



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

PROSJEKTSKISSE FORVALTNINGSREVISJON

Spesialundervisning

HASVIK KOMMUNE

1 FAGLIG INNHOLD

1.1 Prosjektets bakgrunn

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er at kontrollutvalget i Hasvik den 28. mai 2021 (Sak 07/2021) bestilte forvaltningsrevisjon innen området «Spesialundervisning»

I bestillingen er det tatt utgangspunkt i kontrollutvalgets forslag til Plan for forvaltningsrevisjon 2021-2024, som bygger på Risiko- og vesentlighetsvurdering 2021-2024.

1.2 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget har valgt å formulere bestillingen av denne undersøkelsen på følgende måte:

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

Revisjonen foreslår følgende omformulering av problemstillingen:

Mottar elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning den hjelpen fra kommunen som er vedtaksfestet?

Kontrollutvalget overlater til revisjonen å utarbeide eventuelle tilleggsproblemstillinger og underproblemstillinger.

Bestillingen er basert på saksfremlegg utarbeidet av utvalgets sekretariat. I henhold til saksfremlegget er formålet med forvaltningsrevisjonen å avdekke eventuelle lovbrudd, avvik, svakheter og mangler, samt forbedringsmuligheter på det undersøkte området.

I risiko- og vesentlighetsvurderingen som er brukt som grunnlag for kommunestyrets plan for forvaltningsrevisjon sies det blant annet følgende om temaet spesialundervisning:

«Overordnet rammeverk

Hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. PP-tjenesten skal hjelpe barn, ungdom og voksne med særlige behov gjennom utdanningsløpet. 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 arbeidet¹.

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:

¹ [Meld. St. 6 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

- 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.

I kommunens helhetlige folkehelseoversikt 2020-2023 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.»

Videre skriver risiko- og vesentlighetsvurderingen at Hasvik kommune har en lavere andel elever som mottar spesialundervisning enn Kostra-gruppe 6 sett under ett. Hasvik kommune bruker også vesentlig færre timer på spesialundervisning enn både Kostra-gruppe 6 sett under ett, og landsgjennomsnittet.

Om sannsynligheten for at det kan inntreffe uønskede hendelser sies det følgende:

Vurderes som høy.

Risikoreduserende tiltak:

Nei.

Konsekvensen ved risikovurderingen vurderes være som:

Vurderes som høy.

Samlet sett vurderes vesentlighetsgraden å være:

Vurderes som høy.

Undersøkelsen vil bli gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon.

1.2.1 Nærmere om tema for undersøkelsen

Kontrollutvalget har i sin bestilling bedt om [at] 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 spasielundersving 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.

Forvaltningsrevisjonen vil ta utgangspunkt i kommunens hjelpetilbud til elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen vil gjøre nærmere vurderinger av avgrensningene ved undersøkelsen. Vi vil i den forbindelse blant annet vurdere nærmere i prosjektplanen de tidsmessige avgrensningene for undersøkelsen.

I henhold til NKRFs Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 vil revisjonen foreta hensiktsmessige revisjonsfaglige avgrensninger innenfor kontrollutvalgets bestilling.

1.2.2 Rammer

Kontrollutvalget har i vedtak i Sak 07/2021 angitt at prosjektet skal gjennomføres innen en tidsramme på om lag 150 timer. Kontrollutvalget foreslår at revisjonen kan innrette undersøkelsen til å undersøke oppfølgingen til et mindre antall av de elevene som mottar spesialundervisning, og legger til at undersøkelsen ikke behøver å være generaliserbar.

Revisor har foreløpig vurdert at vi kan gjøre en svært avgrenset undersøkelse av Hasvik kommunes oppfølging av elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi må likevel understreke at som kontrollutvalget legger opp til vil undersøkelsen ikke være generaliserbar.

Vi foreslår å undersøke et utplukk av elevene med vedtak om spesialundervisning i Hasvik kommune. Undersøkelsen vil begrense seg til å undersøke om det er dokumentert at elevene får den hjelpen som er fattet i vedtakene. Vi vil ikke gå nærmere inn på å vurdere innholdet i hjelpen.

Vi tar forbehold om det kan bli nødvendige å unnta rapporten fra offentligheten av personvern hensyn. Det skyldes at i en kommune av Hasviks størrelse vil det være risiko for at enkeltelever blir identifisert direkte eller indirekte.

Vi har foreløpig vurdert at prosjektet vil kunne gjennomføres innen en tidsramme på om lag 150 timer så fremt prosjektet blir stramt avgrenset, og i tråd med Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Det vil også kreve at øvrige forhold ikke byr på uforholdsmessige øvrige utfordringer. Se også punkt 1.4.3.

Det må presiseres at det er snakk om et usikkert estimat, ettersom vi p.t. ikke har hatt anledning til å starte innsamling av data. Vi vil kunne utarbeide et mer presist estimat når vi får nærmere kjennskap til:

- Tjenestens organisering
- Hvor mye skriftlige dokumentasjon som må innhentes og analyseres
- Behovet for eventuelle informanter

Tidspunktet for endelig oversendelse av rapporten vil kunne anslås nærmere når revisjonen mottar kontrollutvalgets klarsignal til igangsettelse av undersøkelsen. Vår tidsramme for undersøkelsen vil blant annet avhenge av:

- om kontrollutvalget godtar skissen som den oversendes
- Hasvik kommunes tilgjengelige timeressurser for forvaltningsrevisjon
- revisjonens tilgjengelige ressurser internt

Den ferdigstilte rapporten anslås å kunne være klar til oversendelse til sekretariatet omkring fem måneder etter at revisjonen har mottatt kontrollutvalgets klarsignal til igangsettelse av undersøkelsen (se også vedlagt).

