

Forvaltningsrevisjon | Bergen kommune

Spesialpedagogiske tjenester under covid-19 pandemien

Juni 2021

«Forvaltningsrevisjon av  
spesialpedagogiske tjenester under  
covid-19 pandemien »

Juni 2021

Rapporten er utarbeidet for Bergen  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Pandemien og påfølgende smitteverntiltak har ført til store endringer i samfunnet. Det har vært krevende for alle kommuner og alle offentlige brukerrettede tjenester å sikre et godt tilbud til sine brukere, i en situasjon der pandemien har begrenset muligheten til å utføre tjenester på samme måte som før. Kommunene har likevel et ansvar for å ivareta lovpålagte tjenester og å følge opp de mest sårbare gruppene i kommunen. Behov for å ivareta smittevernhensyn, både for brukerne og ansatte, har ført til at kommunene må vurdere nye måter å jobbe på for å gjennomføre brukerrettede tjenestene. En slik ekstraordinær situasjon skaper også mulighet for læring og forbedring. Tjenestene kan bli bedre i stand til å håndtere tilsvarende situasjoner i fremtiden, men også få nyttige erfaringer som kan bidra til å forbedre tjenestene når samfunnet vender tilbake til en mer ordinær situasjon og hverdag. Dette var også noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget bestilte en rekke delrapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien - hva har fungert godt og hva har fungert mindre godt.



Denne rapporten omhandler hvordan spesialpedagogiske tjenester har fungert under covid-19 pandemien. Formålet har vært å fange opp hvordan tjenestetilbudet opplevdes av ledere og ansatte under pandemien. Undersøkelsen bygger på intervju med ledere og ansattrepresentanter i de spesialpedagogiske tjenestene. Vi har gjennomført intervju i de pedagogisk-psykologiske sentrene, PP-tjenesten, pedagogiske fagsentre og syns- og audiopedagogisk senter. PP-tjenesten har ansvar for å skrive sakkyndige vurderinger som vurderer om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp. De pedagogiske fagsentrene utfører spesialpedagogisk hjelp i barnehager, mens syns- og audiopedagogisk tjeneste gir hjelp, råd og tilrettelegging til brukere med hørsels- eller synsproblemer. Revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

## **Deloitte vil trekke frem noen sentrale forhold som undersøkelsen peker på:**

Spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre et **tilbud til brukerne** da covid-19 pandemien brøt ut i mars 2020. I starten av pandemien hadde ikke etaten nok digitalt utstyr til ansatte på hjemmekontor, noe som påvirket hvilket tilbud det har vært mulig å gi til brukerne under nedstengingen. Videre viser undersøkelsen at etaten og enhetene ikke hadde beredskapsplaner og risikoanalyser som vurderte forhold knyttet til en pandemi i forkant av nedstengingen, kun risikovurderinger knyttet til andre krisesituasjoner og generelle sykdomsutbrudd.

I undersøkelsen kommer det frem at håndtering av pandemien vært et hovedtema på ukentlige ledermøter, og at store deler av tiden her har blitt brukt til å drøfte og vurdere tjenestens balansering mellom nasjonale og lokale smitteverntiltak opp mot føringer på at tjenester til sårbare barn og unge skal være prioritert. Dette bidrar etter Deloitte vurdering til at viktig informasjon om risiko og konsekvenser for tjenestene som følge av pandemien når etatsledelsen. Revisjonen mener likevel at etaten bør gi retningslinjer til enhetene om hvordan risikoanalyser bør gjennomføres for å sikre at risiko, konsekvenser og tilhørende kompenserende tiltak blir identifisert, dokumentert og dermed gjort tydelig.

I starten av pandemien utarbeidet etaten en risiko- og konsekvensanalyse knyttet til spesialpedagogiske tjenester, men undersøkelsen viser at denne ble lite brukt eller fulgt opp under pandemien. Deloitte mener det også på etatsnivå er hensiktsmessig å gjennomføre jevnlig overordnede risikovurderinger og identifisere tilhørende konsekvenser og tiltak. Deloitte mener det er viktig at det blir gjennomført dokumenterte risikoanalyser av konsekvensene av ulike tiltak for alle tjenester og sårbare grupper, og for de ansattes arbeidssituasjon, for å få oversikt og dermed å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å ivareta kritiske behov. Det bør hentes innspill fra både tjenestene (ulike nivå), samarbeidsparter og brukere.

Undersøkelsen viser at Covid-19 har påvirket **etterspørselen** etter spesialpedagogiske tjenester. I starten av pandemien, da skoler og barnehager var stengt, var etterspørselen etter sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten lavere enn normalt. Etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp og veiledning fra fagsentrene har variert under nedstengingen. Mens noen har opplevd økt etterspørsel, og har gitt digital veiledning og hjelp, forteller andre om lavere etterspørsel som følge av at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp har hatt nytte av å være i kohorter og ha korte dager i barnehagene. Fra sommeren 2020 har etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp fra fagsentrene økt. Det blir samtidig pekt på at en mulig årsak til dette er at antall sårbare barn har økt, men det blir også vist til at omfanget av spesialpedagogisk hjelp har økt gradvis også de fem siste årene.

Pandemien har påvirket **gjennomføring av tilbudet** til spesialpedagogiske tjenester, og som følge av varierende smittevernstiltak, har ansatte i de spesialpedagogiske tjenestene savnet tydelig informasjon om hvordan de skal organisere tilbudet sitt, både fra etaten, kommunen og nasjonalt hold. I noen sammenhenger blir det vist til at det er gitt retningslinjer fra etatsledelsen, men det foreligger ikke en løsning der etaten har samlet alle relevante rutiner og retningslinjer som er gjeldende for tjenestene under Covid-19. Deloitte mener etaten bør sikre at ledere og ansatte i tjenestene får enkel og samlet oversikt over gjeldende rutiner, både rutiner som er felles for hele etaten, men også mer tjenestespesifikke rutiner. Dette vil bidra til bedre tilgang til gjeldende retningslinjer og rutiner og fjerne eventuell tvil om hva som er gjeldende praksis for de enkelte tjenestene, noe som vil være til god hjelp for ledere og ansatte og samtidig bidra til lik praksis og forståelse i tjenestene.

Undersøkelsen viser videre at pandemien har medført en reduksjon i fysiske møter med brukere, noe de spesialpedagogiske tjenestene har kompensert for med økt kontakt via telefon og teams. I noen tilfeller er erfaringen at dette har vært en effektiv og tidsbesparende måte å opprettholde et tilbud på, men undersøkelsen viser også at slik kommunikasjon er mindre egnet i oppfølgingen av brukere og foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn. Det fremkommer også at det er et problem at ikke alle brukergrupper har tilgang på digitalt utstyr. Deloitte mener det er svært uheldig at tjenestene i starten av pandemien ikke klarte å følge opp disse brukergruppene på en god måte, og mener det er viktig at det blir gjennomført risikovurderinger som gir oversikt over hvilke konsekvenser nedstenging av skoler og barnehager kan ha for disse gruppene og hvilke tiltak som er mulig å iverksette.

Tilbudet til PP-tjenesten, som har ansvar for å utrede og skrive sakkyndige vurderinger av barn, var redusert i starten av pandemien. Under nedstengingen var det ikke mulig å gjennomføre fysiske utredninger og møter med barn, og som følge av dette opplevde både ledere og ansattrepresentanter at det var lavere kvalitet i de sakkyndige vurderingene til PP-tjenesten. Deloitte mener det er positivt at tjenesten fant alternative måter å gjennomføre sakkyndige vurderinger på, men understreker at det er viktig å redusere omfanget av dette i størst mulig grad. Det er også viktig å følge opp barna som er vurdert uten fysiske observasjoner, møter eller deltakelse, for å vurdere om tilbudet som er gitt er riktig, men også for å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barna i samsvar med regelverket. Videre viser undersøkelsen av det i en stor andel av sakene har vært ventetid på saksbehandling på de sakkyndige vurderingene på over tre måneder. Dette fremstår som et resultat av smittevernstiltak, men også generelle kapasitetsproblemer i PP-tjenesten. Selv om PP-tjenesten ikke har en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, fremgår det av Udirs veileder at dette må styres av barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter. Dette kan føre til at en saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Undersøkelsen viser at fagsentrenes tilbud om spesialpedagogisk hjelp i barnehager var vanskelig å gjennomføre i starten av pandemien. Under nedstengingen var det barn som ikke fikk spesialpedagogisk hjelp, til tross for vedtak. Rett etter nedstengingen var det videre en utfordring at barnehager ikke har ønsket å ta imot spesialpedagoger, og at enkelte spesialpedagoger selv fryktet å dra i barnehager på grunn av frykt for å spre smitte. Det er svært viktig at kommunen også når det gjelder gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, gjennomfører risikovurderinger som tydeliggjør konsekvenser av eventuell stenging for tjenesten og hvilke kompensierende tiltak som skal iverksettes slik at konsekvensene blir redusert så mye som mulig. Videre viser undersøkelsen at for å trygge ansatte og brukere har den spesialpedagogiske hjelpen blitt organisert i bolker slik at spesialpedagoger besøker barnehager over lengre perioder, og dermed ressurser antall nærkontakter over tid. Selv med organiseringen der de ansatte jobber i bolker, har ansatte i tjenestene betydelig flere nærkontakter enn folk flest. Samtidig innebærer denne måten å jobbe på at en del barn ikke får oppfølging like ofte som

før, og Deloitte vil derfor understreke viktigheten av å ha system som sikrer at det blir fulgt opp og registrert hvordan denne organiseringen påvirker barnas progresjon og utvikling.

Undersøkelsen viser at det har vært vanskelig for syns- og audiopedagogisk å gi et digitalt tilbud til sine brukere. Tjenesten har likevel klart å gi et tilbud til barn og unge under pandemien, men under og rett etter nedstengingen var tilbudet preget av at barnehager ikke ønsket å ta imot ansatte fra syns- og audiopedagogisk senter. Deloitte mener at det er viktig at kommunen jobber for å finne alternative måter å nå ut til brukere av syns- og audiopedagogisk senter under en ny eventuell nedstenging, ettersom det er vanskelig for denne brukergruppen å bruke digitale verktøy.

Under pandemien har **informasjonen** om spesialpedagogiske tjenester til brukere i stor grad blitt gitt av skoler og barnehager. PP-tjenesten og fagsentrene har også tatt direkte kontakt med foresatte ved behov, og mye av informasjonen har blitt gitt via telefon. Undersøkelsen viser at de fleste lederne og ansattrepresentantene mener at tjenestene har lyktes med å gi god informasjon om spesialpedagogiske tjenester under pandemien, men kommunikasjon med minoritetsspråklige har vært vanskelig. Deloitte understreker at det er viktig at kommunen arbeider for å etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon.

Undersøkelsen viser at det er flere felles **læringspunkt** for avdelingene i de spesialpedagogiske tjenestene, slik som rask omstillingsvilje, positive erfaringer med digitalisering av tjenester, tydelig informasjon og viktigheten av beredskapsplaner og gode risikovurderinger. Deloitte understreker at dette er viktige læringspunkt å følge opp videre, for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19. Deloitte mener at det er viktig at det blir lagt til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av avdelinger og tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring for flest mulig. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

# Innhold

1	Innledning	7
2	Om tjenesteområdet	10
3	Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?	12
4	Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?	15
5	Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?	17
6	Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne?	25
7	Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?	27
8	Konklusjon og anbefalinger	29
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	32

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en **forvaltningsrevisjon av spesialpedagogiske tjenester under covid-19 pandemien i Bergen kommune**. Prosjektet er en av flere rapporter knyttet til hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under covid-19 pandemien. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i **Bergen kommune** i sak 64/20 2. september 2020.

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under COVID-19 pandemien. Denne delrapporten omhandler tilbudet innen spesialpedagogiske tjenester.

- Var spesialpedagogiske tjenester tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?
- Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?
- Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet? Har spesialpedagogiske tjenester sikret et tilstrekkelig tilbud under pandemiperioden for brukerne, herunder lovpålagte oppgaver?
- Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne?
- Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

Formålet er å gi en overordnet beskrivelse av hvordan de spesialpedagogiske tjenestene har blitt påvirket av pandemien og hvordan tjenestene har blitt utført, basert på hvordan ledere og ansattrepresentanter har opplevd dette. Mandatet har ikke vært å gi en detaljert beskrivelse av alle sider ved håndteringen av pandemien og gjennomgang av bekreftende dokumentasjon. Denne rapporten, sammen med de andre delrapportene, skal gi et overordnet bilde over kommunens håndtering og hva som er de viktigste læringspunktene.

## 1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet januar til mars 2021.

Formålet med denne revisjonen var å fange opp hvordan ledere, ansatte og brukere av tjenestene opplevde tilbudet under pandemien. Undersøkelsen bygger derfor i all hovedsak på intervju med ledere og ansatte i tjenestene. Revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata.

