

Forvaltningsrevisjon - Spesialundervisning

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Hemnes kommune

Møtedato

12.09.2024

Saknr

27/24

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 23/392 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon om spesialundervisning i Hemnes kommune til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om:
 - a. å sikre at de som fatter vedtak om spesialundervisning er delegert denne myndigheten
 - b. å utarbeide rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rettigheter til spesialundervisning
 - c. å fullt ut implementere systemer som bidrar til å fange opp avvik og gir oversikt og kunnskap om status i arbeid med spesialundervisning
 - d. å benytte avdekkede avvik i forbedringsarbeidet
 - e. Å etablere rutiner for å jevnlig evaluere internkontrollen og gjøre eventuelle endringer i denne
 - f. å gjøre tiltak for å redusere den samlede saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning.
 - g. å sikre etterprøvnbarhet i saksbehandlingen, herunder:
 - i. å påse at påkrevde dokumenter (vedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapport) utarbeides.
 - ii. å påse at utarbeidede dokumenter dateres.
 - iii. å sikre at dokumenter arkiveres.
 - iv. å påse at det fremgår mottaker av vedtak.
 - v. å påse at dokumenter signeres av avsender der det er krav om det.
 - h. å sikre at det fattes vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger og i forkant av et nytt skoleår.
 - i. å sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholdskrav, herunder til begrunnelse. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for vedtak.
 - j. å sikre at underretning om vedtak om spesialundervisning, men informasjon om klageadgang, skjer så snart som mulig etter at vedtak er fattet.
 - k. å sikre at kommunens egne frister i saker om spesialundervisning overholdes.
 - l. å sikre at alle individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter tilfredsstillende til innhold. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for IOP og årsrapporter.
 - m. å etablere systemer for å ivareta elevens medvirkning i saksbehandlingen og dokumentasjon av dette.
 - n. å gjøre vurderinger av barnets beste i alle saker om spesialundervisning.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen den 14.mars 2025 om hvordan punkt 2 i vedtaket er fulgt opp.

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Astrid Indrebø og prosjektleder Marianne Frostad Nilsen fra KomRev Nord orienterte.

Kontrollutvalget diskuterte saken og viktigheten av like rutiner for alle skolene. Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering og legger den fram for kommunestyret med følgende innstilling:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon om spesialundervisning i Hemnes kommune til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om:
 - a. å sikre at de som fatter vedtak om spesialundervisning er delegert denne myndigheten
 - b. å utarbeide rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rettigheter til spesialundervisning
 - c. å fullt ut implementere systemer som bidrar til å fange opp avvik og gir oversikt og kunnskap om status i arbeid med spesialundervisning
 - d. å benytte avdekkede avvik i forbedringsarbeidet
 - e. Å etablere rutiner for å jevnlig evaluere internkontrollen og gjøre eventuelle endringer i denne
 - f. å gjøre tiltak for å redusere den samlede saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning.
 - g. å sikre etterprøvnbarhet i saksbehandlingen, herunder:
 - i. å påse at påkrevde dokumenter (vedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapport) utarbeides.
 - ii. å påse at utarbeidede dokumenter dateres.
 - iii. å sikre at dokumenter arkiveres.
 - iv. å påse at det fremgår mottaker av vedtak.
 - v. å påse at dokumenter signeres av avsender der det er krav om det.
 - h. å sikre at det fattes vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger og i forkant av et nytt skoleår.
 - i. å sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholds krav, herunder til begrunnelse. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for vedtak.
 - j. å sikre at underretning om vedtak om spesialundervisning, men informasjon om klageadgang, skjer så snart som mulig etter at vedtak er fattet.
 - k. å sikre at kommunens egne frister i saker om spesialundervisning overholdes.
 - l. å sikre at alle individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter tilfredsstillende krav til innhold. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for IOP og årsrapporter.
 - m. å etablere systemer for å ivareta elevens medvirkning i saksbehandlingen og dokumentasjon av dette.
 - n. å gjøre vurderinger av barnets beste i alle saker om spesialundervisning.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi en skriftlig tilbakemelding til kontrollutvalget innen den 14.mars 2025 om hvordan punkt 2 i vedtaket er fulgt opp.

Vedlegg

Forvaltningsrevisjonsrapport - Spesialundervisning

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte den 27. september 2023 (sak 37/23) en forvaltningsrevisjon om spesialundervisning i Hemnes kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om kommunen har et system som sikrer at elever med vedtak om spesialundervisning får den undervisningen som vedtaket omfatter. Sekretariatet mottok rapporten den 1. juli 2024.

Revisor har utarbeidet følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen:

1. Kan Hemnes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

2. Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?

Metode

Revisor har gjennomført oppstartsmøte med rektorene ved de fem kommunale grunnskolene i kommunen (Bjerka skole, Bleikvassli skole, Finneidfjord skole, Hemnes sentralskole og Korgen sentralskole) og med kommunalsjef for avdeling oppvekst og familie. Revisor har innhentet informasjon og dokumentasjon fra Hemnes kommune som skoleeier og den enkelte skole. Det er også innhentet informasjon som ligger offentlig tilgjengelig i politiske saker og på kommunens hjemmeside. Det er gjennomført intervjuer med rektorene ved alle fem skolene, kommunalsjef for avdeling oppvekst og familie, og PP-tjenesten i Rana som Hemnes kommune har inngått vertskommunesamarbeid med.

