

6. september 2013

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

Gjennomgang av ressursbruk og rutiner innen spesialundervisning i Ålesund kommune

PROSJEKTPLAN

I sak 137/12 den 8. november 2012 vedtok bystyret i punkt 2 en forvaltningsrevisjon rettet mot spesialundervisning og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Vedtaket var i tråd med innstilling fra kontrollutvalget, som behandlet plan for forvaltningsrevisjon i sak 027/12 den 12. oktober 2012. Kontrollutvalget fikk også delegert myndighet til å vedta et mer spesifisert prosjektinnhold innenfor ovenfor nevnte tema.

Med utgangspunkt i vedtaket tar kommunerevisjonen sikte på å gjennomføre en undersøkelse dels rettet mot å vurdere ressursbruken innen spesialundervisning ved de ulike skolene i Ålesund kommune. Dels å vurdere i hvilken grad Ålesund kommune ivaretar sitt ansvar for at elever med særlige behov blir gitt et likeverdig grunnskoletilbud i tråd med lover og regler, samt bystyret sine vedtak og forutsetninger. Dels å kartlegge om rektorene arbeider målrettet med å vri ressursbruken fra spesialundervisning og inn i den ordinære tilpassede opplæringen.

1. PROBLEMSTILLINGER

I undersøkelsen vil vi kartlegge ressursbruken ved de ulike skolene, og da særlig med hensyn til spesialundervisning. I tillegg vil vi gi en oversikt over tilsvarende nøkkeltall for referansegruppe 13 i KOSTRA, og de fire vanlig sammenlikningskommunene Tønsberg, Sandefjord, Haugesund og Molde.

Nedenfor har vi framstilt en oversikt over noen viktige nøkkeltall som sier noe om omfanget av spesialundervisning i Ålesund kommune.

Omfanget av spesialundervisning i private og kommunale skoler

<i>Kommune</i>	<i>Timer i alt per elev</i>	<i>Andel timer til spesialund.</i>	<i>Timer med spesialund. per elev med spesialund.</i>	<i>Andel elever med spesialund.</i>
Tønsberg	54,1	19,4 %	117,4	9,0 %
Sandefjord	52,6	16,2 %	88,4	9,7 %
Haugesund	54,6	20,8 %	168,8	6,7 %
Molde	52,9	19,1 %	108,5	9,3 %
Gruppe 13	54,8	17,9 %	123,5	7,9 %
Ålesund	55,3	23,2 %	160,5	8,0 %

Ålesund kommune hadde 5 573 elever i private og kommunale grunnskoler i skoleåret 12/13. Det ble ytt i alt 307 989 timer med undervisning og det gir 55,3 timer med undervisning per elev. Dette plasserer Ålesund kommune noe over gjennomsnittet i referansegruppe 13, og noe høyere enn Tønsberg, Sandefjord, Haugesund og Molde.

I skoleåret 12/13 utgjorde spesialundervisning 71 571 timer av i alt 307 989 timer. Dette utgjør 23,2 %, og denne andelen er betydelig over gjennomsnittet i gruppe 13. Ingen kommuner i denne referansegruppen har en høyere andel av spesialundervisning enn Ålesund kommune.

Spesialundervisning ble i skoleåret 12/13 ytt til 446 elever, som utgjør 8,0 % av elevene, og det plasserer Ålesund midt i gruppe 13. Hver elev mottok i gjennomsnitt 160,5 timer med spesialundervisning i skoleåret 12/13. Sammenliknet med de andre kommunene i gruppe 13 er det i Ålesund et gjennomsnittlig antall elever som mottar spesialundervisning, men de som mottar spesialundervisning blir gitt mye undervisning i form av timer.