### 1.3.1 Intervju

Deloitte har intervjuet utvalgte personer i Bergen kommune som er involvert i arbeidet med spesialpedagogiske tjenester. Det er gjennomført intervju med etatsdirektør og de fire lederne for de pedagogisk-psykologiske sentrene (PPS). I tillegg er det gjennomført intervju med avdelingsledere og ansattrepresentanter fra underavdelinger i de pedagogisk-psykologiske sentrene (PP-tjenesten og fagsentrene). I PP-tjenesten er to avdelingsledere og to ansattrepresentanter intervjuet. I de pedagogiske fagsentrene er tre avdelingsledere og to ansattrepresentanter intervjuet. Det er også gjennomført ett intervju med leder for syns- og audiopedagogisk senter. Totalt er det gjennomført 15 intervjuer. De fleste intervjuene er gjennomført på en strukturert måte med faste spørsmål som ble stilt til alle.

### 1.3.2 Verifiseringsprosesser

Rapportutkast er sendt til etatsdirektør for verifisering og rapporten er justert på bakgrunn av tilbakemeldinger. Høringsutkast av rapporten er sendt til byråd for høring. Byrådets høringsuttalelse er lagt ved rapporten i vedlegg 1.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. Rettsregler har blitt gjennomgått og er benyttet som revisjonskriterier. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet barnehageloven og opplæringsloven.

### 1.4.1 Lov og regelverket

Lov om vern mot smittsomme sykdommer viser til i § 1-5 at smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at tiltakene må være vurdert som nødvendig for å forebygge eller motvirke smittespredning, men tiltaket skal være så lite inngripende som mulig. Den helsemessige nytten av tiltaket må stå i forhold til tiltakets øvrige samfunnsmessige konsekvenser. Det må altså gjøres vurderinger av nytten ved tiltaket opp mot de negative konsekvensene eller belastningen tiltaket medfører. Lokale tiltak som har liten smitteverneffekt, men som har negative konsekvenser for privatpersoner, næringslivet og offentlig tjenesteyting, vil være problematiske.

Kapittel 7 i barnehageloven omtaler barns rett til **spesialpedagogisk hjelp**. I § 31 står det at barn under opplæringsplikt alder har rett til spesialpedagogisk hjelp, og at formålet med hjelpen er å gi støtte og hjelp i utviklingen av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. § 31 og § 37 viser til at det er kommunens ansvar å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp og å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud. § 32 viser til at det spesialpedagogiske tilbudet skal, så langt som mulig, utformes i samarbeid med barnet og dets foresatte.

§ 33 i barnehageloven omtaler kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste sitt ansvar. Her står det:

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste er sakkyndig instans i saker om spesialpedagogisk hjelp. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal bistå barnehagen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å tilrettelegge barnehagetilbudet for barn med særlige behov.

Før kommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det som omtalt i § 34 foreligge en sakkyndig vurdering av om barnet har særlige behov for spesialpedagogisk hjelp. Vurderingen utarbeidet av kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste, og skal utrede og ta standpunkt til blant annet:

- a) om det foreligger sen utvikling og lærevansker hos barnet
- b) realistiske mål for barnets utvikling og læring
- c) om barnets behov kan avhjelpes innenfor det ordinære barnehagetilbudet
- d) hvilken type hjelp og organisering som vil bidra til barnets utvikling og læring
- e) hvilket omfang av spesialpedagogisk hjelp som er nødvendig, og hvilken kompetanse de som gir hjelpen bør ha

Som omtalt i § 35 er det kommunen eller fylkeskommunen sitt ansvar å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtaket skal inneholde informasjon om hva hjelpen går ut på, hvor lenge hjelpen skal vare, timeomfang på hjelpen, organisering av hjelpen, hvilken kompetanse de som gir hjelpen skal ha og tilbud om foreldrerådgivning.

I opplæringsloven fremgår bestemmelser om elevers rett til **spesialundervisning** i skolen. I kapittel 5, § 5-1 omtales elevers rett til spesialundervisning, og i § 5-3 henvises det til at det er kommunen eller fylkeskommunens ansvar å gjøre vedtak om spesialundervisning etter at det foreligger en sakkyndig vurdering. § 5-6 viser til at alle



kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som skal hjelpe skolen med å følge opp elever med særlige behov, og skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering.

26. mai 2020 kom det en midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. I lovens kapittel 2 presenteres tilpasninger i barnehageloven. Der står det følgende i § 2, bokstav b:

Barnehageeiere kan bare gjøre tilpasninger i tilrettelegging som følger av enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring med hjemmel i barnehageloven kapittel V A dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på barnets beste. Det kan også tas hensyn til tilgangen på pedagogisk personale og nødvendig utstyr. Når det er forsvarlig, kan kommunen fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring uten at det gjennomføres sakkyndig vurdering.

Tilsvarende omtales midlertidige endringer i opplæringsloven i kapittel 3. I § 8, bokstav b, omtales kommuner og fylkeskommuners rett til å fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelagt av opplæring uten at det først er gjennomført en sakkyndig vurdering.

Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste har ikke en frist for å utarbeide en sakkyndig vurdering og skrive et vedtak for spesialpedagogisk hjelp. Forvaltningslovens § 11a sier imidlertid at:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Udirs veileder for spesialundervisning tolker og beskriver praksis for forsvarlig saksbehandlingstid:

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. (...) I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid. I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for PP-tjenesten. Når enkeltvedtaket er gjort, skal parten informeres «så snart som mulig».

I opplæringsloven fremgår bestemmelser om elevers rett til spesialundervisning i skolen. I kapittel 5, § 5-1 omtales elevers rett til spesialundervisning, og i § 5-3 henvises det til at det er kommunen eller fylkeskommunens ansvar å gjøre vedtak om spesialundervisning etter at det foreligger en sakkyndig vurdering. § 5-6 viser til at alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste som skal hjelpe skolen med å følge opp elever med særlige behov, og skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering.

26. mai 2020 kom det en midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringsloven og friskoleloven for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. I lovens kapittel 2 presenteres tilpasninger i barnehageloven. Der står det følgende i § 2, bokstav b:

Barnehageeiere kan bare gjøre tilpasninger i tilrettelegging som følger av enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp eller tegnspråkopplæring med hjemmel i barnehageloven kapittel V A dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på barnets beste. Det kan også tas hensyn til tilgangen på pedagogisk personale og nødvendig utstyr. Når det er forsvarlig, kan kommunen fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring uten at det gjennomføres sakkyndig vurdering.

Tilsvarende omtales midlertidige endringer i opplæringsloven i kapittel 3. I § 8, bokstav b, omtales kommuner og fylkeskommuners rett til å fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelagt av opplæring uten at det først er gjennomført en sakkyndig vurdering.

## 2 Om tjenesteområdet

### 2.1 Organisering

Etat for spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune er organisert under Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett (BBSI). Etatsadministrasjonen er ledet av etatsdirektør og en stab bestående av rådgiver med barnehagefaglig kompetanse, rådgiver med skolefaglig kompetanse, økonomi- og personalrådgivere, samt områdeleder som avdelingsledere rapporterer til. Etaten har ansvar for åtte underliggende resultatenheter som gir spesialpedagogiske tjenester, og skal sammen med Etat for skole og Etat for barnehage drifte og utvikle kommunens spesialpedagogiske tjenester. Ansvarsoppgavene til etaten innebærer blant annet å iverksette sentrale og lokale politiske vedtak, og å drive kompetanseutvikling og kvalitetsutvikling av tjenester og forvaltning på det spesialpedagogiske feltet.

Fire av resultatenheter som ligger under Etat for spesialpedagogiske tjenester er **pedagogisk-psykologiske sentre** (PPS). Sentrene er delt inn etter byområder: Sør, Sentrum, Vest og Nord, og hvert byområde ledes av en PPS-leder. Hvert pedagogisk-psykologisk senter har underavdelinger som består av PP-tjenesten (PPT) og pedagogiske fagsentre. **PP-tjenesten** skal sikre at barn og unge med behov for spesialpedagogisk hjelp i barnehage eller skole får et tilpasset tilbud, og har ansvar for å utrede barn som er henvist til tjenesten og skrive sakkyndige vurderinger som vurderer om barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. De **pedagogiske fagsentrene** utfører spesialpedagogiske hjelp i barnehager etter at et barn har fått vedtak om hjelp.<sup>1</sup> De pedagogiske fagsentrene har også lavterskeltilbud hvor barnehager kan ta kontakt for rask veiledning rundt ulike utfordringer i hverdagen.

**Syns- og audiopedagogisk tjeneste** (SAPT) inngår som en egen resultatenhet under etaten. Tjenesten er et interkommunalt samarbeid mellom alle kommunene i tidligere Hordaland, samt Vestland fylkeskommune. De ansatte jobber i Bergen kommune under Etat for spesialpedagogiske tjenester. Syns- og audiopedagogisk senter har ansvar for å gi hjelp og råd til brukere med hørsels- eller synsproblem, og bidrar også med tilrettelegging i barnehage- og skolesituasjoner for barn og unge med behov for det. Henvisningene til tjenesten kommer fra institusjoner, fagpersoner og brukere.

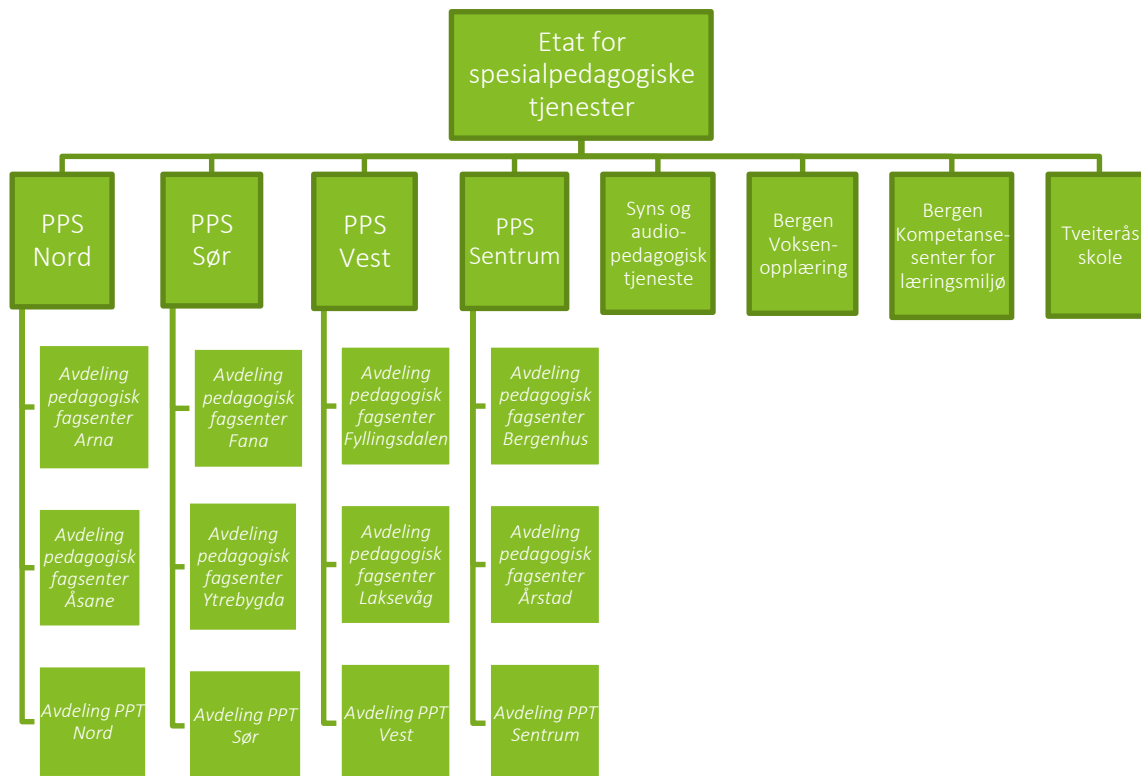
I etat for spesialpedagogiske tjenester inngår også **Tveiterås skole** og **Bergen kompetansesenter for læringsmiljø** (BKL) som ivaretar kommunens tilbud til barn og unge med lærevansker eller samhandlingsvansker. **Bergen voksenopplæring, skole og kompetansesenter**, som gir pedagogiske tjenester til voksne, er også en del av etaten.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Fra etaten blir det opplyst at ansatte jobber unntaksvis på fagsentre også opp mot skoler. I tiltaket «følge over i skole», er det satt av midler til at enkeltbarn kan ha med seg medarbeidere fra fagsentre i oppstartsperioden i skolen. Dette tiltaket var betydelig forsterket sommeren 2020 gjennom bystyrets kunnskapspakke 1. Det forekommer også at medarbeidere i fagsentre med metodisk spisskompetanse gir opplæring til ansatte i skoler.

