



Kontrollutvalget i Hasvik kommune

Møte nr. 1/2021
28. mai 2021

Arkivkode
4/1 03
Journalnr.
2021/13043-15

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

SAK 07/2021 - OPPSTART AV FORVALTNINGSREVISJON - SPESIALUNDERVISNING

Saksbehandler: Tom Øyvind Heitmann

Saksdokumenter (ikke vedlagt):

- Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024
- Risiko- og vesentlighetsvurdering – Forvaltningsrevisjon/eierskapskontroll – 2021-2024

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 Hasvik kommune har 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.

Kontrollutvalgets sekretariat, KUSEK IKS:

Alta

Hammerfest

Org.nr. 991 520 759
Postadresse:
Sørenskrivervn. 11
9502 Alta

Besøksadresse:
Sørenskrivervn.11
Tlf.:918 72 937

Besøksadresse:
Fuglenesvn. 82
Tlf.:957 80 657

Web: www.kusek.no

Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024

Kommunestyret i Hasvik vedtok kommunen sin plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 på møte 3. mars 2021 (sak 6/21). Vedtaket var i tråd med kontrollutvalgets innstilling, og lyder som følger:

1. Hasvik kommunestyre viser til oversendt innstillingssak 24/2020 fra kontrollutvalget, med de fremlagte dokumenter «Risiko- og vesentlighetsvurderinger for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll for planperioden 2021-2024 – Hasvik kommune» og «Plan for forvaltningsrevisjon for planperioden 2021-2024 for Hasvik kommune.
2. Kommunestyret godkjenner fremlagte plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024 for Hasvik kommune, med følgende forvaltningsrevisjoner i prioritert rekkefølge:

(mrk.: tall angitt i parentes henviser til kapittelnummer i risiko- og vesentlighetsvurderingene der området omtales)

2021	2022	2023	2024
1. VEFIK IKS (7.3.4)	1. Bemanning, rekruttering og kompetanse (3.14)	1. Avvik og varsling (3.8)	1. Informasjons-sikkerhet og personvern (3.10)
2. Sikkerhet og beredskap (3.12)	2. Pleie- og omsorgstjenester (4.1, 4.2., 4.3)	2. Næringsarbeid (3.15)	2. Barneverntjenesten (5.4)
3. Spesialundervisning (5.3)			

- For å sikre nødvendig fleksibilitet i forhold til behov som kan dukke opp, delegerer kommunestyret myndighet til kontrollutvalget til å foreta endringer i planen i løpet av planperioden. I denne sammenheng legges til grunn at kontrollutvalget før oppstart av det enkelte forvaltningsrevisjonsprosjekt undersøker om det under tiden kan ha skjedd vesentlige endringer i risiko- og vesentlighetsbildet som aktualiserer at det angjeldende prosjektet nedprioriteres, eller utgår og erstattes med et annet.
- Kommunestyret legger videre til grunn at hver enkelt forvaltningsrevisjon gjennomføres innenfor en gjennomsnittlig timeramme på 250-350 timer. Eventuelle avvik fra dette vil øke eller redusere antall forvaltningsrevisjoner som skal gjennomføres i denne planperioden.
- Kommunestyret legger til grunn at det ikke skal gjennomføres eierskapskontroll i 2021. Ved eventuell gjennomføring av eierskapskontroll i 2021 vil dette medføre redusert samlet timetall til gjennomføring av forvaltningsrevisjon dette året.

Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024

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

I risiko- og vesentlighetsvurderingen er det gjort følgende vurderinger når det gjelder spesialundervisning:

Overordnet rammeverk

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste.¹ PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet.² PP-tjenesten i kommunen kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen. 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.