Omfanget av spesialundervisning i kommunale skoler

Skole	Timer i alt per elev	Andel timer til spesialund.	Timer med spesialund. per elev med spesialund.	Andel elever med spesialund.
Hessa skole	40,4	22,8 %	115,1	8,0 %
Aspøy skole	82,0	9,0 %	164,7	4,5 %
Volsdalen skole	53,7	40,6 %	331,2	6,6 %
Larsgården skole	49,1	10,7 %	68,5	7,7 %
Nørvasund skole avd. Gåseid	71,7	50,4 %	362,9	10,0 %
Lerstad barneskole	53,5	14,8 %	93,4	8,5 %
Åse skole	44,8	10,4 %	64,1	7,3 %
Spjelkavik barneskole	47,9	14,9 %	99,8	7,2 %
Blindheim barneskole	50,9	28,6 %	274,2	5,3 %
Flisnes skole	48,6	10,5 %	129,9	3,9 %
Emblem skule	67,8	16,1 %	161,5	6,7 %
Stokke skole	48,7	21,1 %	380,0	2,7 %
Vik skole	70,1	25,4 %	178,0	10,0 %
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	58,1	18,8 %	121,2	9,0 %
Skarbøvik ungdomsskole	64,2	11,9 %	62,4	12,2 %
Kolvikbakken ungdomsskole	49,8	16,3 %	88,2	9,2 %
Spjelkavik ungdomsskole	50,4	21,5 %	105,5	10,3 %
Blindheim ungdomsskole	48,1	23,3 %	133,9	8,4 %
Ålesund	53,9	22,5 %	155,5	7,8 %

Ålesund kommune hadde 5 417 elever i kommunale grunnskoler i skoleåret 12/13. Det ble ytt i alt 291 786 timer med undervisning, og det gir 53,9 timer med undervisning per elev.

I skoleåret 12/13 utgjorde spesialundervisning 65 764 timer i de kommunale grunnskolene, og det gir en andel på 22,5 %. Når vi kun tar med de kommunale grunnskolene, så blir det gitt 155,5 timer med spesialundervisning til de elevene som mottar spesialundervisning, og disse elevene utgjør 7,8 % av alle elevene i de kommunale grunnskolene.

Når vi bryter ned tallene på hver kommunale grunnskole ser vi at tallene varierer mye mellom skolene.

Ved Hessa skole blir det gitt 40,4 timer per elev, mens Aspøy skole gir 82,0 timer per elev. Ved Aspøy skole utgjør spesialundervisning bare 9,0 % av samlet undervisning, ved Åse skole 10,4 %, mens Nørvasund skole bruker 50,4 % av timene til spesialundervisning og Volsdalen skole bruker 40,6 %.

Tallene viser også store variasjoner skolene imellom når det gjelder hvor mye spesialundervisning som blir gitt til hvor mange. Eksempelvis er det for spesialundervisning svært mange som får lite ved Skarbøvik ungdomsskole, mens svært få får svært mye ved Stokke skole, mens mange får svært mye ved Nørvasund skole. Det er vanligvis gode forklaringer på slike forskjeller, men ikke alltid. Et relevant tema for vår gjennomgang er hvorvidt måten ressursen blir tildelt fanger opp forskjellene mellom skolene og over tid.

Prosjektet vil ha 3 problemstillinger:

- 1) Er prinsippene for tildeling av ressurser til grunnskolen gode, herunder om de er egnet til å støtte opp under budsjettbalansen i kommunen?
- 2) Er rutinene for tildeling av spesialundervisning egnet til å støtte opp under en tildeling der de grunnleggende krav i forvaltningsloven er ivarettatt?
- 3) Er det stilt krav til, og gjort evalueringer av, rektorene med hensyn til utvikling og oppfølging av tilpasset opplæring?

2. METODE OG GJENNOMFØRING

Prosjektet vil bli gjennomført i samsvar med følgende framdriftsplan:

- Eventuelt oppstartsmøte med rådmann.
- Gjennomgang av rutiner, dokument og politiske saker som vedrører spesialundervisning.
- Uttrekk av statistikk fra nasjonale databaser som GSI, over 6 år.
- Intervju med PPT, Team oppvekst, rektorer og rådmann.
- Sluttmøte med rådmann.

Det er vår vurdering at dette skal gi et tilstrekkelige grunnlag for å gi svar på problemstillingene angitt ovenfor.