<sup>2</sup> Tveiterås skole, Bergen kompetansesenter for læringsmiljø og Bergen voksenopplæring, skole og kompetansesenter er ikke omfattet av denne revisjonen. Tilbudet til sårbare barn på forsterkede skoler som Tveiterås skole omtales likevel kort i kapittel 5.6. Skoler med forsterket tilbud omhandles ellers i forvaltningsrevisjonen av elevenes læringsutbytte og læringsmiljø under Covid-19 pandemien (2021). Her inngår tre slike skoler i datagrunnlaget.

Figur 1: Organisering av spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune



# 3 Var tjenesten tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbudet til brukerne under pandemien?

*Spesialpedagogiske tjenester var ikke forberedt på å sikre tilbudet til brukerne da pandemien startet. Tjenesten manglet pandemiplaner og risikovurderinger av pandemier både på etats- og enhetsnivå. I tillegg manglet tjenesten digitalt utstyr og tilgang på fagsystemer under nedstengingen, noe som gjorde det vanskelig å sikre et tilstrekkelig tilbud til brukere tidlig i pandemien.*

## 3.1 Beredskapsplaner og risikoanalyser

Etat for spesialpedagogiske tjenester hadde ikke en beredskapsplan som omhandlet pandemi eller risikovurderinger knyttet til en pandemi på etatsnivå da pandemien brøt ut i mars 2020. Etatsdirektør forteller at etaten heller ikke i løpet av pandemiperioden har utarbeidet overordnede beredskapsplaner for etatens virksomhet. Etatsdirektør opplyser at risikoanalyser i hovedsak skal gjøres på enhetsnivå, men at etaten ikke har verktøy som veileder eller hjelper enhetene til å utarbeide risikovurderinger.

Av intervjuene går det frem at det ikke forelå beredskapsplaner eller risikovurderinger knyttet til en pandemi i forkant av nedstengingen på enhetsnivå blant PPSene, fagsentrene eller PP-tjenesten. PPS- og avdelingsledere opplyser at de hadde risikoanalyser for krisesituasjoner, generelle sykdomsutbrudd og HMS-relaterte situasjoner. Det blir vist til at disse risikoanalysene var eldre planer som var skriftlig dokumentert, men samtidig dokument som i liten grad var tydelige for andre enn verneombud og arbeidsmiljøgruppen.

I intervjuene ble det ikke systematisk spurt om avdelingene har utarbeidet risikoanalyser eller beredskapsplaner underveis i pandemien, men noen PPS- og avdelingsledere oppga likevel at de under pandemien har gjort risikoanalyser av blant annet hvordan tjenestene skal organiseres og hvordan smitte kan hindres. Etatsdirektør forteller at risikovurderingene på enhetsnivå har handlet om hvordan tjenesten kan opprettholde et tilbud uten stor smitterisiko, unngå at medarbeidere beveger seg for mye mellom barnehager og skoler, samt bruk av hjemmekontor versus arbeid på kontorarbeidsplass. Andre sentrale tema har vært bruk av alternativ kommunikasjon, håndtering av fravær og vikarløsninger.

Etatsdirektør forteller at han hadde lite kapasitet til å følge opp hvilke risikovurderinger som ble gjort på enhetsnivå under nedstengingen fordi han ble lånt ut til Etat for helse for å drive luftveisklinikker fra 12. mars. I de to månedene etatsdirektør var lånt ut, var områdeleder fungerende etatsdirektør. I denne perioden ble det på etatsnivå laget en risikoanalyse på oppdrag fra kommunaldirektør ved byrådsleders avdeling, som omhandlet tiltak under pandemien. Risikoanalysen skulle ligge til grunn for alle tiltak og videre arbeid med lokale risikoanalyser på enhetsnivå under pandemien, men etatsdirektør opplyser at den i liten grad ble brukt utover dette innledende arbeidet.

Etatsdirektør opplyser at selv om etaten under pandemien ikke har samlet inn eller systematisk gjennomgått risikoanalyser fra enhetene, har de arbeidet systematisk med håndtering av pandemien på andre måter. På ukentlige ledermøter har håndtering av pandemien vært et hovedtema, der store deler av tiden har blitt brukt til

å drøfte og vurdere tjenestens balansering mellom nasjonale og lokale smitteverntiltak opp mot føringer på at tjenester til sårbare barn og unge skal være prioritert.

Det blir videre opplyst at det har blitt etterspurt og bekreftet i ledermøtene at ROS-analyser har blitt gjennomført ute i enhetene, og at det i ledermøtene har kommet frem at det lokalt har vært gode prosesser på å involvere medarbeidere i dette arbeidet. Selv om etaten i liten grad har blitt brukt skjematisk risikoanalyse i dette arbeidet, og få konklusjoner er nedfelt skriftlig i kvalitetssystemet, opplyser etatsdirektør at viktige risikoområder og tiltak vært gjenstand for regelmessig og systematisk oppfølging i ledermøtene.

Selv om etat for spesialpedagogiske tjenester ikke har hatt beredskapsplaner eller system for å justere beredskapsplaner kontinuerlig under pandemien, har opplyser etatsdirektør at det har blitt gitt veiledning til ansatte om oppfølging av smittesituasjoner og prioritering av tilbud gjennom dialog i ledermøter og mailkorrespondanse (se kapittel 5.1 for mer informasjon).

Etter oppdrag fra byrådsleders avdeling er det satt i gang et samarbeid mellom Byrådsavdeling for barnehage, skoler og idrett (BBSI), byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig (BASB) og byrådsavdeling for kultur, mangfold og likestilling (BKML) om å utarbeide en samlet risikoanalyse for sårbare barn og unge sett i lys av pandemiens og smitteverntiltakenes konsekvenser. Risikoanalysen er ikke et vedtatt dokument, men en anbefaling til kommunaldirektør med innspill og spørsmål som etatene skal jobbe videre med. I risikoanalysen pekes det på kortsiktige og langsiktige tiltak for å ivareta sårbare barn. Av kortsiktige tiltak nevnes det å prioritere et åpent tilbud til barn og unge så langt det lar seg gjøre, sikre lokaler til tjenester som har behov for arealutvidelse, videreutvikle tilbudet av digitale tjenester og øke kapasiteten i ordinære hjelpetilbud. Av langsiktige tiltak pekes det på å opprette faste strukturer for samarbeid mellom tjenester for barn og unge, hindre tilbakefall og styrke tiltak til barn og unge som med sammensatte og langvarige behov, samt å gjøre helsefremmende fritidstilbud mer robuste.

### 3.2 Mangel på digitalt utstyr

Både avdelingsledere og ansattrepresentantene forteller at de ikke hadde mulighet til å gi et forsvarlig tilbud til brukere i starten av pandemien fordi de manglet PC-utstyr og tilgang på fagsystem. Det pekes på at det har vært et skille mellom tilgangen på utstyr blant de ulike faggruppene. Ansatte i PP-tjenesten, som hadde PCer fra før, kom raskt i gang med å jobbe hjemmefra. Det tok lenger tid å få på plass PCer for utøvende spesialpedagoger på fagsentre. Spesialpedagogene jobber til vanlig ute i barnehagene, og kommer innom kontoret for å bruke PCer ved behov. Spesialpedagogene hadde derfor ikke eget utstyr som de kunne bruke under nedstengingen, og etaten har hatt behov for å kjøpe inn nytt utstyr. Etatsdirektør har signalisert at enhetene kan kjøpe inn nødvendig utstyr uten økonomiske begrensninger, men at det må vurderes lokalt hos hver enhet hvem som har behov for utstyr. I perioder har det imidlertid vært vanskelig å få tak i PCer og skjermer fra utsolgte leverandører.

Manglende utstyr har påvirket tilbudet til brukere, særlig under nedstengingen hvor all veiledning og utredning foregikk digitalt. Ansatte som manglet PCer, hovedsakelig utøvende spesialpedagoger i barnehager, hadde i denne perioden ikke mulighet å gjennomføre jobben sin. De ble satt til å lese seg opp for å utvikle egen kompetanse, forberede seg til senere arbeid eller lage planer, men det pekes på at flere ikke fikk unyttet tiden sin til det fulle. Videre har også intern samhandling blitt påvirket av mangelen på utstyr. Flere ansatte måtte bruke privat PC eller mobil under nedstengingen, og enkelte har ikke kunne delta på teams-møter fordi de har manglet eller hatt for gammelt utstyr.

Det er ulike erfaringer med hvor problematisk mangelen på digitalt utstyr har vært. Selv om de fleste enhetene oppgir at det var for få PCer i starten, mener noen PPS-ledere at det har vært tilstrekkelig til å prioritere ansatte med størst behov, mens andre peker på at de bare hadde halvparten av alle nødvendige PCer. De fleste enhets- og avdelingslederne har hatt nok utstyr fra tidlig høst 2020 og utover, men en leder på et fagsenter viser til at fortsatt (per mars 2021) mangler omtrent 30 av 50 ansatte på avdelingen PC-utstyr. Det vises til at dette vanskeliggjør både ledelse og intern kommunikasjon.

Muligheten til å sikre tilbudet til brukere under nedstengingen ble også påvirket av manglende tilgang på tjenestens fagsystem. En PPS-leder forteller at de fikk tilgang til hjemmekontorløsning og fagsystem samme dag

som nedstengingen, men at ordningen kollapset på kommunenivå og var ikke i funksjon før etter to-tre uker. Tilsvarende oppgir de fleste enhetene at det tok noen uker før fagsystem og hjemmekontorløsning var på plass. En avdelingsleder forteller at de som manglet tilgang til fagsystem eller PCer den første perioden måtte lese e-post på telefonen og fikk her tilsendt oppgaver de kunne gjennomføre. En PPS-leder poengterer likevel at tilgang til fagsystemet ikke kunne vært på plass tidligere, fordi systemet med tilganger er så kostbart at man ikke kan forsvare å ha det bare i tilfelle det skulle bli behov for det, siden tjenesten i liten grad bruker hjemmekontor under normale omstendigheter. Samtidig blir det i intervjuene vist til at manglende tilgang gjort det vanskelig, om ikke umulig, for mange å gi brukere et tilbud de første ukene av pandemien.

### 3.3 Vurdering

Spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre tilbud til brukerne da covid-19 pandemien brøt ut i mars 2020. Data fra undersøkelsen viser at etaten og enhetene ikke hadde beredskapsplaner og risikoanalyser som vurderte forhold knyttet til en pandemi i forkant av nedstengingen, kun risikovurderinger knyttet til andre krisesituasjoner og generelle sykdomsutbrudd. Det er naturlig at ikke alle potensielle risikoer er dekket med tiltak i en beredskapsplan utarbeidet forut for pandemien.

I undersøkelsen kommer det frem at håndtering av pandemien vært et hovedtema på ukentlige ledermøter, og at store deler av tiden her har blitt brukt til å drøfte og vurdere tjenestens balansering mellom nasjonale og lokale smitteverntiltak opp mot føringer på at tjenester til sårbare barn og unge skal være prioritert. Dette bidrar etter Deloitte vurdering til at viktig informasjon om risiko og konsekvenser for tjenestene som følge av pandemien når etatsledelsen. Revisjonen mener likevel at etaten bør gi retningslinjer til enhetene om hvordan risikoanalyser bør gjennomføres for å sikre at risiko, konsekvenser og tilhørende kompenserende tiltak blir identifisert, dokumentert og dermed gjort tydelig.

I starten av pandemien utarbeidet etaten en risiko- og konsekvensanalyse knyttet til spesialpedagogiske tjenester, men undersøkelsen viser at denne ble lite brukt eller fulgt opp under pandemien. Deloitte mener det også på etatsnivå er hensiktsmessig å gjennomføre jevnlig overordnede risikovurderinger og identifisere tilhørende konsekvenser og tiltak. Deloitte mener det er viktig at det blir gjennomført dokumenterte risikoanalyser av konsekvensene av ulike tiltak for alle tjenester og sårbare grupper, og for de ansattes arbeidssituasjon, for å få oversikt og dermed å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å ivareta kritiske behov. Det bør hentes innspill fra både tjenestene (ulike nivå), samarbeidsparter og brukere.

Undersøkelsen viser videre at etaten ikke har hatt nok digitalt utstyr i starten av pandemien. Deloitte mener at det er uheldig at etatens mangel på digitalt utstyr har påvirket hvilket tilbud det har vært mulig å gi til brukerne under nedstengingen.

## 4 Hvordan har etterspørselen etter tjenester vært i perioden, og hva har påvirket denne?

*Spesialpedagogiske tjenester opplevde lavere etterspørsel fra brukere i starten av pandemien. Dette skyldes både at tjenesten var mindre tilgjengelig, men også at barnehager ikke hadde kapasitet til å be om, eller mulighet til å få gjennomført spesialpedagogisk hjelp. Fra mai og utover har etterspørselen økt, særlig for fagsentrene og deres arbeid med å gi spesialpedagogisk hjelp i barnehager. Dette er blant annet en konsekvens av at barn ikke fikk spesialpedagogisk hjelp under nedstengingen og at det er flere sårbare barn enn tidligere.*

### 4.1 Etterspørsel etter PP-tjenestens tilbud om utredning av barns behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

I starten av pandemien fikk PP-tjenesten færre henvisninger enn normalt om å utrede barns behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning og om å skrive sakkyndige vurderinger. Den lave etterspørsel forklares med at skolene og barnehagene ikke hadde kapasitet til å ta imot eller etterspørre hjelp, ettersom det var mye jobb med å organisere smittevern og nye rutiner.