For å undersøke praksis har revisor i tillegg gjennomgått alle saker for skoleåret 2022/2023 hvor det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Totalt har revisor gjennomgått dokumentasjon knyttet til 37 saker.

Revisor har ikke overprøvd de faglige vurderingene som er lagt til grunn for vedtak om spesialundervisning eller skolens rutiner for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Det innebærer at revisor ikke har foretatt selvstendige vurderinger om elever bør ha spesialundervisning, i hvilket omfang, organisering av spesialundervisning, eller kompetansen til den som utfører spesialundervisningen. Revisor undersøker om kommunen oppfyller lovkrav knyttet til saksbehandling om spesialundervisning, herunder krav til utredning av saken, krav til enkeltvedtak, krav til gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen, som er gitt i skoleåret 2022/2023.

Revisors oppsummering

Revisors konklusjon

Hemnes kommune kan ikke dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Revisor finner at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området.

Kan Hemnes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

- Samtlige rektorer har opplyst at de bruker felles mal for henvisning med pedagogisk rapport som er utarbeidet av PPT Rana, når de henviser elever til PPT Rana.
- PPT har opplyst at pedagogisk rapport i noen saker er mangelfull, og at informasjon som skulle kommet frem av pedagogisk rapport må etterspørres.
- Hemnes kommune har ikke utarbeidet en felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning.
- 34 av 35 enkeltvedtak er basert på gyldig sakkyndig vurdering. I det siste tilfellet er det ikke angitt varighet på sakkyndig vurdering, og revisor har derfor ikke informasjon om hvorvidt den sakkyndige vurderingen vedtaket baserer seg på var gyldig.
 - Av de 35 vedtakene, var 21 daterte. Tjue vedtak var stilet til foresatte. Det er 14 vedtak som ikke er daterte, og det fremgår ikke av vedtakene hvem de er stilet til. For ett vedtak er foresatte kopimottakere.
- Det er krav om å utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisor har mottatt dette i 27 av 35 saker. Det er varierende hvor utfyllende beskrivelsene i disse er.
- Revisor kan ikke fastslå saksbehandlingstid i alle sakene, men i de sakene revisor kan anslå saksbehandlingstiden har saksbehandlingstiden vært lengre enn tre måneder.

Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?

- Kommunen har ikke utarbeidet en felles rutine for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver
- Samtlige rektorer har opplyst at sykefravær og annet fravær, eller manglende kompetanse hos den som skal utføre spesialundervisningen, er den største risikoen for at elever med enkeltvedtak ikke får spesialundervisning i tråd med vedtaket.
 - Ved fravær hos personalet forsøker skolene å skjerme elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning slik at disse får det de har krav på.
- Alle skolene har opplyst å ha rutiner for å sikre/ følge med på at elever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver.
- Flere rektorer mener at det må settes søkelys på utarbeidelse av mål for spesialundervisningen, tiltak og gjennomføring av tiltakene og ikke ensidig fokusere på at tildelte årstimer i enkeltvedtaket overholdes.

Revisor anbefaler

Revisor anbefaler at Hemnes kommune videreutvikler og styrker internkontrollen knyttet til spesialundervisning. Herunder anbefaler revisor at kommunen:

- Sikrer at de som fatter vedtak om spesialundervisning er delegert denne myndigheten
- Utarbeider rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevs rettigheter til spesialundervisning
- Fullt ut implementerer systemer som bidrar til å fange opp avvik og gir oversikt og kunnskap om status i arbeid med spesialundervisning
- Benytter avdekkede avvik i forbedringsarbeidet
- Etablerer rutiner for å jevnlig evaluere internkontrollen og gjøre eventuelle endringer i denne

Revisor anbefaler videre at kommunen:

- Gjør tiltak for å redusere den samlede saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning.
- Sikret etterprøvnbarhet i saksbehandlingen, herunder:
 - påser at påkrevde dokumenter (vedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapport) utarbeides.
 - påser at utarbeidede dokumenter dateres.
 - sikrer at dokumenter arkiveres.
 - påser at det fremgår mottaker av vedtak.
 - påser at dokumenter signeres av avsender der det er krav om det.
- Sikrer at det fattes vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger og i forkant av et nytt skoleår.
- Sikrer at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholds krav, herunder til begrunnelse. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for vedtak.
- Sikrer at underretning om vedtak om spesialundervisning, men informasjon om klageadgang, skjer så snart som mulig etter at vedtak er fattet.
- Sikrer at kommunens egne frister i saker om spesialundervisning overholdes.
- Sikrer at alle individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter tilfredsstiller krav til innhold. Revisor anbefaler at kommunen vurderer å utarbeide en felles mal for IOP og årsrapporter.
- Etablerer systemer for å ivareta elevens medvirkning i saksbehandlingen og dokumentasjon av dette.
- Gjør vurderinger av barnets beste i alle saker om spesialundervisning.

Forvaltningsrevisor Astrid Indrebø vil møte i kontrollutvalgets møte 12. august 2024 og presentere rapporten.

Vurdering

Sekretariatet mener at revisor har svart ut problemstillingene som var satt for forvaltningsrevisjonen, og at rapporten gir nyttig informasjon spesialundervisning i Hemnes kommune.