Kunnskapsdepartementet sin Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på- tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*, vil at PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler, slik at den i større grad kan bidra til å forebygge vansker og tilpasse tilbudene til mangfoldet i barne- og elevgruppen, samt en PP-tjeneste som arbeider tettere på barna og elevene, slik at en kan bidra til bedre kvalitet både på det ordinære og det spesialpedagogiske tilbudet. Kunnskapsdepartementet vil også styrke kompetansen til de ansatte i PP-tjenesten, slik at tjenesten blir bedre til å støtte barnehager og skoler og samtidig videreutvikle kvaliteten på det sakkyndige arbeidet.³

Hasvik kommune

Kommunebarometeret

I kommunebarometeret som er presentert under punkt 2.1.1 ovenfor framgår det at Hasvik kommune scorer svakt på følgende nøkkeltall knyttet til spesialundervisning:

- Andel elever med spesialundervisning 5.-7. trinn, snitt siste fire år
- Andel elever med spesialundervisning 8.-10. trinn, snitt siste fire år

Beskrivelse av området

På kommunens hjemmeside er det informasjon om PP-tjenesten. Informasjonen inneholder en beskrivelse av tjenesten, målgruppen og vilkår for å kunne motta tjenester (sakkyndig vurdering) fra PPT. Det er videre informasjon om hvordan man søker og den videre saksbehandling. På siden er det også et søknadsskjema, som i tillegg inneholder en rutinebeskrivelse for spesialundervisning. Det framgår at kommunen har en egen PPT-rådgiver.

¹ Jf. lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa § 5-6.

² Se Udir.no: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=4>

I kommunens helhetlige folkehelseoversikt 2020-2023⁴ trekkes tidlig innsats fram som en nøkkelfaktor til å løse de viktigste folkehelseutfordringene i kommunen. Det opplyses av kommunen er i slutfasen av et treårig prosjekt om tidlig innsats. Det står følgende om dette prosjektet:

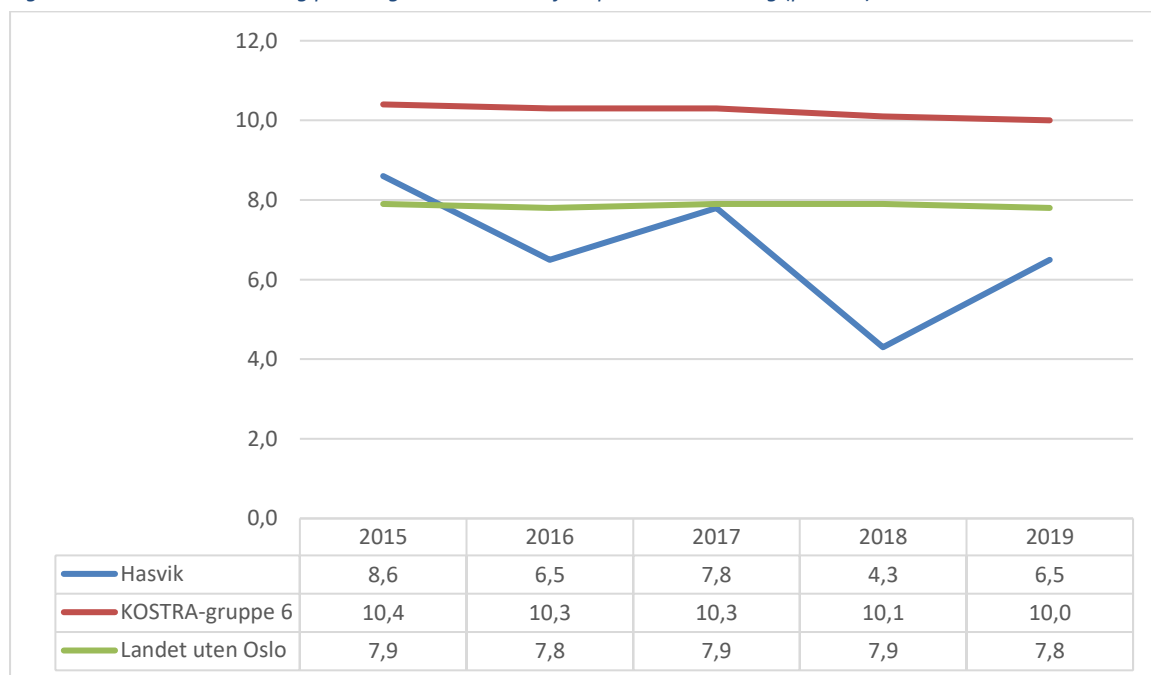
Dette prosjektet har bidratt til økt kompetanse hos de ansatte, og et forbedret samarbeid mellom hjelpetjenestene, barnehager og skoler. Gjennom en tidlig innsats kan vi motvirke frafall i videregående opplæring, lav yrkesdeltakelse, graden rus og/eller psykiske helseproblemer og dårlige levevaner. En forbedring på disse områdene bidrar videre til å redusere problemer som lave inntekter, barnefattigdom, dårligere boforhold, dårligere helse mv.