Fra mai og utover mener de fleste ledere og ansattrepresentanter i PP-tjenesten at etterspørselen fra brukere har vært uendret sammenlignet med en normalsituasjon. Selv om tjenesten merker at flere barn og unge har strevd under pandemien, pekes det på at dette handler mer om psykisk helse enn behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Representanter fra PP-tjenesten mener at deres tjeneste får henvisninger uavhengig av situasjon, ettersom tjenesten det alltid er barn som trenger spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging.

Samtidig peker enkelte på en økning i behovet for sakkyndige vurderinger. En ansattrepresentant forteller at det har vært en økning i sakkyndige vurderinger i bydeler med dårlige sosioøkonomiske forhold, og forklarer dette med at flere barn har hatt dårlige forhold hjemme under pandemien, samt at etterspørselen var lavere enn normalt på våren 2020.

### 4.2 Etterspørsel fra fagsentrenes brukere om spesialpedagogisk hjelp

Avdelingsledere og ansattrepresentanter fra fagsentrene har hatt ulike erfaringer med etterspørsel etter spesialpedagogisk hjelp i starten av pandemien. Enkelte oppgir at de opplevde større etterspørsel enn normalt under nedstengingen, og at de ga digital hjelp og veiledning til foresatte og barnehagepersonale fra hjemmekontor siden barnehager var stengt. Samtidig viser andre til at de hadde lavere etterspørsel etter tilbud om spesialpedagogisk hjelp enn normalt under nedstengingen. Dette blir forklart med at barn med spesialpedagogiske behov eller atferdsvansker hadde nytte av de strenge reglene som gjaldt for barnehagene våren 2020. Små kohorter, kortere dager, samt en strukturert og forutsigbar hverdag har gjort det enklere for barn som strever.

Fra mai og utover har etterspørselen vært større enn vanlig, og det pekes på flere forklaringer. En avdelingsleder mener etterspørselen skyldes en økning i vedtak om spesialpedagogisk hjelp til barn fra 0-6 år, og at dette kan

sees i sammenheng med den lave etterspørselen under nedstengingen. Barn som hadde nytte av å være i små kohorter under nedstengingen, har fra mai og utover igjen opplevd en mer stressende hverdag hjemme og i barnehagen, noe som gjør at etterspørselen og behovet for spesialpedagogisk hjelp har økt.

Avdelingsledere og ansattrepresentanter peker også på at mindre kohorter og tettere voksenkontakt i barnehagen har gjort det lettere for barnehageansatte å se problemer tidligere hos barn. Flere opplever også at barnehagene strever mer med lav bemanning under pandemien, samtidig som de har flere barn som oppleves som sårbare etter nedstengingen. Dette har medført et økt behov for fagsentrene lavterskeltilbud, som gir veiledning i små og store saker uten behov for henvisning.

Det vises også til at en del barn ikke fikk spesialpedagogisk hjelp under nedstengingen, selv om de hadde vedtak på det, siden spesialpedagogene ikke fikk komme til barnehagene. Fagsentrene har fryktet at progresjonen til disse barnas ville flate ut som en følge av dette, og det pekes på at disse barnas behov for spesialpedagogisk hjelp kan ha blitt tydeligere på grunn av manglende stimulering under pandemien. Etatsdirektør peker på at omfanget av spesialpedagogisk hjelp har økt gradvis også de fem siste årene, både når det gjelder sakkyndige vurdering og tjenester, men at omfanget av tjenestene (antall timer spesialpedagogisk hjelp) øker mest.

Ansattrepresentanter forteller at tjenesten har begrenset mulighet og kapasitet til å følge opp den økte etterspørselen fra barnehagene. Siden tjenesten er ambulerende, og de ansatte vanligvis er innom mange barnehager i løpet av en dag, har smittevernstiltakene lagt begrensninger på hvor mange steder de ansatte kan være innom. Dette har medført at det er vanskelig for fagsentrene å møte den økte etterspørselen.

### 4.3 Syns- og audiopedagogisk senter

Leder av syns- og audiopedagogisk senter forteller at etterspørselen etter tjenestens tilbud har vært lavere enn vanlig under nedstengingen. Dette skyldes at deler av spesialisthelsetjenesten har vært nedstengt, og at det derfor ikke har vært mulig for brukere å få henvisning derfra videre til syns- og audiopedagogisk senter. Fra mai og utover oppleves etterspørselen som uendret.

### 4.4 Vurdering

Undersøkelsen viser at Covid-19 har påvirket etterspørselen etter spesialpedagogiske tjenester. Etterspørselen etter sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten var lavere i starten av pandemien da skoler og barnehager var stengt, og har deretter stort sett vært uendret. Etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp og veiledning fra fagsentrene har variert under nedstengingen. Mens noen peker på økt etterspørsel, og har gitt digital veiledning og hjelp, opplever andre lavere etterspørsel som følge av at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp hadde nytte av kohorter og korte dager i barnehagene. Fra sommeren 2020 har imidlertid etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp fra fagsentrene økt. Det blir i undersøkelsen pekt på at en mulig årsak til dette er at antall sårbare barn har økt, men fra etatsledelsen blir det samtidig vist til at omfanget av spesialpedagogisk hjelp har økt gradvis også de fem siste årene, og at de ikke har grunnlag for å si at økningen fra 2019 til 2020 skyldes pandemien.



## 5 Hvordan har covid-19 tiltakene påvirket gjennomføring av tjenestetilbudet?

*Flere ledere og ansatte har savnet tydeligere kommunikasjon og retningslinjer om smittevern. De spesialpedagogiske tjenestene har i enkelte perioder ikke klart å sikre et tilstrekkelig tilbud, og har til dels forsøkt å kompensere for dette ved hjelp av digitale løsninger. Ledere og ansattrepresentanter opplever at det er lavere kvalitet i de sakkyndige vurderingene til PP-tjenesten under pandemien fordi det ikke har vært mulig å gjennomføre fysiske utredninger og møter med barn. Det har heller ikke vært mulig for spesialpedagoger å gi fullverdig spesialpedagogisk hjelp som følge av stengte barnehager. Etter hvert har de spesialpedagogiske tjenestene normalisert seg, men den spesialpedagogiske hjelpen har gjennom hele pandemien vært omorganisert i «bolker» for å trygge ansatte og forhindre smitte.*

### 5.1 Føringer fra etatsledelsen

Ledelsen i etaten og byrådsavdelingen har formidlet at de spesialpedagogiske tjenestene skal prioritere lovpålagte oppgaver under pandemien. Dette inkluderer å skrive sakkyndige vurderinger og å gi pedagogisk hjelp. Av intervju går det frem at det ut over dette har det vært lite overordnet styring med hensyn til hvordan tjenestene skal tilpasse seg pandemien, men ledelsen har tydelig kommunisert at tjenestene skal leveres «som normalt». PPS- og avdelingslederne har fått stort rom til å gjøre prioriteringer og tilpasse virksomheten slik at endringene går minst mulig ut over brukerne.

PPS-lederne har opplevd føringene fra etatsledelsen som uproblematisk, og forteller at det i liten grad har vært behov for tydelig kommunikasjon om prioriteringer. En PPS-leder beskriver det som at «alle skjønner prioriteringen uten at noen trenger å si det, det er bare en del av jobben». Samtidig peker flere avdelingsledere og ansattrepresentanter fra fagsentre og PP-tjenesten på at kommunikasjonen fra ledelsen burde vært tydeligere. Beskjeden om å drive «som normalt» har åpnet for mange spørsmål. Noen har også opplevd det som en krevende ordbruk, ettersom ingenting med pandemisituasjonen har vært normalt.

Uten felles retningslinjer fra etaten, kommunen eller nasjonalt hold, opplever avdelingslederne at de ofte har måtte etterspørre hva som er tillatt og ikke, eller selv finne ut hvordan de skal jobbe. Det vises til at med uklare retningslinjer og stor frihet til å selv gjøre prioriteringer, blir det fort ulik praksis mellom enhetene. Flere ledere forteller at det har vært krevende å omsette generelle retningslinjer til praksis i egen avdeling, slik at de blir forståelig for de ansatte. Særlig ansatte i de ambulerende tjenestene, som fagsentrene som gir spesialpedagogiske tjenester i barnehager, har også fryktet å bli smittet eller smitte andre på jobb. Det har derfor vært vanskelig å få beskjed om å «jobbe som normalt», fordi det oppleves som at smittevern ikke gjelder ansatte i ambulerende tjenester. En leder på et fagsenter viser til høyt antall nærkontakter som et eksempel på en utfordring de står

ovenfor. Ansatte som går mellom barnehager kan til vanlig ha opp mot 150 nærkontakter på en uke, men føringene for de ansatte var likevel å gjennomføre jobben som vanlig, men samtidig ivareta smittevernhensyn. For avdelingen ble det klart at de ikke kunne jobbe som normalt samtidig som de ivaretok smittevern. Selv etter å ha gjort endringer i organiseringen av arbeidet, har fortsatt spesialpedagoger opp mot 30-40 nærkontakter i løpet av en uke. Det blir pekt på at det fortsatt er uklart hvorvidt dette er innenfor retningslinjene. Flere representanter fra fagsentrene påpeker at selv om det har vært presisert fra regjeringshold at tjenesten skal drives som vanlig, har det vært behov for mer konkrete råd knyttet til det å være en ambulerende tjeneste. Etatsdirektør forteller at etaten jevnlig har drøftet hvordan tjenestene kan redusere antall forflytninger mellom enheter, både daglig og ukentlig. Etaten har likevel ikke satt et eksakt «tak» på hvor mange barnehager ansatte kan være innom i løpet av en uke, men omorganiseringer tidsmessig har foregått gjennom lokale drøftinger på enhetsnivå og med den enkelte medarbeider.

Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester forteller at han er klar over at ansatte har ønsket seg tydeligere retningslinjer for arbeidet sitt, men sier at dette har vært vanskelig å gi. Mange ansatte i etat for spesialpedagogiske tjenester sitter hverken på et kontor eller jobber direkte i en barnehage eller skole, noe som har gjort det vanskelig med tydelige retningslinjer. Etatsdirektøren opplyser at etaten derfor har jobbet mye med å tilpasse nasjonale og lokale tiltak til egne tjenester, og at det har vært stort fokus på dialog for å finne måter å håndtere situasjonen på sammen med enhetene. Ukentlige ledermøter har blant annet vært et viktig verktøy for å for å håndtere situasjoner under pandemien. Etatsdirektør forteller at han i ettertid ser at det ville vært hensiktsmessig å samle informasjon og retningslinjer på en digital oppslagstavle i Faghjelpen, som er Bergen kommunes intranett hvor alle kommunale medarbeidere har tilgang.

## 5.2 Bruk av digitale verktøy

De spesialpedagogiske tjenestene opplever at det har vært vanskelig å gi et tilbud som normalt i starten av pandemien, da skoler og barnehager var stengt. Flere peker på at det har tatt tid å finne nye måter å løse oppgavene på i denne perioden, men at frem mot sommeren og utover høsten har driften gradvis blitt mer normal.

Den reduserte muligheten for å være fysisk til stede i barnehager og skoler, særlig i pandemiens første periode, har ført til økt bruk av video og telefon til veiledning, samtaler, konsultasjoner og utredninger. Av intervju går det frem at erfaringene med dette er ulike. Noen avdelingsledere- og ansattrepresentanter forteller at de klarer å være mer tilgjengelige for brukerne på hjemmekontor når mye av tilbudet gis digitalt. De opplever at de blir mer fleksible og erfarer at det er lettere å snakke med travle foresatte eller ansatte i skoler og barnehager. Andre avdelingsledere og ansattrepresentanter peker på at kommunikasjonen blir vanskeligere når det foregår digitalt. Det blir blant annet vist til at det kan være vanskeligere å forstå kroppsspråk og kulturforskjeller i en videosamtale for minoritetsspråklige. Nedstengingen har også medført en økning i behov for telefontolk, men det har vært utfordrende å få tak i dette, særlig i starten av pandemien. Flere erfarer at bruk av telefontolk gjør det vanskeligere for minoritetsspråklige å få med seg nyanser, og øker faren for misforståelser. Det pekes også på at pandemien gjør levekårsutfordringer tydeligere, og at det har vært et problem at barn og foresatte i enkelte byområder ikke har hatt tilgang på digitalt utstyr slik at tjenesten kan gi god informasjon og veiledning.

