



Kontrollutvalget i Karasjok kommune
Kárášjoga gielda dárkkistanlávdegoddi

Møte nr. 1/2021
3. februar 2021

Arkivkode
4/1 04
Journalnr.
2021/14069-5

S A K S F R E M L E G G

SAK 04/2021

**OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON -
SPESIALUNDERVISNING**

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 – Karasjok kommune
- Overordnet risiko- og vesentlighetsanalyse – Forvaltningsrevisjon – 2017-2020
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024
- Forslag til Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 (sekretariatets forslag)

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Dette på bakgrunn av en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak.

Kontrollutvalget i Karasjok kommune har i sak 05/2020 vedtatt at utvalget selv tar initiativ til oppstart av de enkelte forvaltningsrevisjoner, i motsetning til tidligere praksis der kommunens revisjon (Vefik IKS), som leverandør har tatt initiativet til oppstart av de vedtatte forvaltningsrevisjonene.

Kontrollutvalgets vedtak om oppstart av forvaltningsrevisjon skal gi en klar bestilling til revisjonen med angivelse av forvaltningsrevisjonens formål, hovedproblemstillinger og avgrensninger. På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeider revisjonen en prosjektskisse/prosjektplan som legges fram til behandling i kontrollutvalget.

Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020:

Kommunestyret i Karasjok vedtok kommunens Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 på dets møte 16. mars 2017 (andregangs behandling), med følgende fire prioriterte forvaltningsrevisjoner:

1. Varsling og avvikshåndtering
2. Sykefravær og IA-avtalen
3. Spesialundervisning
4. Tilsetninger

Risiko- og vesentlighetsanalyse 2017-2020:

Grunnlaget for utarbeiding av Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 er en risiko- og vesentlighetsanalyse. I denne analysen blir risikoen og vesentligheten for området spesialundervisning omtalt på følgende måte:

«Kommunen skal sørge for at alle elever får en tilpasset opplæring i det ordinære opplæringstilbudet i grunnskolen. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på vedtak om spesialundervisning (opplæringslova § 5-1). Også dette er et kommunalt ansvar.

Det framgår av økonomiplan 2016-2019 at «kommunens tjenesteutvikling innen grunnskoleområdet skal tilrettelegges slik at alle barn og unge hver dag har muligheten til å bli sett, satt krav til og oppleve glede av å lykkes med noe.»

Det framgår videre av økonomiplanen at det er en målsetting at hver elev skal ha faglig framgang i løpet av skoletiden sin målt ved nasjonale tester og eksamen, samt at skolen skal ligge over landsgjennomsnittet i nasjonale prøver.

KOSTRA-tall for 2015 viser at Karasjok har en høyere andel elever i grunnskolen som mottar spesialundervisning enn hva som er tilfellet for kommunegruppen, fylket og landsgjennomsnittet for øvrig. Andelen timer spesialundervisning av det totale antallet lærertimer er også høyere i Karasjok enn for sammenligningskommunene.

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS gjennomførte i 2013 forvaltningsrevisjonsprosjektet Tilpasset opplæring og tidlig innsats i Karasjok kommune. Hovedkonklusjonen i undersøkelsen var at Karasjok kommune som skoleeier i all hovedsak opptre i tråd med lokale og sentrale krav og retningslinjer på det undersøkte området. Det ble ikke avdekket forhold klart i strid med lovverk eller retningslinjer.

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020 (sak 10/16) framhevet spesialundervisning som et av fokusområdene.

Området er svært vesentlig fra et brukerperspektiv (elevene), men er også vesentlig i et økonomisk perspektiv, samt et samfunnsperspektiv. Som tidligere nevnt er det gjennomført forvaltningsrevisjon på et nærliggende område tidligere (2013), men denne tok ikke for seg spesialundervisning som sådan.

Det utføres statlig tilsyn på området (Fylkesmannen), og Karasjok kommune har de siste to årene vært gjenstand for to slike tilsyn. Det er ikke planlagt noe nytt statlig tilsyn (per juli 2016). En

forvaltningsrevisjon vedrørendespesialundervisning bør ikke igangsettes før tidligst i midten av planperioden (2018/2019).»

I denne risiko- og vesentlighetsanalysen ble sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser på området vurdert som stor (lovbrudd etc.). Også konsekvensene av eventuelle uønskede hendelser ble vurdert å være stor. I tillegg ble den samlede grad av risiko- og vesentlighet innenfor spesialundervisning vurdert som høy.

Vedtak i kontrollutvalget i sak 04/2020:

På møte i kontrollutvalget 14. september 2020 vedtok kontrollutvalget følgende i sak 04/2020 vedrørende status på levering av forvaltningsrevisjon:

«Kontrollutvalget ber sekretariatet foreta en fornyet risiko og vesentlighetsvurdering av de gjenstående to forvaltningsrevisjonene i plan for 2017-2020 samtidig med pågående vurderinger vedrørende plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Kontrollutvalget tar etter dette stilling til gjennomføring av disse to forvaltningsrevisjonene.»

