

Sakspapir

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
078/20	Formannskapet	PS	27.05.2020
	Kommunestyret	PS	

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Bjørnar Fjellhaug	FA-B00	20/215

Oppfølging av forvaltningsrapport spesialundervisning og PPT

Vedlegg:

Austrheim kontrollutval - oversending av sak 04/20 i kontrollutvalet til kommunestyret for handsaming

2020 03 02 Særutskrift sak 04.20 Forvaltningsrevisjonsrapport PPT og spesialundervisning - Austrheim kontrollutval

2020 03 02 Oversendingsbrev til kommunestyret i Austrheim kommune - KUsak 04-20
Forvaltningsrevisjon PPT og spesialundervisning Austrheim kommune

Framlegg til vedtak:

Kommunestyret vedtek rådmannen sin tiltaksplan for oppfølging av forvaltningsrapport om spesialundervisning og PPT som omtala i saka.

Kommunestyret ber om rapport innan april 2021 på tiltaksplanen.

Formannskapet - 078/20 - 27.05.2020

FS - behandling:

Kommunalsjef oppvekst og kultur Bjørnar Fjellhaug hadde ein eigen presentasjon om forvaltningsrapporten som er levert for spesialundervisning og PPT. (Presentasjonen frå Fjellhaug ligg ved møteboka).

Fjellhaug ser at det er gjort ein del funn som administrasjonen må gripa fatt i, som dokumentasjon og felles plan og rutinar. Kan vera usamd med deler av rapporten, men kan bruka den til å gjera endringar til det beste for barn og unge.

Per Lerøy (Ap) sa at det er bra med forvaltningsrapportar for å visa kva som fungerer og kva som ikkje fungerer. Har ikkje innsigelsar til innhaldet i rapporten, stolar på at det faglege innhaldet er godt. Som politiker er eg skuffa, på grunnlag av at kommunestyret har satsa bevisst på kompetanse og høgt utdanna tilsette i barnehagar og skular. Skuffande at ein no får ein rapport på at samarbeidet ikkje har vore godt i organisasjonen, mellom einingane. Dette med samarbeid på tvers av kommunale einingar må berre komma på plass no, dette må vera mogleg å få til i ein liten og oversiktleg kommune som Austrheim. Her har kommunalsjef Fjellhaug full støtte til å ta grep.

Inger Lise Brekke (H) sa seg samd med ordføraren, og er overraska over at det er avdekka manglar på system, i samband med overgang barnehage/skule med meir. Brekke sa vidare at PPT burde vera tettare på det daglege skulemiljøet, for å få eit større fagmiljø og dra vekslar på kunnskap mellom kvarandre.

Fjellhaug sa at det skjer godt arbeid både i barnehage og skule, men det overordna kommunale arbeidet er ikkje godt nok. Overgang barnehage/skule kan vera god, men det er skuleeigar-nivået som ikkje har hatt plan og system som har sikra at dette vert ivareteke. Må også sikra at det ikkje er spesialundervisning for mange elevar, dei fleste skal ha undervisninga saman med andre, og spesialundervisning skal vera for dei som ikkje når kompetansemåla.

Per Lerøy (Ap) viste til at kommunestyret tilsette ein kommunalsjef for skule, og gjekk inn i KS-prosjektet for å bli ein god barnehage- og skuleeigar, men ser ikkje at ein har fått noko igjen for dei ressursane ein har sett inn.

Rådmann Liv Løvvik sa at det ikkje har vore kapasitet sentralt i kommunen til å ha ein sentral plan på dette arbeidet. Må jobba for å få meir tilpassa opplæring inn i skulen, og ikkje spesialundervisning for mange. Skal sikra dette med å få plass ein plan, som ein kan måla seg etter.

Helge Dyrkolbotn (KrF) sa at det er bra med denne typen ettersyn slik at ein får korrigert kursen undervegs. Veit at det vert jobba godt ute i organisasjonen, men manglar det overordna. Trur ikkje det har mangla på tilbodet til born og unge, men har ikkje overordna plan. Ønskjer at PPT er meir aktive i rettleiing av dei som driv spesialundervisning og undervisning elles ute i skule og barnehage. For barn som ikkje går i barnehage, må ein ta med helsestasjonen i dette kartleggingsarbeidet.

Per Lerøy (Ap) sa at det har vore jobba med dette lenge, no må ein komma frå ord til handling.

Inger Lise Brekke (H) sa at ho kjenner seg trygg på at det skjer ei endring no. Må jobba vidare med lærarar og assistentar, og dela informasjon fram og tilbake. I tillegg må kommunen ha ein plan på å gje eit godt tilbod til dei evnerike elevane, og desse elevane skal ha eit individuelt tilpassa undervisningsopplegg.

Kommunalsjef Bjørnar Fjellhaug sa at det er bra at det er eit stort engasjement om dette. Seier seg samd med Brekke i at skulen må ha eit eige tilpassa opplegg for dei elevane som er evnerike, ein skal sikra eit tilbod til alle elevane. Det er mange som kan vera sårbare på ulike sett. Skal elles rapportera undervegs i arbeidet vidare.

Handsaming i formannskapet:
Samrøystes for rådmannens framlegg til vedtak.

FS vedtak:

Kommunestyret vedtek rådmannen sin tiltaksplan for oppfølging av forvaltningsrapport om spesialundervisning og PPT som omtala i saka.

Kommunestyret ber om rapport innan april 2021 på tiltaksplanen.

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Kontrollutvalet bestilte i sak 20/18 i møtet 15.06.2018 forvaltningsrevisjonsprosjektet «PPT og spesialundervisning». Rapporten låg føre 25.02.2020.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har hatt føremål å undersøkje tilhøva kring PPT og spesialundervisning i Austrheim kommune.

Problemstillingane har vore:

1. Sikrar kommunen dei lovfesta rettane til barn under opplæringspliktig alder?
2. Sikrar kommunen gode overgangar mellom barnehage og skule?
3. Korleis arbeidar PPT?
4. Sikrar kommunen barn sine rettar i offentleg sakshandsaming?
5. Fattar kommunen formelt korrekte enkeltvedtak, og utarbeidar kommunen dei dokument som opplæringslova og barnehagelova krev?
6. Vert spesialundervisning gjennomført i tråd med lovkrav, vedtak og individuell opplæringsplan?

Revisjonen har gjennom arbeidet sitt gjennomført dokumentanalyse med vedtakgjennomgang, gjennomført intervju med aktuelle tilsette og gjennomført spørjeundersøking, som danna grunnlaget for vurderingane og tilrådingane. Revisjonskriteriuma til problemstillingane var utarbeidd ut frå gjeldande lovkrav og andre autoritative kjelder.

I forvaltningsrevisjonsrapporten kjem revisjonen med følgjande tilrådingar til Austrheim kommune basert på funna i rapporten:

- Utarbeiding av felles skriftlege rutinar kring spesialpedagogisk hjelp.
- Vurderer om det kan innførast særskilte rutinar ovanfor barn som ikkje nyttar retten til barnehageplass for å eventuelt fange opp barn som kan ha rett på spesialpedagogisk hjelp.
- Utarbeider ein felles plan for overgangar i kommunen som sikrar at kommunen oppfyller krava i opplæringslova og barnehagelova om å sikre ein trygg og god overgang mellom barnehage og skule og mellom barnehage og skulefritidsordning.
 - Planen bør sikre likebehandling av barn og føresette på tvers av krinsane og omfatte både samarbeid innad i krinsar, på tvers av krinsar, barn som ikkje går i barnehage og overgangar til og frå andre kommunar.
- Utarbeider felles rutinar for overgang for barn med særskilte behov.
- Etablerer ein felles og overordna plan for systematisk organisasjons- og kompetanseutvikling i oppvekstsektoren.
- Nyttar kvalitetskriteria for PPT som eit ledd i vidare kvalitetsarbeid og systematisk utviklingsarbeid.
- Utarbeider felles rutinar for involvering av barn og føresette i samsvar med opplæringslova §5-4 tredje ledd som også omfattar synleggjering og dokumentasjon av involvering og vektlegging.
- Utformar vedtak som fullt ut samsvarar med sakkunnig vurdering der det ikkje er meint å vere skilnad mellom tilråding og vedtak.
- Nyttar felles vedtaksmal og vurderer å ta i bruk Utdanningsdirektoratet sin mal for vedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.

Rapporten har vore til høyring hos kommunen og rådmannen gav høyringssvar datert 25.02.2020. Vidare handsama kontrollutvalet rapporten i møte 02. mars i sak 04/20. Kommunalsjef og rådmann deltok i dette møtet. Kontrollutvalet gjorde følgjande vedtak:

«Kontrollutvalet sluttar seg til revisjonen sine konklusjonar og tilrådingar i forvaltningsrapporten om PPT og spesialundervisning i Austrheim kommune.