I intervjuene trekkes det frem at digital kommunikasjon har vært effektivt, tidsbesparende, og muliggjort samarbeid med andre enheter internt i de spesialpedagogiske tjenestene. En ansattrepresentant forteller om bruk av nye digitale samarbeidsmåter, som for eksempel kollegaveiledning på Messenger.

Noen eksterne samarbeidspartnere, som for eksempel skolene, har brukt andre digitale plattformer enn de spesialpedagogiske tjenestene. Dette har gjort det vanskelig for ansatte i spesialpedagogiske tjenester å delta på møter med disse aktørene. Etatsdirektør forteller at i forkant av pandemien var Skype etablert som trygg kommunikasjon, men det pekes på av avdelingsledere at det har vært en utfordring at kommunen ikke hadde gjort risikovurderinger eller avklaringer på hvordan spesialpedagogiske tjenester skulle håndtere taushetsplikt på digitale plattformer i forkant av pandemien. Etatsdirektør opplyser at det i forbindelse med at kommunen innførte Teams som sikker kommunikasjon sommeren 2020, også ble tydeliggjort hvordan taushetsbelagt informasjon skulle behandles. Det ble da vist til prosessbeskrivelser etablert i Etat for barn og familie, og det ble også

kommunisert via kommunens intranett. Etter dette opplever de fleste at kommunikasjon med eksterne samarbeidsaktører er tryggere.

### 5.3 Samarbeid med andre tjenester

Ledere og ansatte i de spesialpedagogiske tjenestene har ulike oppfatninger av samarbeidet med andre tjenester. Enkelte avdelingsledere opplever at det har vært mindre og dårligere samarbeid enn tidligere, noe som fører til flere misforståelser. Det pekes også på at det er lettere å «velge seg bort» fra digitale møter. En del samarbeid har blitt flyttet fra våren 2020 til høsten, særlig samarbeidsmøter om større prosjekter som ikke har hastet. Etatsdirektør forteller også om noe redusert møtevirksomhet. Eksempelvis har det vært en reduksjon i samarbeidsmøter rundt barn, noe som indirekte kan ha påvirket hvilket tilbud barna har fått. Ansvarsgruppemøter har også blitt utsatt eller gjennomført digitalt.

Samtidig peker andre avdelingsledere og ansattrepresentanter på at samarbeidet mellom tjenestene har blitt bedre. Flere opplever at de rekker å delta på flere møter når de foregår digitalt, og at møtene blir mer effektive og strukturerte. Etatsdirektør forteller at internt i etaten har det vært ukentlige ledermøter, noe som kan ha gitt en opplevelse av å være tettere på hverandre. Tilsvarende forteller en avdelingsleder for PP-tjenesten at de har brukt det siste året til å samarbeide mer mellom de fire PP-kontorene i Bergen slik at de i større grad kan drive felles utvikling.

Avdelingsledere og ansattrepresentanter peker også på at også det tverrfaglige samarbeidet har økt, og at det har vært en viktig lærdom å se hvor mange man kan møte og bli kjent med via digitale verktøy. En leder på et fagsenter forteller i intervju at det oppleves som at det er kortere avstand mellom tjenestene og stort fokus på å løse problemstillingene sammen. Dette gjelder både innad i byråsavdelingen, men også med andre tjenester som BUP, Statped og Syns- og audiopedagogisk senter,

### 5.4 PP-tjenesten

PP-tjenesten har som nevnt ansvar for å utrede og skrive sakkyndige vurderinger av hvorvidt barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Under pandemien opplever PP-tjenesten at de har fått tydelige føringer om at de skal prioritere arbeidet med å gjennomføre sakkyndige vurderinger av sårbare barn og unge innenfor smittevernsrestriksjoner. Det vises til at i starten av pandemien var det noe usikkerhet rundt hvordan enhetene skulle jobbe og hvilke oppgaver de skulle gjennomføre, men av intervju går det frem at dette kom raskt på plass.

Til vanlig er ansatte i PP-tjenesten fysisk til stede i barnehager og skoler for å utrede om barn som har blitt henvist til tjenesten har behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Observasjon og kartlegging av barnet danner grunnlaget for den sakkyndige vurderingen PP-tjenesten skriver. Under nedstengingen var det ikke mulig for ansatte i PP-tjenesten å fysisk besøke skoler eller barnehager for å observere barn, men Kunnskapsdepartementet var likevel opptatt av at barn skulle få en sakkyndig vurdering som de hadde rett på. PP-tjenesten fikk derfor beskjed om at i tilfeller de ikke kunne gjennomføre fysiske utredninger, skulle de bygge vurderingene på det materialet de hadde, samt begrunne i de sakkyndige vurderingene hvorfor de ikke hadde observert eller pratet med barnet. Det opplyses også at de sakkyndige vurderingene ble skrevet på bakgrunn av rapportering fra foresatte, barnehager og skoler, og i noen tilfeller etter samtaler med barn over telefon og video.

Selv om tjenesten gjennomførte sakkyndige utredninger under nedstengingen, opplever flere at kvaliteten på utredningene var dårligere enn vanlig. En ansattrepresentant mener at en del av de sakkyndige vurderingene som ble gjort under nedstengingen trolig må vurderes med tiden, ettersom de ikke er et fullgodt alternativ til vanlige utredninger. En avdelingsleder viser også til at å ikke kunne snakke direkte med barn har ført til en nedprioritering av Barnekonvensjonens fokus på barns rett til medvirkning og informasjon.

I intervju blir det opplyst at begrenset mulighet til å snakke med og observere barn under nedstengingen, har gjort en allerede lang saksbehandlingstid i noen bydeler enda lenger. Flere representanter fra PP-tjenesten forteller at det har vært utfordrende å holde saksbehandlingstiden nede. Det vises til at tidligere kunne tjenesten bruke tre måneder på å skrive rapporter, mens under pandemien har dette tatt lenger tid enn dette. Det blir pekt på at selv

om PP-tjenesten ikke har en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, skal det gjennomføre «innen rimelig tid». I Udires veileder for spesialundervisning beskrives «rimelig tid» som innenfor tre måneder. Etatsdirektør opplyser at målet for saksbehandlingstid for sakkyndige vurderinger i PP-tjenesten har vært at 80 prosent av sakene skal være ferdig behandlet innen tre måneder. Tabellen under illustrer samlet andel av ferdigbehandlet saker i 2020 og 2021, og viser at etaten er langt unna å nå dette målet, også før pandemien.

Tabell 1. Andel saker behandlet innen tre måneder i PPSene<sup>3</sup>

Måned	Andel saker
Januar/februar 2020	47%
Mars/april 2020	42%
Mai/juni 2020	19%
Juli/august 2020	15%
September/oktober 2020	19%
November/desember 2020	36%
Januar/februar 2021	34%
Mars/april 2021	28%

Av intervju går det frem at tilgjengelighetene og muligheten til å gjennomføre sakkyndige vurderinger bedret seg fra mai og utover, og de fleste ledere og ansattrepresentanter i PP-tjenesten opplever at tilgjengeligheten på høsten har vært uendret sammenlignet med en normalsituasjon. Tallene i tabellen over viser imidlertid at selv om andel saker behandlet innen tre måneder har økt, er andelen likevel ikke tilbake på nivå med tidlig 2020. Noen utfordringer har likevel påvirket arbeidet. PP-tjenesten har blant annet hatt som retningslinje å ha færrest mulig konsultasjoner med brukere på kontoret. Dette er både for å unngå at brukere må benytte kollektivtrafikk, men også fordi en har manglet tilstrekkelig tilgang til lokaler der det har vært mulig å holde tilstrekkelig avstand. For å holde tilstrekkelig avstand kan de ansatte kun bruke store kontorer, og en PPS-leder forteller at de til vanlig har 40 kontorer, men kun har kunnet bruke 5-6 av dem under pandemien. Etter hvert har enkelte kontor fått et bookingsystem der de kan booke rom til konsultasjoner, og noen har også lånt kontor på skoler og barnehager til konsultasjoner. Selv om brukerne har opplevd det som positivt at PP-tjenesten har kommet til skoler og barnehager for å foreta konsultasjoner, forteller representanter fra tjenesten at det ofte er dårligere forhold til å gjennomføre testing og utredning på disse stedene. Støy, forstyrrelser og manglende lokaler er eksempler som trekkes frem.

Selv om det har vært lite bruk av video i arbeidet med saksutredninger, har en del av PP-tjenestens kontakt med og oppfølging av foreldre og ansatte i skoler og barnehager foregått på video og telefon under pandemien. Bruken av telefon og video som arbeidsverktøy har også medført at PP-tjenesten i større grad har klart å nå barn som vegrer seg for å komme på skolen og som har høyt fravær. Dette er en gruppe som kan være vanskelig å nå, men som tjenesten nå ser nye måter å få kontakt med gjennom teams eller telefon.

PP-tjenestens mulighet til å gjennomføre samtaler med barn og unge, samt behandle søknader og henvisninger, har blitt påvirket av sykdom, karantene og overarbeid blant de ansatte.

<sup>3</sup> Prosentsvarene under gjengir samlet andel saker behandlet innen tre måneder i de fire PPSene, slik de også har blitt rapportert i tertialrapportering og årsmelding for 2020. Revisjonen får opplyst at registrering av saksbehandlingstid ble startet opp våren 2020 og at det hefter noe usikkerhet knyttet til de tidligste tallene ettersom innføringen av registrering ble gjennomført samtidig som pandemien startet.

Flere forteller at perioden har vært psykisk krevende, og det har vært tøft å vite at man ikke klarte å utrede barna med størst behov den første perioden med nedstigning. Fra mai og utover mener de fleste at PP-tjenesten har klart å gjennomføre lovpålagte oppgaver. Samtidig vises det i flere bydeler til at det har bygget seg opp en så stor saksmengde at tjenesten ikke på lang tid har klart å gi et tilstrekkelig tilbud eller holde saksbehandlingstid. Noen mener at pandemien har forsterket utfordringen med lang saksbehandlingstid, mens andre peker på at det har vært en stor utfordring lenge før pandemien.

## 5.5 Fagsentrene

Fagsentrene har som nevnt ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp til barn, samt veilede foresatte og barnehager. Under nedstengingen var det ikke mulig for spesialpedagogene fra fagsentrene å gi veiledning til foresatte i fysiske møter. Spesialpedagogene tok derfor kontakt med foresatte for å høre hvordan de ønsket at tjenesten skulle være tilgjengelig når barnehagene var stengt. Foresatte som ønsket veiledning fikk dette over telefon, video eller Messenger. Det opplyses også om at en del foresatte ikke ønsket digital veiledning, og en PPS-leder forteller at det har vært utfordrende å gi digital veiledning til foresatte i deres bydel, siden bydelen har høy fattigdom og flere mangler nødvendig utstyr og digital kompetanse. Veiledningen til barnehager har også blitt omorganisert. Fagsentrene pleier å veilede ansatte i grupper, noe som har vært særlig i vanskelig i barnehagen. I barnehagen må de ansatte holde seg i sine kohorter, og det er vanskelig å sette inn vikar i kohorten for å få veiledning. Noen fagsentre har derfor flyttet veiledning av ansatte til ettermiddag- og kveldstid.

Under nedstenging var de fleste ansatte på fagsentre på hjemmekontor, men noen inngikk i omsorgstilbudet i barnehagene. Etatsdirektør peker på at noen av de svakeste barna derfor fikk et relativt «normalt» tilbud, i og med at de hadde de vanlige kjente pedagogene og assistentene i barnehagen i denne perioden. Likevel forteller flere representanter fra fagsentrene at muligheten til å gi spesialpedagogisk hjelp til barn i barnehager (Barnehageloven § 31) var lavere enn normalt under og rett etter nedstengingen. I denne perioden hadde ikke barnehager et ønske om eller kapasitet til å ta imot spesialpedagoger fordi de hadde nok med å organisere egen virksomhet under i henhold til smittevernregler. Barnehagene selv deler ikke denne situasjonsforståelsen, og i delrapporten om barnehagens tjenestetilbud i Bergen kommune under covid-19<sup>4</sup> blir det ikke nevnt av barnehageledere at de ikke hadde kapasitet eller ønske om å ta imot spesialpedagoger. Barnehagelederne peker snarere på at det har vært et problem for dem at spesialpedagogene i perioder ikke har vært til stede. Etatsdirektør for spesialpedagogiske tjenester bekrefter at det har vært rapportert i ledermøter at barnehager ikke har ønsket å ta imot spesialpedagoger, men mener også at noen spesialpedagoger kan ha hatt selvpålagte begrensninger siden de ikke har ønsket å dra til barnehager i frykt for å spre smitte.