3. REVISJONSKRITERIER

Etter forskrift om revisjon skal forvaltningsrevisjon ta utgangspunkt i såkalte revisjonskriterier, som er det grunnlaget som revisor gjør sine vurderinger mot. Kommunerevisjonen vil vi ta utgangspunkt i kommuneloven med budsjettforskrift, opplæringsloven med veileder om spesialundervisning, forvaltningsloven, samt generell teori om styring og kontroll i form av det såkalte COSO-rammeverket.

Problemstilling 1 - Er prinsippene for tildeling av ressurser til grunnskolen gode, herunder om de er egnet til å støtte opp under budsjettbalansen i kommunen?

Med god sikter vi til at tildelingen ivaretar krav i opplæringsloven samt bystyret sine vedtak og forutsetninger. Viderè at en tildeling i form av en bevilgning er stilt opp på en oversiktlig måte, jmf. kl. § 46, slik at bystyret sine prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, kommer tydelig fram.

En bevilgning skal kommunen føre med beløp og en tekst som angir hva bevilgningen gjelder, jmf. budsjettforskriften § 6. Merknadene til denne paragrafen er også tydelig på at bystyret skal angi mål og premisser knytt til bruken av bevilgede midler. Det står mellom annet følgende:

Forskriften åpner for og legger til rette for at kommunestyret og fylkestinget kan drive utstrakt målstyring og rammebudsjettering. Ved bevilgninger som gir vide fullmaktsrammer til underordnede organer vil navnet og beløpet ha svært begrenset informasjonsverdi. I slike tilfeller stilles det derfor krav om å angi mål mv. som er knyttet opp mot bevilgningen, for eksempel antall behandlingss plasser, undervisningstimer mv.

Kommunelova § 47 angir at budsjettet har bindende virkning og etter andre ledd skal rådmannen gi melding til bystyret om endringer i budsjettåret som er vesentlige for de utgifter som budsjettet bygger på. Videre etter tredje ledd så skal bystyret etter en slik melding gjøre endringer. Det samme gjelder når bystyret på annen måte er gjort kjent med omstendigheter som kan tyde på en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

Kravet om budsjettgjæmmel gjelder ikke utgifter som kommunen har direkte rettslig plikt til å dekke, og utgifter til spesialundervisning er slike utgifter. Det er likevel viktig å presisere at balansekravet gjelder, slik at utgifter til spesialundervisning må kommunen dekke innenfor rammen av budsjettet, om det ikke da blir gjort budsjettjusteringer.

Økte utgifter til spesialundervisning gjennom året som det ikke er budsjettgjæmmel for, skal bli rapportert, og kommunen skal angi dekning av disse.

Problemstilling 2 - Er rutinene for tildeling av spesialundervisning egnet til å støtte opp under en tildeling der de grunnleggende krav i forvaltningslova er ivaretatt?

I figuren på neste side har vi skissert saksgangen for elever med særskilte behov. Det er gjerne et utgangspunkt at en lærer gir uttrykk for uro med hensyn til læringsutbyttet, men også eleven selv eller de foresatte kan sette i gang saksgangen.

Skolen vil først gjøre en pedagogisk vurdering av eleven og opplærings situasjonen. Denne vurderingen kan enten gi en justering av tilpasset opplæring, eller at eleven blir meldt til PPT.