Fremover vil det være viktig å opprettholde arbeidet med «tidlig innsats», og tiltak fra prosjektet må implementeres i ordinær drift.

Nøkkeltall:

Ifølge opplysninger innhentet fra Statistisk sentralbyrå har følgende andel elever fått spesialundervisning de siste årene:

Figur 1: Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)



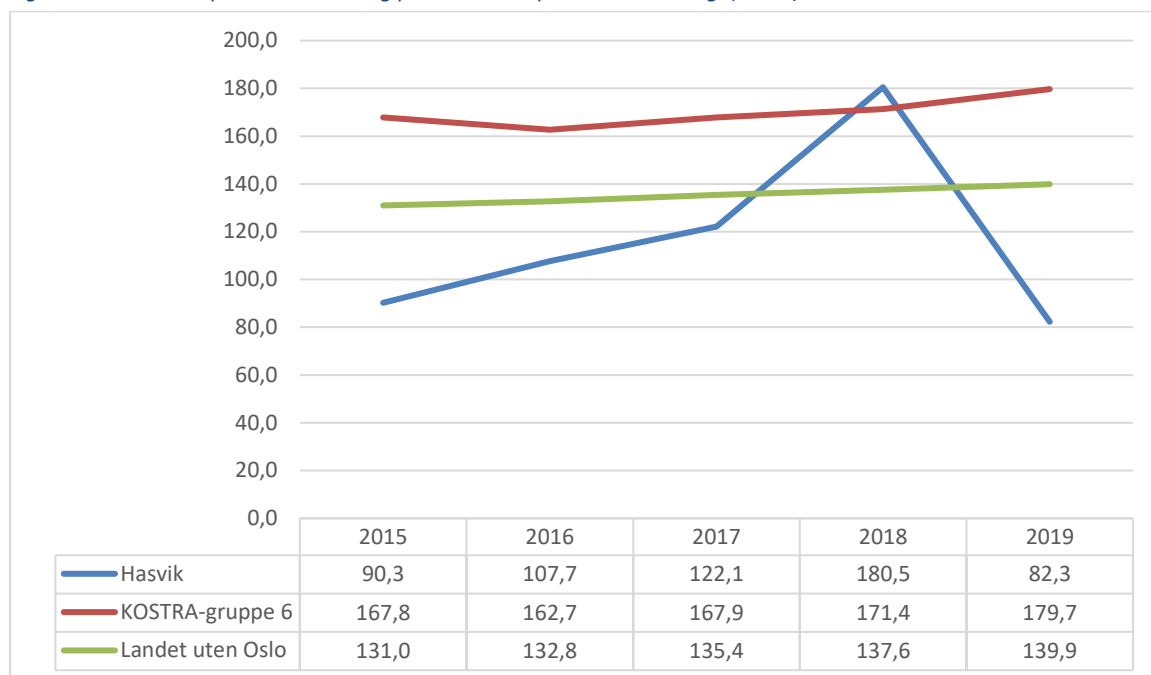
Kilde: SSB, tabell 12255

Diagrammet viser at andelen elever som får spesialundervisning i Hasvik kommune har variert mye i perioden. De to siste årene har andelen vært lavere enn gjennomsnittet i landet uten Oslo og i enda større grad KOSTRA-gruppe 6.