Flere ledere peker på at barn og unge med vedtak på spesialpedagogisk hjelp, ikke fikk hjelpen de hadde krav på under nedstengingen. Samtidig pekes det i intervju på at lovverket har blitt endret under pandemien. Endringer i barnehageloven tillot endringer i organiseringen av barns tilbud, og en PPS-leder forteller at denne endringen gjorde det mulig for enheten å gi et tilbud i tråd med loven. Videre pekes det også på at i den første perioden av pandemien ble ordlyden i sakkyndige vurderinger endret, som følge av at man var i en unntakstilstand. Endringen i ordlyden sa at det ikke var sikkert tjenesten kunne gi alle sakkyndige timer barnet hadde rett på, og at hjelpen kanskje ikke ville gitt på den måten som var anbefalt i den sakkyndige vurderingen. På et fagsenter loggførte de hvilke barn som ikke fikk et tilstrekkelig timeantall, og en ansattrepresentant forteller at da de mot sommeren lagde en oversikt over hvor mange som ikke hadde fått tilstrekkelig antall timer, ble konklusjonen at de i stor grad hadde klart å gi tilbudet de skulle.

De fleste intervjuede mener at fra høsten 2020 har barn fått det spesialpedagogiske tilbudet de har rett på. Tilbudet har blitt noe endret for å ivareta smittevernhensyn, blant annet har fagsentrene «bolket» den spesialpedagogiske hjelpen de har gitt. Bolkingen innebærer at spesialpedagogene begrenser hvor mange barnehager de besøker hver uke, men til gjengjeld er de lenger til stede ved hvert besøk. En rekke avdelinger har også omorganisert seg slik at en spesialpedagog har hatt hovedansvaret for de fleste vedtakstimer i et sted, noe som har gjort både personalet og barna tryggere på den faste spesialpedagogen. Det blir imidlertid pekt på at det

---

<sup>4</sup> Forvaltningsrevisjon av barnehager under Covid-19 pandemien (2021)

er uvisst hvordan bolking av spesialpedagogisk hjelp påvirker barns progresjon, og at for barn som har behov for jevnlig spesialpedagogisk hjelp kan slik bolking være lite hensiktsmessig. Det pekes også på at omorganisering av det spesialpedagogiske tilbudet kan ha ført til et redusert tilbud med færre timer for noen barn som følge av at spesialpedagogene kommer sjeldnere.

Under pandemien har tilbudet til fagsentrene i perioder blitt påvirket av at det har vært vanskelig å få nok vikarer. Etatsdirektør opplyser at etaten i utgangspunktet har hatt høyt sykefravær, og korttidsfraværet har økt under pandemien som følge av at personer må holde seg hjemme med symptomer. Det blir opplyst at tjenestene i etaten ikke har klart å sikre tilstrekkelig med vikarer for å kompensere for sykefraværet i pandemiperioden.

Tidlig i pandemien måtte fagsentrene velge bort tjenestens lavterskeltilbud for å prioritere lovpålagte oppgaver som spesialpedagogiske timer, og det blir opplyst at dette har vært en tydelig prioritering fra ledelsen. Etatsdirektør opplyser at bakgrunnen for avgjørelsen var at lavterskeltilbudet hverken er en rettighetsbasert eller lovpålagt oppgave.

Familieveiledningsgrupper har også utgått, ettersom det er vanskelig å gjennomføre med smittevernsrutiner, og heller ikke er lovpålagt.

## 5.6 Syns- og audiopedagogisk senter

Tjenestene til syns- og audiopedagogisk senter er ikke lovpålagte, men det har likevel vært en tydelig prioritering fra etatsledelsen om at tilbudet til barn- og unge skal prioriteres. Syns- og audiopedagogisk senter har likevel, på lik linje som fagsentrene, opplevd at skoler og barnehager ikke har tatt imot deres tilbud om tjenester.

Enheten har også blitt påvirket av smittevernstiltakene, der det eksempelvis ikke har vært mulig med store møter på grunn av størrelsen på enhetens lokaler. Det blir også pekt på selv om enheten har hatt henvist videre og samarbeidet med andre tjenester, har strenge restriksjoner hos samarbeidspartnere påvirket samarbeidet.

Det har vært vanskelig for ansatte i Syns- og audiopedagogisk senter å gjennomføre veiledning, kartlegging og observasjon av barn og unge under pandemien. Enheten har gjennomført noe veiledning digitalt, men det pekes på at dette ikke fungerer like bra som fysisk veiledning. Kartlegging og observasjon har blitt gjennomført fysisk, men under og rett etter nedstengingen ønsket ikke barnehager og skoler å ta imot de ansatte fra syns- og audiopedagogisk senter. Fysiske kartlegginger og observasjoner har også hatt noen utfordringer, blant annet fungerer bruk av munnbind dårlig fordi barn med nedsatt hørsel er avhengig av å se ansiktsmimikk. Det blir også vist til at det er utfordrende å holde avstand i barnehager når de ansatte skal kartlegge, observere og bli kjent med barn. Det blir pekt på at det har vært bekymring rundt smitte blant de ansatte, men at enheten i det store og hele har oppfylt sitt mandat og opprettholdt tilbudet til barn og unge. Leder av syns- og audiopedagogisk senter mener at kvaliteten på oppfølgingen til brukerne har gått ned som følge av smittevernsutfordringer.

## 5.7 Endringer i tilbudet på forsterkede skoler

Barn på de forsterkede skolene i Bergen kommune ble under nedstengingen definert som sårbare barn, slik at de hadde rett til et omsorgstilbud på skolen i tråd med nasjonale føringer. Etatsdirektør forteller at omsorgstilbudet i noen grad skulle ha pedagogisk innhold, men at det ikke var krav om et fullstendig pedagogisk tilbud. På de forsterkede skolene forsøkte de likevel å opprettholde det samme tilbudet som tidligere, ettersom mange av elevene til vanlig er i en liten gruppe og noen ganger har en-til-en oppfølging, og har kontinuerlig behov for pleie, aktivitet og læring. Det pekes på at omsorgstilbudet til disse barna ville vært dårlig hvis de kun hadde fått omsorg, og ikke det pedagogiske opplegget som de er vant med, ettersom dette gir dem ro og trygghet.

Etatsdirektør forteller at selv om de forsterkede skolene forsøkte å opprettholde det samme tilbudet som tidligere, er det usikkert i hvor stor grad de fikk det til, og hvor mye av tilbudet som var et rent omsorgstilbud. Etatsdirektør forteller at han har vært svært tydelig på at de forsterkede skolene ikke må stenges igjen i en lignende situasjon. Barna på forsterkede skoler har tapt mye på nedstengingen, og i en eventuell ny nedstenging mener etatsdirektør at det er viktig å sikre at disse barna får et pedagogisk tilbud.

## 5.8 Vurdering

Undersøkelsen viser at ansatte i de spesialpedagogiske tjenestene har savnet tydelig informasjon om hvordan de skal organisere tilbudet sitt, både fra etaten, kommunen og nasjonalt hold. I noen sammenhenger blir det vist til at det er gitt retningslinjer fra etatsledelsen, og det går frem at informasjon har blitt sendt ut til ansatte på e-post. Det foreligger imidlertid ikke en løsning der etaten har samlet alle relevante rutiner og retningslinjer som er gjeldende for tjenestene under Covid-19, for eksempel i kommunens kvalitetssystem. Deloitte mener etaten bør sikre at ledere og ansatte i tjenestene får enkel og samlet oversikt over gjeldende rutiner, både rutiner som er felles for hele etaten, men også mer tjenestespesifikke rutiner. Dette vil bidra til bedre tilgang til gjeldende retningslinjer og rutiner og fjerne eventuell tvil om hva som skal være er gjeldende praksis for de enkelte tjenestene. Dette vil være til god hjelp for ledere og ansatte og samtidig bidra til lik praksis og forståelse i tjenestene.

Undersøkelsen viser at spesialpedagogiske tjenester har kompensert reduksjonen i fysiske møter med brukere med økt kontakt via telefon og teams, og det fremkommer at dette i noen tilfeller oppleves å ha vært en effektiv og tidsbesparende måte å opprettholde et tilbud på. Samtidig viser undersøkelsen at slik kommunikasjon er mindre egnet i oppfølgingen av brukere og foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn og at ikke alle brukergrupper har tilgang til digitalt utstyr. Deloitte mener det er svært uheldig at tjenestene i starten av pandemien ikke klarte å følge opp disse brukergruppene på en god måte og mener det er viktig at det blir gjennomført risikovurderinger som gir oversikt over hvilke konsekvenser nedstenging av skoler og barnehager kan ha som også belyser konsekvenser for disse gruppene og hvilke tiltak som er mulig å iverksette.

Ledere og ansattrepresentanter opplever at det er lavere kvalitet i de sakkyndige vurderingene til PP-tjenesten i starten av pandemien fordi det ikke har vært mulig å gjennomføre fysiske utredninger og møter med barn. Deloitte mener det er positivt at tjenesten har funnet alternative måter å gjennomføre sakkyndige vurderinger på, men understreker at det er viktig å redusere omfanget i størst mulig grad. Det er også viktig å følge opp de barna som er vurdert uten fysiske observasjoner, møter eller deltakelse, for å vurdere tilbudet som er gitt er riktig, men også for å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barna i samsvar med regelverket.

Undersøkelsen viser videre at det har vært lang ventetid på saksbehandling i en stor andel av de sakkyndige vurderingene. Dette fremstår som et resultat av smittevernstiltak, men også generelle kapasitetsproblemer i PP-tjenesten. Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden på sakkyndige vurderinger har vært langt over tre måneder. Selv om PP-tjenesten ikke har en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, fremgår det av Udires veileder at dette må styres av barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter. Dette kan føre til at en saksbehandlingstid på for eksempel over tre måneder kan være for lang. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Under nedstengingen var det barn som ikke fikk spesialpedagogisk hjelp, til tross for vedtak. Rett etter nedstengingen var det videre en utfordring at barnehager ikke har ønsket å ta imot spesialpedagoger som gir spesialpedagogisk hjelp, men også at enkelte spesialpedagoger selv har fryktet å dra i barnehager på grunn av smitte. Det er svært viktig at kommunen også når det gjelder gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, gjennomfører risikovurderinger som tydeliggjør konsekvenser av eventuell stenging for tjenesten og hvilke kompenserende tiltak som skal iverksettes slik at konsekvensene blir redusert så mye som mulig.

For å trygge ansatte og brukere har den spesialpedagogiske hjelpen blitt organisert i bolker slik at spesialpedagoger besøker barnehager over lengre perioder, og dermed ressurser antall nærkontakter over tid. Deloitte har stor forståelse for at det har vært krevende for de ansatte i tjenestene å måtte ha inntil 150 nærkontakter i uken når resten av samfunnet i perioder har blitt oppfordret til å ha for eksempel to til ti nærkontakter. Selv med organiseringen der de ansatte jobber i bolker, vil ansatte i tjenestene ha betydelig flere nærkontakter enn folk flest. Samtidig innebærer denne måten å jobbe på at en del barn ikke får oppfølging like ofte som før, og Deloitte vil derfor understreke viktigheten av å ha system som sikrer at det blir fulgt opp og registrert hvordan denne organiseringen påvirker barnas progresjon og utvikling.

For syns- og audiopedagogisk er det vanskelig å gi et tilbud til brukere digitalt. Tjenesten har likevel klart å gi et tilbud til barn og unge under pandemien, men under og rett etter nedstengingen var tilbudet preget av at barnehager ikke ønsket å ta imot ansatte fra syns- og audiopedagogisk senter. Deloitte mener at det er viktig at kommunen jobber for å finne alternative måter å nå ut til brukere av syns- og audiopedagogisk senter under en ny eventuell nedstenging, ettersom det er vanskelig for denne brukergruppen å bruke digitale verktøy.



## 6 Har kommunen klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukerne?

*Spesialpedagogiske tjenester har til dels klart å sikre tilstrekkelig informasjon til brukergrupper om hvilke tjenester og tilbud som har vært tilgjengelige under pandemien. Mye av informasjonen om spesialpedagogiske tjenester gis av skoler og barnehager til brukere, men PP-tjenesten og fagsentrene har likevel hatt mye direkte kontakt med foresatte for å gi informasjon og oppfølging. Selv om de fleste brukergruppene har fått relevant informasjon, har det vært vanskelig for spesialpedagogiske tjenester å nå ut til minoritetsspråklige foreldre.*

### 6.1 Informasjon fra PP-tjenesten

I intervjuene med PP-tjenesten vises det til at det hovedsakelig er barnehager og skoler som har ansvar for å gi informasjon til foresatte om utredning og vurdering av hvorvidt barn har behov for spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. PP-tjenesten har i tillegg egne informasjonsmøter med ansatte ved skoler og barnehager, og er av og til med i foreldremøter, men en PPS-leder forteller at det har vært mindre av slik deltakelse under pandemien.