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

Sekretariatet har i 2020 utarbeidet risiko- og vesentlighetsvurdering som grunnlag for Karasjok kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024.

I forbindelse med denne risiko- og vesentlighetsvurderingen har sekretariatet vurdert det slik at området spesialundervisning fortsatt er minst like aktuell som tema i en forvaltningsrevisjon i Karasjok kommune, som det som var tilfelle i 2017. I den nevnte risiko- og vesentlighetsvurderingen for planperioden 2021-2024 omtaler sekretariatet området PP-tjenesten (herunder spesialundervisning) på følgende måte:

«5.3.2 Karasjok kommune

Informasjon om PP-tjenesten på Karasjok kommunes hjemmeside sier blant annet følgende:

PP-tjenesten skal hjelpe barn, elever, lærekandidater, lærlinger, praksisbrevkandidater og voksne med behov for særskilt tilrettelegging. Hensikten er at de får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. PP-tjenesten skal også hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og elever med særskilte behov.

I kommunens årsmelding for 2019 rapporteres det om at PP-tjenesten ble overført til rammeområdet for oppvekst, utdanning, språk og kultur i 2019. I årsmeldingen sies det at det er et mål å redusere bruk av spesialundervisning ved å satse på tidlig innsats.

I Kommunebarometeret framgår det at andelen elever i småskolen i Karasjok som fikk spesialundervisning i 2019 er 6.73 prosent, mot 7.75 prosent i 2018. På 5.-7. trinn får 9.34 prosent av elevene i Karasjok spesialundervisning. Landsgjennomsnittet er 10.49. På ungdomsskolen får 11.13 prosent av elevene i Karasjok spesialundervisning. Snittet for landet ligger på 11.12 prosent.

KOSTRA-tall for 2019 viser at antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning var på 208,1 timer i Karasjok kommune dette året. Til sammenlikning var dette tallet 164,9 i KOSTRA-gruppe 3 og 140 i landet uten Oslo. Andelen elever i Karasjok som får spesialundervisning var på 6,8 prosent i 2019. Til sammenlikning var dette tallet 9,1 prosent i KOSTRA-gruppe 3 og 7,8 prosent i landet uten Oslo.

5.3.3 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Perspektiv

Dette området er i særlig grad vesentlig sett ut i fra et brukerperspektiv. Men området er også vesentlig sett ut i fra et politisk og et organisatorisk perspektiv.

Risikofaktorer og konsekvenser

Området bærer i seg flere risikofaktorer. I et bruker- og medarbeiderperspektiv kan dette gjelde henvisningstid-/saksbehandlingstiden, samt lange ventelister. PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet. En risikofaktor i den sammenheng er kapasitet og tilgjengelighet i tjenesten. En konsekvens er at bruker ikke får hjelp i rett tid.

Dersom det tverrfaglige samarbeidet ikke er godt-/tilstede får det konsekvenser både for brukere og de medarbeiderne, som ikke får råd og veiledning som følge av manglende samarbeid rundt barn, ungdom og voksne med særlige behov. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

I et politisk perspektiv er en risikofaktor manglende etterlevelse av lovverk og retningslinjene samt manglende måloppnåelse. Risikofaktorene kan også være knyttet til mer organisatoriske forhold, som for eksempel manglende kapasitet og kompetanse, samt uklare ansvarsforhold og oppfølging i kommuneorganisasjonen av tjenesten.

På dette området vurderes konsekvensene av uønskede hendelser å være på middels nivå.

Risikoreduserende tiltak

Risikoreduserende tiltak kan være tiltak som både politisk og administrativ ledelse iverksetter for måloppnåelse, kompetansebygging, tverrfaglig team, rekruttering, samt forankring av vedtatte mål i organisasjonen. Et annet risikoreduserende tiltak er at det er etablerte internrutiner og handlingsmål for at uønskede hendelser ikke skal inntreffe. Internkontroll er fellesnevneren på de systematiske tiltakene som skal sikre at virksomheten planlegger, organiserer, utfører og vedlikeholder sine aktiviteter i samsvar med gjeldende regelverkskrav.

Det er identifisert risikoreduserende tiltak på dette området, men sekretariatet registrerer at kommunen har som mål å redusere bruken av spesialundervisning, noe som kan øke risikoen for svikt i denne tjenesten. De risikoreduserende tiltak settes derfor til delvis.

Innspill

Sekretariatet har ikke mottatt innspill som gjelder området.

Kontrollutvalget hadde ikke innspill om temaet i sin drøfting av mulige tema for risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Sannsynlighet

På dette området vurderes sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser som middels.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Dette gjelder forvaltningsrevisjon om tilpasset opplæring og tidlig innsats i 2013. I tillegg har kommunestyret vedtatt at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i planperioden 2017-2020. Denne er imidlertid ikke startet opp.