Elevene som har fått spesialundervisning har i gjennomsnitt hatt følgende antall timer spesialundervisning:

⁴ Vedtatt av kommunestyret 11.2.2020.

Figur 2: Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)



Kilde: SSB

Figuren viser at elevene som har fått spesialundervisning i Hasvik kommune i gjennomsnitt har hatt et timetall som har vært lavere enn gjennomsnittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 6. Unntaket er 2018, hvor timetallet i Hasvik var høyere enn gjennomsnittet i gruppene det sammenlignes med.

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 **høyt** nivå.

Særskilte risikofaktorer i Hasvik kommune

Opplysningene viser at det siste år var en relativt lav andel elever som mottok spesialundervisning, samtidig som hver elev fikk i gjennomsnitt et antall timer spesialundervisning som var betydelig lavere enn gjennomsnittet i landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 6. Dette indikerer risiko for at ikke alle som har behov for spesialundervisning får det, og at de som får spesialundervisning ikke får det i et tilstrekkelig omfang.

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 kan være iverksatt risikoreduserende tiltak på området, men vi har ikke kunnet identifisere noen slike tiltak. Risikoreduserende tiltak må derfor settes til **nei**.

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

Sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser vurderes å være **høy**.

Forvaltningsrevisjon og tilsyn

Det er ikke gjennomført forvaltningsrevisjon på området i planperioden 2013-2020. Spesialundervisning er ett av områdene kommunestyret har besluttet at det skal gjennomføres forvaltningsrevisjon av i perioden 2017-2020, men revisjonen har gitt beskjed om at de ikke vil klare å levere dette.

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 **høy** på dette området.

Området vurderes å være aktuelt for forvaltningsrevisjon i kommende planperiode. Eventuell forvaltningsrevisjon kan gjennomføres når som helst i perioden.

Sekretariatets vurderinger:

Kommunestyret i Hasvik har vedtatt at det skal gjennomføres tre forvaltningsrevisjoner i Hasvik kommune i 2021 tilknytning til Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024. Den ene av disse er forvaltningsrevisjon av området spesialundervisning.

Sekretariatet tilrår at forvaltningsrevisjonen om spesialundervisning igangsettes basert på følgende forutsetninger:

Formålet med forvaltningsrevisjonen:

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

Avgrensning:

Forvaltningsrevisjonen avgrenses til å gjelde et brukerperspektiv. Det vil si at undersøkelsen skal gi svar på om et utvalg elever som gjennom vedtak er tildelt spesialundervisning 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.

Problemstillinger:

Kontrollutvalget vedtar følgende hovedproblemstilling for forvaltningsrevisjonen «Spesialundervisning»:

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

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

Prosjektskisse/prosjektplan og bestilling

Kontrollutvalget ber Hasvik kommunes revisjon (Vefik IKS) om å oversende en projektskisse/prosjektplan 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/prosjektplanen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen 1. juli 2021, slik at denne kan behandles på utvalgets møte i september/oktober.

Tidspunkt for oppstart og frist for levering:

Når kontrollutvalget har godkjent projektskissen/prosjektplanen 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/prosjektplan

Timeressurser:

I følge Vefik IKS har Hasvik kommune 349 timer til rådighet til gjennomføring av forvaltningsrevisjon i 2021.

Det legges til grunn at denne forvaltningsrevisjonen kan gjennomføres innenfor et timetall på om lag 150 arbeidstimer.

Sekretariatets tilrådning:

Kontrollutvalget viser til Hasvik kommunes Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, samt risiko- og vesentlighetsvurderingen som danner grunnlaget for planen.

Kontrollutvalget vedtar å igangsette forvaltningsrevisjonen «Spesialundervisning» under de forutsetninger som fremgår av saksfremlegget til saken.

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

Kontrollutvalget forutsetter at revisjonen oversender projektskissen/prosjektplanen til kontrollutvalget v/sekretariatet innen 1. juli 2021, slik at denne kan behandles på utvalgets møte i september/oktober.