Under nedstengingen var saksbehandlerne i PP-tjenesten tidlig ute med å gi informasjon til foresatte som hadde barn under utredning, eller som ønsket utredning av sine barn for spesialpedagogisk behov, om hvilke ringvirkninger nedstengingen ville ha for deres barn. Hovedmålet deres var å forhindre at foresatte skulle være oppleve PP-tjenesten som utilgjengelig i den første perioden, men de har likevel fortsatt med å gi slik informasjon underveis i pandemien. En annen PPS-leder forteller at de i sakkyndige vurderinger, vedtak, maler og brev har lagt inn ekstra informasjon om hvilke særlige tiltak som gjelder under pandemien. Det pekes på at barn som mottar spesialpedagogisk hjelp har fått særskilt informasjon i vedtakene om at tilbudet kan reduseres i koronaperioden.

Representanter fra PP-tjenesten mener at alle relevante grupper har fått informasjonen de trenger. Personer som ønsker å komme i kontakt med tjenesten tar stort sett kontakt gjennom henvisningsskjema eller telefon. I tillegg har noen PP-tjenester hengt opp lapper på ytterdøren til kontorene med kontaktinformasjon, slik at det er mulig å ringe kontoret for å etablere kontakt. I hovedsak opplever ledere og ansattrepresentanter i PP-tjenesten at de har klart å gi relevant informasjon til brukere og andre som har søkt slik informasjon.

### 6.2 Informasjon fra fagsentrene

På fagsentrene opplever de fleste at de har klart å gi god informasjon om hvordan brukerne kan komme i kontakt med dem. Det pekes på at informasjonen til foresatte og barn i stor grad pleier å komme fra kommunen eller barnehager. Flere av de intervjuede viser til at kommunen har hatt god informasjon om hvilke tilbud som har vært tilgjengelige til brukere. Dersom noen har trengt mer informasjon eller spesifikk hjelp, har de selv tatt kontakt med fagsentrene via telefon. De fleste opplever at det de har lykkes med å gi tydelig informasjon.

Fagsentrene har hatt tett kontakt med barnehager under pandemien, og de intervjuede lederne opplever at de har klart å gi god informasjon til dem. En avdelingsleder forteller at de har hatt fokus på tett og god kommunikasjon med barnehagestyrere, der mellomledere har sendt ut relevant informasjon fortløpende. Barnehager har deretter videreformidlet denne informasjonen til foresatte, og det har derfor vært mindre behov å gi samme informasjon direkte til foresatte. Likevel oppgir flere representanter fra fagsentrene at de også har gitt informasjon direkte til foresatte. Under nedstengingen ringte noen spesialpedagoger til foresatte for å gi informasjon. Det påpekes imidlertid at foresatte tilsynelatende hadde lite behov for å snakke med spesialpedagogene, og de fleste takket nei til veiledning over telefon.

Selv om de fleste representantene fra fagsentrene mener at de har klart å nå relevante grupper med nødvendig informasjon om tjenestens tilbud, opplever noen at det har vært vanskelig å sikre at minoritetsspråklige foresatte får og forstår all relevant informasjon. Som eksempel vises det til at da etaten ga beskjed om at barnehagene i en periode kun ville gi et omsorgstilbud, og ikke et spesialpedagogisk tilbud, trodde fortsatt noen minoritetsspråklige foresatte at barna deres likevel ville få et spesialpedagogisk tilbud. Da det oppstod misforståelser rundt dette ringte fagsenterets ansatte ringe rundt til foresatte for å forklare hva som var gjeldende praksis og hjelpe dem å forstå informasjonen som ble gitt om dette.

### 6.3 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er skoler og barnehager som gir mye av informasjonen om spesialpedagogiske tjenester til brukere. PP-tjenesten og fagsentrene har også tatt direkte kontakt med foresatte ved behov, og mye av informasjonen har blitt gitt via telefon.

Undersøkelsen viser at de fleste lederne og ansattrepresentantene mener at tjenestene har lykket med å gi god informasjon om spesialpedagogiske tjenester under pandemien, men som det også pekes på andre steder i rapporten, har kommunikasjon med minoritetsspråklige vært vanskelig. Deloitte understreker at det er viktig at kommunen arbeider for å etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon.

## 7 Hva har vært den viktigste læringen fra denne perioden for å sikre tjenestetilbud til en sårbar gruppe under en pandemi?

*Spesialpedagogiske tjenester har klart å omstille seg under pandemien, og de har tatt i bruk digitale verktøy for å gi et tilbud til og holde kontakten med brukere. Bruken av digitale verktøy har bidratt til rask utvikling av digital kompetanse hos de ansatte og bedre samarbeid internt og eksternt. Enhetene i spesialpedagogiske tjenester opplever også at pandemien har gjort dem bedre rustet til å håndtere nye krisesituasjoner.*

### 7.1 Sentrale observasjoner

PPS- og avdelingslederne fremhever at alle de ansatte har vært **tilpasningsdyktige, fleksible og omstillingsvillige** under pandemien. Selv om det har vært mye omstrukturering, har de ansatte vært gode på å snu seg rundt, gjennomføre nye oppgaver og ta vare på hverandre. Mange ansatte har også begrenset egne liv, og møtt færre folk for å forhindre smittespredning.

Pandemien har vist at mye av tilbudet til brukerne, som veiledning og oppfølging, kan gis via **digitale hjelpemidler** som veiledning, kartlegging og konsultasjoner over video og telefon. I intervju vises det til at ansatte har vist stor omstillingsvilje for å få på plass digitale løsninger. Samtidig har utviklingen av digital kompetanse medført en bratt læringskurve for mange, særlig på avdelinger med høy gjennomsnittsalder blant de ansatte. Som en PPS-leder sier, er det «vanskelig å ha kurs om digitale plattformer til personer som ikke klarer å åpne e-posten sin», men her har det altså vært en stor utvikling. Som beskrevet tidligere i rapporten har også digitale hjelpemidler ført til mer og bedre samarbeid mellom avdelinger innen spesialpedagogiske tjenester og eksterne tjenester, og det har vært lettere å nå brukergrupper som barn som vegrer seg for å komme på skolen.

I intervjuene forteller flere at det har vært positivt å erfare at internt samarbeid og drift fungerer som vanlig digitalt. Flere sier at de i større grad vil gjennomføre digitale møter fremover også etter pandemien, ettersom de opplever slike møter som effektive og tidsbesparende. En PPS-leder forteller også at digital jobbing under pandemien har vist at man ikke lenger er avhengig av å være på kontoret, siden jobben kan gjøres like bra på hjemmekontor. Samtidig viser flere til at de savner det sosiale fellesskapet. Det er tydelig at mange blir ensomme på hjemmekontor, og det er viktig å organisere seg på en måte med flere faste treffpunkt. Det trekkes frem at det er viktig med et godt arbeidsmiljø, ettersom dette gir ansatte mer motivasjon, noe som igjen gir et bedre tilbud til barna.

Intervjuene viser videre at samtlige ledere opplever at pandemien har gjort dem bedre rustet til å håndtere en krisesituasjon i fremtiden. Flere elementer trekkes frem, men gjennomgående poengteres det at tjenesten har fått økt forståelse og bevissthet rundt at det kan skje utforutsette ting, og at det er viktig med gode

**risikovurderinger og beredskapsplaner.** En avdelingsleder forteller at de har lært at de trenger gode risikoanalyser til både tenkelige og utenkelige situasjoner for å være bedre forberedt, ettersom de ikke lenger kan tenke «dette skjer aldri oss». En annen avdelingsleder forteller at selv om de tidligere var hatt ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) og beredskapsplaner, har de nå fått en helt ny forståelse for hvor viktig det er. Vedkommende peker på at pandemien har også ført til mer samarbeid om risikoanalyser slik at hver enhet lenger sitter med sin egen analyse. Det trekkes også frem at enhetene har fått bedre rutiner og lokale veiledere som vil være lette å gjennnføre i en krisesituasjon, samt at lederteamene er mer robuste og samarbeider bedre.

Flere peker også på at de har erfart hvor viktig **god kommunikasjon** er i en krise. Det er nødvendig å skape forutsigbarhet i en uforutsigbar situasjon, både til ansatte og til brukere. I stor grad er tilbakemeldingen at informasjonsflyten har fungert, men det var mye usikkerhet i begynnelsen.

## 7.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det er flere felles læringspunkt for avdelingene i spesialpedagogiske tjeneste, slik som rask omstillingsvilje, positive erfaringer med digitalisering av tjenester, tydelig informasjon og viktigheten av beredskapsplaner og gode risikovurderinger. Deloitte understreker at dette er viktige læringspunkt å følge opp videre, for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19.

Deloitte mener at det er viktig at det blir lagt til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av avdelinger og tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring for flest mulig. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

## 8 Konklusjon og anbefalinger

Denne rapporten har vist hvordan covid-19 pandemien har påvirket spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune. Formålet har vært å fange opp hvordan ledere og ansatte har opplevd tjenestetilbudet til spesialpedagogiske tjenester under pandemien.

Spesialpedagogiske tjenester i Bergen kommune var ikke tilstrekkelig forberedt på å sikre et **tilbud til brukerne** da covid-19 pandemien brøt ut i mars 2020. I starten av pandemien hadde ikke etaten nok digitalt utstyr til ansatte på hjemmekontor, noe som påvirket hvilket tilbud det har vært mulig å gi til brukerne under nedstengingen. Videre viser undersøkelsen at etaten og enhetene ikke hadde beredskapsplaner og risikoanalyser som vurderte forhold knyttet til en pandemi i forkant av nedstengingen, kun risikovurderinger knyttet til andre krisesituasjoner og generelle sykdomsutbrudd.

I undersøkelsen kommer det frem at håndtering av pandemien vært et hovedtema på ukentlige ledermøter, og at store deler av tiden her har blitt brukt til å drøfte og vurdere tjenestens balansering mellom nasjonale og lokale smitteverntiltak opp mot føringer på at tjenester til sårbare barn og unge skal være prioritert. Dette bidrar etter Deloitte vurdering til at viktig informasjon om risiko og konsekvenser for tjenestene som følge av pandemien når etatsledelsen. Revisjonen mener likevel at etaten bør gi retningslinjer til enhetene om hvordan risikoanalyser bør gjennomføres for å sikre at risiko, konsekvenser og tilhørende kompensierende tiltak blir identifisert, dokumentert og dermed gjort tydelig.

I starten av pandemien utarbeidet etaten en risiko- og konsekvensanalyse knyttet til spesialpedagogiske tjenester, men undersøkelsen viser at denne ble lite brukt eller fulgt opp under pandemien. Deloitte mener det også på etatsnivå er hensiktsmessig å gjennomføre jevnlig overordnede risikovurderinger og identifisere tilhørende konsekvenser og tiltak. Deloitte mener det er viktig at det blir gjennomført dokumenterte risikoanalyser av konsekvensene av ulike tiltak for alle tjenester og sårbare grupper, og for de ansattes arbeidssituasjon, for å få oversikt og dermed å kunne vurdere hvilke tiltak som er nødvendig for å ivareta kritiske behov. Det bør hentes innspill fra både tjenestene (ulike nivå), samarbeidsparter og brukere.

Undersøkelsen viser at Covid-19 har påvirket **etterspørselen** etter spesialpedagogiske tjenester. I starten av pandemien, da skoler og barnehager var stengt, var etterspørselen etter sakkyndige vurderinger fra PP-tjenesten lavere enn normalt. Etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp og veiledning fra fagsentrene har variert under nedstengingen. Mens noen har opplevd økt etterspørsel, og har gitt digital veiledning og hjelp, forteller andre om lavere etterspørsel som følge av at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp har hatt nytte av å være i kohorter og ha korte dager i barnehagene. Fra sommeren 2020 har etterspørselen etter spesialpedagogisk hjelp fra fagsentrene økt. Det blir samtidig pekt på at en mulig årsak til dette er at antall sårbare barn har økt, men det blir også vist til at omfanget av spesialpedagogisk hjelp har økt gradvis også de fem siste årene.

Pandemien har påvirket **gjennomføring av tilbudet** til spesialpedagogiske tjenester, og som følge av varierende smitteverntiltak, har ansatte i de spesialpedagogiske tjenestene savnet tydelig informasjon om hvordan de skal organisere tilbudet sitt, både fra etaten, kommunen og nasjonalt hold. I noen sammenhenger blir det vist til at det er gitt retningslinjer fra etatsledelsen, men det foreligger ikke en løsning der etaten har samlet alle relevante rutiner og retningslinjer som er gjeldende for tjenestene under Covid-19. Deloitte mener etaten bør sikre at ledere og ansatte i tjenestene får enkel og samlet oversikt over gjeldende rutiner, både rutiner som er felles for hele etaten, men også mer tjenestespesifikke rutiner. Dette vil bidra til bedre tilgang til gjeldende retningslinjer og rutiner og fjerne eventuell tvil om hva som er gjeldende praksis for de enkelte tjenestene, noe som vil være til god hjelp for ledere og ansatte og samtidig bidra til lik praksis og forståelse i tjenestene.