Området er tradisjonelt sett gjenstand for statlig tilsyn på systemnivå.

Vesentlighetsvurderinger

Dette området er i utgangspunktet vesentlig sett ut i fra flere perspektiv. Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være middels på dette området. Området vurderes å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode.

Sekretariatet har i denne risiko- og vesentlighetsvurderingen vurdert dette området å ikke være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Sekretariatet har ikke foreslått dette som en forvaltningsrevisjon i Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 nettopp på grunn av at temaet er gjenstand for forvaltningsrevisjon i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Status for levering av forvaltningsrevisjon fra Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020

Per januar 2021 har Karasjok kommune blitt levert én av to delrapporter tilhørende forvaltningsrevisjonen varsling og avvikshåndtering, noe som innebærer at det foreligger en restanse på fire rapporter. Dette gjelder rapporter knyttet til forvaltningsrevisjonene varsling (delrapport nr. 2), sykefravær og IA-avtalen, spesialundervisning, samt tilsettinger.

Sekretariatets vurderinger:

Kommunestyret i Karasjok har i mars 2017 vedtatt at det skal gjennomføres fire forvaltningsrevisjoner i Karasjok kommune i tilknytning til Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020. Sekretariatet er ikke kjent med at det foreligger noe vedtak i kommunestyret som har endret dette vedtaket. Kontrollutvalget er derfor forpliktet til å iverksette dette vedtaket på vegne av kommunestyret, så lenge kommunestyret ikke har vedtatt noe annet.

Per januar 2021 har Karasjok kommune fått levert 0,5 av de fire vedtatte forvaltningsrevisjonene, det vi si delrapport nr. 1 – «Rutiner for avvikshåndtering», i tilknytning til forvaltningsrevisjonen om rutiner for varsling og avvikshåndtering.

Sekretariatet vurderer det slik at forvaltningsrevisjonen om spesialundervisning er minst like aktuell per dags dato som den var da den ble inntatt i Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen om spesialundervisning gjennomføres i tråd med de forutsetninger som kommunestyret har lagt til grunn i sitt vedtak om Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020.

Sekretariatets nærmere tilrådninger om formål, problemstilling(er), avgrensning med mer for denne forvaltningsrevisjonen, framgår av tilrådommen nedenfor.

Sekretariatets tilråddning:

Sekretariatet tilrår at kontrollutvalget fatter følgende vedtak:

1. Kontrollutvalget viser til Karasjok kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2017-2020, samt risiko- og vesentlighetsanalysen som danner grunnlaget for planen. Kontrollutvalget viser videre til risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Spesialundervisning».

2. Formålet med forvaltningsrevisjonen:

Formålet med forvaltningsrevisjonen vil være å avdekke eventuelle lovbrudd, avvik, svakheter og mangler, samt forbedringsmuligheter på det undersøkte området.

3. Avgrensning:

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å gjelde et brukerperspektiv. Det vi si at undersøkelsen skal gi svar på om et utvalg elever som gjennom vedtak er tildelt spásialundersving faktisk blir gitt den hjelp av kommunen som vedtaket omfatter.

Kontrollutvalget forutsetter at denne forvaltningsrevisjonen blir utformet på en slik måte at den lar seg gjennomføre på en rask og effektiv måte. Dette innebærer at resultatene fra undersøkelsen ikke trenger å være generaliserbar, men som et minimum må kunne konkludere på problemstillingen på grunnlag av det utvalg elever som undersøkelsen blir å omfatte.

Erfaring tilsier at det ikke bør gjennomføres en spørreundersøkelse, men en undersøkelse med en kvalitativ tilnærming.

4. Problemstillinger:

Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonen «Spésialundervisning»:

Mottar elever som gjennom vedtak er tildelt spésialundervisning den hjelp fra kommunen som ifølge vedtaket skal gis?

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide eventuelle under- og tilleggspørsmål i tilknytning til hovedproblemstillingen.

5. Prosjektskisse/prosjektplan og bestilling

Kontrollutvalget ber Karasjok kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en projektskisse/projektplan som viser revisjonens tolkning av oppdraget, slik dette er beskrevet i saksutredningen og kontrollutvalgets vedtak.

Prosjektplanen skal være utformet i tråd med god kommunal revisjonsskikk, jf. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. I tillegg skal den vise aktivitetsplan, herunder planlagte timer fordelt på disse aktivitetene, samt framdriftsplan for gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender projektskissen/projektplanen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen 2. mai 2021, slik at denne kan behandles i utvalgets møte i mai/juni.

6. Tidspunkt for oppstart og frist for levering:

Når kontrollutvalget har godkjent projektskissen/projektplanen fra revisjonen, anses selve forvaltningsrevisjonen som endelig oppstartet.

Nærmere frist for levering av ferdig rapport til kontrollutvalget fastsettes av kontrollutvalget ved utvalgets behandling av revisjonens projektskisse/projektplan.