i 2012) opplevdes samarbeidet som å være i «limbo». Med dette menes at det var uklart hva funksjonen til styret skulle være, og formen på samarbeidet var uklart. Vi får opplyst at styremøtene og arbeidet her derfor ble prioritert ned.

Fra PPT påpekes det at tjenesten er organisert likt opp mot de tre kommunene. Det vil si at tjenesten har ett team som jobber mot barnehagene, og ett team som jobber opp mot skolene. Alle skolene i alle kommunene oppgis å ha egne kontaktpersoner med planlagte kontaktdager på skolene. Også Utsira skole har en fast kontaktperson i PPT. Skolen har hatt dette over tid, men det vises til at det gjennom årene har vært en utfordring med bytte av kontaktpersoner og PPT sin kapasitet. Før skoleåret 2022-23 var skolen også uten kontaktperson i ett års tid. Fra PPT påpekes det at skolen likevel fikk den veiledningen de skulle ha, og at både enhetsleder og veiledningsteam⁸ bistod i dette arbeidet. Tilgang på veiledningsteamet er i utgangspunktet ikke en del av samarbeidsavtalen, men det ble gjort unntak fra dette i tiden hvor Utsira ikke hadde kontaktperson.

Før sommeren 2022 fikk Utsira ny kontaktperson i PPT. Mens det tidligere var to ulike kontaktpersoner for henholdsvis barnehage og skole, har barnehage og skole nå samme kontaktperson. Dette oppleves fra Utsira sin side som en positiv endring, og beskrives som mer hensiktsmessig når det gjelder å sikre overgangen fra barnehage til skole for elever med behov for tilrettelegging.

Videre har skolen og kontaktperson satt opp fastsatte treffpunkter for skoleåret 2022-23. Totalt er det satt av sju datoer, men vi får opplyst at det i praksis er mer ettersom det settes av doble dager. Fra skolen vises det til at slike treffpunkter har vært mer tilfeldig tidligere, og at PPT har blitt opplevd som mer eller mindre fraværende de siste fem årene.

Utover vedtektene og samarbeidsavtalen er det ikke utarbeidet andre formelle dokumenter som regulerer samarbeidet mellom kommunen og PPT. PPT har heller ikke vært involvert i kommunens arbeid med utvikling av nye planer og strategier innenfor oppvekstfeltet. Fra skolen beskrives samarbeidsavtalen som vag. Samarbeidets organisering og innhold oppleves uklart, og medfører at samarbeidet blir personavhengig. Det vises blant annet til at samarbeidet i stor grad har blitt organisert gjennom initiativ fra oppvekstsjef/reaktor. Årshjulet med de faste treffpunktene skal fungere som en avtale mellom skolen og kontaktperson, men det bunner ikke i overordnede reguleringer eller føringer for samarbeidet som sådan. Fra kommunen sin side etterlyses en ny/revidert samarbeidsavtale, som i større grad konkretiserer hva PPT skal bistå med og hvordan. PPT opplyser at det også fra deres side er et behov for endring.

⁸ PP-tjenestens veiledningsteam jobber med kompetanseutvikling og veiledning av pedagogisk personell ute på skolene.

Det ikke blitt gjennomført noen formelle forventningsavklaringer mellom skoleeier og PPT. Fra PPT sin side oppleves det å være et gap mellom skolens forventninger til PPT, og hva PPT anser som hensiktsmessig bruk av ressurser i forhold til elevtall. Det framheves som positivt med faste avtaler, men det tas samtidig til orde for å vurdere nødvendigheten av antallet kontaktdager som er satt opp.

2.2.3 VURDERING

Gjennomgangen viser at samarbeidet mellom Utsira skole og PPT langt på vei er regulert gjennom den overordnede samarbeidsavtalen, i tillegg til en årlig samarbeidsavtale/årshjul som gir en oversikt over fastsatte treffpunkter mellom skolen og kontaktperson i løpet av et skoleår.

Den overordnede samarbeidsavtalen er fra 2005, og legger opp til at skolen har en fast kontaktperson i PPT, samt at PPT skal besøke skolen én gang i halvåret, og ellers etter avtale. I tillegg skal det være et styre bestående av representanter fra alle tre kommuner. Styret skal møtes minst tre ganger årlig, drøfte strategier for arbeidet i PPT, samt legge fram utviklings- og handlingsplaner for tjenesten. Etter vår vurdering gir disse føringene i utgangspunktet gode forutsetninger for skoleeier i å kunne medvirke i strategi- og utviklingsarbeidet for PP-tjenesten. De vurderes også å tilrettelegge for et godt samarbeid på både kommunenivå og skolenivå.