Tidspunktet for ferdigstilling av rapporten betinger at kommunen uten ugrunnet opphold besvarer våre henvendelser, herunder oversender dokumenter mv. i henhold til våre forespørsler fortløpende. Tilsvarende gjelder forespørsler og gjennomføring av evt. intervju. I tilfelle det oppstår uforutsette hendelser som gir vesentlige opphold i undersøkelsen vil revisjonen rapportere til kontrollutvalget, og eventuelt stille undersøkelsen i bero. Det vises for øvrig til pkt. 1.4.3 nedenfor.

Vi gjør oppmerksom på at Hasvik kommune har 15 timer igjen til flere forvaltningsrevisjoner i 2021. De timene går med til prosjektskissen. For å eventuelt igangsette prosjektet må kontrollutvalget derfor prioritere rekkefølgen av prosjektene som skal igangsettes i 2022, ut fra ressursrammen for 2022.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonen ser for seg at noen av de mest aktuelle kildene til utledning av revisjonskriterier vil være:

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratet: Veilederen Spesialundervisning 2014

Vi gjøre for ordens skyld oppmerksom på at også Forvaltningsloven, samt andre relevante lover, forskrifter, handlingsplaner, nasjonale retningslinjer mv. vil kunne bli brukt til å supplere ovennevnte kilder ved utarbeidelse av kriteriene.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og behandle data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

Den mest aktuelle metodene vil være dokumentanalyse. I tillegg vil vi vurdere å bruke kvalitative intervju(er) som metode. For å avgrense undersøkelsen i henhold til rammen vil vi i så fall bruke kvalitativ intervju i et begrenset omfang. Spørreundersøkelse vil også kunne bli vurdert.

Det er vår vurdering at framgangsmåten som beskrevet ovenfor vil belyse problemstillingene og fremskaffe et relevant og solid grunnlag for vurderingen knyttet til oppdraget.

1.4.2 Dataenes relevans og pålitelighet

Med relevante data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

Relevans av data sikres ved at data samles inn med utgangspunkt i revisjonskriteriene. Dette gjelder både den dokumentasjon som innhentes, hvem som intervjues og hvilke spørsmål vi stiller. Alle innsamlede data grupperes etter revisjonskriteriene.

Dataenes pålitelighet vil bli sikret gjennom intern kvalitetssikring, ved verifisering av data fra intervjuer og ved at undersøkte områder søkes belyst med data fra flere kilder.

1.4.3 Usikkerhet og risiko

Prosjektplanen bygger på forutsetningene som er kjent ved prosjektstart og vurderinger knyttet til disse. Ved gjennomføringen av prosjektet kan nye forhold komme til å gjøre det nødvendig med justeringer i planen. Det må ut fra dette tas forbehold om justeringer eller endringer i alle deler av prosjektplanen. Dersom revisor ser behov for å endre prosjektets problemstilling eller annet underveis i en slik grad at det har vesentlig betydning i forhold til bestillingen vil dette avklares med kontrollutvalget.

Det er imidlertid forutsatt at prosjektet skal gjennomføres innenfor en ramme på om lag 150 timer. I praksis vil dette kunne medføre begrensninger i hvor dyptgående prosjektdeltakerne vil kunne gå inn i problemstillingen. Dersom kontrollutvalget ønsker en mer omfattende undersøkelse, må revisjonen be kontrollutvalget om å gjøre omprioriteringer slik at prosjektet kan tildeles en større ramme enn de 150 timene. I så fall vil revisjonen utarbeide en justert projektskisse som kontrollutvalget må vedta formelt.

Tidsrammen og ressursbruken avhenger blant annet i stor grad av:

- Kommunens organisering innenfor undersøkelsens område
- At revisjonen får mulighet til å avgrense undersøkelsen. Avgrensningene vil blant annet omhandle hvor dypt revisor vil kunne under hver enkeltsak

Etter at revisjonen har avholdt oppstartsmøte med kommunen, og fått en bedre oversikt over kommunens organisering (innenfor tjenesteområdet), vil det foreligge et bedre grunnlag for å beregne prosjektets omfang.

Utover forhold beskrevet under 1.4.1 og 1.4.2 er det gjort følgende konkrete vurderinger omkring projektrisiko:

Gjennomføring av prosjektet

Vår gjennomgang viser ingen særlige forhold, utover det som er beskrevet ovenfor, som tilsier at prosjektet ikke kan gjennomføres i henhold til kontrollutvalgets bestilling.

Tidsramme

Vi anslår at effektiv timeforbruk vil være realistisk så fremt revisjonen får anledning til å avgrense undersøkelsen. Vi ser for oss at undersøkelsen vil ta for

Etter vår vurdering vil leveringstidspunktet avhenge av det som er beskrevet i pkt. 1.2.2. Både estimert timeforbruk og leveringstidspunkt baserer seg på at datainnsamlingen kan skje raskt og effektivt. Det må derfor påregnes at det kreves tett oppfølging overfor kommunen når det gjelder overholdelse av frister.

En framdriftsplan og aktivitetsplan vil eventuelt bli utarbeidet etter at revisor har mottatt særutskrift for oppstartvedtak av prosjektet.

Vi vil i tillegg vise til beskrivelsen i pkt. 1.2.2 ovenfor.