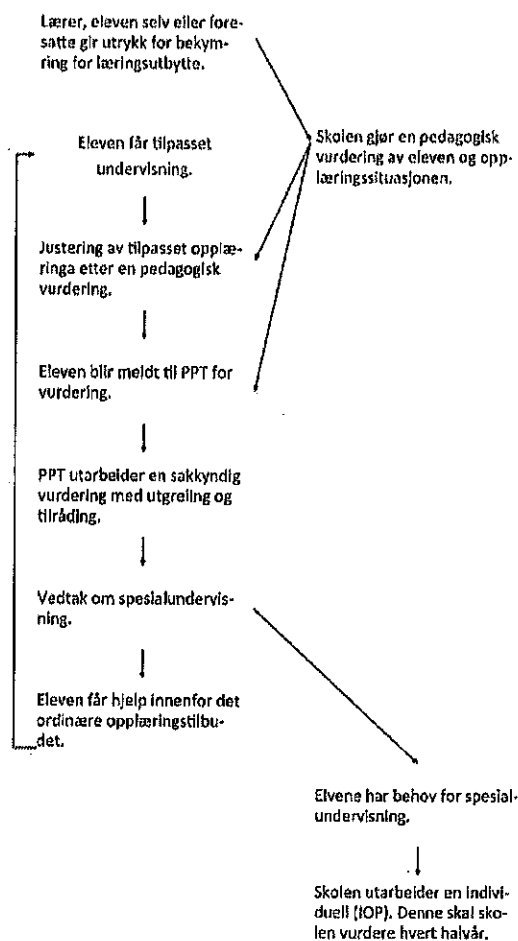
Et enkeltvedtak etter forvaltningsloven er *en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer.*

Dette omfatter ikke bare en utøvelse av myndighet i form av påbud, forbud mv., men også avgjørelser som gjelder fordeling av offentlige midler. Tildeling av ytelser som en ikke har et automatisk rettskrav på, er også å anse på som et enkeltvedtak.

Forvaltningsloven inneholder viktige ulovfestede prinsipp, som også gjelder ved tildeling av spesialundervisning.

Det første prinsippet er kravet om at en avgjørelse skal være basert på et forsvarlig grunnlag. Ulike sider av saken skal være gjenstand for drøfting, og forskjellige moment skal være målt mot hverandre på en forsvarlig måte. Et annet prinsipp er at en avgjørelse skal være saklig, noe som innebærer at det i vurderingen ikke skal bli lagt vekt på hensyn som er utenforliggende. Et tredje prinsipp er forbudet mot en vilkårlig avgjørelse. En avgjørelse som er tatt, må kommunen kunne grunngi, og den må være i samsvar med det skjønn som opplæringsloven gir anledning til. Et fjerde prinsipp er at avgjørelser ikke kan være urimelige.

Det femte prinsipp, forbudet mot usaklig forskjellsbehandling, er et prinsipp som er særlig relevant i forhold til vår undersøkelse. I disse tilfeller er det ikke en enkelt avgjørelse det eventuelt hefter feil ved. Feilen skjer når den blir sammenlignet med en annen avgjørelse. Dette er tilfellet når to elever har tilnærmet likt behov for spesialundervisning, og det blir gitt til den ene eleven, mens den andre av ulike grunner ikke får.



Problemstilling 3 - Er det stilt krav til, og gjort evalueringer av, rektorene med hensyn til utvikling og oppfølging av tilpasset opplæring?

Kommuneloven legger ansvaret for at kommunen er gjenstand for en betryggende kontroll til rådmannen, jmf. § 23. Det innebærer at rådmannen må ha nedfelt et sett med gode prinsipper som gjør at bystyret kan forvente at viktige mål blir nådd. Vi viser her bl.a. til COSO-rammeverket som er det mest kjente rammeverket for styring og kontroll.

Etterleving av opplæringsloven § 1-3 om at opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til hver elev, såkalt tilpasset undervisning, er et av de viktige målene som rektorene står ovenfor. Da er det viktig at rådmannen følger opp, stiller krav og evaluerer utviklingen innenfor dette viktige målområdet.

Det har gjennom flere år vært et mål at flest mulig elever skal få et tilbud om undervisning innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Sentrale myndigheter har m.a. gitt uttrykk for at retten til spesialundervisning er viktig og må opprettholdes, men at kommunene må arbeide målrettet for å redusere bruken av den¹.

Ifølge Kunnskapsløftet skal alle elever i skolen *få møte utfordringer de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Det gjelder også elever med særlige vansker eller særlige evner og talenter på ulike områder.* Dette er fra den generelle delen som tar for seg prinsipper for opplæringen.

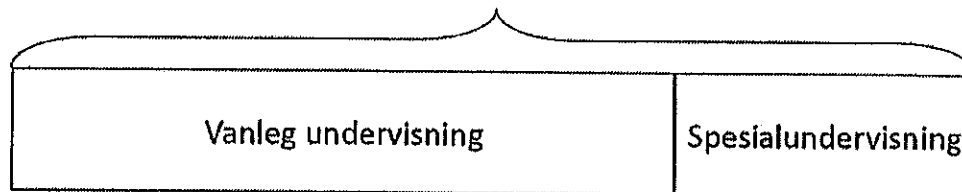
Innenfor rammen av tilpasset opplæring må kommunen tilby generelle styrkingstiltak som ikke er knyttet opp mot en mål- og tiltaksplan, men er tiltak som er tilgjengelige for alle. Eksempler på slike tiltak er kurs i rettskrivning, studieteknikk, lese forenklede tekster mm. Det kan også være praktiske oppgaver eller tiltak som skal bidra til at elevene får utvikle sine sterke sider.

Tilpasset opplæring blir gitt innenfor rammen av ordinær opplæring i klassen eller som spesialundervisning. De fleste elever vil få tilpasset opplæring gjennom den undervisningen som foregår i en klasse. Noen elever med særskilte behov må få tilpasset opplæring gjennom spesialundervisning i et antall timer per uke, når de ikke har et tilfredsstillende utbytte av den vanlige undervisningen.

Tilpasset opplæring skal skje innenfor rammene av både vanlig undervisning og spesialundervisning. Dette er illustrert i følgende figur:

¹ St.meld. nr. 30 (2003–2004), Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 268 (2003–2004)

Tilpassa opplæring



Figuren viser en nær sammenheng mellom måten en lærer er i stand til å tilpasse opplæringen innenfor de ordinære rammene i skolen, og det behovet for spesialundervisning som oppstår. Det er først og fremst en elev sitt utbytte av vanlig undervisning som avgjør om det er behov for spesialundervisning. Retten til spesialundervisning må en derfor se i sammenheng med kvaliteten på den vanlige undervisninga. Er vanlig undervisning kvalitativt sett lite tilfredsstillende, så gir det et behov for at flere elever får behov for spesialundervisning. Dette vil også innebære at en elev som har behov for, og rett til, spesialundervisning i en klasse, ikke nødvendigvis vil ha det i en annen klasse. Mye bruk av spesialundervisning, kan være et uttrykk for at ordinær opplæring ikke er godt nok tilpasset alle elever². Eller sagt på en annen måte, så kan et stort behov for spesialundervisning være et uttrykk for at lærerne i en klasse enten ikke har hatt god nok kjennskap til elevene, eller at lærerne ikke har tatt de pedagogiske konsekvensene av denne kunnskapen om elevene. Tilpasset opplæring er et prinsipp i skolen som vedrører alle lærere, og som understreker hvor viktig det er at alle lærere prøver å nå alle elever i en klasse gjennom si undervisning.

Prinsippet om tilpasset opplæring innebærer at alle elever ikke kan drive med det samme hele tiden. Lærerne trenger kunnskap om hvilke måter opplæringen kan bli differensiert, og hvilke områder det er hensiktsmessig å differensiere. I grunnskolen vil det i hovedsak innebære å differensiere opplæringa innenfor fem hovedområder: Innhold, arbeidsmåter, materiell, organisering og tid.

Gjennom intervju og dokumentanalyse vil vi kartlegge arbeidet med å vri fra spesialundervisning til den ordinære tilpassede undervisning i Ålesund kommune. Hvilke krav som er stilt til rektorene, både fra bystyret og fra rådmannen? Hvilke mål som er innenfor dette området, og på hvilken måte disse målene blir evaluert?

4. TIDSPLAN

Et utkast til rapport er planlagt å foreligge ved utgangen av januar 2014.

² Nordahl, Thomas og Rune Sarromaa Hausstätter (2009) *Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særlige behov under Kunnskapsløftet. Høgskolen i Hedmark, Rapport nr. 9 – 2009.*