Samtidig viser gjennomgangen at praksis ikke samsvarer med føringene. Særlig arbeidet som er lagt til styret ser ut til å ha blitt nedprioritert, og for oss er det uklart om det i det hele tatt eksisterer. Heller ikke intervjuede fra skolen er kjent med hvem som sitter i styret, eller hvorvidt det er utarbeidet utviklings- og handlingsplaner for tjenesten. Videre viser gjennomgangen at Utsira skole stort sett har hatt kontaktperson, i tråd med avtalen, men at denne ordningen har vært ustabil som følge av utskiftninger og kapasitetsutfordringer hos PPT. Ifølge skolen har dette medført at PPT har vært lite tilstedeværende de siste årene. Fra og med skoleåret 2022-23 fikk skolen ny kontaktperson, og det er avtalt totalt sju kontaktdager. Dette er vesentlig mer enn én gang per halvår, som er den hyppigheten samarbeidsavtalen i utgangspunktet legger opp til.

Gjennomgangen viser med andre ord at samarbeidet, slik det fungerer i praksis, ikke bunner i de overordnede regulerings- eller føringene som er skissert i samarbeidsavtalen. Slik samarbeidet er organisert i dag, oppfattes snarere å være regulert av initiativ og avklaringer mellom rektor og kontaktperson. Samarbeidet ser med andre ord ut til å i større grad bero på enkeltpersoner, heller enn på rutiner og retningslinjer. Dette vurderes sårbart, særlig ved utskiftninger av personell. Samtidig viser gjennomgangen at samarbeidet har vært preget av ustabilitet og kapasitetsutfordringer hos PPT. Dette er i utgangspunktet utenfor skolens kontroll, og vi vil påpeke at PPT har et selvstendig ansvar i å sikre kapasitet til å utføre sine lovpålagte oppgaver.

Etter vår vurdering er det et behov for å revidere og revitalisere samarbeidsavtalen. Her bør rammene for samarbeidet tydeliggjøres, inkludert organisering, hyppighet og innhold i samarbeidet, slik at det er tydelig for skolen hva PPT skal bistå med, og hvordan. Her bør også fremgå hva som forventes av skolen. I den forbindelse bør kommunen som skoleeier også ta

initiativ til en formell forventningsavklaring med PPT, slik at det er klart for begge parter hva de kan forvente av hverandre. Dette særlig sett opp mot at PPT opplever et gap mellom skolens forventninger til PPT, og hva PPT selv anser som hensiktsmessig bruk av ressurser i forhold til elevtall. Slik vi ser det, kan dette være et resultat av flere sammenfallende faktorer. For det første kan skolens opplevelse av PPT som lite tilgjengelige og tilstedeværende de siste årene ha ført til et faktisk økt behov for bistand. Samtidig beskrives samarbeidsavtalen som vag, og for skolen er det uklart hvordan samarbeidet skal organiseres og hva det skal inneholde. I fravær av et styre mangler det i tillegg formelle arenaer for å diskutere samarbeidet. Etter vår vurdering underbygger dette behovet for å både gjennomføre formelle forventningsavklaringer, og sikre tydeligere rammer for samarbeidet gjennom revidering og ferdigstilling av samarbeidsavtalen.

2.2.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler Utsira kommune å:

- ta initiativ til å revidere og revitalisere den overordnede samarbeidsavtalen.
- ta initiativ til forventningsavklaringer mellom skoleeier og PPT.

2.3 SAMARBEID OM DET FOREBYGGENDE ARBEIDET

I dette delkapitlet redegjøres for hvordan PPT bistår skolen i det forebyggende arbeidet. Dette omhandler PPT sitt bidrag innen kompetanse- og organisasjonsutvikling – ofte kalt det systemrettede arbeidet, samt hvordan samarbeidet mellom skole og PPT bidrar til at elever får rett hjelp tidlig.

På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 2.1.2 er følgende revisjonskriterier utledet:

- Skolen får bistand fra PPT i arbeidet med tidlig innsats og forebygging
- PPT bistår skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling

2.3.1 ORGANISASJONS- OG KOMPETANSEUTVIKLING

Samarbeidet mellom skolen og PPT om det forebyggende arbeidet er organisert gjennom kontaktdagene. PPT påpeker at hovedvekten av kontaktdagene skal konsentrere seg om bistand på systemnivå, som veiledning, kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Fra PPT får vi opplyst at kontaktdager/årshjul for samarbeidet mellom PPT og skolene i utgangspunktet skal lages i samarbeid. Planleggingen pleier å starte før sommerferien, og ferdigstilles med en oversikt etter sommeren med faste dager, ansvar og tema for resten av skoleåret. Fra Utsira har vi mottatt en slik oversikt fra skoleåret 2021-22. Oversikten viser ni

planlagte treffpunkter fordelt på barnehage og skole, inkludert ansvar og tema. Temaene for møtene sentrerer seg rundt veiledning knyttet til elevatferd i skole. Når det gjelder oversikten over møtene for skoleåret 2022-23, har vi kun mottatt de planlagte datoene for kontaktdagene. Fra PPT får vi opplyst at de så langt har fått tilsendt plan/tema for dagene en til to dager i forkant.

Samtidig påpekes det at det ikke er uvanlig at skolene sender agenda dagen før. Det vises til at dette gjerne har en sammenheng med at det kan dukke opp saker underveis som oppleves mer pressende. PPT ønsker også å treffe skolen på det de har behov for.

Fra skolen sin side blir faste avtaler med PPT beskrevet som svært viktig. Det vises til at PPT de siste årene har vært relativt fraværende på skolen, og det oppleves dermed positivt at skolen har fått faste kontaktdager med kontaktperson. Vi får opplyst at kontaktdagene benyttes til både enkeltsaker og systemsaker. Dette innebærer blant annet observasjon i klasser, deltakelse på personalmøter, diverse kartlegginger og/eller utredninger, samt samtaler med foreldre. Samtidig kan de ansatte drøfte saker de er usikre på i forbindelse med individuell opplæringsplan og progresjon for elever med vedtak. Dette beskriver skolen som svært nyttig, særlig i form av at tiltak på denne måten kan evalueres, og eventuelt justeres om nødvendig. «*Vi har sett at det er dette vi savner. At de kommer ut og hjelper oss med konkrete ting*». I den forbindelse vises det til at skolen har «*en del behov og ting å ta igjen*» etter en lang periode hvor PPT har vært lite tilgjengelig. Her framheves det også som en fordel at det fra dette skoleåret er satt av to dager for hver kontaktdag. Det vises til at fast kontaktperson med faste kontaktdager også medfører en senket terskel for å ta kontakt.

Av andre kompetansehevende tiltak, viser PPT til at skolen tidligere har fått tilbud om hospitering på skoler i Haugesund for kompetanseheving knyttet til spesifikke diagnoser. Vi får opplyst at det blant annet er gitt tilbud om opplæring i ASK⁹, eller andre kompenserende hjelpemidler for lese- og skrivevansker. Ellers vises det til at PPT tilstreber å formidle aktuelle tilbud og invitere skolen inn på rektormøter og planleggingsdager der det er aktuelt.

Som tidligere nevnt ble det gjort et unntak fra den overordnede samarbeidsavtalen i perioden Utsira var uten kontaktperson, ved at Utsira fikk tilgang til PP-tjenestens veiledningsteam. I løpet av perioden var veiledningsteamet på besøk på skolen fire ganger, for å bistå i arbeidet med trygt og godt skolemiljø. Veiledningsteamet ble benyttet til observasjoner og kartlegging i klassene, i overganger og i friminutt, i tillegg til at aktuelle case og problemstillinger ble diskutert med skolens ansatte. Av skolen blir dette opplegget beskrevet som svært nyttig. Vi får opplyst at kompetanseutviklingen er et viktig bidrag som løfter hele organisasjonen, og ansatte blir tryggere i møte med ulike problemstillinger. I den forbindelse vises det til at skolens ansatte jobber på tvers av trinn, og det framheves som nyttig når alle har fått den samme veiledningen. «*Vi trenger den samme kompetansen om det de strever med*». Det understrekes som viktig at de ansatte handler likt og har felles forståelse for å unngå systemfeil: «*Blir ofte systemfeil. (...) Disse*

⁹ Alternativ supplerende kommunikasjon.

elevene trenger ikke voksne som har fem forskjellige grensesetting-stiler». Særlig blir bedre systemer for spesialundervisning og informasjonsflyt framhevet som konkrete forbedringsområder.

2.3.2 RETT HJELP TIL RETT TID

Kort om skolens forebyggende arbeid

Vi får opplyst at skolens forebyggende arbeid starter i overføringen fra barnehagen. Det vises til at det opprettes egne førskolegrupper i barnehagen, og at en stort sett vet hvilke barn som vil trenge ekstra oppfølging en god stund før de starter på skolen. På den måten kan de ansatte tidlig melde dette videre til rektor, slik at timeplan og ressurser kan tilpasses før skolestart.

Vi får opplyst at lærerne utover skoleåret følger med på om elevene følger den utviklingen de skal. Det påpekes at det mest ideelle er å ivareta elevene gjennom tilpasset opplæring, for på den måte forebygge eventuelle behov for spesialundervisning. Samtidig vises det til at en ikke alltid klarer å ivareta *alle* elevene innenfor rammen av ordinær opplæring, særlig i de tilfellene hvor flere i samme klasse har behov for ekstra oppfølging. Av resultatene fra elevundersøkelsen 2020-21 framgår det at elevene opplever god oppfølging og støtte fra lærerne, men også større grad av uro i læringsmiljøet.¹⁰

Utfordringer med fådelt skole

Utsira skole har høy lærertetthet. I gjennomsnitt er det 6 elever per lærer i ordinær undervisning, sammenlignet med 16,4 elever per lærer nasjonalt.¹¹ Skolen har med andre ord gode forutsetninger for inkludering og tilpasset opplæring.

Samtidig viser både PPT og skolen til at det å være en fådelt skole skaper andre typer utfordringer enn ved større skoler med trinninndeling. Klassene består av få elever på ulike nivå, og det er dermed mange kompetansemål som skal dekkes innenfor én klasse. Dette utfordrer lærerne i å arbeide med tilpasset opplæring og gode tiltak for den enkelte elev. Også PPT viser til at læringsprogresjon for alle elevene kan være en stor utfordring ved fådelte skoler. Når skolen er organisert i tre grupper med elever fra henholdsvis 1.-4.trinn, 5.-7.trinn og 8.-10.trinn, medfører det at gruppene i tillegg endrer seg årlig, slik at elevene kommer inn i et nytt miljø fra år til år.

¹⁰ Kilde: Kvalitetsmelding 2020

¹¹ Kilde: Kvalitetsmelding 2020

En annen utfordring som framheves er at skolens størrelse medfører at lærerne ikke har så mange andre å diskutere med, og det er få andre elever å sammenligne med. Dette innebærer at elever som strever, både faglig og sosialt, blir veldig synlig i elevgruppen. Det vises for eksempel til at hvis en elev strever *litt* med det sosiale, kan det få store utslag i en klasse med få elever.

Samarbeid med PPT

I intervju er representanter fra både skolen og PPT samstemte i at samarbeidet per i dag fungerer godt. Det vises blant annet til at den nåværende ordningen med faste, relativt hyppige treffpunkter mellom skolen og kontaktperson i større grad bidrar til at PPT kan komme tidligere inn i aktuelle problemstillinger. På den måten kan skolen få råd og veiledning på et tidlig tidspunkt i en elevs problemutvikling, som igjen gir gode forutsetninger for å iverksette riktige tiltak tidlig.

Samtidig påpekes også her, at lite tilgjengelig PPT i årene før sommeren 2022, har betydd at PPT som regel har kommet sent inn, og at det har tatt lang tid å få hjelp. I intervjuene blir det blant annet vist til flere eksempler på at utfordringer og aktuelle saker har blitt annonsert tidlig fra skolen sin side, men at det har tatt lang tid å få respons fra PPT. Dette gjelder både individsaker og systemsaker. For individsaker vises det eksempelvis til en periode på opp mot et år fra henvisning til respons fra PPT. I tillegg framheves ordningen med to forskjellige kontaktpersoner i barnehage og skole som en medvirkende årsak til at barn med spesialpedagogisk hjelp i barnehagen ikke har fått rett hjelp tidlig når de starter på skolen. Det å nå ha samme kontaktperson for både barnehage og skole blir derfor beskrevet som en «*stor styrke for oss framover*».

Når det gjelder systemsaker, vises det blant annet til at det tidligere tok lang tid før skolen fikk bistand fra veiledningsteamet, til tross for at utfordringene ble meldt inn tidlig. Samtidig får vi opplyst at det også har vært utfordrende å få tak i PPT på telefon. Hjelpen opplevdes som svært nyttig når den først kom, men det understrekes som «*viktig at systemene er der, at noen er der og at de svarer*».

Samarbeidet de siste fem årene beskrives som ustabil og med flere utskiftninger. Også PPT viser til at samarbeidet var «*humpete*» den tiden Utsira ikke hadde kontaktperson, og påpeker at tjenesten har hatt utfordring med rekruttering og kapasitet. Det framheves at en i mangel av kontaktperson fort havner bakpå, og at det gir saker som de ser at de burde ha vært inne i tidligere. Samtidig understrekes viktigheten av at skolen også setter i gang tiltak i mellomtiden, og ikke venter på den sakkyndige vurderingen når en elev viser klare behov for tilrettelegging.

Skolen har i samarbeidet med PPT ikke hatt en praksis med å involvere eller drøfte henvisning med PPT *før* en henvisning sendes. Skolen har imidlertid ingen skriftlige rutiner på at involvering av PPT skal være en del av saksgangen før henvisning. Både Haugesund og Sveio har slike

rutiner.¹² PPT viser imidlertid til at de har utviklet en ny fasemodell som prøves ut siste halvår 2022, hvor intensjonen er å komme tidlig inn i aktuelle saker. Modellen innebærer at skolen i første omgang skal definere utfordringen, før PPT skal bistå med tiltak og evaluering av tiltak i forkant av en eventuell henvisning. PPT viser til at også lærergruppen på Utsira har fått presentert modellen, og deltar i utprøvingsfasen.

Fra skolen vises det til at det vil være lettere å involvere PPT før henvisninger framover, ettersom PPT nå er mer tilgjengelige og til stede på skolen. Vi får også oppgitt at dette har blitt gjort med ny kontaktperson. Kontakten blir nå beskrevet som tydelig og god, og hyppige treffpunkter muliggjør at saker kan drøftes mer fortløpende. Samtidig framheves det som nyttig å få råd og veiledning på problemstillinger som lærerne møter på i hverdagen. Det vises til små forhold og at lærerne derfor har få andre å diskutere med. Det uttales som «*godt å ha noen med friske øyne som kan veilede og stille spørsmål*». Det påpekes at det ofte bare er små saker man har behov for å avklare, men at det også er betryggende å få bekreftelse på at det man gjør er riktig. Dette er også noe som stemmer overens med PPT sin opplevelse, som har inntrykk av at de skoleansatte gjør en god jobb, men at de ofte kan være usikre på egen praksis.

PPT viser til at veiledningen som gis er avhengig av hvilke utfordringer og bestillinger skolen har. De kan for eksempel bistå med råd om hva skolen bør kartlegge og hvilke tiltak som bør iverksettes. Samtidig framheves det som viktig at skolen faktisk jobber med tiltakene som blir anbefalt, og omsetter rådene som gis til praksis. Det vises blant annet til at det i sakkyndige vurderinger framgår flere råd og forslag til tiltak, men opplevelsen er at det tar tid før disse blir implementert og tatt i bruk i personalgruppen. Fra skolen sin side oppleves imidlertid noen av tiltakene som lite gjennomførbare, og det blir etterspurt mer veiledning på *hvordan* disse kan omsettes til praksis.

2.3.3 VURDERING

Det er tydelig at Utsira skole over lang tid har opplevd PPT som lite tilgjengelig og fraværende. Hovedinntrykket vårt er derimot at samarbeidet på undersøkelsestidspunktet fungerer godt. Den nåværende ordningen med faste, relativt hyppige treffpunkter mellom skolen og fast kontaktperson i PPT bidrar i større grad til at skolen får råd og veiledning på et tidlig tidspunkt ved bekymring knyttet til en elev, noe som igjen gir gode forutsetninger for å iverksette riktige tiltak tidlig.

PPT sitt bidrag i det forebyggende arbeidet er primært organisert gjennom de avtalte kontaktdagene mellom skolen og kontaktperson. På kontaktdagene bidrar PPT blant annet med råd og veiledning til personalet, observasjon i klasser, deltakelse på personalmøter og diverse

¹² Opplyst av PPT.

kartlegginger. I intervju beskrives dette som svært nyttig, og noe som bidrar til at ansatte blir tryggere i møte med ulike utfordringer i skolehverdagen.

Etter vår vurdering er det positivt at skolen og PPT har et årshjul som regulerer samarbeidet, men årshjulet kan med fordel inkludere en plan for tema. Fallgruven, i mangel på dette, er at man risikerer å kun ta opp saker som brenner, og med det nedprioriterer organisasjons- og kompetanseutviklingen. I intervjuene får vi dessuten oppgitt eksempler på konkrete utfordringer og forbedringsområder. Her nevnes blant annet det å være en fådelt skole, behov for felles praksis og bedre systemer for spesialundervisning og informasjonsflyt, samt utfordringer med å omsette foreslåtte tiltak til praksis. Dette er eksempler på konkrete tema som PPT kan bistå med som en del av organisasjons- og kompetanseutviklingen.

Samtidig bør ikke årshjulet være så rigid at det ikke er rom for å ta opp saker som brenner. Vi mener likevel at det bør være en noenlunde plan, som både hensyntar overordnet organisasjons- og kompetanseutvikling, samt konkret veiledning/hjelp i skolehverdagen.

PPTs fasemodell knyttet til involvering av PPT før eventuell henvisning av enkeltelever, oppfattes som et positivt redskap for skolen. Tidlig involvering av PPT kan bidra til at elever sikres rett hjelp tidlig, og på den måten kan også eventuelle behov for spesialundervisning forebygges og dermed hindre en henvisning. At skolen nå viser til at PPTs tilgjengelighet gjør det mer naturlig å involvere PPT før henvisninger, er dette noe som etter vår vurdering bør nedfelles som en rutine. På den måten kan en unngå at enkeltpersoner og/eller kultur blir det avgjørende for hvordan bekymring for enkeltelever blir håndtert. Skriftlige rutiner, og implementering av disse, vil bidra til mer robuste systemer, samt redusere sårbarhet ved utskiftninger av personell. Her vil vi dessuten vise til gode erfaringer med slike rutiner i flere barnehager og/eller skoler i andre kommuner, hvor det blant annet vises til at tett samarbeid med PPT i tidlig fase fører til at det meste blir løst på et tidlig stadium.

2.3.4 ANBEFALINGER

Vi anbefaler Utsira kommune å:

- sikre at PPT involveres i skolens kompetanse- og utviklingsutvikling.
- vurdere om involvering av PPT før henvisning skal være en del av skolens henvisningsrutiner.

3 KONKLUSJON

Utsira skole har gjennom år opplevd PPT som fraværende og lite tilgjengelig. Hovedinntrykket er derimot at samarbeidet i dag fungerer godt. Påpekte forbedringsområder er i all hovedsak knyttet til uklare rammer og føringer for hvordan samarbeidet skal organiseres og hva det skal inneholde. Samarbeidet framover bør derfor sikres gjennom tydelige rutiner og retningslinjer, som gjennomføres i praksis.

Vi anbefaler Utsira kommune å:

- ta initiativ til å revidere og revitalisere den overordnede samarbeidsavtalen.
- ta initiativ til forventningsavklaringer mellom skoleeier og PPT.
- sikre at PPT involveres i skolens kompetanse- og organisasjonsutvikling.
- vurdere om involvering av PPT før henvisning skal være en del av skolens henvisningsrutiner.

VEDLEGG

Skriftlige kilder fra kommunen

- Årsmelding, 2021
- Kvalitetsmelding for skole og barnehage 2020/21
- Økonomiplan 2022-2025
- Plan for kontaktdager
- Samarbeidsavtale mellom Utsira oppvekstavdeling og PPT, 2021/22
- Vedtekter for interkommunalt samarbeid, 30.10.06
- Samarbeidsavtale for PP-tjenesten mellom kommunene Haugesund, Sveio og Utsira, 21.06.2005.
- E-post-korrespondanse med kommunen

Eksterne skriftlige kilder

- Opplæringsloven med forskrifter
- Kommuneloven
- Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på - tidlig innsats*
- Nasjonalfaglig retningslinje *Tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge*

Nettsider

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/>

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

<https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/grunnskole-og-sfo/ppt-og-systemrettet-arbeid/ppts-rolle-organisering-og-arbeidsform/>