Kontrollutvalet innstiller kommunestyret om å be administrasjonen følgje opp tilrådingane i rapporten, og gje ein skriftleg tilbakemelding til kontrollutvalet om oppfølging av tilrådingane innan 02. juni 2020, med særleg vekt på felles plan for overgangar og vedtaksutforming».

I høyringssvaret til revisjonen gav rådmannen merknader på nokre områder som det er verdt å merka seg. På side 9 i rapporten er det oppgjeve at svarprosenten er på 18,4 %. Dett er ein svært låg svarprosent og det hadde vore ønskeleg med ein høgare svarprosent for at undersøkinga hadde vore endå meir valid. Ein lyt ta høgde for og vurdere om det er eit representativt utval av respondentar. Det må reknast inn at feilmargin kan vere på begge sider av skalaen, men ein skal ta respondentane på alvor. Det vert peika på at svarprosenten er vesentleg høgare på Kaland enn på Årås, noko som også gjer det vanskeleg å kunne eintydig seie om det er gjeldande praksis eller erfaring i kommunen.

Overgang barnehage-skule

Kommunen har praksis på overgang barnehage-skule, men den er ulik mellom skulane og barnehagane, samt at det ikkje er noko overordna forankra plan. Ein overordna plan bør sikre mest mogleg lik praksis, men utover det som er forventa, kan det gjerast lokale tilpassingar. Det ligg føre lokale planar for korleis dette arbeidet vert gjort i dag, men det er viktig at overgangen blir best mogleg for borna og at dette er forankra i ein overordna kommunal plan som tydeleg seier kva praksis vi ynskjer.

Nokre born har særskilde behov som er tidleg kjende anten gjennom PP-tenesta eller helsestasjonen sitt arbeid. Det må også sikrast at born med særskilde behov sikrast ein god overgang frå skule til barnehage og vidare også til ungdomsskule når så langt kjem. Det må vurderast i kva grad vi klarar å fange opp dei borna som av ulike årsaker ikkje har barnehageplass og skulle hatt rett på spesialpedagogisk hjelp før skulestart. Dette må vere ein del av arbeidet med den overordna kommunale planen for ein god overgang.

Vedtaksmalar og oppfølging av sakkunnig vurdering og enkeltvedtak

Barnehagane og skulane operer i dag med ulike malar for enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skule. I forvaltningsrapporten vert det vist til at nokre vedtak får med vedlegg som klargjer klageetilgang, medan andre har det som ein del av sjølvve vedtaket. Rådmannen meiner at det her må vere lik mal og praksis når enkeltvedtak vert fatta.

Det vert i forvaltningsrapporten at det kan vere avvik mellom sakkunnig vurdering og vedtaka som vert fatta. Dette kan t.d. gjelde at det i sakkunnig vurdering står lærar, medan det i vedtak står pedagog. Her meiner rådmannen at dette ikkje er vesentleg avvik som må grunngjevast, då lærar og pedagog er synonymt. Ein skal gjennomgå sakkunnig vurdering og vedtak slik at desse samsvarar og at vesentlege avvik frå sakkunnig vurdering, vert grunngjeven i vedtaket dersom det vert gjort. Ei sakkunnig vurdering eller tilråding, er ikkje juridisk bindande, men seier korleis det optimale tilbodet til eleven kan tilrettleggjast. Vedtaket er juridisk bindande og gjev klageetilgang og med det også synleggjer det tilbodet eleven vil få rett på. Alle elevar skal ha eit likeverdig tilbod, men retten

strekker seg ikkje til eit optimalt tilbod.

PP-Tenesta

Rådmannen ynskjer at PP-tenesta skal drive meir systemretta arbeid og gjere dei tilsette rettleiing og hjelp til å taka borna og elevane i vare i barnehage- og skulekvardagen. Rådmannen vil setje i gang eit arbeid med å sikre at PP-tenesta arbeidar i tråd med kvalitetskriteria for PPT for vidare kvalitetsarbeid og systematisk utviklingsarbeid. Dette blir ein del av arbeidet med planen for oppvekstsektoren. Kvalitetskriteria for PP-tenesta omhandlar fire område:

1. PP-tenesta er ei fagleg kompetent teneste
2. PP-tenesta er tilgjengeleg og medverkar til heilskap og samanheng
3. PP-tenesta arbeidar førebyggjande
4. PP-tenesta bidreg til tidleg innsats

Rutinar

Det ligg i dag føre ulike rutinar for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Desse rutinane må gjennomgåast og det må tydeleggjerast som overordna rutiner og gjeldande rutiner for barnehagane og skulane, samt PP-tenesta. Dette gjev oss eit godt høve til å få ein gjennomgang av dei rutinene vi har og fastsetje korleis dei skal vere. Rutinane må også sikra retten både foreldre og elevar har til å bli høyrte og i kva grad dette vert vektlagt. Eleven si røyst skal bli høyrte også gjennom PP-tenesta sitt arbeid. Vi må sikre oss at dette blir gjort på ein god måte. Opplæringslova §5-4 andre ledd seier at eleven eller foreldra til eleven har «rett til å gjere seg kjende med innhalde i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak». I siste ledd står det *«tilbod om spesialundervisning skal så langt som råd, formast i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn»*.

Felles og overordna plan for systematisk organisasjons- og kompetanseutvikling i oppvekstsektoren

Einingane utarbeider i dag verksemdsplanar for arbeidet. Desse planane synleggjer også arbeidet med systematisk organisasjons- og kompetanseutvikling. Desse planane er ikkje overordna og gjeld for oppvekstsektoren, men for dei einskilde einingane. Rådmannen vil som ein del av arbeidet med ny organisasjon, utarbeide eigen felles og overordna plan for systematisk organisasjons- og kompetanseutvikling i oppvekstsektoren i Austrheim. Vi har Austrheimsskulen og Austrheimsbarnehagen med stor A og vi skal arbeida felles til det beste for borna og elevane våre. Dette arbeidet vil ta litt tid, men vil vere på plass så snart som mogleg, seinast innan 01. april 2020.

Rådmannen har gjennomgått rapporten og tek rapporten til etterretning og vil følgje opp tilrådingane.

Vurdering

Opplæringslova §13-10 andre ledd seier bla. *«Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter §2-12 ska ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter §2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale*

kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i §14-4».

Barnehagelova § 16 pålegg kommunen å føre tilsyn med verksemder etter barnehagelova.

Austrheim er ein høvesvis liten og oversiktleg kommune. Det bør så langt som mogleg vere lik praksis i barnehagane og skulane for vedtak, overgangar og oppfølging. Nokre lokale tilpassingar vil likevel førekome då lokale tilhøve tilseier det. Rådmannen meiner at det må liggja føre overordna planar som er styrande og gjeldande for barnehage, skule og PP-tenesta. Rådmannen vil setje i gang arbeidet med å utarbeida ein heilskapleg plan for oppvekstsektoren i Austrheim.

Som ein del av dette arbeidet og vidare oppfølging av forvaltningsrapporten vurderer rådmannen følgjande tiltak og framdriftsplan:

Tiltak/plan:

- Det skal utarbeidast ein ein felles og overordna plan for systematisk organisasjons- og kometanseutvikling i oppvekstsektoren. Denne skal vere klar innan 01. april 2021.
- Det vert utarbeidd ein kommunal overordna plan for overgang mellom barnehage og skule i Austrheim kommune. Planen skal vere klar seinast til 01. desember 2020.
 - Planen skal innehalde gode og felles rutinar gjeldande for kommunen for å sikra ein best mogleg overgang for borna og elevane.
 - Planen skal også omhandle særskilde overgangsrutiner for born og elevar med særskilde behov. Planen skal også seie noko om dei borna som ikkje har barnehageplass, men likevel har rett til spesialpedagogisk hjelp.
 - Planen skal omhandle overgang frå barnehage til SFO.
 - Rådmannen oppnemner ei arbeidsgruppe samansett av fagpersonar frå barnehage, skule, PP-tenesta og skulehelsetenesta. Kommunalsjef oppvekst og kultur leier arbeidet.
- Innan 01. september 2020 skal følgjande vere på plass:
 - Felles vedtaksmal for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
- PP-tenesta
 - Plan og mål for PP-tenesta sitt arbeid med utgangspunkt i kvalitetskriteria.
 - Utarbeiding av rutiner for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
- Rådmannen vurderer at skuleeigar har eit forsvarleg system som sikrar at krava i Opplæringslova og Barnehagelova, samt føresegnene til lova vert oppfylte.