Undersøkelsen viser videre at pandemien har medført en reduksjon i fysiske møter med brukere, noe de spesialpedagogiske tjenestene har kompensert for med økt kontakt via telefon og teams. I noen tilfeller er

erfaringen at dette har dette vært en effektiv og tidsbesparende måte å opprettholde et tilbud på, men undersøkelsen viser også at slik kommunikasjon er mindre egnet i oppfølgingen av brukere og foresatte med minoritetsspråklig bakgrunn. Det fremkommer også at det er et problem at ikke alle brukergrupper har tilgang på digitalt utstyr. Deloitte mener det er svært uheldig at tjenestene i starten av pandemien ikke klarte å følge opp disse brukergruppene på en god måte, og mener det er viktig at det blir gjennomført risikovurderinger som gir oversikt over hvilke konsekvenser nedstenging av skoler og barnehager kan ha for disse gruppene og hvilke tiltak som er mulig å iverksette.

Tilbudet til PP-tjenesten, som har ansvar for å utrede og skrive sakkyndige vurderinger av barn, var redusert i starten av pandemien. Under nedstengingen var det ikke mulig å gjennomføre fysiske utredninger og møter med barn, og som følge av dette opplevde både ledere og ansattrepresentanter at det var lavere kvalitet i de sakkyndige vurderingene til PP-tjenesten. Deloitte mener det er positivt at tjenesten fant alternative måter å gjennomføre sakkyndige vurderinger på, men understreker at det er viktig å redusere omfanget av dette i størst mulig grad. Det er også viktig å følge opp barna som er vurdert uten fysiske observasjoner, møter eller deltakelse, for å vurdere om tilbudet som er gitt er riktig, men også for å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barna i samsvar med regelverket. Videre viser undersøkelsen av det har vært ventetid på saksbehandling på de sakkyndige vurderingene på over tre måneder i en stor andel av sakene. Dette fremstår som et resultat av smittevernstiltak, men også generelle kapasitetsproblemer i PP-tjenesten. Selv om PP-tjenesten ikke har en lovpålagt plikt til å ferdigstille sakkyndige vurderinger innen en gitt frist, fremgår det av Udirs veileder at dette må styres av barnets behov for å få avklart sine behov og rettigheter. Dette kan føre til at en saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Deloitte mener kommunen bør følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i slike saker.

Undersøkelsen viser at fagsentrene tilbud om spesialpedagogisk hjelp i barnehager var vanskelig å gjennomføre i starten av pandemien. Under nedstengingen var det barn som ikke fikk spesialpedagogisk hjelp, til tross for vedtak. Rett etter nedstengingen var det videre en utfordring at barnehager ikke har ønsket å ta imot spesialpedagoger, og at enkelte spesialpedagoger selv fryktet å dra i barnehager på grunn av frykt for å spre smitte. Det er svært viktig at kommunen også når det gjelder gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp, gjennomfører risikovurderinger som tydeliggjør konsekvenser av eventuell stenging for tjenesten og hvilke kompensierende tiltak som skal iverksettes slik at konsekvensene blir redusert så mye som mulig. Videre viser undersøkelsen at for å trygge ansatte og brukere har den spesialpedagogiske hjelpen blitt organisert i bolker slik at spesialpedagoger besøker barnehager over lengre perioder, og dermed ressurser antall nærkontakter over tid. Selv med organiseringen der de ansatte jobber i bolker, har ansatte i tjenestene betydelig flere nærkontakter enn folk flest. Samtidig innebærer denne måten å jobbe på at en del barn ikke får oppfølging like ofte som før, og Deloitte vil derfor understreke viktigheten av å ha system som sikrer at det blir fulgt opp og registrert hvordan denne organiseringen påvirker barnas progresjon og utvikling.

Undersøkelsen viser at det har vært vanskelig for syns- og audiopedagogisk å gi et digitalt tilbud til sine brukere. Tjenesten har likevel klart å gi et tilbud til barn og unge under pandemien, men under og rett etter nedstengingen var tilbudet preget av at barnehager ikke ønsket å ta imot ansatte fra syns- og audiopedagogisk senter. Deloitte mener at det er viktig at kommunen jobber for å finne alternative måter å nå ut til brukere av syns- og audiopedagogisk senter under en ny eventuell nedstenging, ettersom det er vanskelig for denne brukergruppen å bruke digitale verktøy.

Under pandemien har **informasjonen** om spesialpedagogiske tjenester til brukere i stor grad blitt gitt av skoler og barnehager. PP-tjenesten og fagsentrene har også tatt direkte kontakt med foresatte ved behov, og mye av informasjonen har blitt gitt via telefon. Undersøkelsen viser at de fleste lederne og ansattrepresentantene mener at tjenestene har lyktes med å gi god informasjon om spesialpedagogiske tjenester under pandemien, men kommunikasjon med minoritetsspråklige har vært vanskelig. Deloitte understreker at det er viktig at kommunen arbeider for å etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon.

Undersøkelsen viser at det er flere felles **læringspunkt** for avdelingene i de spesialpedagogiske tjenestene, slik som rask omstillingsvilje, positive erfaringer med digitalisering av tjenester, tydelig informasjon og viktigheten av

beredskapsplaner og gode risikovurderinger. Deloitte understreker at dette er viktige læringspunkt å følge opp videre, for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19. Deloitte mener at det er viktig at det blir lagt til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av avdelinger og tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring for flest mulig. Evaluering og dokumentering av erfaringene som er gjort er viktig for å sikre at kommunen klarer å hente ut relevante læringseffekter fra perioden med covid-19 og for å sikre god oppfølging av sårbare barn og unge fremover.

På bakgrunn av undersøkelsen anbefaler Deloitte at kommunen setter i verk følgende tiltak:

1. Sikre veiledning av enhetene i etat for spesialpedagogiske tjenester i gjennomføring av risikovurderinger for å sikre at risiko, konsekvenser og tilhørende kompensierende tiltak blir identifisert, dokumentert og dermed gjort tydelig.
2. Sikre at overordnede risikovurderinger i etaten er oppdaterte og blir brukt
3. Sikre at en enkel og samlet oversikt over gjeldende rutiner under Covid-19 er tilgjengelig for ledere og ansatte.
4. Etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon
5. Følge opp barna som har fått en sakkyndig vurdering uten fysiske observasjoner, møter eller deltakelse, for å vurdere om tilbudet som er gitt er riktig og for å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barna i samsvar med regelverket.
6. Følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i sakkyndige vurderinger.
7. Vurdere om det er alternative måter å nå ut til brukere av syns- og audiopedagogisk senter under en ny eventuell nedstenging, ettersom det er vanskelig for denne brukergruppen å bruke digitale verktøy.
8. Legge til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av avdelinger og tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse



BERGEN  
KOMMUNE

BYRÅDSAVD. FOR BARNEHAGE, SKOLE OG  
IDRETT  
Seksjon for strategi, utvikling og utredning (SUU)

DELOITTE AS AVD BERGEN  
Postboks 6013

5892 BERGEN

Vår referanse: 2021/47372-1  
Saksbehandler: Sissel Hedvig Lilletvedt  
Dato: 1. juni 2021  
Deres ref.:

Unntatt offentlighet: Offl § 5

## Høringsuttalelse fra Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett - "Spesialpedagogiske tjenester under covid-19 pandemien"

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett har mottatt og gått igjennom rapportutkastet til forvaltningsrevisjon om spesialpedagogiske tjenester under covid-19-pandemien. Dette er en rapport som Deloitte har gjennomført i forbindelse med at kontrollutvalget bestilte en rekke delrapporter for å undersøke hvordan kommunen har fulgt opp sårbare grupper under pandemien. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett ser ved gjennomgang av rapporten at den ivaretar tjenesten og etaten på en god måte, både i faktisk beskrivelse og i vurderingene som er gjort.

Som det fremkommer av rapporten, er formålet med forvaltningsrevisjonen å undersøke hvordan det kommunale tjenestetilbudet har fungert for sårbare grupper under pandemien. Videre å gi en overordnet beskrivelse av hvordan de spesialpedagogiske tjenestene har litt påvirket av pandemien og hvordan tjenestene har blitt utført, basert på ledere og ansattrepresentanters erfaringer.

Undersøkelsen bygger i all hovedsak på intervjuer med ledere og ansatte i tjenesten, og revisjonen har i liten grad gjennomgått skriftlig dokumentasjon og styringsdata. Det er gjennomført intervjuer med etatsdirektør og de fire lederne for de pedagogisk-psykologiske sentrene (PPS), i tillegg til avdelingsledere og ansattrepresentanter fra avdelingene i de fire PPS'ene (PP-tjenestene og de pedagogiske fagsentrene). Det er også gjennomført intervju med leder for syns- og audiopedagogisk senter (SAPT). Totalt er det gjennomført 15 intervjuer, de fleste strukturerte intervjuer med faste spørsmål som ble stilt til alle. Øvrige enheter under Etat for spesialpedagogiske tjenester, Bergen Kompetansesenter for Læring (BKL), Bergen voksenopplæring og Tveiterås skole er intervjuet i forbindelse med revisjon av elevenes læringsutbytte og læringsmiljø under Covid-19 pandemien.

Basert på det som kom frem i undersøkelsen, anbefaler revisjonen Bergen kommune å iverksette følgende tiltak:

1. Sikre veiledning av enhetene i Etat for spesialpedagogiske tjenester i gjennomføring av risikovurdering for å sikre at risiko, konsekvenser og tilhørende kompenserende tiltak blir identifisert, dokumentert og dermed gjort tydelig.
2. Sikre at overordnede risikovurderinger i etaten er oppdaterte og blir brukt.
3. Sikre at en enkel og samlet oversikt over gjeldende rutiner under Covid-19 er tilgjengelig for ledere og ansatte.
4. Etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon.

**Postadresse:**  
Postboks 7700, 5020 BERGEN  
**Kontoradresse:**  
Rådhusgaten 10

**Telefon:**  
**E-post:** barnehage.skole.idrett@bergen.kommune.no  
**Internett:** www.bergen.kommune.no



5. Følge opp barna som har fått en sakkyndig vurdering uten fysiske observasjoner, møter eller deltakelse, for å vurdere om tilbudet som er gitt er riktig og for å sikre tilstrekkelig medvirkning fra barna i samsvar med regelverket.
6. Følge opp og sikre at det ikke er for lang saksbehandlingstid i sakkyndige vurderinger.
7. Vurdere om det er alternative måter å nå ut til brukere av syns- og audiopedagogisk senter under en ny eventuell nedstenging, ettersom det er vanskelig for denne brukergruppen å bruke digitale verktøy.
8. Legge til rette for tilstrekkelig erfaringsdeling på tvers av avdelinger og tjenester for barn og unge, for å sikre at positive og negative erfaringer blir delt og formidlet for å sikre mest mulig læring.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett er opptatt av å sikre kvalitet i de spesialpedagogiske tjenestene til barn og unge, også i situasjoner som den pågående pandemien har skapt. Dette gjelder både nedstenging av barnehager og skoler, og deretter gradvis gjenåpning med smittevernstiltak på flere nivåer som kan påvirke det tilbudet de spesialpedagogiske tjenestene skal ivareta. Rapporten viser at det har vært utfordringer i forhold til å ivareta sårbare barn og unge som har behov for spesialpedagogiske tjenester under pandemien, og byrådsavdelingen vil i tiden fremover gripe fatt i de ulike tiltakene som er skissert, både på etats- og enhetsnivå.

Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett vil imidlertid gi et innspill i tilknytning til den teksten som i rapporten leder opp til tiltak 4) *Etablere rutiner for å sikre minoritetsspråklige god informasjon.*

Byrådsavdelingen er enig at det er viktig å etablere rutiner for å sikre alle brukere av våre tjenester god informasjon. I rapporten brukes imidlertid begrepet *minoritetsspråklige* som om dette er en enhetlig gruppe. Byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett mener begrepet minoritetsspråklige betegner forskjellige grupper som ikke har majoritetsspråket (her norsk) som førstespråk. I de forskjellige minoritetsspråklige gruppene vil det være store variasjoner i hvor godt en behersker og forstår norsk, men slik begrepet blir brukt i rapporten, kan det virke som om alle innenfor minoritetsspråklige grupper utgjør en utfordring i forhold til å forstå informasjon. Store og varierte grupper blir fremstilt som et samlet problem.

Til slutt er det gledelig å informere om at en av de andre utfordringene som ellers kommer frem i rapporten – mangel på tilfredsstillende digitalt utstyr til de ansatte ved de pedagogisk-psykologiske sentrene (PPS) – nå er løst. Etter en gjennomgang med lederne for de fire PPS'ene i Bergen, har byrådsavdelingen fått bekreftet at alle ansatte, også i fagsentrene, nå har bærbar PC'er. Det har vært leveringsutfordringer av digitalt utstyr under pandemien, men siste leveranse til de fire PPS'ene ble gjort i mai 2021.

Med hilsen

Endre Meyer Tvinnereim – Byråd for barnehage, skole og idrett

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

Kopi til: Kopi til: Kari Gåsemyr DELOITTE AS ADV BERGEN



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500<sup>®</sup> companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS