

Forvaltningsrevisjonsrapport

***Gjennomgang av ressursbruk og rutiner
innen spesialundervisning i Ålesund
kommune***

Juni 2015

Forord

Denne rapporten dokumenterer en gjennomgang av ressursbruk og rutiner innen spesialundervisning i Ålesund kommune. Rapporten er utarbeidd på oppdrag fra Ålesund bystyre, og en prosjektplan ble fastsatt i kontrollutvalget den 9. oktober 2013.

Kommunerevisjonen satte i gang prosjektet med et møte den 7. januar 2014 med kommunalsjef og leder for Team Oppvekst.

Rapporten ble sendt på høring til rådmannen i tråd med vanlig praksis den 13. mai 2015. Svarbrevet av 18. juni 2015 ligger ved rapporten, og rådmannen angir generelt at:

Kommunerevisjonsrapporten er grundig og viser at det er utfordrende å gi opplæring tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Rapporten inneholder god oversikt over ressursbruken og omhandler også rutinene for saksgangen og modell for fordeling av ressurser. Rådmannen har merket seg tilbakemeldingene som er gitt av virksomhetslederne og vurderer disse som veldig nyttige i det videre arbeidet.

Rapporten viser at Ålesund kommune har et høyt omfang av spesialundervisning og omfanget av spesialundervisning har økt de siste årene. Det gjelder både barn som får spesialundervisning, samt andelen lærertimer som blir brukt til spesialundervisning.

Rådmannen vil bruke rapporten som et nyttig redskap i det videre arbeidet med å forbedre kvalitet, rutiner, ressursbruk og saksbehandling innen spesialundervisning i Ålesund kommune.

Rådmannen hadde fem merknader til rapporten, og vi viser til brevet som ligger ved.

Vedrørende omregningsfaktor, så har vi utdypet våre forutsetninger noe i rapporten. Vi viser også til et eget vedlegg, som redegjør for disse forutsetningene.

Vedrørende bemanningen i PPT, så er det rett som rådmannen påpeker at de 18,9 årsverk som vi har lagt til grunn for vår sammenligningsanalyse, inneholder stillinger både til førskole og grunnskole. Vi har ikke skilt mellom disse, da det var ressursituasjonen vi ønsket å si noe om. Innenfor gitt ressurser er det mulig å justere mellom førskole og grunnskole.

Vedrørende ressursfordelingsmodellen, så blir det vist til en ny modell som ble vedtatt i bystyret den 18. juni 2015.

Vedrørende saksbehandlingstiden, så står det at:

Ålesund kommune har jobbet grundig med selve vedtaksprosessen og utarbeidet rutiner som er i tråd med den statlige veilederen. Vi har hatt sterkt fokus på saksbehandlingstid, på innholdet i de sakkyndige vurderingene og vi har styrket samhandlingen mellom skolene og PPT. I sum har dette gitt både bedre kvalitet i saksbehandlingen og saksbehandlingstiden har gått ned.

I rapporten står det at det vanligvis går det opp mot et år fra en elev blir meldt opp til det foreligger en sakkyndig vurdering. Videre kan det påregnes ytterligere to måneder til vedtak blir fattet.

Dette er ikke situasjonen pr. dato. I dag ligger saksbehandlingen innenfor de retningslinjer som ligger i opplæringsloven. Bare rent unntaksvis kan en elev måtte vente i 6-8 måneder på sakkyndig vurdering. Vi mener at det ikke lenger er grunnlag for å uttrykke bekymring for saksbehandlingstiden til spesialundervisning i Ålesund kommune.

Når det gjelder dette, så deler vi rådmannens vurdering om at kommunen beveger seg i rett retning, fra et kanskje vanskelig utgangspunkt. Vi deler likevel ikke vurderingen om at det ikke lenger er grunnlag for å uttrykke en bekymring med hensyn til det å være innenfor lovens krav. En god rapportering i tråd med lovens krav, vil likevel i alle tilfeller gi god informasjon om dette i tiden framover. Vi står ved vår opprinnelige vurdering, om at kontrollutvalget bør følge opp dette framover.

Vedrørende det at spesialundervisning fortrenger ordinær undervisning, så går det fram at rådmannen deler vår uro i forhold til dette. Videre at rådmannen: *vil ha sterk oppmerksomhet på denne problemstillingen.*

Ålesund, 24. juni 2015

Kjetil Bjørnsen
daglig leder

Svein Ove Otterlei
revisjonsrådgiver

Sammendrag

Rapporten er en forvaltningsrevisjon rettet mot spesialundervisning og PPT, og dokumenterer en gjennomgang fra vår side. Vår undersøkelse er rettet mot ressurstildelingen, saksgangen ved tildeling av spesialundervisning og arbeidet med å vri fra spesialundervisning til tilpasset opplæring.

For landet samlet har det de to siste skoleårene vært en svak nedgang i andelen av elever som får spesialundervisning, etter noen år med stadig økning. Trenden i Ålesund er derimot en fortsatt økning.

I skoleåret 14/15 blir det i Ålesund gitt 52,7 undervisningstimer per elev, som er noe i underkant av referansegruppen med 53,9 undervisningstimer per elev. Vi kan oppsummere en trend i form av en:

- Nedgang på 2,0 % per år for undervisningstimer per elev
- Økning på 6,8 % per år for assistenttimer per elev
- Nedgang på 1,0 % per år for justerte undervisningstimer per elev
- Nedgang på 3,0 % per år for ordinære undervisningstimer per elev

Den stadige nedgangen i undervisningstimer motsvares av en stadig økning i bruk av assistenter. Assistentene har en betydelig lavere kostnad enn godkjent personell, men selv med en korrigeringsfaktor for dette, ser vi en stadig nedgang i justerte timer. Dette tyder på en stadig knappere realramme gitt til skolen, altså at de bevilgede midlene de siste årene ikke har vært tilstrekkelig til å kompensere for lønns- og prisvekst.

I skoleåret 14/15 går 22,9 % av alle undervisningstimer til spesialundervisning. Vi kan oppsummere en trend i form av en:

- Økning på 7,1 % per år i timeandelen til spesialundervisning
- Nedgang på 11,6 % per år i timer med spesialundervisning per elev med spesialundervisning
- Økning på 16,4 % per år i andelen av elever med spesialundervisning

Stadig mer av en stadig knappere ressursramme går til spesialundervisning. Denne gjentakende veksten i timeandelen til spesialundervisning, synes også stor over tid. Den underliggende trenden i bruk av spesialundervisning synes også klar. Stadig flere får stadig færre timer, og her synes endringene også å være store over tid.

De ordinære timene per elev, altså timer per elev når vi tar vekk timer som går til spesialundervisning og fremmedspråk, har en trend med en nedgang på 3,0 % per år.

Kommunerevisjonen vil uttrykke en uro i forhold til situasjonen som kommunen er i, og som kan leses ut av offisiell statistikk. Når det gjelder den negative utviklingen i de ordinære timene, så reiser det spørsmålet: Vil denne utviklingen stoppe opp, eller vil den fortsette videre utover det bunn-nivået for hele landet som vi nå observerer?

Vi vurderer forholdet så vidt alvorlig, at det gir rådmannen en særlig plikt til å følge godt med utviklingen, og rapportere til bystyret i form av egne saker om utviklingen i spesialundervisningen og de ordinære timene.

Ressurstildelingen

Vi har gjennomført en grundig gjennomgang av tildelingen til grunnskolen. Utrekningsmodellen som benyttes, den såkalte elevsjekken, er omfattende og detaljert. Den tar sikte på regne ut hva det koster å drive i tråd med lov- og avtaleverk, og:

- En ressurs som skal styrke skolene sin mulighet for tilpasset opplæring basert på at hver 10. elev vil ha behov for ekstra tilrettelegging i form av 1,5 uketimer.
- En ressurs til spesialundervisning som skal kompensere deler av utgiftene til spesialundervisning, den såkalte toppressursen, som kun gjelder de elevene som har en sakkyndig vurdering på over 10 timer i uken.

Kommuneloven stiller krav om en god og oversiktlig fordelingsmodell. Vår vurdering er at modellen i Ålesund er godt egnet til å fordele utgifter. Modellen er for så vidt også godt egnet til å fremstilles på en oversiktig måte, men vi er ikke kjent med at det gjøres. Modellen er kun tilgjengelig i form av et omfattende regneark, med komplekse regnearksreferanser og oppslagsfunksjoner. De færreste er i stand til å etterprøve og kvalitetssikre den, slik den nå foreligger i form av et regneark. Manglende muligheter for kvalitetssikring, vil gi risiko for vesentlige feil.

En del av elevsjekken er den såkalte toppressursen, som altså er bevilgingen til spesialundervisning. Den utgjør 9,6 % av samlet bevilgning. Ordningen med toppressurs er svært manuell og arbeidskrevende. Den er etter vårt syn, for avhengig av enkeltpersoner med god kjennskap til situasjonen ved den enkelte skole.

Når det gjelder tallbudsjettet, så er ikke elevsjekken utgangspunktet. Budsjettet tar utgangspunkt i fjoråret og en oppdatert lønnsliste, som danner utgangspunktet for en framskrivning til neste år. Elevsjekken kommer inn i budsjettprosessen ved at den blir hensyntatt når rådmannens ledergruppe iverksetter konkrete tiltak til kutt. Den såkalte elevsjekken er kanskje mer en analysemodell, enn en tildelingsmodell. Det er likevel et visst samsvar mellom budsjettet og elevsjekken. Den høye detaljgraden i modellen innebærer at den nok dokumenterer en underfinansiering av grunnskolene.

Spesialundervisning utgjør 22,9 % av alle lærertimene, i tillegg har vi at 81,8 % av alle assistenttimene benyttes til spesialundervisning. Bevilgingen til spesialundervisning derimot utgjør kun 9,6 % av den samlede bevilgningen. Spesialundervisning legger dermed beslag på de ressursene som er gitt til å tilpasse den ordinær undervisningen, samt ressurser også utover dette.

Prinsippene for tildeling i Ålesund er for så vidt gode, men vi vil peke på en manglende åpenhet, og at beregningene er komplekse og lite tilgjengeliggjort. Manglede åpenhet, påviste feil og manglende tillit, gir budsjettprosessen lett manglende legitimitet hos rektorene, kanskje også hos politikerne.

Elevsjekken ble innført med utgangspunkt i et prinsipp om: *penger følger bruker*. Til tross for at modellen nok prøver å ivareta dette prinsippet, er det en stor variasjon i utgifter per elev. Ved innføringen ble følgende vektlagt: *verdivalg må vises, oppfattes som rettferdig, kriteriene må være kjent for skolene, det må være lett å foreta og vise endringer, være enkel å håndtere og forstå, og bygges opp slik at ressursbruken kan etterprøves*. Når det gjelder disse punktene er de i liten grad oppfylt.

Saksgangen ved tildeling av spesialundervisning

Rutinen for tildeling av spesialundervisning gir en lettfattelig oversikt over saksgangen ved tildeling av spesialundervisning. Denne saksgangen er gjennomgående godt dokumentert i et moderne digitalt arkivsystem.

Den interne rutinen er et viktig redskap i forhold til ansvaret som rådmannen har for å sikre en tildeling av spesialundervisning der de grunnleggende krav i forvaltningsloven er ivarettatt. Egnetheten til den interne rutinen, og sikring av etterlevelse, er det som skal gi rådmannen trygghet for at kommunen ivaretar den enkeltes rettsikkerhet.

Når det gjelder egnetheten til den interne rutinen, så har den svakheter som synes erkjent. Kommunen har startet opp et arbeide med sikte på å utforme en ny.

Når det gjelder sikring av etterlevelse, så gjennomfører rådmannen i liten grad direkte kontroller på om rutinen blir fulgt. Vi mener at noen må tildeles ansvaret for at det systematisk og strukturert blir sjekket at en slik rutine blir fulgt. Kontrollene kan være enkle eller grundige gjennomganger avhengig av risiko og vesentlighet. Enkle selvevalueringer og egenerklæringer, er ofte svært effektive verktøy. Det er gjerne en generell erfaring at store organisasjoner er flinke på å utarbeide mange, detaljerte og gode rutiner, men at det svikter i forhold til kontroller av etterlevelse.

I våre vurderinger har vi systematisert drøftelsen rundt noen hovedtemaer, som det etter vårt syn bør fokuseres på fremover. Disse er ventetid, foreldreinformasjon og lokale læreplaner. I tillegg har vi noen avsluttende betraktninger knyttet til saksgangen.

Når det gjelder **ventetid**, så har utviklingen vært positiv, men vi ser likevel alvorlig på den lange tiden det fortsatt tar fra tilvisning til det foreligger en sakkyndig vurdering.

Status med hensyn til tid må rapporteres i tråd med de krav som loven setter, altså en gjennomsnittlig tid på under 3 måneder fra melding til vedtak. Den blir rapportert i tråd med et krav spesifisert i driftsavtalen om 6 måneder fra melding til oppnevning av saksbehandler. Hvor lang tid det deretter tar ser ikke ut til å være gjenstand for rapportering, og dette er ikke tilstrekkelig for bystyret som bærer det siste ansvaret.

Kommunerevisjonen vil vise til det ansvar rådmannen har for å sørge for at tiden til saksgang er innenfor de krav som er satt av lov. Ansvaret ligger likevel i siste instans til bystyret, og kommunerevisjonen vil anbefale at bystyret, gjennom kontrollutvalget, følger opp saksbehandlingstiden for vedtak om spesialundervisning i årene framover.

Når det gjelder **foreldreinformasjon**, så går det fram av første punkt i rutinen at: *Skolene skal årlig informere foreldre/foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring.* Vi er ikke kjent med at det skjer, ei heller at noen har et ansvar for å følge opp og sikre at det skjer. I den grad det sendes ut slik informasjon, er vi heller ikke kjent med at den er standardisert på noe måte.

Kommunerevisjonen mener at kommunen i tråd med sine egne retningslinjer bør sende ut god informasjon om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Videre at den bør standardiseres med maler, slik at alle får den samme gode likelihoodende informasjonen. Det at alle er godt kjent med sine rettigheter etter forvaltningsloven, vil være et vesentlig bidrag til å sikre at den blir etterlevd på en god måte. Vi mener at det er viktig at følgende punkter er med i denne informasjonen:

- At de kan kreve en sakkyndig vurdering
- At de har krav på tilbakemelding etter 1 måned, om hva som er årsaken til at det ikke er fattet vedtak, og når de kan forvente det.
- At lovens krav om en saksbehandlingstid er under 3 måneder, om ikke saken er særlig utfordrende.
- At de i tillegg til å klage på vedtaket også kan klage på gjennomføringen av det.

Kommunerevisjonen mener at all kommunikasjon som direkte vedrører forvaltningsloven i en eller annen forstand bør kort og systematisk registreres. Vi tenker da på kommunikasjon som bærer preg av å være et avslag på offentlige midler, altså at foreldrene på en eller annen måte uttrykker et ønske om ett eller annet.

Når det gjelder **lokale læreplaner**, så er utgangspunktet at de sakkyndige vurderingene er skrevet etter en tydelig og felles mal, og det er hovedsakelig gjort forsøk på å greie ut og ta standpunkt til hvilke mål det vil være realistisk for eleven å jobbe mot. De realistiske målsetningene er likevel ikke tilstrekkelig konkretisert i de sakkyndige vurderingene. Dette skal ifølge PPT ha sammenheng med de lokale læreplanene i Ålesund. I disse lokale planene, er ikke målene tilstrekkelig nok konkretisert, slik at PPT mangler mye av det nødvendige grunnlaget for å vurdere om utbyttet er tilfredsstillende, eller hva som er realistiske målsetninger.

Det er en nær relasjon mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, der kvaliteten på enkeltvedtaket hviler tungt på kvaliteten til den sakkyndige vurderingen. En mangelfull konkretisering i de sakkyndige vurderingene vil dermed gi en mangelfull konkretisering i vedtakene. Det gir en risiko for at elevene ikke får et forsvarlig tilbud i tråd med opplæringslovens krav, og det vil også svekke adgangen til å klage. Mangler ved konkretiseringen i de sakkyndige vurderingene og vedtakene, vil naturligvis også lede til mangelfull konkretisering av opplæringsmålene i IOPene¹. Det igjen gjør det vanskeligere for skolene å vurdere om en når målene. I siste instans leder dette til at en ikke får god informasjon om den innsatsen som rettes inn mot den enkelte eleven med vansker har god virkning.

Kommunerevisjonen vil anbefale at kommunen prioriterer å gjøre en god gjennomgang av sine lokale læreplaner.

Når det gjelder våre **avsluttende betraktninger** knyttet til saksgangen, så forsøker vi å beskrive problemer som foreldre til elever med atferds- og læreutfordringer kan møte.

De blir gjerne møtt med et utgangspunkt om at eleven har: *best utbytte av opplæringen uten å få enkeltvedtak om spesialundervisning*. Dette er et utgangspunkt i tråd med opplæringslovens forventninger, men det forutsetter at den tilpasset opplæring som blir gitt i den ordinære undervisningen er god. Situasjonen i Ålesund er slik at de ressursene som skal være med å sikre at ordinær opplæring er god og å gi alle elever et tilpasset opplegg, er under et stort press som følge av en stadig vekst i vedtak om spesialundervisning. Forutsetningen om en god tilpasset opplæring er dermed ikke

¹ Individuell opplæringsplan

nødvendigvis tilstede og den enkelt elev vil da ha best utbytte av et vedtak om spesialundervisning. Vi er usikre på om foreldre som blir møtt med et slikt utgangspunkt, er kjent med at de kan kreve en begrunnelse for at den ordinære opplæringen er så god at det er til barnets beste å gi tilpasset opplæring fremfor et vedtak om spesialundervisning. Videre er trolig foreldrene lite kjent med at de har klageadgang på enhver forespørsel som blir avslått på ett eller annet vis, og som vedrører tildeling av ressurser, samt at de kan kreve en sakkyndig vurdering.

En elev som meldes opp til PPT kan vente over et år før vedtak blir fattet. Dette til tross for at over tre måneder for de fleste tilfeller er for lenge, og at et år ofte kan være lenge om en befinner seg i en kritisk fase i sitt læringsforløp.

Det er gjerne slik at de ressursene i form av spesialundervisning som blir tildelt, ikke blir tilordnet de elevene det gjelder på noen særskilt måte, men at de må deles med flere andre som også har vedtak om spesialundervisning. Videre er det stadig flere med spesialundervisning som deler en gitt eller synkende ressurspott. Dette som følge av at den økonomiske situasjonen ikke gir rom for å øke tallet på grupper.

Ved gjennomføringen av spesialundervisningen er det risiko for at det oppstår mangler som har sammenheng med håndtering av fravær og omdisponering av ressurser. Det fins undersøkelser i andre kommuner som tyder på at en tar av ressursen til spesialundervisning når det er nødvendig for å opprettholde den ordinære undervisningen. Det er det anledning til å gjøre, gitt at dette blir erstattet på et senere tidspunkt. Problemet er gjerne at en på det senere tidspunkt også har utfordringer.

Vri fra spesialundervisning til tilpasset opplæring

Gjennom intervju, dokumentgjennomgang og brev har vi søkt å framskaffe informasjon om arbeidet med å vri fra spesialundervisning til ordinær tilpasset undervisning. Vår generelle vurdering er at det blir arbeidet systematisk med dette, gjerne i prosjektgrupper. Det er likevel vanskelig å se særlige effekter ut av dette gode arbeidet. Det kan nok ha sammenheng med at det er lite ressurser igjen til den ordinære undervisningen, som igjen gir lite ressurser til tilrettelegging og tidlig innsats.

Virksomhetsledere rapporterer også at de har store utfordringer med å styrke tilpasset ordinær undervisning, og at det går i feil retning.

Kommunen gjennomførte en strukturert og stor omlegging fra spesialundervisning til tilpasset undervisning i skoleåret 07/08. I tiden etter har kommunen beveget seg tilbake til der en var. Etter vårt syn er det uheldig at kommunen i liten grad har prøvd å trekke et godt erfaringsgrunnlag ut av denne store omleggingen.

Innhold

1.	Innledning	1
2.	Ressursbruk	3
2.1	Elever	3
2.2	Timer	4
2.2.1	Undervisningstimer per elev	6
2.2.2	Ordinære undervisningstimer per elev	7
2.2.3	Assistenttimer per elev.....	8
2.2.4	Justerte undervisningstimer per elev	9
2.2.5	Timeandel med spesialundervisning.....	11
2.2.6	Mengde med spesialundervisning.....	11
2.2.7	Elevandel med spesialundervisning	12
2.3	Utgifter	13
2.4	Vurderinger	15
3.	Ressurstildelingen	17
3.1	Prinsipp for ressurstildeling	18
3.1.1	Grunnressurs og elevressurs	18
3.1.2	Ressurs til tilpasset opplæring og spesialundervisning.....	20
3.1.3	Avtaleressurser	24
3.1.4	Diverse ressurser	25
3.1.5	Justering for å tilpasse ressursene til gitte rammer og andre tiltak.....	26
3.2	Budsjett 2014	27
3.3	Vurderinger	31
4.	Saksgangen ved tildeling av spesialundervisning.....	35
4.1	Rutiner.....	36
4.2	Gjennomgang av elevmapper	39
4.2.1	Melding til PPT	40
4.2.2	Sakkyndig vurdering	41
4.2.3	Vedtak	46
4.2.4	Individuell opplæringsplan (IOP)	48
4.3	Vurderinger	48
4.3.1	Ventetid.....	50

4.3.2	Foreldreinformasjon.....	52
4.3.3	Lokale læreplaner	53
4.3.4	Avsluttende betraktninger	53
5.	Vri fra spesialundervisning til tilpasset opplæring.....	57
5.1	Mål og rapportering rettet mot skolene	61
5.1.1	Driftsavtalene 2014	62
5.1.2	Årsrapportering 2014	63
5.2	Overordnede mål og tiltak	68
5.2.1	Om omleggingen i skoleåret 2007-2008	68
5.2.2	Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid	70
5.3	Vurderinger	73
	Vedlegg.....	75

1. Innledning

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 spesifisert prosjektinnhold innenfor ovenfor nevnte tema.

Med utgangspunkt i vedtaket har vi gjennomført en undersøkelse, dels rettet mot ressursbruken innen spesialundervisning ved de ulike skolene i Ålesund. Dels å vurdere i hvilken grad Ålesund 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.

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

Innledningsvis hadde vi et møte med kommunalsjef og leder for Team Oppvekst. Det har videre vært samtaler med noen rektorer, PPT og Team Oppvekst. Vi har gjort en gjennomgang av rutiner, dokumenter og politiske saker som vedrører spesialundervisning. Det er også gjort et uttrekk av statistikk fra nasjonale databaser som Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), også av den som kun er tilgjengelig for Ålesund. Kommunerevisjonen har også hatt tilgang til de elektroniske elevmappene i systemet WebSak.

Det er vår vurdering at dette gir et grunnlag for å si noe om de problemstillingene som kontrollutvalget og bystyret har ønsket å få en gjennomgang av.

Etter revisjonsforskriften skal forvaltningsrevisjon ta utgangspunkt i såkalte revisjonskriterier, som er det grunnlaget revisor gjør sine vurderinger mot. Vi vil i denne rapporten 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.

I del 3, 4 og 5 vil vi innledningsvis i hver del utdype hvilke krav som gjelder. Disse kravene har vi med utgangspunkt i fakta forsøkt å gjøre en vurdering opp mot.

2. Ressursbruk

Vi skal i denne del 2, drøfte ressursbruken til grunnskolen i Ålesund, med en særlig vekt på ressurser gitt til spesialundervisning. Drøftelsen er basert på noen enkle indikatorer, som igjen er basert på tall hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og regnskapssystemet (Unique). Enkle indikatorer kan gi et godt bilde av en situasjon, men en skal også utvise noe forsiktighet i sin fortolkning av dem.

I *Notat - Tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) 2014/15*, utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, er det framstilt en tabell over andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, fordelt på trinn:

Skoleår	Andel elever pr. trinn										Totalt
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	
2014/15	3,6	4,3	5,7	6,9	8,4	9,5	10,4	10,2	10,2	11,1	8,0
2013/14	3,8	4,6	5,7	7,2	8,8	9,9	10,5	10,3	10,9	11,2	8,3
2012/13	4,3	4,7	6,0	7,4	9,0	10,0	10,5	11,1	10,9	11,6	8,6
2011/12	4,1	4,8	5,9	7,5	8,9	9,8	10,7	10,9	11,2	11,6	8,6
2010/11	4,2	4,8	5,9	7,2	8,6	9,6	10,1	10,7	10,9	11,5	8,4
2009/10	4,0	4,6	5,5	6,7	8,0	8,9	9,3	9,9	10,5	10,7	7,9
2008/09	3,9	4,3	4,9	6,1	7,2	7,9	8,5	9,3	9,4	10,2	7,2
2007/08	3,4	3,8	4,6	5,4	6,3	7,3	7,8	8,5	9,2	9,7	6,6
2006/07	3,1	3,6	4,1	5,0	5,9	6,8	7,4	8,3	8,6	9,0	6,2

Tabellen gjelder for hele landet, og var ledsaget av følgende tekst:

49 672 elever får enkeltvedtak om spesialundervisning inneværende skoleår. Tabellen viser at den totale andelen elever med enkeltvedtak om spesialundervisning er på 8 prosent. Det er en liten nedgang fra forrige skoleår. Vi ser at andelen elever med spesialundervisning er relativt lav på 1. trinn, men øker for hvert trinn. Andelen elever med spesialundervisning er tre ganger så høy ved 10. trinn som ved 1. trinn.

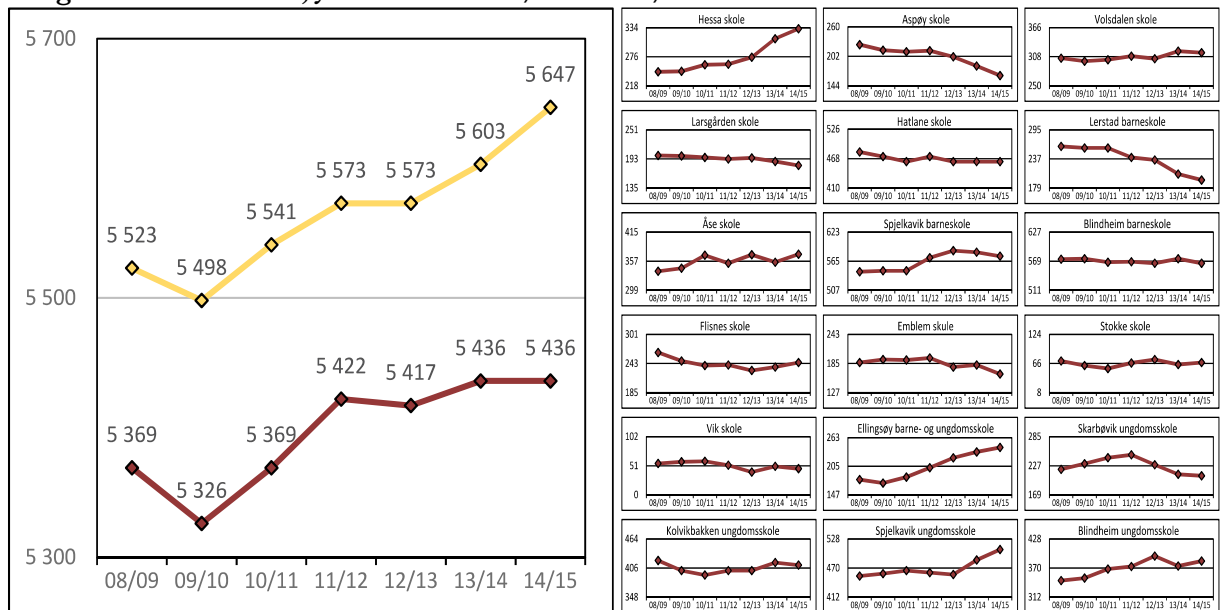
Som det fremgår, var det i flere år en betydelig økning i andel elever som fikk spesialundervisning. Siden 2004/05 har det vært en økning på 12 848 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette er en økning på 35 prosent. De siste årene har det imidlertid vært en tendens til at andel med spesialundervisning har stabilisert seg. De siste to skoleårene har det også vært en liten nedgang i andel elever med spesialundervisning.

Utviklingstrekkene for hele landet er viktig bakgrunnsinformasjon å ta med seg inn i en drøftelse rettet mot Ålesund. Spesialundervisning, som mange andre tjenesteområder, er et område hvor den enkelte kommune i tillegg til egne prosesser og beslutninger, også påvirkes av trekk i samfunnsutviklingen.

2.1 Elever

I skoleåret 14/15 er det 5 647 elever i private og kommunale grunnskoler i Ålesund, registrert per 1. oktober 2014. De private grunnskolene hadde 167 elever, slik at 5 436 elever var registrert ved kommunale grunnskoler. I diagram 2.1 på neste side har vi framstilt utviklingen i elevtallet fra skoleåret 08/09 til skoleåret 14/15.

Diagram 2.1: Elevtall, fra skoleåret 08/09 til 14/15



Kilde: GSI

Til venstre i diagrammet viser vi utviklingen for kommunen samlet. Den gule linjen inneholder både kommunale og private elever, mens den røde er elever kun ved de kommunale skolene. Veksten fra skoleåret 08/09 med 5 369 elever til skoleåret 14/15 med 5 436 elever, utgjør en gjennomsnittlig årlig vekst i elevtallet på 2,1 %, eller 1,2 % over perioden. Samlet for elever i både private og kommunale skoler, er gjennomsnittlig årlig vekst i elevtallet 3,7 %, eller 2,2 % over perioden.

Til høyre i diagrammet har vi framstilt tilsvarende tall ved hver enkelt skole. De horisontale midtaksene i figurene angir gjennomsnittet over perioden for den enkelte skole, og gir dermed informasjon om variasjonen i elevtallet mellom skolene. Elevtallet varierer fra i gjennomsnitt 51 elever ved Vik skole, til i gjennomsnitt 569 elever ved Blindheim barneskole.

Når vi ser på utviklingen for den enkelte skole, så har noen skoler en jevn vekst, som Hessa skole, Spjelkavik ungdomsskole og Ellingsøy barne- og ungdomsskole, mens andre ligger stabilt. Noen skoler, som Aspøy skole og Lerstad skole, har en nedgang.

2.2 Timer

Sentralt i en drøftelse av ressursbruken i grunnskolen er de ulike timene, og i dette avsnittet skal vi gå noe grundig gjennom disse. Vi skal ha et særlig fokus på de timene som retter seg mot spesialundervisning.

I forkant av en detaljert gjennomgang basert på GSI, skal vi gjøre en kort framstilling basert på KOSTRA. Vi vil benytte foreløpige tall fra 2014 (Skoleåret 14/15), men skal også oppgi tilsvarende tall fra 2013 (Skoleåret 13/14) i parentes.

Drøftelsen er basert på noen indikatorer som vedrører spesialundervisning, som sammenliknes med en referansegruppe 13, og de fire kommunene som Ålesund vanligvis sammenliknes seg med. Disse kommunene er: Tønsberg, Sandefjord, Haugesund og Molde. En slik drøftelse omtales gjerne som en KOSTRA-analyse.

I Ålesund ble det utført 305 766 (294 074) undervisningstimer i skoleåret 14/15, når en tar med private og kommunale skoler. I dette tallet ligger også 2 336 (5 343) timer som blir utført av personale uten godkjent utdanning. Når assistenter utfører oppgaver innen undervisning, som erstatning for de med godkjent utdanning, blir disse timene ført opp som undervisningstimer. Assistenter er vanligvis med i undervisningen, sammen med de med godkjent utdanning, og i skoleåret 14/15 benyttes det 121 747 (121 049) assistenttimer, eller 72,1 (71,7) årsverk. Av disse er 99 584 (98 260) timer rettet mot spesialundervisning, og det utgjør 81,8 % (81,2%) av assistenttimene.

Tabell 2.1 gir en oversikt over nøkkeltall om omfanget av spesialundervisning. Vi har i vedlegg også framstilt en tilsvarende tabell for alle kommunene som utgjør gruppe 13.

Tabell 2.1: Omfanget av spesialundervisning i private og kommunale skoler

Kommune	Timer per elev	Timeandel spesialundervisning	Mengde spesialundervisning	Elevandel spesialundervisning
Tønsberg	54,4 (55,3)	19,5 % (20,8 %)	125,4 (134,2)	8,5 % (8,6 %)
Sandefjord	56,1 (52,8)	17,2 % (19,2 %)	99,1 (99,0)	9,7 % (10,2 %)
Haugesund	57,0 (56,7)	18,3 % (19,7 %)	121,0 (144,3)	8,6 % (7,8 %)
Molde	53,0 (52,1)	19,2 % (20,0 %)	113,7 (113,6)	9,0 % (9,2 %)
Ålesund	54,1 (55,7)	23,4 % (20,9 %)	142,5 (135,4)	8,9 % (8,6 %)
Gruppe 13	54,7 (55,1)	17,4 % (17,5 %)	125,1 (124,7)	7,6 % (7,7 %)

Kilde: KOSTRA 2013 - 2014

I skoleåret 14/15 har altså Ålesund 5 647 (5 603) elever i private og kommunale grunnskoler. Samlet for både private og kommunale grunnskoler ble det dermed ytt i alt 305 766 (312 362) timer med undervisning. Det gir 54,1 (55,7) timer med undervisning per elev. Det plasserer Ålesund noe under gjennomsnittet i gruppen, men høyere enn Molde. Videre er dette en nedgang fra skoleåret før.

Spesialundervisning utgjorde 71 524 (65 253) timer, og det igjen utgjør 23,4 % (20,9 %) av alle timene. Dette er en vesentlig økning fra skoleåret før, og andelen er betydelig over gjennomsnittet i gruppen, og nest høyest av alle kommunene i den.

Spesialundervisning ble ytt til 502 (482) elever, og det utgjør 8,9 % (8,6 %) av elevene. Det er en økning fra skoleåret før, og plasserer Ålesund noe over gjennomsnittet i gruppen, og i øvre del av den.

Hver elev med spesialundervisning får i gjennomsnitt 142,5 (135,4) timer med spesialundervisning. Det er også godt over gjennomsnittet i gruppen, og i øvre del.

Situasjonen for skoleåret 14/15 i Ålesund, beskrevet med en KOSTRA-analyse, er at Ålesund har en gjennomsnittlig ressursbruk til grunnskolene, men at en stor andel er rettet mot spesialundervisning. Ålesund ligger nest høyest i referansegruppen når det gjelder ressursbruken til spesialundervisning i forhold til ressursbruken i alt. Det igjen har sammenheng med at Ålesund ligger i den øvre del av referansegruppen, både når det gjelder hvor mange elever som får spesialundervisning, og hvor mye de får.

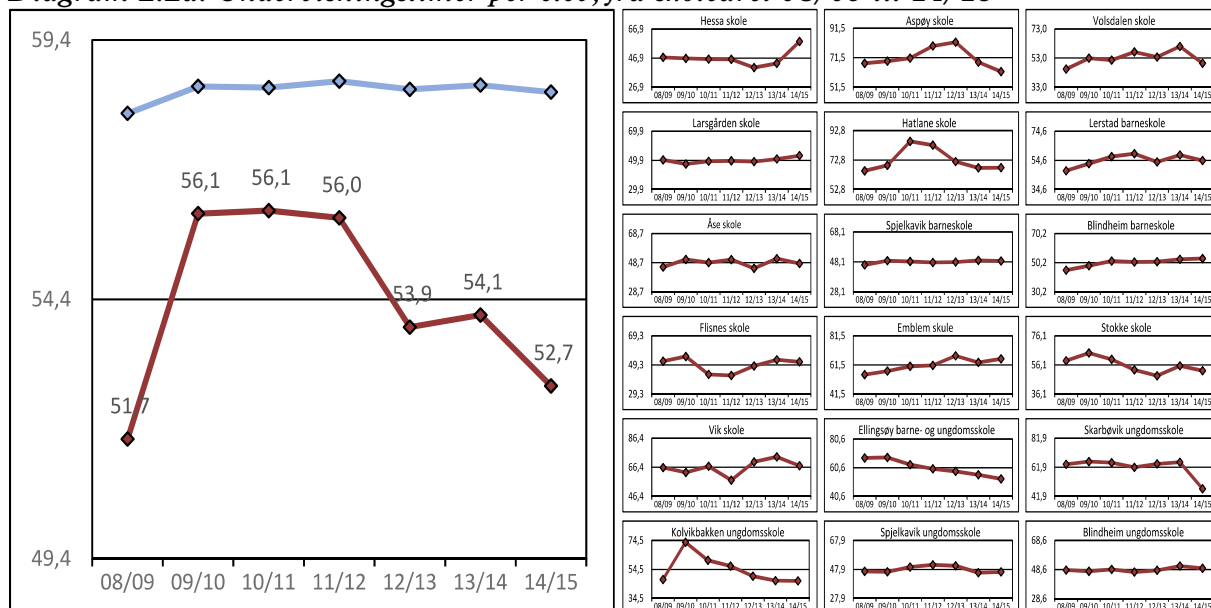
Videre skal vi gjøre en mer detaljert gjennomgang basert på tall hentet fra GSI. Denne gjennomgangen og indikatorene skiller seg noe i fra denne delen basert på KOSTRA, ved at vi kun skal se på de kommunale grunnskolene. De tre private skolene: Aalesund International School, Møre ungdomsskule og Steinerskolen, blir holdt utenfor drøftelsen. Det har sammenheng med vårt innsyn i forhold til detaljerte tall.

2.2.1 Undervisningstimer per elev

I skoleåret 14/15 har Ålesund 5 436 elever i kommunale grunnskoler. Det blir ytt i alt 286 652 undervisningstimer timer, og det gir 52,7 undervisningstimer per elev. For hele landet samlet blir det gitt 58,4 undervisningstimer per elev.

I diagram 2.2a har vi framstilt utvikling fra skoleåret 08/09 til 14/15. Den røde linjen er Ålesund, og viser en stor økning fra skoleåret 08/09 til 09/10. For deretter å ligge stabilt fram til skoleåret 12/13, hvor det skjer en nedgang som fortsetter både i skoleåret 13/14 og 14/15. Det blå linjen gir utviklingen i landet. Til høyre ser vi at mønsteret for kommunen samlet, ikke vises igjen på den enkelte skole.

Diagram 2.2a: Undervisningstimer per elev, fra skoleåret 08/09 til 14/15

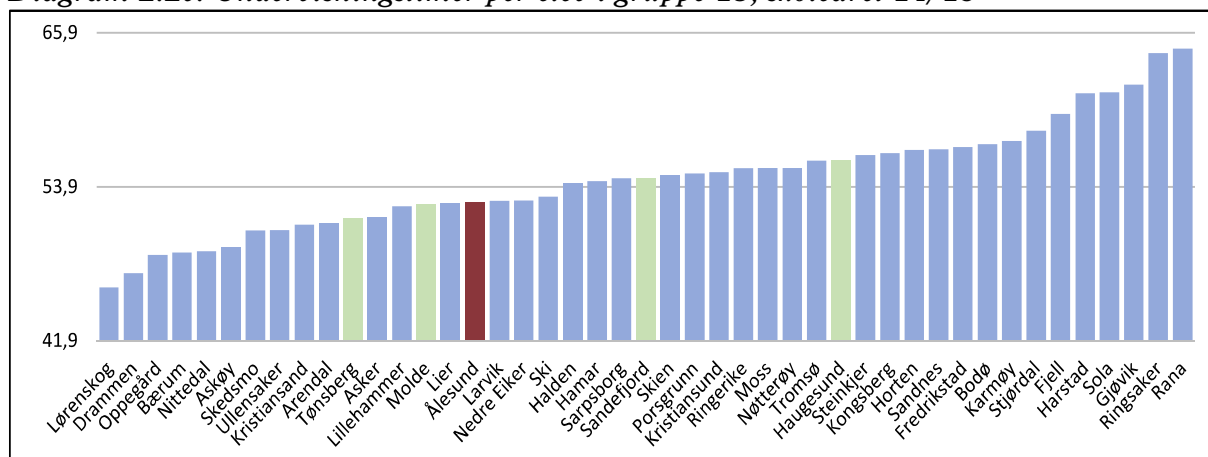


Kilde: GSI

Fra skoleåret 11/12 til skoleåret 14/15, observerer vi en trend i form av en nedgang på 2,0 % per år for antall undervisningstimer per elev i Ålesund.

Diagram 2.2b gir en oversikt over kommunene i gruppe 13, for skoleåret 14/15.

Diagram 2.2b: Undervisningstimer per elev i gruppe 13, skoleåret 14/15



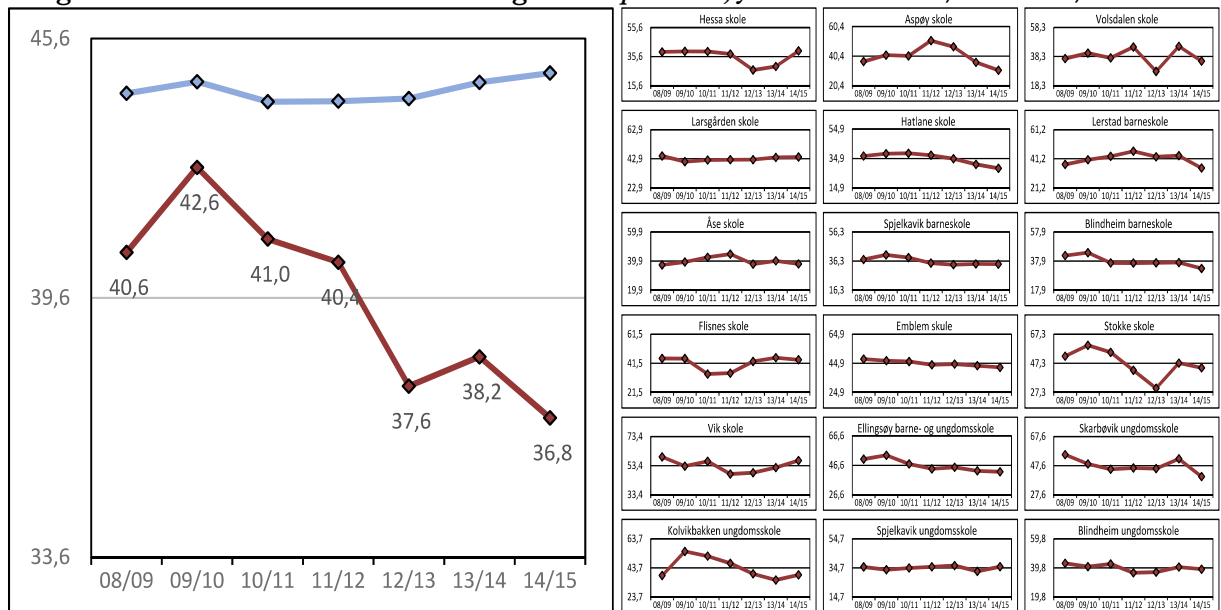
Kilde: GSI 14/15

I skoleåret 14/15 ligger Ålesund rundt gjennomsnittet i gruppen på 53,9 timer per elev.

2.2.2 Ordinære undervisningstimer per elev

Undervisningstimer utgjør altså 286 652 timer, mens spesialundervisning og særskilt språkopplæring utgjør 86 494 timer². Det gir 200 158 timer med det vi kan kalle ordinære undervisningstimer, som gir 36,8 ordinære undervisningstimer per elev. For landet samlet var det 44,8 ordinære timer per elev, altså en del høyere. I diagram 2.3a har vi framstilt utviklingen for disse timene, tilsvarende som for alle i diagram 2.2a.

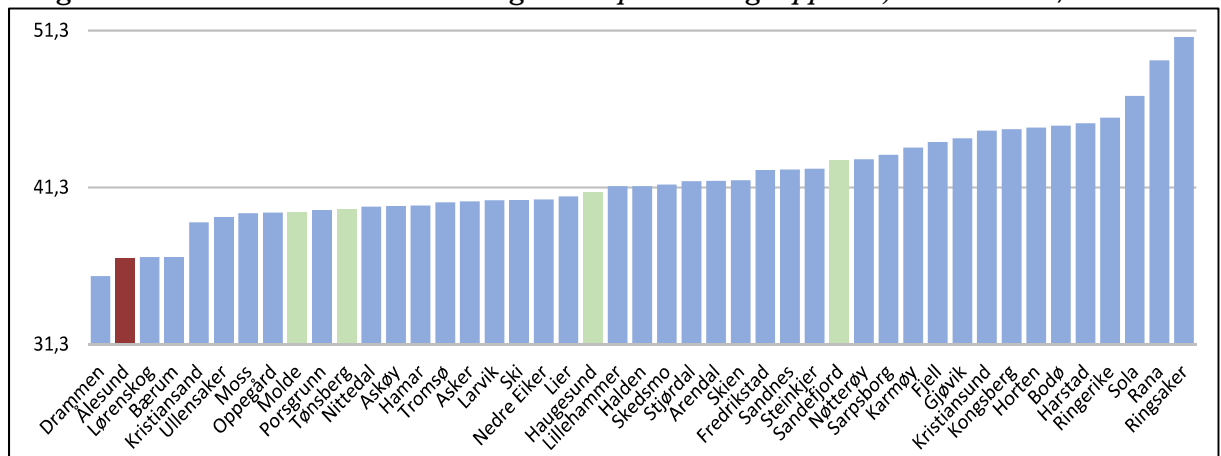
Diagram 2.3a: Ordinære undervisningstimer per elev, fra skoleåret 08/09 til 13/14



Kilde: GSI.

I diagram 2.3b gir vi en oversikt over kommunene i gruppe 13, for skoleåret 14/15.

Diagram 2.3b: Ordinære undervisningstimer per elev i gruppe 13, skoleåret 14/15



Kilde: GSI 14/15

Fra skoleåret 09/10 til skoleåret 14/15, observerer vi en trend i form av en nedgang på 3,0 % per år for de ordinære undervisningstimene per elev i Ålesund.

Fra skoleåret 08/09 til 09/10 økte undervisningstimer per elev fra 51,7 til 56,1, altså

² Tallene er korrigert for en skole i 14/15 og en skole i 12/13. Vi har også vurdert å gjøre det for noen andre skoler i 12/13, og tallet for 12/13 kan gi et feil inntrykk av at nedgangen stoppet opp i skoleåret 13/14.

med 4,4 timer per elev. Økningen i de ordinære timene fra 40,6 til 42,6, utgjør 2,0 timer per elev, slik at nesten halvparten av økningen i skoleåret 09/10 var i de ordinære timene. Utviklingen etter dette, viser en bratt nedgang fram til i dag.

Diagram 2.3b viser at Ålesund nå ligger svært lavt når det gjelder ordinære undervisningstimer per elev. Det er kun en kommune i gruppe 13, Drammen, som ligger lavere, men Ålesund ligger likevel litt høyere enn Oslo som har 36,5 ordinære undervisningstimer per elev. Disse tre kommunene, sammen med Lørenskog og Bærum skiller seg noe ut.

Hatlane skole har ligget lavt i denne perioden, med et gjennomsnitt på 34,9 ordinære undervisningstimer per elev, men viser likevel en synkende trend. Hessa skole ligger også lavt med et gjennomsnitt på 35,6 ordinære undervisningstimer per elev over perioden. Dette var enda lavere for skoleåret 12/13 og 13/14, men for skoleåret 14/15 ligger skolen omtrent på det samme nivået igjen. I skoleåret 14/15 ligger Aspøy skole svært lavt med 30,8 ordinære timer per elev, og trenden viser markante nedganger fra år til år de senere årene. Både Blindheim barneskole og Spjelkavik barneskole ligger lavt for skoleåret 14/15, med henholdsvis 32,8 og 34,2 ordinære timer per elev, men her en nedgangen jevnere enn ved Aspøy skole.

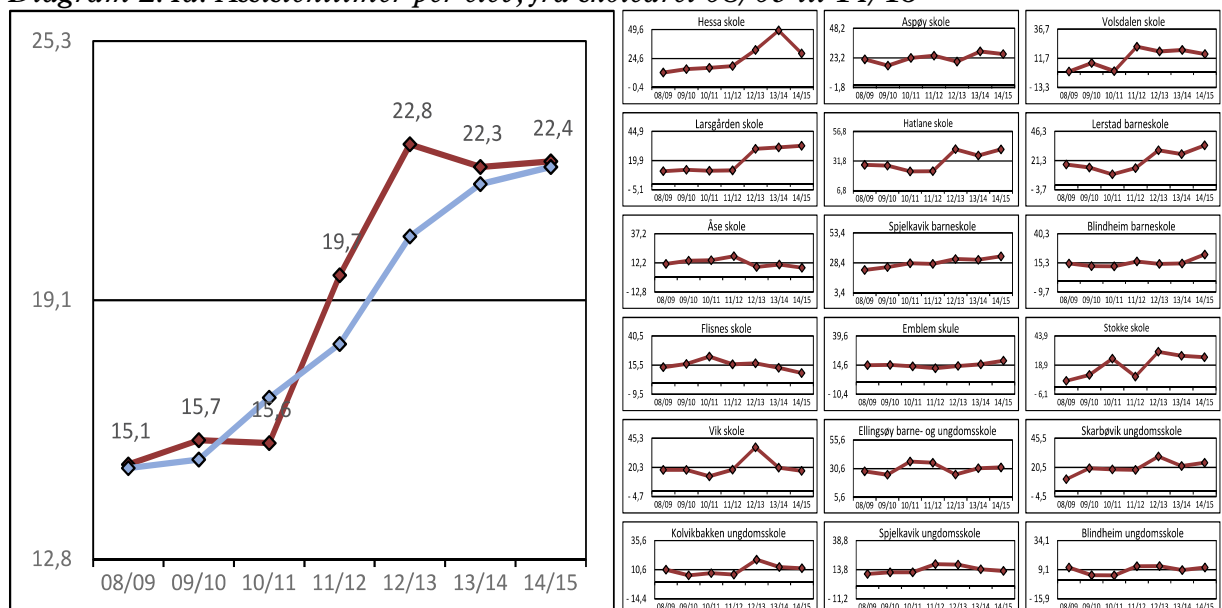
Når det gjelder ungdomsskolene er det særlig Spjelkavik ungdomsskole som ligger lavt i skoleåret 14/15 med 35,6 ordinære timer per elev. De har ligget lavt i hele perioden.

2.2.3 Assistenttimer per elev

I skoleåret 14/15 har Ålesund rapportert inn 121 747 assistenttimer, som med 5 436 elever gir 22,4 assistenttimer per elev.

Diagram 2.4a gir en oversikt over utviklingen i assistenttimer.

Diagram 2.4a: Assistenttimer per elev, fra skoleåret 08/09 til 14/15



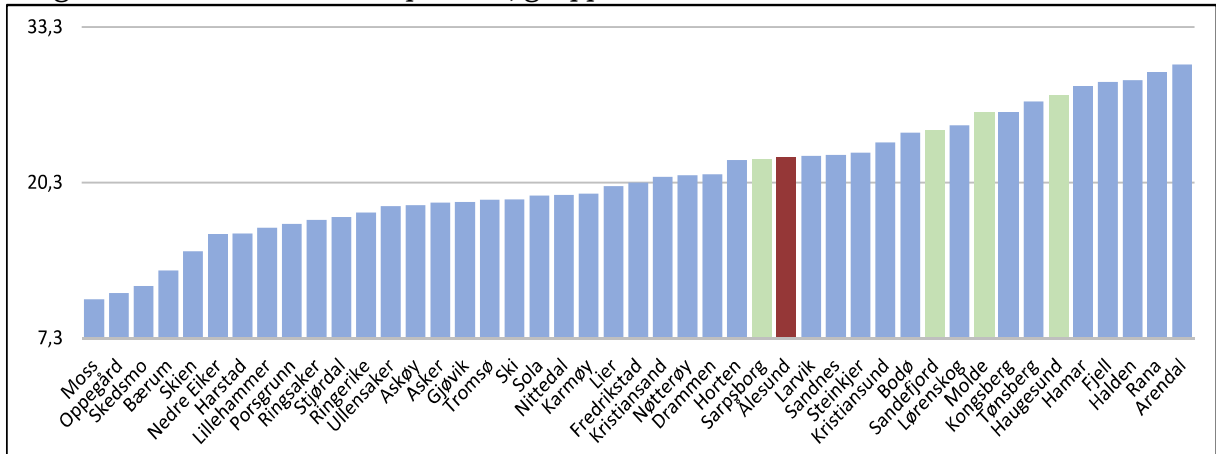
Kilde: GSI

Utviklingen i bruk av assistenter i Ålesund har fulgt utviklingen i landet ellers, med en noe høyere bruk i skoleåret 11/12 og 12/13, som nå synes å være lik både landet og

gjennomsnittet for gruppe 13.

I diagram 2.4b gir vi en oversikt over kommunene i gruppe 13, for skoleåret 14/15.

Diagram 2.4b: Assistenttimer per elev, gruppe 13



Kilde: GSI 14/15

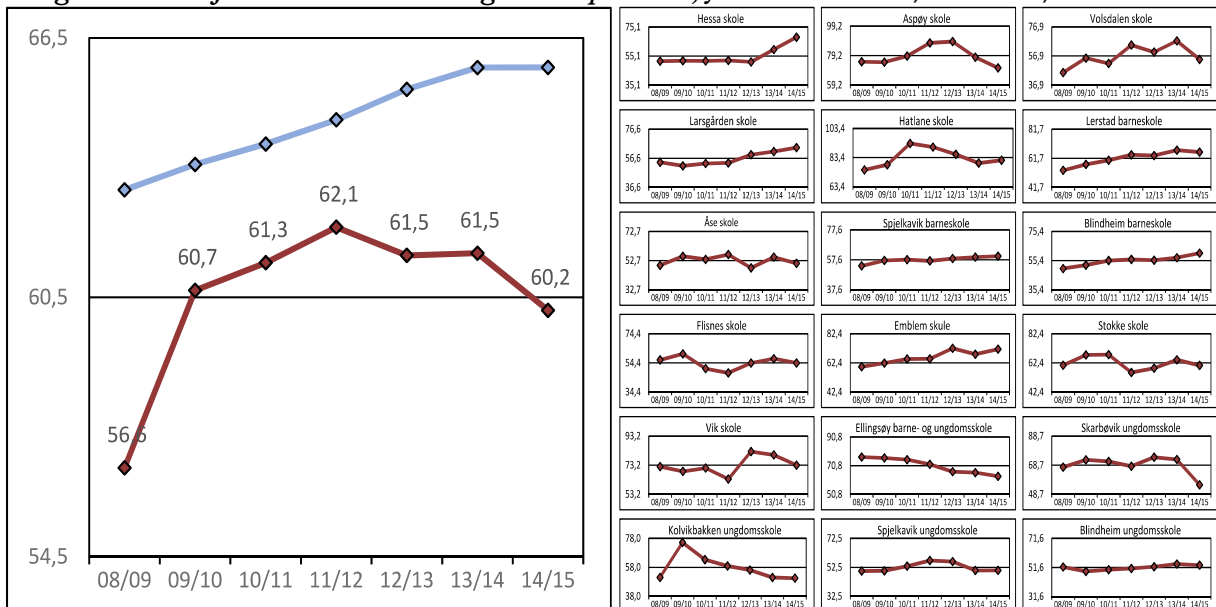
Fra skoleåret 08/09 til skoleåret 14/15, observerer vi en trend i form av en økning på 6,8 % per år for assistenttimer per elev i Ålesund.

Både for Ålesund og for landet, synes trenden å være tydelig i retning av en stadig økende bruk av assistenter. I Ålesund går altså 81,2 % av dette til spesialundervisning.

2.2.4 Justerte undervisningstimer per elev

Skoleåret 14/15 har 286 652 undervisningstimer og 121 747 assistenttimer.

Diagram 2.5a: Justerte undervisningstimer per elev, fra skoleåret 08/09 til 14/15



Kilde: GSI

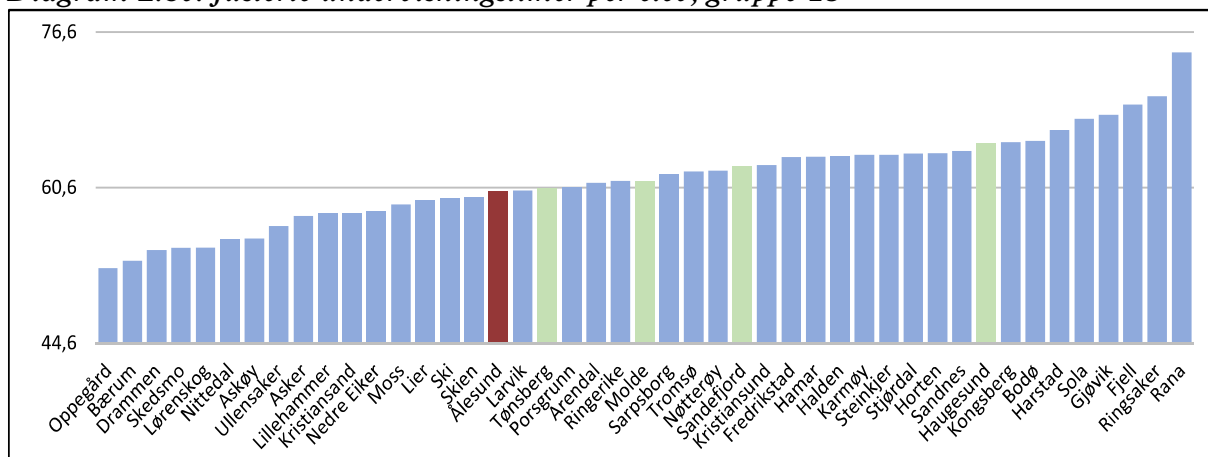
Et lærerårsverk gir 741 undervisningstimer på barnetrinnet, og i gjennomsnitt 656 undervisningstimer på ungdomstrinnet. Basert på innrapporteringen til GSI for skoleåret 14/15 var gjennomsnittlig lærerårsverk 714 undervisningstimer. Videre gir et assistentårsverk 1 688 timer, som gir en faktor på 2,4. Lønnsnivået for assistenter er en

god del lavere enn for lærere, så en kan omregne rapporteringen til GSI med en faktor på 3,1, altså at tre assistenttimer kostnadmessig tilsvarer en undervisningstime. Det gir at assistenttimene tilsvarer 40 582 undervisningstimer, som gir det vi kanskje kan kalle 327 234 undervisningstimer justert med assistenttimer. Det gir 60,2 timer per elev.

Utviklingen i Ålesund fra skoleåret 11/12 går mot stadig færre slike timer, mens det i landet har vært en jevn økning som kanskje har flatet noe ut.

I diagram 2.5b gir vi en oversikt over kommunene i gruppe 13, for skoleåret 14/15.

Diagram 2.5b: Justerte undervisningstimer per elev, gruppe 13

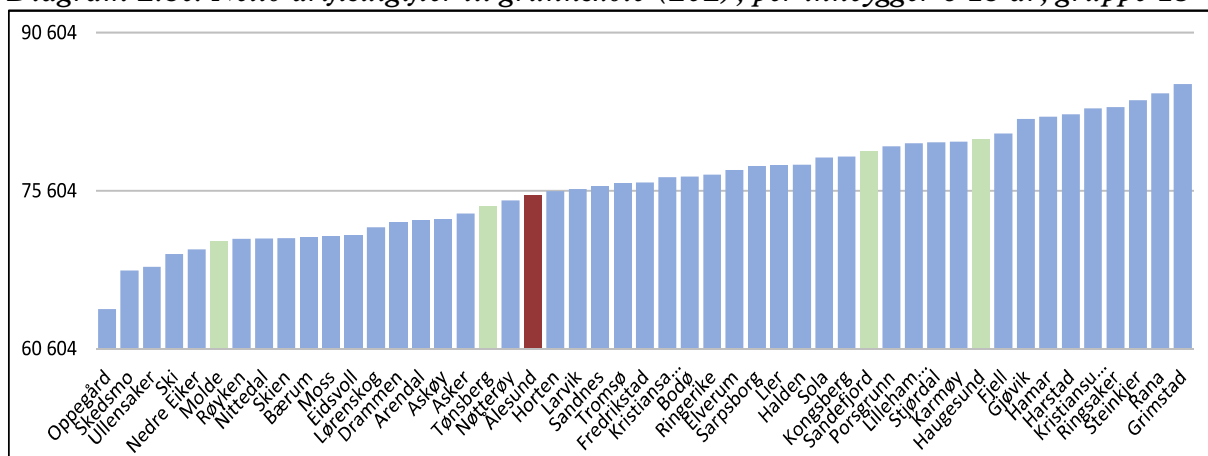


Kilde: GSI 14/15

Ålesund ligger rundt gjennomsnittet på 60,6 justerte timer per elev. Fra skoleåret 11/12 til skoleåret 14/15, observerer vi i Ålesund en trend i form av en nedgang på 1,0 % per år for justerte timer per elev, som gir en samlet prioritering til grunnskolene per i dag som er omtrent på gjennomsnittet i referansegruppen.

Diagram 2.5b uttrykker en samlet prioritering uttrykt i timer. Vi skal her også framstille den samlede prioriteringen i utgifter. Diagram 2.5c angir netto driftsutgifter til grunnskole (202), per innbygger 6-15 år, for gruppe 13.

Diagram 2.5c: Netto driftsutgifter til grunnskole (202), per innbygger 6-15 år, gruppe 13



Kilde: KOSTRA 2014

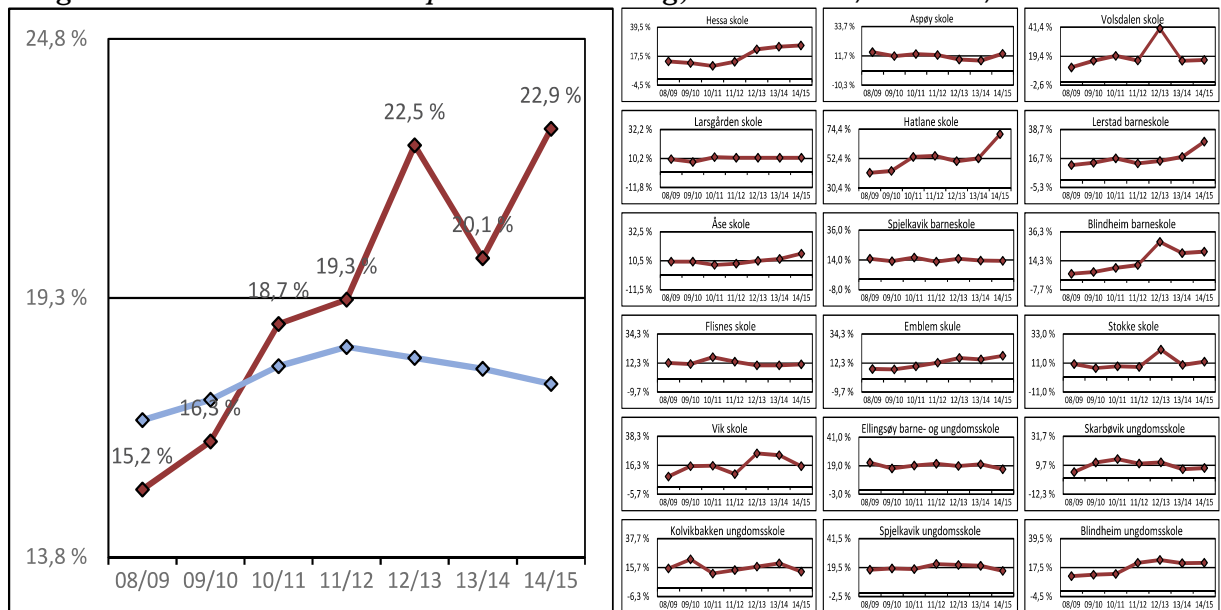
Ålesund benytter 75 160 kr til grunnskole per innbygger 6-15 år. Hovedbildet i diagram 2.5c, skiller seg ikke fra det som er i diagram 2.5b, for Ålesund sin del.

2.2.5 Timeandel med spesialundervisning

I GSI skal kommunene angi: *Hvor mange lærertimer gis til undervisning ved skolen inneværende skoleår.* For skoleåret 14/15 utgjorde dette 286 652 årstimer (60 min). Deretter skal kommunen angi: *Hvor mange av årstimene som er oppgitt ovenfor går til spesialundervisning etter enkeltvedtak,* og det utgjorde 65 617 årstimer i samme skoleår. Dette en andel på 22,9 % som går til spesialundervisning i skoleåret 14/15.

I diagram 2.6 har vi framstilt utviklingen over denne andelen.

Diagram 2.6: Timeandel med spesialundervisning, skoleåret 08/09 til 14/15



Kilde: GSI

Hovedtrenden for Ålesund er en stadig økt andel til spesialundervisning. Særlig stor var økningen fra skoleåret 11/12 med en andel på 19,3 %, til skoleåret 12/13 med en andel på 22,5 %. Nedgangen i skoleåret 13/14 er stor, men den øker igjen for skoleåret 14/15.

Fra skoleåret 08/09 til skoleåret 14/15, observerer vi en trend i form av en økning på 7,1 % per år i timeandelen til spesialundervisning i Ålesund. Utviklingen de tre siste skoleårene, er noe vanskelig å fortolke. Det kan være feil i rapporteringen, enten for skoleåret 12/13, eller 13/14. Det kan for så vidt være feil i begge disse to skoleårene. Spørsmålet er, om den observerte utviklingen de siste årene er avvik fra en trend på en stadig økning på 7,1 %, eller om veksten er i ferd med å flate ut. Vi heller mest mot sistnevnte, men kan altså ikke utelukke at veksten i andelen fortsatt er betydelig.

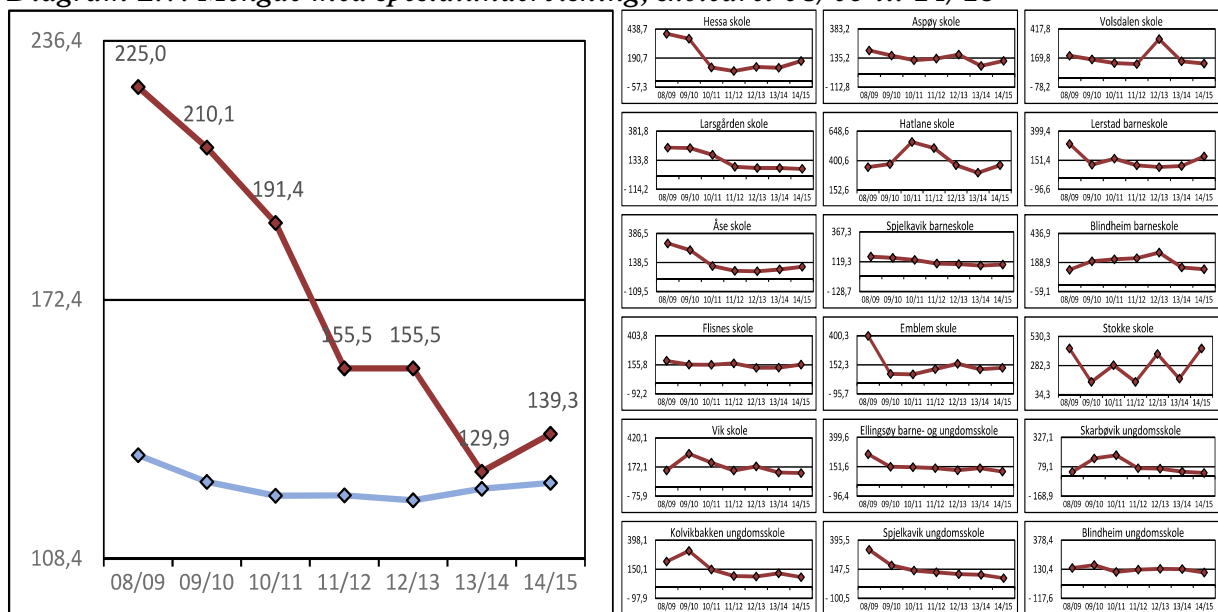
I hele landet ser vi de senere år en jevn nedgang i andel til spesialundervisning.

2.2.6 Mengde med spesialundervisning

Det ble altså benyttet 65 617 timer til spesialundervisning i skoleåret 14/15. Denne var rettet mot 471 elever, som gir 139,3 timer med spesialundervisning per elev med spesialundervisning. Det er like over nivået for landet samlet.

I diagram 2.7 på neste side, har vi framstilt utviklingen over den gjennomsnittlige mengden av spesialundervisning per elev som mottar spesialundervisning.

Diagram 2.7: Mengde med spesialundervisning, skoleåret 08/09 til 14/15



Kilde: GSI

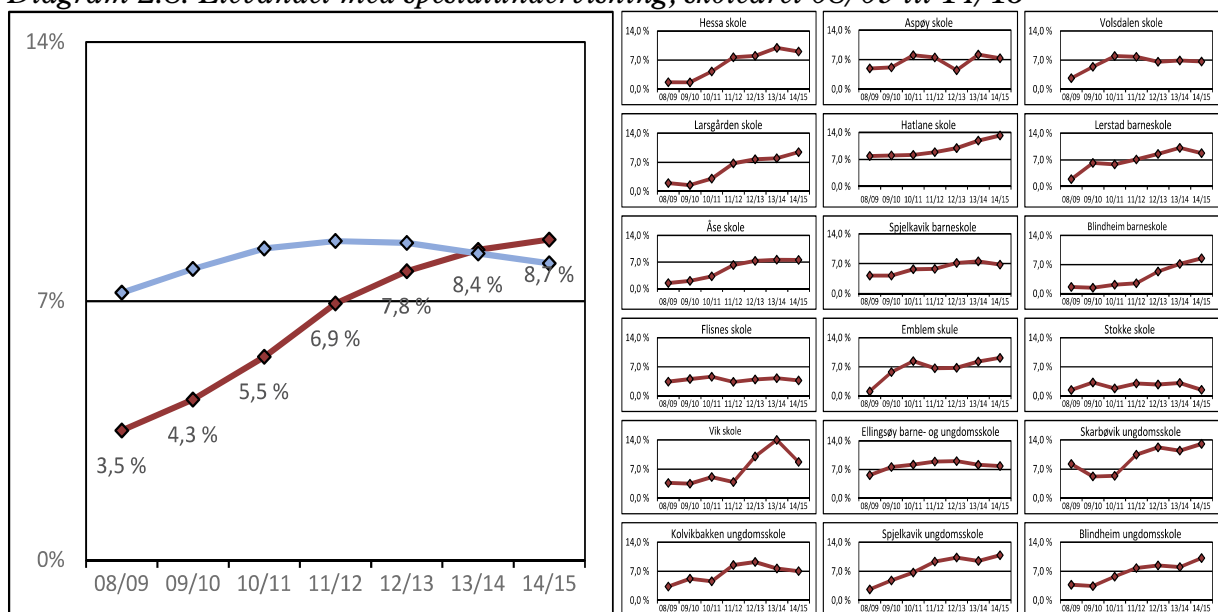
Fra skoleåret 08/09 til skoleåret 13/14, observerer vi en trend i form av en nedgang på 11,6 % per år i timer med spesialundervisning per elev med spesialundervisning. Det er vanskelig å vite om skoleåret 14/15 er et år hvor det snur, eller en tilfeldig variasjon rundt trenden nevnt ovenfor. Alternativt kan skoleåret 13/14 være en tilfeldig variasjon rundt en trend med en årlig nedgang på 8,3 % per år.

2.2.7 Elevandel med spesialundervisning

De 471 elevene med spesialundervisning utgjør 8,7 % av alle elever i Ålesund.

I diagram 8 har vi framstilt utviklingen over andelen av elever med spesialundervisning.

Diagram 2.8: Elevandel med spesialundervisning, skoleåret 08/09 til 14/15



Kilde: GSI

Fra skoleåret 08/09 til skoleåret 14/15 observerer vi en trend i form av en økning på

16,4 % per år i andelen av elever med spesialundervisning. Trenden er avtagende i siste halvdel av perioden. Fra skoleåret 11/12 til 14/15 er trenden en nedgang på 8,0 % per år. For hele landet, den blå linjen, ser vi en jevn nedgang fra skoleåret 11/12.

Hovedtrenden i Ålesund, er altså en bevegelse fra få elever med spesialundervisning, til stadig flere. I skoleåret 14/15 ligger kommunen litt over landet.

2.3 Utgifter

Kommunerevisjonen har tatt ut detaljerte regnskapsopplysninger fra kommunes regnskapssystem, Unique. Grunnskolene er i regnskapet organisert som egne ansvarsområder, som i hovedsak har utgifter til tjenesteområdene 202:Grunnskole, 215:Skolefritidstilbud og 222:Skolelokaler.

I vår analyse videre skal vi kun se på tjenesteområdet 202:Grunnskole. Netto driftsutgifter for 2014 utgjorde 382,533 mill kr. Det er 4,501 mill kr, eller 1,2 %, mer enn justert budsjettet på 365,494 mill kr. Vi har tatt ut tilsvarende tall for regnskapsperioden 2008 og fram til 2014. Hovedtallene er framstilt i tabell 2.3.

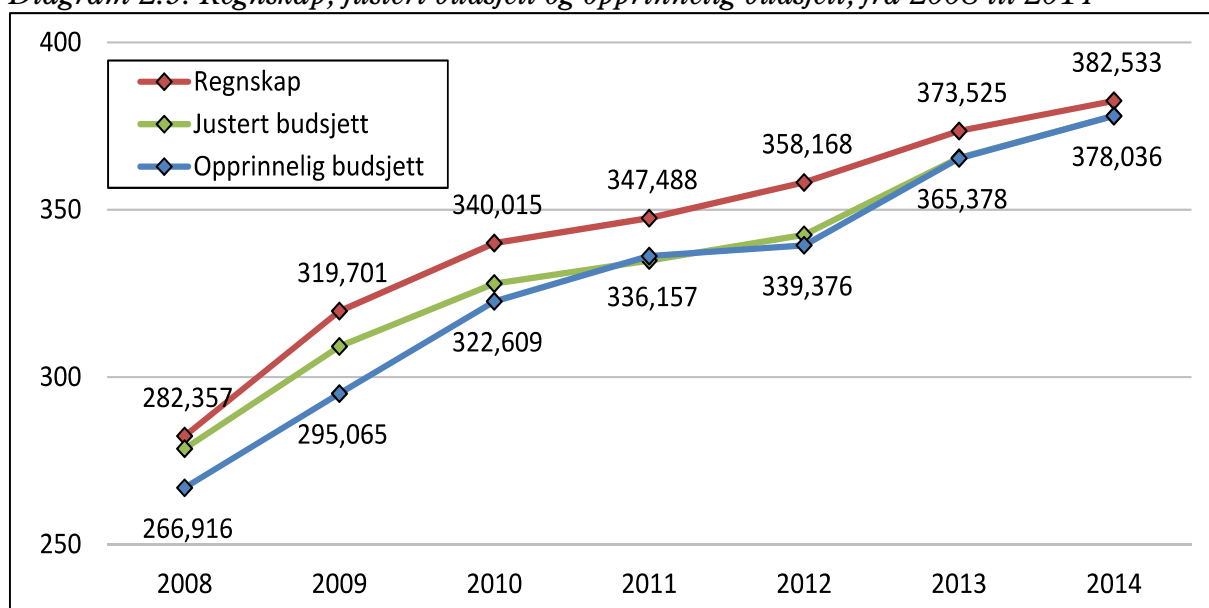
Tabell 2.3: Regnskap, justert budsjett og opprinnelig budsjett, fra 2008 til 2014

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regnskap	282,357	319,701	340,015	347,488	358,168	373,525	382,533
Justert budsjett	278,604	309,155	327,934	334,835	342,488	365,494	378,032
Opprinnelig budsjett	266,916	295,065	322,609	336,157	339,376	365,378	378,036
Avvik justert budsjett	3,753	10,546	12,081	12,653	15,680	8,031	4,501
Avvik opprinnelig budsjett	15,441	24,636	17,406	11,331	18,792	8,147	4,497

Kilde: Unique

Vi har også framstilt disse tallene i tabell 2.3 i et diagram 2.9.

Diagram 2.9: Regnskap, justert budsjett og opprinnelig budsjett, fra 2008 til 2014



Kilde: Unique

Diagram 2.9 viser et tydelig mønster, ved at regnskapet gjennomgående ligger noe over opprinnelig vedtatt budsjett. Videre at justerte budsjett i første del av perioden forsøkte å tette noe avstanden, men at det i den siste del av perioden kun blir gjort marginale

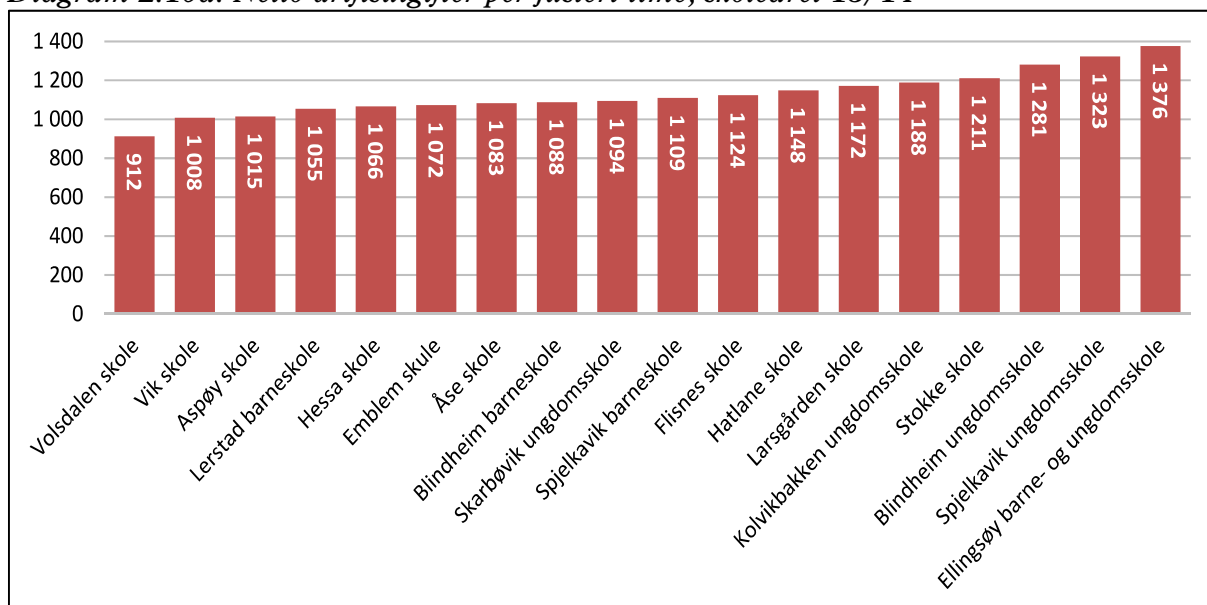
endringer i budsjettet gjennom året. Over perioden 2008 til 2014 samlet, er akkumulert avvik fra opprinnelig budsjett på 100,250 mill kr, mens akkumulert avvik fra justert budsjett er 67,245 mill kr.

Netto driftsutgifter var altså 382,533 mill kr i 2014, og tilsvarende 373,525 mill kr i 2013. De vektete netto driftsutgifter for skoleåret 13/14 blir da 378,780 mill kr, med en vekting med 5 skolemåneder i 2013 og 7 skolemåneder i 2014.

Vi viser til del 2.2.4, hvor vi forklarer at kommunen i skoleåret 14/15 gir i alt 327 234 undervisningstimer justert med assistenttimer. Tilsvarende tall for skoleåret 13/14 er 334 424. Det gir en gjennomsnittlig timekostnad i Ålesund på 1 133 kr.

I diagram 2.10a har vi framstilt gjennomsnittlig timekostnad i skoleåret 13/14 for alle skolene, rangert fra lavest til høyest.

Diagram 2.10a: Netto driftsutgifter per justert time, skoleåret 13/14



Kilde: Unique - GSI

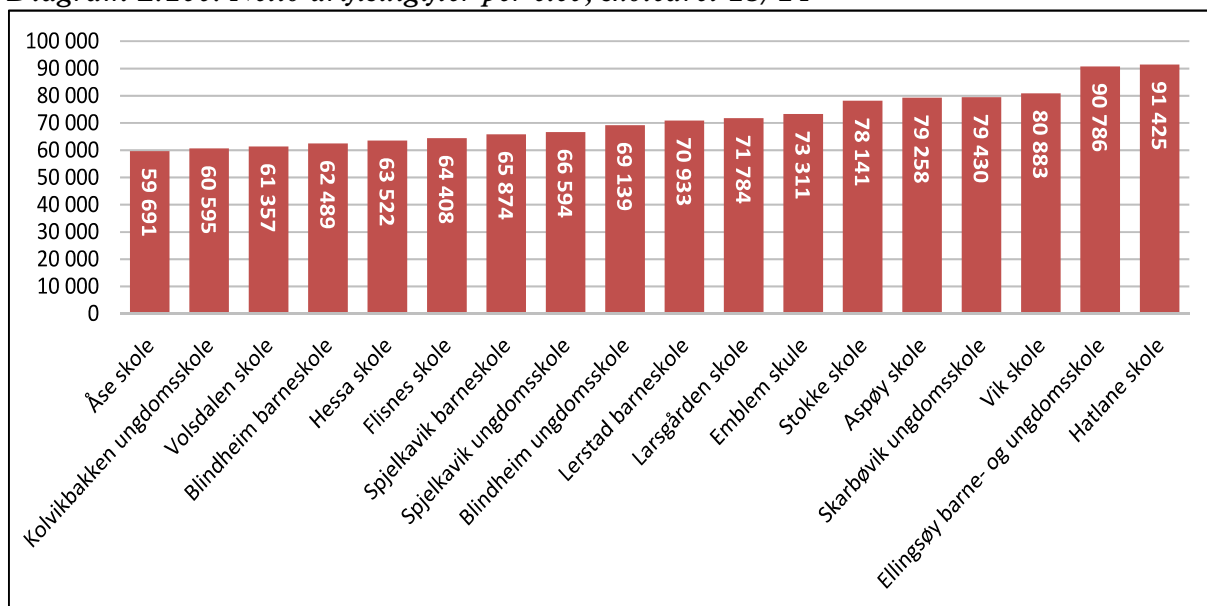
Diagram 2.10a viser en variasjon fra Voldsdalen skole med 920 kr per justert time til Ellingsøy barne- og ungdomsskole med 1 400 kr per justert time. Variasjonen fra Voldsdalen skole til Larsgården skole er 260 kr per justert time.

Vi skal her minne om at denne indikatoren er særlig sårbar for enkelte misforståelser ved rapportering av undervisningstimene og assistenttimene, og er heller ikke særlig egnet som en effektivitetsindikator, altså å avgjøre hvilken skole som driver billigst.

Vektete netto driftsutgifter for skoleåret 13/14 fordelt på antall elever dette skoleåret, gir en gjennomsnittlig kostnad på 69 680 kr per elev.

I diagram 2.10b på neste side, har vi framstilt utgiftene per elev for alle skolene for skoleåret 13/14, rangert fra lavest til høyest.

Diagram 2.10b: Netto driftsutgifter per elev, skoleåret 13/14



Kilde: Unique – GSI

Diagram 2.10b viser en variasjon per elev, fra Åse skole med 59 691 kr til Hatlane skole med 91 425 kr. Videre er forskjellen mellom Skarbøvik ungdomsskole og Kolvikbakken ungdomsskole på 18 835 kr per elev, eller 31 %. Larsgården skole har en forskjell på 12 093 kr per elev, eller 20 %, i forhold til Åse skole.

2.4 Vurderinger

For landet samlet, utgjør elever med enkeltvedtak om spesialundervisning 8,0 % i skoleåret 14/15. Det er en nedgang fra 8,3 % i skoleåret før, som igjen var en nedgang fra 8,6 % i det vi kan kalle toppårene, 12/13 og 13/14. I hele landet er andelen elever med spesialundervisning tre ganger så høy ved 10. trinn som ved 1. trinn.

I skoleåret 14/15 gir Ålesund 52,7 undervisningstimer per elev. Dette er litt under 53,9 undervisningstimer per elev som er tallet for gruppe 13 samlet. Vi viser til del 2, og kan litt forenklet oppsummere en trend i form av en:

- Nedgang på 2,0 % per år for undervisningstimer per elev
- Økning på 6,8 % per år for assistenttimer per elev
- Nedgang på 1,0 % per år for justerte undervisningstimer per elev
- Nedgang på 3,0 % per år for ordinære undervisningstimer per elev

Den stadige nedgangen i undervisningstimer motsvares av en stadig økning i bruk av assistenter. Assistentene har en betydelig lavere kostnad enn godkjent personell, men selv med en korrigering for dette, ser vi en stadig nedgang i justerte timer. Dette tyder på en stadig knappere realramme gitt til skolen, altså at de bevilgede midlene de siste årene ikke har vært tilstrekkelig til å kompensere for lønns- og prisvekst.

I skoleåret 14/15 går 22,9 % av alle undervisningstimer til spesialundervisning. Vi viser til del 2, og kan litt forenklet oppsummere en trend i form av en:

- Økning på 7,1 % per år i timeandelen til spesialundervisning

- Nedgang på 11,6 % per år i timer med spesialundervisning per elev med spesialundervisning (Alternativt en nedgang på 8,3 %)
- Økning på 16,4 % per år i andelen av elever med spesialundervisning (Avtagende i siste halvdel av perioden, alternativt en nedgang på 8,0 % per år)

Stadig mer av en stadig knappere ressursramme (1,0 % ned i justerte undervisningstimer per elev) går til spesialundervisning. Denne gjentakende veksten i timeandelen til spesialundervisning, synes også stor over tid. Den underliggende trenden i bruk av spesialundervisning synes også klar. Stadig flere får stadig færre timer, og her synes endringene også å være stor over tid.

De ordinære timene per elev, altså timer per elev når vi tar vekk timer som går til spesialundervisning og fremmedspråk, har en trend med en nedgang på 3,0 % per år.

Ålesund er nå blant de kommunene som gir minst ordinære timer per elev i landet. Nå er det en gang slik, at noen kommuner må ligge lavest på slike indikatorer, og en kan vise til at også andre store kommuner, som Oslo, Bærum, Drammen og Lørenskog, ligger lavt. Det som likevel er egnet til å skape ytterligere bekymring, er at Ålesund befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon, og at det er vanskelig å se hva som skal stoppe opp veksten i bruk av spesialundervisning. Vi viser til del 4.2.2, og at mange står i kø for å få en sakkyndig vurdering. Nødvendige tiltak som må gjøres i forhold til dette, vil gi enda flere med vedtak om spesialundervisning, som igjen vil skape et ytterligere press på de ordinære timene.

Utgangspunktet i Ålesund er at den samlede prioriteringen i form av timer per elev, ligger noenlunde på gjennomsnittet for de store byene. En sammenlikning med de andre store byene som ligger rundt Ålesund sitt nivå med hensyn til prioritering, viser at noen ligger på Ålesund sitt nivå når det gjelder mengde, men er betydelig under nivået når det gjelder antall. Tilsvarende er det slik at noen ligger på Ålesund sitt nivå når det gjelder antall, men betydelig under når det gjelder mengde. Situasjonen i forhold til det lave nivået på ordinær undervisning kan tilskrives at Ålesund ligger på et høyt nivå både når det gjelder antall som får spesialundervisning og hvor mye de får.

Kommunerevisjonen vil uttrykke en uro i forhold til situasjonen som kommunen er i, og som kan leses ut av offisiell statistikk. Når det gjelder den negative utviklingen i de ordinære timene, så reiser det spørsmålet: Vil denne utviklingen stoppe opp, eller vil den fortsette videre utover det bunn-nivået for hele landet som vi nå observerer?

Vi vurderer forholdet så vidt alvorlig, at det gir rådmannen en særlig plikt til å følge godt med utviklingen, og rapportere til bystyret i form av egne saker om utviklingen i spesialundervisningen og de ordinære timene.

3. Ressurstildelingen

Vi skal i denne del 3 gå gjennom prinsippene for tildeling av ressurser til grunnskolen. Gjennomgangen skal gi et utgangspunkt for å si noe om hvorvidt ressurstildelingen er god, herunder om den er egnet til å støtte opp under budsjettbalansen. Med god sikter vi til at tildelingen ivaretar kravene i opplæringsloven, samt bystyret sine vedtak og forutsetninger. Videre at en tildeling i form av en bevilgning er stilt opp på en oversiktlig måte, jmf. kl. § 46, slik at bystyret sine prioriteringer, samt mål og premisser i årsbudsjettet, 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 bl.a. 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 behandlingsplasser, undervisningstimer mv.

Kommuneloven § 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 utgiftsøkning i forhold til budsjettet.

Kravet om budsjettgjennomføring 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 for utgifter til spesialundervisning så må kommunen dekke disse innenfor rammen av budsjettet, om det ikke da blir gjort budsjettjusteringer. Økte utgifter til spesialundervisning gjennom året som det ikke er budsjettgjennomføring for, skal rapporteres, og kommunen skal angi dekning av disse.

Ålesund bystyre vedtok i 2002 en ny organisering fra 1. januar 2003. Det ble da påpekt at det var et behov for et nytt system for ressursfordeling til undervisningsområdet. Den nye organiseringen med to-nivå basert på en bestiller-utfører modell, hadde en politisk målsetting om at ressursene i størst mulig grad skulle følge brukeren.

Elevsjekken ble tatt i bruk i 2007, og ble utarbeidet av en arbeidsgruppe som hadde bred kjennskap til skolefeltet. Følgende føringer ble til grunn ved utvikling av modellen:

- *Verdivalg i modellen må vises*
- *Modellen må oppfattes som rettferdig*
- *De objektive kriteriene som inngår må kunne begrunnes/dokumenteres*
- *Kriteri må være kjent for skolene. Det må være lett å foreta og vise endringer*
- *Modellen må være enkel å håndtere og forstå*
- *Modellen må byggast opp slik at ressursbruken kan etterprøves*

3.1 Prinsipp for ressurstildeling

Ressurstilodelingsmodellen ble altså tatt i bruk i 2007, og formålet med den var å sikre en objektiv fordeling. Senere er den blitt utvidet og endret. Modellen innebærer innhenting av forskjellige data og diverse utregninger. Ulike beløp tildelt på bakgrunn av ulike kriterier, blir summert for å komme fram til budsjettet som skolene skal ha innenfor tjenesteområdet 202: *Grunnskole*. I tillegg til tildelingen av budsjettmidler gjennom elevsjekken, kommer egne beregninger og tildelinger til områdene 215: *SFO* og 222: *Skolelokaler og skyss*, som for sistnevnte blir fastsatt av eiendomsforetaket.

Vi vil videre gjøre en gjennomgang av alle utregningene som ble gjort i det som blir referert til som elevsjekken, og som inngår i budsjettet for 2014.

Tabell 3.1 nedenfor gir en oversikt over antall elever og uketimekostnader.

Tabell 3.1: Antall elever og uketimekostnader

Virksomhet	Elever på barne-trinnet	Elever på ungdoms-trinnet	Elever	Lønnsnivå	Leseplikt pr uke	Uketimekostnad
Aspøy skole	195	0	195	594 603	26,00	22 869
Blindheim skole	572	0	572	614 998	26,00	23 654
Emblem skole	182	0	182	584 454	26,00	22 479
Flisnes skole	236	0	236	588 442	26,00	22 632
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	135	97	232	572 697	25,25	22 681
Hessa skole	312	0	312	583 347	26,00	22 436
Larsgården skole	188	0	188	608 784	26,00	23 415
Lerstad skole	207	0	207	585 814	26,00	22 531
Hatlane skole	450	12	462	596 979	26,00	22 961
Spjelkavik skole	583	0	583	598 985	26,00	23 038
Stokke skole	65	0	65	579 966	26,00	22 306
Vik skole	50	0	50	577 083	26,00	22 195
Volsdalen skole	320	0	320	605 119	26,00	23 274
Åse skole	356	0	356	589 414	26,00	22 670
Blindheim ungdomsskole	0	376	376	613 451	23,50	26 104
Spjelkavik ungdomsskole	0	484	484	621 516	23,50	26 448
Skarbøvik ungdomsskole	0	212	212	588 313	23,50	25 035
Kolvikbakken ungdomsskole	0	417	417	589 765	23,50	25 096

Kilde: Elevsjekken

For hver skole beregnes lønnsnivået, som sammenholdes med leseplikten, og danner grunnlaget for å beregne gjennomsnittlig kostnad per år for å yte en uketime. Det koster, eksempelvis, 594 603 kr for et årsverk ved Aspøy skole. Dette årsverket produserer 26 undervisningstimer i uken gjennom året, slik at kostnaden ved å produsere en undervisningstime per uke, blir 22 869 kr. Denne uketimekostnaden varierer fra Vik skole med 22 195 kr per uketime, til Spjelkavik ungdomsskole med 26 448 kr. Leseplikten er angitt slik at en uketime er i en enhet på 45 minutter.

3.1.1 Grunnressurs og elevressurs

Hver skole ble tildelt en ressurs på 1,55 time per elev på barnetrinnet og 1,60 time per elev på ungdomstrinnet. I tillegg blir det gitt grunnressurs på 55 timer for barnetrinnet, 25 timer for ungdomstrinn og 100 timer for kombinert skole. Det gir for hele kommunen en samlet ressurs på 9 440,85 uketimer.

I fordelingsmodellen blir det også foretatt noe som omtales som en utjevning. Med utgangspunkt i differansen mellom denne ressursen og minstetimetallet, blir det gjort en sammenlikning mot tallet som framkommer, ved å multiplisere antall elever med en faktor 0,35 for elever ved barnetrinnet og 0,43 ved ungdomstrinnet. Hvis førstnevnte er størst, legger en til differansen og kaller det en utjevning.

Minstetimetallet framkommer ved å multiplisere antall klasser med en faktor 22 for 1. og 2. trinn - 25 for 3. og 4. trinn - 27 for 5., 6. og 7. trinn – 30,5 for 8. og 9. trinn – 30 for 10. trinn. Dette er en form for minimumsressurs i forhold til lovverket.

Utjevningen innebærer at det blir lagt til 256,3 uketimer ved 8 skoler. I alt blir det tildelt en ressurs på 9 697,22 uketimer som en kan omtale som en utjevnet elev- og grunnressurs.

Det tilhørende kronebeløpet framkommer ved å multiplisere dette med kostnaden per uketime ved hver skole. I alt blir dette 229,396 mill kr.

Tabell 3.2 gir en oversikt over utjevnet elev- og grunnressurs.

Tabell 3.2: Utjevnet elev- og grunnressurs

Virksomhet	Elev-ressurs	Grunn-ressurs	Sum ressurs	Minstetall	Utjevning	Utjevnet elev- og grunn-ressurs
Aspøy skole	302,25	55	357,25	229,00		357,25
Blindheim skole	886,60	55	941,60	599,00		941,60
Emblem skole	282,10	55	337,10	254,00	35,60	372,70
Flisnes skole	365,80	55	420,80	350,00	66,80	487,60
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	364,45	100	464,45	326,50	51,01	515,46
Hessa skole	483,60	55	538,60	372,00		538,60
Larsgården skole	291,40	55	346,40	249,00	23,40	369,80
Lerstad skole	320,85	55	375,85	254,00	5,60	381,45
Hatlane skole	716,70	55	771,70	567,00	12,00	783,70
Spjelkavik skole	903,65	55	958,65	599,00		958,65
Stokke skole	100,75	55	155,75	94,00	16,00	171,75
Vik skole	77,50	55	132,50	81,00	21,00	153,50
Volsdalen skole	496,00	55	551,00	350,00		551,00
Åse skole	551,80	55	606,80	375,00		606,80
Blindheim ungdomsskole	601,60	25	626,60	394,50		626,60
Spjelkavik ungdomsskole	774,40	25	799,40	516,00		799,40
Skarbøvik ungdomsskole	339,20	25	364,20	273,00	24,96	389,16
Kolvikbakken ungdomsskole	667,20	25	692,20	455,00		692,20
	8 525,85	915	9 440,85	6 338,00	256,37	9 697,22

Kilde: Elevsjekken

Når det gjelder Hatlane skole, som hadde 12 elever på ungdomstrinnet ble det for disse ikke benyttet en faktor på 0,43, men den samme faktoren 0,35 som for barnetrinnet. Dette utgjør nesten en uketime ($(0,43 - 0,35) * 12 = 0,96$), altså om lag 22 961 kr som er uketimestkostnaden ved skolen.

3.1.2 Ressurs til tilpasset opplæring og spesialundervisning

Kommunen tildeler en ressurs som skal styrke skolene sin muligheter for tilpasset opplæring. Denne er basert på at hver 10. elev har et behov for ekstra tilrettelegging. Det ble derfor lagt til en tildeling på 1,5 uketimer per 10. elev.

Kommunen tildeler også en ressurs til spesialundervisning som skal kompensere for deler av utgiftene til spesialundervisning, den såkalte toppressursen, som er en tildeling som blir gitt for de elevene som har en sakkyndig vurdering på over 10 timer i uken.

Tabell 3.3 gir en samlet oversikt over utjevnet elev- og grunnressurs sammenstilt med resursen som blir gitt i forhold til tilpasset undervisning og spesialundervisning.

Tabell 3.3: Utjevnet elev- og grunnressurs, tilpasset undervisning og spesialundervisning

Virksomhet	Utjevnet elev- og grunnressurs		Tilpasset undervisning		Spesialundervisning	
	Timer	Beløp	Timer	Beløp	Timer	Beløp
Aspøy skole	357,25	8 170	29,25	669	47,45	488
Blindheim skole	941,60	22 272	85,80	2 029	360,90	3 841
Emblem skole	372,70	8 378	27,30	614	113,50	1 148
Flisnes skole	487,60	11 036	35,40	801	54,15	551
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	515,46	11 691	34,80	789	204,40	2 086
Hessa skole	538,60	12 084	46,80	1 050	246,94	2 493
Larsgården skole	369,80	8 659	28,20	660	117,27	1 236
Lerstad skole	381,45	8 595	31,05	700	163,75	1 660
Hatlane skole	783,70	17 994	69,30	1 591	153,73	1 588
Spjelkavik skole	958,65	22 085	87,45	2 015	443,83	4 601
Stokke skole	171,75	3 831	9,75	217	20,00	335
Vik skole	153,50	3 407	7,50	166	46,10	767
Volsdalen skole	551,00	12 824	48,00	1 117	182,80	1 915
Åse skole	606,80	13 756	53,40	1 211	185,03	1 888
Blindheim ungdomsskole	626,60	16 357	56,40	1 472	279,70	3 286
Spjelkavik ungdomsskole	799,40	21 142	72,60	1 920	343,41	4 087
Skarbøvik ungdomsskole	389,16	9 742	31,80	796	219,00	2 467
Kolvikbakken ungdomsskole	692,20	17 372	62,55	1 570	269,73	3 046
	9 697,22	229 396	817,35	19 388	3 451,69	37 484

Kilde: Elevsjekken

Samlet for alle skolene blir det gitt en ressurs på 817,35 timer til tilpasset opplæring, som følge av at 5 449 elever får tildelt en ressurs på 0,15 uketimer. Samlet beløp var 19,338 mill kr.

Når det gjelder ressursene til spesialundervisning, så hadde elevene med en sakkyndig vurdering på over 10 timer i uken, i alt 3 451,69 uketimer med spesialundervisning. Det utgjør i alt 82,319 mill kr, hvor det blir kompensert 45 %, som gir en samlet tildeling på 37,484 mill kr. Ved Vik og Stokke er kompensasjonsgraden 75 %.

Ressurstildelingssystemet i Ålesund gir ingen tilleggsressurser for alle de elevene med en sakkyndig vurdering på under 10 uketimer. Vi har heller ikke kjennskap til hvor mange timer denne gruppen samlet sett har sakkyndig vurdering på.

Under prosedyren for tildeling av spesialundervisning er det også redegjort for saksgangen ved søknad om den såkalte toppressursen. Denne er gjengitt nedenfor:

<u>GJENNOMFØRING</u>	<u>ANSVAR</u>
Søknad om toppressurs	
1. Skolene får tildelt direkte 12 timer/uke pr 100 elever til spesialundervisning	Bestillerenheten
2. Når skolen ikke kan gjennomføre spesialundervisningen med de ressursene som de har mottatt direkte, kan skolen søke om "toppressurs".	Skolen
3. Toppressurs kan normalt bare søkes for elever med sakkyndig vurdering på mer enn 10 lærertimer pr uke.	Skolen
4. Frist for å søke toppressurs 5. mars .	Skolen
5. Søknaden sendes rådmannen v/fag- og forvaltningsenheten. Følgende dokumentasjon må legges ved søknaden: samleskjema med avkryssing for: <ul style="list-style-type: none"> • sakkyndig vurdering fra PPT, • individuell opplæringsplan (IOP) • siste pedagogiske rapport. • oversikt over skolens samlede ressursdisponering. 	Skolen
6. De skolene som har søkt om "toppressurs" kalles inn til et møte med Fag- og forvaltningsenheten og Bestillerenheten, før det tas stilling til om skolen kan få slike ressurser.	Fag og forvaltning + bestillerenheten
7. Fag- og forvaltningsenheten, i samarbeid med Bestillerenheten, vurderer søknadene og gir tilsagn om eventuelle "toppmidler" innen 31.mars .	"
8. Når en elev med vedtak om spesialundervisning flytter, skal "toppressursen" som eleven har blitt tildelt, gå tilbake til kommunen.	Skolen
9. "Toppressursen" tildeles for ett skoleår, og bruken av midlene vil bli vurdert årlig i henhold til denne prosedyren.	Fag og forvaltning + bestillerenheten
10. Hvert år skal bruk av spesialundervisningsressurser evalueres av den enkelte skole. Evaluering sendes rådmannen v/fag og forvaltningsenheten.	Skolen

Ålesund gir altså en ressurs til tilpasset opplæring på 1,5 timer per uke per 10. elev. Dette er den samme ressursen som er omtalt i rutinene ovenfor i punkt 1, men da er den kalt en ressurs til spesialundervisning. Videre blir det gitt en såkalt toppressurs på 45 % for de vedtakene som overstiger 10 timer per uke.

For begge ressursene, som for de andre ressursene i elevsjekken, blir det gjort en skalering av tildeling mot en gjelden totalramme for undervisning. For budsjettåret 2014 var denne satt til 90,18 %, altså at skolene kun får denne prosenten av en tildelt ressurs. Samlet ble det da gitt en ressurs til skolene på i alt 2 156 timer til tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Det er altså kun timene til de elevene med en sakkyndig vurdering på over 10 timer i uken, i alt 3 451,69 uketimer, som inngår i fordelingsmodellen. Det blir gjennomført et noe omfattende manuelt arbeid med å framskaffe disse tallene for den enkelte skole.

Dette systemet for tildeling av toppressurs er basert på innsending av en papirsøknad, som blir lagt inn i en perm. Det er laget til en mal for søknaden, men de innsendte søknadene framstår likevel uryddige og lite standardiserte. Det innebærer at de som

mottar søknadene må gjøre en omfattende kontrollregning og manuell filtrering.

Rektorene sender trolig også inn for mange navn, noe som nok har sammenheng med at enkelt elever da bli liggende i en slags observasjonsstatus med hensyn til endringer i sakkyndige vurderinger og vedtak.

Ålesund sitt system for tildeling av toppressurs er krevende å etterprøve. Det gjøres mange korrigeringer og omregninger, og det er liten tvil om at tildelingen blir grundig kontrollert. Likevel blir det gjort en del summeringsfeil, som nok er en naturlig konsekvens av systemets manuelle tilnærming.

Kommunerevisjonen har gått gjennom denne tildeling relativt grundig, men selv med mange mangler har vi ikke grunnlag for å konkludere med at det foreligger vesentlige feil som gir store utslag i tildelt beløp på den enkelte skole. Tildelingssystemet for toppressurs suppleres med en god detaljkunnskap av de i administrasjonen som har ansvaret for den, men dette er personavhengig, og vanskelig etterprøvbart for andre.

Systemet er altså svært manuelt, og det er også lite åpenhet i forhold til rektorene med hensyn til hvordan denne ressursen framkommer. Etter vårt syn er det en risiko for at det vil kunne oppstå vesentlige feil i tildelingen, særlig stor blir denne risikoen om tildelingen gjennomføres av noen som ikke har svært gode detaljkunnskaper om de enkelte elevene og problemstillingene på den enkelte skole.

Modellen har sammenheng med omleggingen i skoleåret 07/08. Da ble alle tildelinger under 10 timer gjennomgått og foreldrene ble forklart at en tildeling under 10 timer skulle gå inn som en del av den tilpassede ordinære opplæringen. Foreldrene skrev under på at dette var i orden, under forutsetning av at tilbudet ble opprettholdt. PPT ble gitt beskjed om ikke å gi rett til spesialundervisning før behovet var over 10 lærertimer. Dette fungerte noen år, men etter hvert begynte PPT igjen å gi rett også til de som lå under et behov på 10 lærertimer.

Det er registrert et press mot PPT i form av å øke sakkyndige vurderinger til over 10 timer per uke. Det er til tross for at det bare er deler av økningen som bli kompensert. Dels skyldes dette, at hvis en går fra f.eks. 9 til 10 så vil det løse ut friske midler. Dels at utgiftene ikke nødvendigvis blir særlig større da de likevel kun går inn i grupper som allerede er opprettet.

Det er registrert et ønske fra rektorene om at en bør ta utgangspunkt i alle tilrådte timer og kompensere en andel av disse på den enkelte skole. Videre at har vi registrert oppfatninger om at ressursen til tilpasset opplæring går inn i spesialundervisningen.

Til spesialundervisning ble for skoleåret 13/14 utført 59 245 timer av undervisningspersonale med godkjent utdanning og 98 260 timer utført av assistenter. Tilsvarende tall for skoleåret 14/15 var henholdsvis 65 617 timer og 99 584 timer.

Alle årstimer til undervisning skal i GSI føres i 60 minutters enheter. Omregnet i 45 minutters enheter og 38 skoleuker i et år, gir det for skoleåret 13/14 i alt 2 079 timer per uke utført av lærere og 3 448 timer av assistenter. Tilsvarende for skoleåret 14/15

henholdsvis 2 302 lærertimer og 3 494 assistenttimer. Vektet³ gir dette 2 209 lærertimer og 3 475 assistenttimer. Ved å konvertere assistenttimene til lærertimer vil vi få at kommunen i 2014 ressursmessig benyttet 3 367 uketimer til spesialundervisning. Dette kan en knytte sammen med tildelingen i elevsjekken for 2014. Tabellen 3.4 nedenfor angir uketimer rapportert inn til GSI, sammenholdt med tildelingen av uketimer.

Tabell 3.4: GSI - Tildelte timer i elevsjekken, tilpasset undervisning og spesialundervisning

Skole	GSI			Elevsjekken		
	Lærere	Assistent	Lærere Justert	Tilpasset opplæring	Toppresurs	Tildelte timer
Aspøy skole	42	90	72	26	19	46
Blindheim barneskole	218	383	346	77	114	191
Emblem skule	64	97	97	25	46	71
Flisnes skole	48	43	63	32	22	54
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	81	193	146	31	83	114
Hessa skole	151	379	277	42	100	142
Larsgården skole	36	104	71	25	48	73
Lerstad barneskole	96	189	159	28	66	94
Hatlane skole	693	619	899	63	62	125
Spjelkavik barneskole	133	470	290	79	180	259
Stokke skole	14	23	21	9	14	22
Vik skole	23	22	30	7	31	38
Volsdalen skole	99	179	158	43	74	118
Åse skole	90	79	116	48	75	123
Skarbøvik ungdomsskole	29	154	80	29	89	118
Kolvikbakken ungdomsskole	103	160	157	56	110	166
Spjelkavik ungdomsskole	149	192	213	66	139	205
Blindheim ungdomsskole	141	100	174	51	146	197
Sum	2 209	3 475	3 367	737	1 419	2 156
Sum uten Hatlane skole	1 517	2 856	2 469	674	1 357	2 031

Kilde: GSI - Elevsjekken

Det blir altså gitt en tildeling på 1 419 uketimer til spesialundervisning og 734 uketimer til tilpasset opplæring. Vi har her inkludert justeringen som blir gjort for å justere elevsjekken til en budsjetttramme. Vi viser til del 3.1.5, hvor det går fram at Hatlane skole blir gitt en stor særskilt bevilgning fordi de er en forsterket skole. I siste linje har vi derfor en sum fratrukket Hatlane skole.

Når vi holder Hatlane utenfor, så tildeler elevsjekken i alt 2 031 uketimer til tilpasset opplæring og spesialundervisning. I GSI for skoleåret 14/15 blir det oppgitt at kommunen i alt benytter 1 517 uketimer til spesialundervisning utført med lærere og 2 859 uketimer med assistenter. Ved å konvertere assistenttimer til lærertimer så blir det i GSI oppgitt at kommunen benytter 2 469 uketimer til spesialundervisning, som gir en differanse mot tildelingen lik 438 uketimer. Det utgjør omtrent 10 mill kr.

Den rapporterte bruken av spesialundervisning til GSI er altså vesentlig over den ressursen som elevsjekken tildeler til spesialundervisning. Den er videre også godt over den ressursen som elevsjekken tildeler når vi også inkluderer ressursen som blir gitt til å styrke tilpasset undervisning. Spesialundervisningen legger dermed beslag på

³ Vekting: Skoleåret 13/14: (5/12) – Skoleåret 14/15: (7/12)

ressursene som skal gå til å tilpasse den ordinære opplæringen

I tillegg må spesialundervisning også legge beslag på ytterligere ressurser utover ressursen gitt til å tilpasse ordinær opplæring. Den resterende tildeling i elevsjekken er delvise tildelinger (90,18%) relatert til avtaleverk, samt diverse ressurser.

Spørsmålet som reises er hvor disse 438 uketimene, eller 10 mill kr, blir tatt fra. Merforbruk er selvsagt et alternativ, men det forklarer ikke alt. Dette har vært et tema i våre samtaler med noen rektorer, og de oppgir at det går ut over delinger av klassen, altså at det blir flere elever per gruppe i ulike fag.

Vi har i tabell 3.4. også framstilt tilsvarende tall for den enkelte skole. Eksempelvis når det gjelder spesialundervisning, så benytter Hessa skole 151 uketimer med godkjent utdanning og 376 uketimer med assistent, som justert gir en ressursbruk til spesialundervisning på 277 uketimer. Videre blir skolen tildelt en toppressurs på 100 uketimer og ressurs til tilpasset opplæring på 42 uketimer. I alt benyttes nesten dobbelt så mye ressurser til spesialundervisning, enn det som blir gitt i toppressurs og tilpasset opplæring. Andre skoler som har en vesentlig større bruk enn det som blir tildelt er: Blindheim barneskole, Lerstad skole, Aspøy skole, Emblem skule og Volsdalen skole

Våre utregninger framstilt i tabell 3.4 tyder på at ressursen til tilpasset opplæring, sammen med også andre ressurser, går inn i drift av spesialundervisningen.

3.1.3 Avtaleressurser

Avtaleverket angir en godtgjøring for kontaktlærertjeneste på minimum kr 10 000 per år. I tildelingsmodellen settes dette tillegget til 30 500 kr, som inkludert sosiale utgifter blir beregnet til 39 509 kr per klasse. Samlet blir det i tildelingsmodellen delt ut 9,482 mill kr til klassestyrer.

Avtaleverket stiller også krav om at det, etter drøftinger, blir fastsatt en ledelsesressurs ved hver skole. Det er et utgangspunkt at ledelsesressursen for skoleåret 05/06 som et minimum skal videreføres. Ved nye skoler, eller ved vesentlige driftsmessige endringer skal den fastsettes med utgangspunkt i sammenlignbare skoler. I tildelingsmodellen blir det foretatt en utregning av ledelsesressursen med utgangspunkt i de eldre reglene. I tabell 3.5 nedenfor har vi lagt inn årsverksutregningen for denne ledelsesressursen. Den er basert på trinnvise multiplikasjonsfaktorer per elev, som varierer fra 56 % stilling per 100 elever ved de fem minste til 36 % stilling per 100 elever ved de to største skolene. Med utgangspunkt i en utregning av lønn for ledere ved hver skole blir det gitt et beløp. Samlet ble det tildelt 19 682 mill kr til administrasjon.

Lønnsnivået til ledere ved hver skole går også fram av tabellen nedenfor. I modellen varierer den fra 705 642 kr til 1 419 222 kr. Ved utregningen er det gjort vesentlige feil, så det er delt ut samlet nesten 2 mill kr for mye til nesten halvparten av skolene.

Lærere har rett til å få redusert årsrammen for undervisning med inntil 5,8 % og 12,5 % fra skoleårets begynnelse det kalenderåret de fyller h.h.v. 55 og 60 år. Denne reduksjonen i leseplikten blir regnet for hver lærer ved hver skole og kompenseres med gjennomsnittslønnen for undervisningspersonell ved skolen. Denne kan nok være noe lavere enn reelle utgifter, da seniorer har høyere lønn enn gjennomsnittet.

Tabell 3.5 nedenfor gir en oversikt over det ovenfor nevnte.

Tabell 3.5: Klassestyrer, administrasjon og seniortiltak

Virksomhet	Klasser	Klasse- styrer	Årsverk	Lønn	Admini- strasjon	Redusert leseplikt	Senior
Aspøy skole	9	356	1,09	810 518	885	53 %	317
Blindheim skole	24	948	2,07	748 249	1 549	22 %	134
Emblem skole	10	395	1,02	1 157 446	1 180	18 %	107
Flisnes skole	14	553	1,24	720 071	891	96 %	562
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	12	474	1,22	1 186 680	1 444	18 %	105
Hessa skole	15	593	1,44	711 152	1 021	62 %	359
Larsgården skole	10	395	1,05	705 642	743	31 %	190
Lerstad skole	10	395	1,12	715 124	799	57 %	331
Hatlane skole	22	869	1,85	925 401	1 716	168 %	1 000
Spjelkavik skole	24	948	2,11	775 818	1 637	155 %	926
Stokke skole	4	158	0,36	1 419 222	517	18 %	106
Vik skole	3	119	0,28	1 419 222	397	41 %	238
Volsdalen skole	14	553	1,47	832 203	1 225	35 %	210
Åse skole	15	593	1,51	724 405	1 090	37 %	215
Blindheim ungdomsskole	13	514	1,53	731 295	1 122	107 %	655
Spjelkavik ungdomsskole	17	672	1,94	761 546	1 479	99 %	613
Skarbøvik ungdomsskole	9	356	1,14	729 683	835	49 %	288
Kolvikbakken ungdomsskole	15	593	1,62	713 075	1 152	119 %	698
		9 482			19 682		7 054

Kilde: Elevsjekken

Avtaleressursene utgjør i alt 36,218 mill kr.

3.1.4 Diverse ressurser

Grunnressursen og elevressursen, og ressurs til tilpasset opplæring og toppressurs, utgjør altså 286,268 mill kr, som sammen med avtaleressursen utgjør 322,487 mill kr. I tillegg blir det gitt 45,945 mill kr i diverse ressurser. Dette gir i alt 368,432 mill kr som fordeles gjennom elevsjekken. Vi skal her kort gå gjennom de diverse tildelingene.

Til merkantile oppgaver blir det gitt 929,70 kr per elev, mens det for inventar blir gitt 2 892,40 kr per elev ved barnetrinnet og 3 305,60 kr ved ungdomstrinnet. Det blir samlet 5,066 mill kr for merkantile oppgaver og 16,448 mill kr til inventar.

Det blir gitt en ressurs til lærlinger satt til 177 000 kr per lærling. Videre mottar skolene 2 169,30 kr per elev på 6. trinn til dekning av utgifter i sammenheng med leirskole, og 15 000 kr pluss 50 kr per elev på ungdomstrinnet for arbeidet med MOT. Disse tre tildelingene utgjør i alt 3,079 mill kr.

Ved Aspøy skole, Spjelkavik ungdomsskole og Skarbøvik ungdomsskole blir det gitt et tilbud til nyankomne minoritetsspråklige om innføringsklasser som skal gi en opplæring i grunnleggende norsk. Det blir gitt en ressurs til dette på 90 % av utgiftene som følger av uketimen som tilbudet utgjør. For de tre skolene samlet utgjør dette 2,624 mill kr. De fleste skolene gir et tilbud om norsk for minoritetsspråklige elever, og også her mottar skolene 90 %, som for alle skolene samlet utgjør 9,711 mill kr. Ved Blindheim skole, Emblem skole, Larsgården skole og Spjelkavik skole oppstår det en klassedeling som følge av at skolen må gi et tilbud på både bokmål og nynorsk. Til dette blir det gitt en ressurs på om lag 80 % av utgiftene som følger av at det skjer en slik

klassedeling. Dette utgjør 6,571 mill kr samlet for de fire skolene. Samlet gir disse språkressursene en tildeling på 18,906 mill kr.

Vi har framstilt disse diverse ressursene i en egen tabell 3.6 nedenfor.

Tabell 3.6: Diverse ressurser

Virksomhet	Merkantil	Inventar	Lærling, MOT og Leirskole	Språk	Administrasjon innførings- klasse og spesial- undervisning
Aspøy skole	181	564	65	2 503	126
Blindheim skole	532	1 654	350	3 323	201
Emblem skole	169	526	56	1 355	115
Flisnes skole	219	683	244	269	33
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	216	743	240	452	189
Hessa skole	290	902	268	587	151
Larsgården skole	175	544	52	935	78
Lerstad skole	192	599	63	568	109
Hatlane skole	430	1 336	309	427	107
Spjelkavik skole	542	1 686	171	3 221	245
Stokke skole	60	188	0	265	32
Vik skole	46	145	33	264	64
Volsdalen skole	298	926	272	695	131
Åse skole	331	1 030	292	634	109
Blindheim ungdomsskole	350	1 243	210	0	170
Spjelkavik ungdomsskole	450	1 600	216	1 527	250
Skarbøvik ungdomsskole	197	701	26	1 298	187
Kolvikbakken ungdomsskole	388	1 378	212	584	148
	5 066	16 448	3 079	18 906	2 446

Kilde: Elevsjekken

Avslutningsvis blir det i elevsjekken gitt en ressurs til ekstra administrasjon som skal kompensere merarbeid knyttet til innføringsklasser og spesialundervisning. Dette utgjør 2,446 mill kr i alt. Ved Stokke skole, Flisnes skole, Vik skole og Larsgården skole utgjør denne ressursen i tusen kr h.h.v. 32, 33, 64 og 78, mens det for Blindheim skole, Spjelkavik skole og Spjelkavik ungdomsskole utgjør i tusen kr h.h.v. 201, 245 og 250.

3.1.5 Justering for å tilpasse ressursene til gitte rammer og andre tiltak

Samlet tildeling gjennom elevsjekken på 368,432 mill kr, blir til slutt justert ned slik at den blir tilpasset en gitt ramme på 332,234 mill kr. Det innebærer at alle tildelingene som vi har gjort rede for ovenfor, blir justert ned til å kun utgjøre 90,18 %.

De andre tiltakene er 14,198 mill kr til en forsterket avdeling ved Hatlane skole, og 3 435 mill kr til ressursteamet ved Ellingsøy barne- og ungdomsskole. Ved Spjelkavik skole er de trafikkvakter med 0,500 mill kr, inkluderende arbeidsliv med 0,600 mill kr og forsterket skole med 1,000 mill kr, som gir i alt 2,1 mill kr. Det blir også gitt 0,300 mill kr til Åse skole til trafikkvakter.

I tabell 3.7 har vi framstilt den endelige fordelingen av elevsjekken, hvor det vi har kalt hovedressurs er utjevnet elev- og grunnressurs, tilpasset undervisning og spesialundervisning, altså det samme som går fram av tabell 3.3.

Tabell 3.7: Justering for å tilpasse ressursene til gitte rammer og andre tiltak

Virksomhet	Hoved-ressurs	Avtale-ressurser	Diverse ressurser	Sum eks. andre tiltak	Andre tiltak	Sum inkl. andre tiltak
Aspøy skole	8 410	1 405	3 102	12 917		12 917
Blindheim skole	25 378	2 372	5 465	33 215		33 215
Emblem skole	9 143	1 516	2 004	12 663		12 663
Flisnes skole	11 170	1 809	1 306	14 285		14 285
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	13 136	1 824	1 659	16 619	3 435	20 054
Hessa skole	14 092	1 778	1 982	17 852		17 852
Larsgården skole	9 517	1 198	1 609	12 324		12 324
Lerstad skole	9 878	1 375	1 381	12 634		12 634
Hatlane skole	19 093	3 233	2 352	24 678	14 198	38 876
Spjelkavik skole	25 882	3 166	5 291	34 339	2 100	36 439
Stokke skole	3 953	705	492	5 150		5 150
Vik skole	3 914	679	497	5 090		5 090
Volsdalen skole	14 297	1 793	2 093	18 183		18 183
Åse skole	15 199	1 711	2 160	19 070	300	19 370
Blindheim ungdomsskole	19 041	2 066	1 778	22 885		22 885
Spjelkavik ungdomsskole	24 482	2 493	3 646	30 621		30 621
Skarbøvik ungdomsskole	11 728	1 334	2 172	15 234		15 234
Kolvikbakken ungdomsskole	19 828	2 203	2 444	24 475		24 475
	258 141	32 660	41 433	332 234	20 033	352 267

Kilde: Elevsjekken

I denne delen har vi gjort en framstilling av den såkalte elevsjekken, som fordeler 352,267 mill kr på de ulike grunnskolen etter kolonnen til høyre ovenfor.

I neste del skal vi forsøke å sammenholde denne tildelingen, med budsjettet som ble vedtatt i bystyret, og budsjett slik det senere ble langt inn økonomisystemet.

3.2 Budsjett 2014

Budsjettet for 2014 ble vedtatt av bystyret 5. desember 2013 i sak 119/13. I punkt 1 gikk det fram at bystyret vedtar budsjettet i samsvar med budsjettskjema 1B, slik det framgår av vedlegg. Budsjettskjema 1B angir at området grunnskole med skolefritidsordning var satt til 476,773 mill kr. I det samme punkt 1 var det listet opp en del endringer. For grunnskoleområdet var dette en økt ramme på 3,000 mill kr, en endring som følge av nytt statsbudsjett, jmf. notat til bystyret av 29. november 2013, der det går fram en avvikling av ordningen med frukt og grønt ved ungdomsskolene, som utgjør 0,900 mill kr. Videre en ytterligere reduksjon i varer og tjenester fra 1 % som allerede lå inne, til 2 %, som innebærer et samlet kutt på 0,380 mill kr, som for grunnskoleområdet gav et ytterligere kutt på 0,042 mill kr.

Rådmannen sitt framlegg til budsjettet på 476,773 mil kr, bygde på en rekke opplistede driftstiltak som lå som vedlegg til budsjettdokumentet. Disse driftstiltakene utgjorde 21,570 mill kr for grunnskoleområdet, samt altså reduksjon av varer og tjenester med 1 %, som utgjorde 0,164 mill kr.

Området grunnskole med skolefritidsordning lå i budsjettdokumentet under punkt 6.3.2, hvor fordelingen av de 476,773 mill kr til den enkelte skole går fram. I tabellen nedenfor har vi framstilt denne fordelingen til skolen i kolonnen *Budsjettdokument 2014*. Til venstre for kolonnen *Budsjettdokument 2014* har vi framstilt budsjettet slik det

ble lagt inn kommunens økonomisystem, Unique.

Tabell 3.8: Budsjettdokument 2014 og budsjett 2014 lagt inn i økonomisystemet

Skole	Unique				Budsjett - dokument 2014
	202 Grunnskole	215 Skolefritids - tilbud	222 Skole- lokaler	Sum	
Aspøy skole	14 146	281	7 586	22 013	21 830
Blindheim skole	35 684	280	8 836	44 800	44 051
Emblem skole	13 608	144	2 972	16 724	16 546
Flisnes skole	15 379	240	4 965	20 584	20 285
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	21 268	580	4 702	26 550	26 401
Hessa skole	18 490	655	3 621	22 766	22 412
Larsgården skole	14 034	-247	4 277	18 064	18 002
Lerstad skole	13 878	199	4 436	18 513	18 227
Hatlane skole	42 254	832	9 393	52 479	49 993
Spjelkavik skole	38 625	958	9 250	48 833	47 711
Stokke skole	5 044	660	1 444	7 148	7 107
Vik skole	5 454		1 769	7 223	7 195
Volsdalen skole	20 391	-554	5 969	25 806	25 427
Åse skole	20 436	440	3 215	24 091	23 681
Blindheim ungdomsskole	25 023		8 244	33 267	32 960
Spjelkavik ungdomsskole	32 572		5 544	38 116	37 713
Skarbøvik ungdomsskole	16 294		4 679	20 973	20 864
Kolvikbakken ungdomsskole	25 456		6 228	31 684	31 368
Budsjett					5 000
	378 036	4 468	97 130	479 634	476 773

Kilde: Unique – Budsjett 2014

I tillegg til bystyret sin styrking på 3 mill kr ligger det en styrking med 5 mill kr i forhold til det som ligger til grunn for forhandlingsprotokollene for skolene (basert på de opprinnelig tildelte rammene for hver skole). Det går fram av nest siste rad i tabellen.

Samlet ramme fastsatt av bystyret var altså 479,634 mill kr. I tillegg til 476,773 mill kr kommer altså en økning på 3,000 mill kr i form av en generell styrking, en reduksjon på 0,900 mill kr som følge av avvikling av frukt og grønt, 0,042 mill kr i en ytterligere reduksjon i varer og tjenester, en økning på 0,526 mill kr i såkalte husleiejusteringer samt en økning på 0,277 mill kr som følge av bortfall av en refusjon.

Vi skal videre gi en kort beskrivelse av strukturen i budsjettprosessen, framstilt i en tabell 3.9 på neste side. Utgangspunktet for budsjettprosessen for grunnskolene, som for de andre tjenesteområdene, er fjorårets budsjett. Rett i forkant av oppstarten av budsjettprosessen, blir det gjort en gjennomgang og oppdatering av lønnsituasjonen. Budsjettssystemet generer så ut det vi ovenfor betegner *Budsjett 2014 før tiltak*, som er et anslag på utgiftene om en viderefører driftssituasjonen, slik den foreligger rett i forkant av oppstarten av budsjettprosessen.

Samlet for grunnskoleområdet ville det gitt en vekst i utgiftene på 6,0 %. Dette anslaget på veksten skal så bringes i tråd med en ramme som følge av ulike tiltak som er konkretisert av rådmannens ledergruppe. I tillegg kommer så eventuell nye tiltak under den politiske behandlingen. De ulike tiltakene som budsjettet bygger på, er framstilt i tabell 3.10 på neste side.

Tabell 3.9: Budsjett 2014 etter tiltak

Skole	Budsjett 2013	Budsjett 2014 før tiltak	Endring fra 2013 til 2014	Sum tiltak	Budsjett 2014 etter tiltak
Aspøy skole	22 392	23 091	3,1 %	-1 078	22 013
Blindheim skole	42 530	45 741	7,5 %	-941	44 800
Emblem skole	16 526	17 073	3,3 %	-349	16 724
Flisnes skole	19 500	21 995	12,8 %	-1 411	20 584
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	23 277	26 682	14,6 %	-132	26 550
Hessa skole	20 500	21 149	3,2 %	1 617	22 766
Larsgården skole	17 011	18 699	9,9 %	-635	18 064
Lerstad skole	19 974	20 480	2,5 %	-1 967	18 513
Hatlane skole	50 070	52 708	5,3 %	-229	52 479
Spjelkavik skole	47 772	50 653	6,0 %	-1 820	48 833
Stokke skole	7 372	7 389	0,2 %	-241	7 148
Vik skole	5 900	7 138	21,0 %	85	7 223
Volsdalen skole	24 242	25 057	3,4 %	749	25 806
Åse skole	24 229	25 365	4,7 %	-1 274	24 091
Blindheim ungdomsskole	34 292	34 345	0,2 %	-1 078	33 267
Spjelkavik ungdomsskole	36 791	39 793	8,2 %	-1 677	38 116
Skarbøvik ungdomsskole	21 458	21 886	2,0 %	-913	20 973
Kolvikbakken ungdomsskole	31 910	34 263	7,4 %	-2 579	31 684
	465 746	493 507	6,0 %	-13 873	479 634

Kilde: Arena

Budsjettet for 2014 etter tiltak fra rådmannens ledergruppe var altså 479,634 mill kr.

Tabell 3.10: Tiltakene som ble konkretisert av rådmannens ledergruppe

Skole	Styrking 8 mill	Lønnskutt	SFO og diverse	Red. v. og tj. 1% 380.000	Frukt og grønt	Husleiejustering	Sum tiltak
Aspøy skole	280	-1 250	0	-14		-94	-1 078
Blindheim skole	814	-931	-744	-18		-62	-941
Emblem skole	268	-624	102	-7		-88	-349
Flisnes skole	350	-1 639	-66	-7		-49	-1 411
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	356		-269	-15	-55	-149	-132
Hessa skole	429		1 273	-13		-72	1 617
Larsgården skole	284	-277	-415	-6		-221	-635
Lerstad skole	293	-2 776	528	-6		-6	-1 967
Hatlane skole	646	-2 426	-276	-16		1 843	-229
Spjelkavik skole	808	-2 283	-369	-16		40	-1 820
Stokke skole	107	-281	0	-1		-66	-241
Vik skole	89		58	-1		-61	85
Volsdalen skole	456		379	-11		-75	749
Åse skole	493	-1 340	-337	-10		-80	-1 274
Blindheim ungdomsskole	593	-1 420	45	-12	-213	-71	-1 078
Spjelkavik ungdomsskole	770	-1 403	-657	-25	-275	-87	-1 677
Skarbøvik ungdomsskole	333	-816	-198	-9	-120	-103	-913
Kolvikbakken ungdomsskole	631	-2 504	-377	-19	-237	-73	-2 579
	8 000	-19 970	-1 323	-206	-900	526	-13 873

Kilde: Arena

Den såkalte elevsjekken skal som nevnt tidligere være utgangspunktet for området 202: Grunnskole, som altså utgjør i alt 378,036 mill kr. Elevsjekken utgjør 352,267 mill kr, og

det gir en differanse på 25,769 mill kr, eller 7 %, mellom det som er lagt inn i økonomisystemet og ressursfordelingsmodellen.

I brev til kommunen av 29. september 2014 bad vi rådmannen om å opplyse om årsaken til differansen på 7 % mellom elevsjekken på 352,267 mill kr og de 378,036 mill kr som er lagt inn på tjenesteområdet 202: *Grunnskole* i økonomisystemet. Herunder årsaken til de store prosentvise variasjonene, fra -2 % til 14 % ved skolene, i forholdet mellom elevsjekken og det som var lagt inn i økonomisystemet. Det ble vist til de samme tallene gjengitt i tabellene ovenfor, og i svar av 1. desember 2014 går det fram at:

Når det gjelder differansen mellom elevsjekken og det endelige budsjettet for tjeneste 202, ligger forklaringen i at dette er pris- og lønnsframskriving.

Videre at:

Vi viser for øvrig til vedlagte tabell som viser forklaring på hvilke forhold som har gitt endelig budsjetttramme for den enkelte skole.

Av budsjettdokument 2014, side 7, går det fram at:

Lønnsutvikling for 2014 er basert på statsbudsjettets anslag som innebærer en lønnsvekst på 3,5%

Ovenfor er det nevnt at elevsjekken blir justert ned til en ramme som gav en tildeling i på 90,18 %, med unntak av de andre tiltakene som kompenseres fullt ut. De 378,036 mill kr som er lagt inn på tjenesteområdet 202: *Grunnskole* utgjør 365,252 mill kr når en justerer ut en lønnsvekst på 3,5 %. Vi står igjen med 345,219 mill kr, når vi justerer ut de andre tiltakene. Det gir en reel kompensasjonsgrad i elevsjekken på 93,70 %. I tabell 3.11 har vi sammenstilt budsjettet og elevsjekken justert med ny kompensasjonsgrad.

Tabell 3.11: Budsjett 2014 vs. Elevsjekk 2014

Skole	Unique: 202 Grunnskole	Elevsjekk justert	Differanse	%-vis differanse
Aspøy skole	14 146	13 891	255	2 %
Blindheim skole	35 684	35 721	-37	0 %
Emblem skole	13 608	13 617	-9	0 %
Flisnes skole	15 379	15 364	15	0 %
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	21 268	21 428	-160	-1 %
Hessa skole	18 490	19 198	-708	-4 %
Larsgården skole	14 034	13 254	780	6 %
Lerstad skole	13 878	13 587	291	2 %
Hatlane skole	42 254	41 235	1 019	2 %
Spjelkavik skole	38 625	39 101	-476	-1 %
Stokke skole	5 044	5 537	-493	-9 %
Vik skole	5 454	5 475	-21	0 %
Volsdalen skole	20 391	19 556	835	4 %
Åse skole	20 436	20 820	-384	-2 %
Blindheim ungdomsskole	25 023	24 613	410	2 %
Spjelkavik ungdomsskole	32 572	32 931	-359	-1 %
Skarbøvik ungdomsskole	16 294	16 384	-90	-1 %
Kolvikbakken ungdomsskole	25 456	26 322	-866	-3 %
	378 036	378 036		

Kilde: Unique - Elevsjekken

Av tabell 3.11 ser vi at halvparten av skolene er innenfor en differanse mellom budsjettet og elevsjekken på 1 %. De to skolene Larsgården skole og Volsdalen skole får noe mer i budsjettet enn det elevsjekken skulle tilsi, mens Stokke skole, Hessa skole og Kolvikbakken ungdomsskole får noe mindre.

Til slutt, skal vi også for ordens skyld, sette opp regnskapet for 2014 og budsjettet for 2015, sammenstilt med budsjettet for 2014, i en tabell 3.12.

Tabell 3.12: Budsjett 2014 i forhold til regnskap 2014

Skole	Budsjett 2015	Regnskap 2014	Budsjett 2014	Merforbruk 2014
Aspøy skole	14 016	14 332	14 146	186
Blindheim skole	36 620	36 666	35 684	982
Emblem skole	13 171	13 199	13 608	-409
Flisnes skole	15 785	15 412	15 379	33
Ellingsøy barne- og ungdomsskole	21 534	21 612	21 268	344
Hessa skole	20 066	20 814	18 490	2 324
Larsgården skole	14 455	13 974	14 034	-60
Lerstad skole	13 887	13 879	13 878	1
Hatlane skole	42 539	42 691	42 254	437
Spjelkavik skole	39 269	38 737	38 625	112
Stokke skole	5 178	5 025	5 044	-19
Vik skole	4 890	4 007	5 454	-1 447
Volsdalen skole	19 260	19 737	20 391	-654
Åse skole	20 986	21 534	20 436	1 098
Blindheim ungdomsskole	26 452	25 851	25 023	828
Spjelkavik ungdomsskole	35 165	32 937	32 572	365
Skarbøvik ungdomsskole	17 312	16 457	16 294	163
Kolvikbakken ungdomsskole	26 534	25 669	25 456	213
	387 119	382 533	378 036	4 497

Kilde: Unique - Elevsjekken

I budsjettet for 2015, som ikke blir omtalt i denne rapporten, så er veksten i budsjettet fra 2014 til 2015 på 2,4%. I budsjettet for 2015 legges det til grunn en lønnsvekst på 3,3 %, som altså innebærer at kommunen legger opp til realkutt i grunnskolene også i 2015.

3.3 Vurderinger

Vi vil her forsøke å vurdere om prinsippene for tildeling av ressurser i grunnskolen er gode, herunder om de er egnet til å støtte opp under budsjettbalansen.

Kommuneloven med forskrift åpner for, og legger til rette for, at bystyret kan drive utstrakt målstyring og rammebudsjettering. Ved bevilgninger som gir vide fullmakter stilles det krav om å angi nærmere informasjon om bevilgningen. En tildeling i form av en bevilgning skal bli stilt opp på en oversiktlig måte, slik at bystyret sine prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som det bygger på, kommer tydelig fram. Vi vurderer det slik at det vil innebære at deler av den informasjonen som ligger i elevsjekkmодellen, også må gå fram av budsjettdokumentet.

Kommunerevisjonen viser til framstillingen av prinsippene for ressurstildeling i del 3.1 av denne rapporten. Utrekningsmodellen er svært ambisiøs og grundig. Den tar sikte på regne ut hva det koster å drive i tråd med lov- og avtaleverk, og:

- En ressurs som skal styrke skolene sin mulighet for tilpasset opplæring basert på at hver 10. elev vil ha behov for ekstra tilrettelegging i form av 1,5 uketimer.
- En ressurs til spesialundervisning som skal kompensere deler av utgiftene til spesialundervisning, den såkalte toppressursen, som kun gjelder de elevene som har en sakkyndig vurdering på over 10 timer i uken.

Kommunerevisjonen vurderer det slik at kommuneloven stiller krav til at kommunen må ha en god og oversiktlig fordelingsmodell. Vår gjennomgang etterlater liten tvil om at modellen er godt egnet til å fordele utgifter. Modellen er for så vidt også godt egnet til å fremstilles på en oversiktig måte, men vi er ikke kjent med at det gjøres. Modellen er kun tilgjengelig i form av et omfattende regneark, med komplekse regnearksreferanser og oppslagsfunksjoner. De færreste vil være i stand til å etterprøve og kvalitetssikre den, slik den nå foreligger i form av et regneark. Manglende muligheter for kvalitetssikring, vil gi risiko for vesentlige feil.

Den såkalte toppressursen utgjør 33,800 mill kr, etter modellen er justert til en gitt ramme på 352,267 mill kr. Bevilgingen til spesialundervisning utgjør dermed 9,6 % av den samlede bevilgingen. Ordningen med toppressurs er svært manuell, arbeidskrevende og, etter vårt syn, for avhengig av enkeltpersoner med god kjennskap til situasjonen ved den enkelte skole. Det er etter vår vurdering også en stor fare for vesentlige feil. Kommunerevisjonen vil uttrykke usikkerhet med hensyn til hvor hensiktsmessig ordningen er. Vi vil her vise til rektorene som har gitt uttrykk for at den må legges om, og til PPT som har signalisert at det gir et press mot store vedtak.

Det kan også være en del vesentlige særegne forhold ved enkelte skoler som modellen ikke fanger godt opp. Vi vil her vise til årsrapport fra virksomhetsleder Aspøy skole.

Kommunerevisjonen viser til framstillingen i del 3.2 om hovedprinsippene for tallbudsjettet som ble lagt fram for bystyret. Når det gjelder tallbudsjettet, så er ikke elevsjekken utgangspunktet. Budsjettet tar utgangspunkt i fjoråret og en oppdatert lønnsliste, som danner utgangspunktet for en framskrivning til neste år. Elevsjekkmодellen kommer trolig inn i budsjettprosessen ved at den blir hensyntatt når rådmannens ledergruppe iverksetter konkrete tiltak til kutt.

Den såkalte elevsjekken er kanskje mer en analysemodell, enn en tildelingsmodell. Det er likevel et visst samsvar mellom budsjettet og elevsjekken. En slags konsekvens av detaljgraden i modellen er at den er egnet til å dokumentere en underfinansiering av grunnskolene i Ålesund.

Vi vil videre vise til del 2.2.5 hvor det går fram at spesialundervisning utgjør 22,9 % av alle lærertimene, i tillegg har vi at 81,8 % av alle assistenttimene benyttes til spesialundervisning. Bevilgingen til spesialundervisning derimot utgjør kun 9,6 % av den samlede bevilgingen. Videre vil vi også vise til del 3.1.2, og at rapportert bruk av spesialundervisning til GSI er vesentlig over den ressursen som elevsjekken gir til spesialundervisning. Den er videre også godt over den ressursen som elevsjekken tildeler når vi inkluderer ressursen som blir gitt til å styrke tilpasset undervisning. I tillegg må spesialundervisning også legge beslag på ytterligere ressurser utover ressursen gitt til å tilpasse den ordinær undervisningen. Den resterende tildeling i elevsjekken er delvise tildelinger (90,18%) relatert til avtaleverk, samt diverse ressurser.

Kommunerevisjonen vurderer det ikke problematisk at elevsjekkmodellen er mer en analysemodell ved gjennomføring av kutt, enn en tildelingsmodellen, men vi er usikker på hvor godt kjent dette er. Budsjettprosessen i Ålesund er omfattende, og noe skjønn koblet mot ulike tiltak bør det likevel trolig være rom for.

Kommunerevisjonen viser også til framstillingen i del 2.3 hvor det påvises et tydelig gjennomgående mønster, ved at regnskapet ligger noe over opprinnelig vedtatt budsjett. Over perioden 2008 til 2014 samlet, er akkumulert avvik fra opprinnelig budsjett på i alt 100,250 mill kr. Vi har nedenfor fremstilt en oppsummering av tabell 3:

Avvik regnskap og opprinnelig budsjett, fra 2008 til 2014

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avvik opprinnelig budsjett	15,441	24,636	17,406	11,331	18,792	8,147	4,497
Akkumulert	15,441	40,077	57,483	68,814	87,606	95,753	100,250

Kommunerevisjonen vil likevel ikke tilskrive dette, i hvert fall i siste del av perioden, til prinsippene for tildeling eller dårlig budsjett disiplin. Modellen dokumenterer en underfinansiering av skolene, ved at midlene som bevilges ikke er tilstrekkelig til å drifte den etter lov og avtaleverk. Det er ikke prinsippene vi vurderer problematisk, men manglende åpenhet, at beregningene er komplekse og lite tilgjengeliggjort. Manglede åpenhet, påviste feil og manglende tillit, kan lett gi budsjettprosessen manglende legitimitet hos rektorene, kanskje også hos politikerne.

Elevsjekken ble i sin tid innført med utgangspunkt i en politisk vedtatt forutsetning om *et penger følger bruker* prinsipp. Ved innføringen ble følgende vektlagt: *verdivalg må vises, oppfattes som rettferdig, kriteriene må være kjent for skolene, det må være lett å foreta og vise endringer, være enkel å håndtere og forstå, og bygges opp slik at ressursbruken kan etterprøves.* Vi vil her vise til diagram 2.10b som viser en stor variasjon i utgifter per elev, til tross for at modellen nok prøver å ivareta dette prinsippet. Når det gjelder punktene som ble vektlagt ved innføringen er de liten grad oppfylt.

I et eget notat som oppsummerer årsrapportene 2014, under økonomiske ressurser, går det fram at det i 2014 er: *iverksatt et arbeid for å revidere tildelingsmodellen.* Og at: *en arbeidsgruppe har fått i oppdrag å komme med forslag til en revidert budsjettmodell for grunnskole som gir en rimelig fordeling av tilgjengelige midler.* Videre at: *gruppen skal vie prinsipp for tildeling av midler til spesialundervisning særlig oppmerksomhet.*

Kommunen har altså startet en prosess med å legge om modellen for tildeling, og vi stiller oss positive til det. Vi vil peke på at det er viktig med stor åpenhet rundt modellen, både i forhold til rektorene, men også til bystyret. En stor grad av åpenhet, at flere forstår og kan gjennomgå modellen, vil gi et godt kontrolllement, som igjen vil gi bedre legitimitet, og støtte opp under budsjettbalansen i kommunen.

Det er registrert et ønske fra rektorene om at en bør ta utgangspunkt i alle tilrådte timer til spesialundervisning og kompenserer en andel av disse på den enkelte skole. Det er også registrert synspunkt på at store enkeltvedtak bør finansieres særskilt. Det gjør for så vidt kommunen, men i form av en toppressurs. Det som det her refereres til er 1:1 kompensasjon for tunge vedtak for de som krever oppfølging alene, og en generell pott til spesialundervisning som fordeles etter objektive kriterier.

I et eget notat som oppsummerer årsrapportene 2014, under sammendrag, står det innledningsvis at med: *veksten i spesialundervisning og stramme budsjetttrammer, melder flere av skolene at de må bruke ressursene tiltenkt tilpasset opplæring for å oppfylle vedtak om spesialundervisning. Videre at:*

Flere skoler melder at de har utfordringer med å gjennomføre tilbudet til elever med sakkyndig vurdering. Gruppene er større enn ønskelig, og det kan oppstå utfordringer når det må settes inn vikar ved fravær. Noen skoler melder at de har iverksatt tiltak som de mener ligger på grensen til forsvarlig i forhold til opplæringsloven. Avviksmelding i forhold til deler av tjenestetilbudet er i 2014 mottatt fra Blindheim barneskole, Flisnes, Lerstad, Skarbøvik og Ellingsøy.

Vi skal til slutt gjengi ulike vurderinger gjort av ulike virksomhetsledere som er relatert til prinsippene for tildeling av ressurser.

Virksomhetsleder ved Aspøy skole, tar opp en rekke forhold som er noe særegne for skolen, og som nok ikke fanges godt nok i de rutinene og prosedyrene for tildeling slik de nå er. Dette er knyttet til: *innføringstilbud, særskilt språkopplæring, merutgifter pga. støttetiltak overfor elever som ikke mottar morsmåls-/tospråklig fagopplæring pga. manglende lærer, undervisning til barn med midlertidig opphold i krisesenter, som er lokalisert i skolekretsen og opplæring av barn i asyl.*

Virksomhetsleder ved Spjelkavik ungdomsskole tar opp at de: *har opplevd en sterk økning i elevtall og klasser de siste 2 årene. Denne økningen vil fortsette i 2015. Det skaper utfordringer særlig på økonomisiden, da budsjettene ikke alltid fanger opp disse endringene.*

Virksomhetsleder ved Spjelkavik skole angir at: *Budsjettprosessen ble omtalt i forrige rapport og årene før det. Virksomhetsleder registrerer at prosessen i 2014 ble enda dårligere og at dette nok en gang innrømmes og at det loves forbedringer.*

Virksomhetsleder ved Volsdalen skole angir at skolen: *har nøyaktig samme elevtall skoleåret 2014-2015, som vi hadde skoleåret 2013-2014. Behovet for spesialundervisning (sakkyndige vurderinger med tilråding av ressurser) er høyere enn det var forrige skoleår. (...) Det er derfor vanskelig å finne en logisk forklaring på at mer enn en million kroner ble kuttet fra Volsdalens budsjett i desember. Jeg forstår at det kan gjøres feil og har fått muntlige tilbakemeldinger som indikerer det.*

Videre fra Volsdalen står det at: *at de tunge elevene med diagnose bør ivaretas gjennom et annet budsjett, og på den måten skulle det være nødvendig å omfordele ressurser mellom skolene i løpet av året.*

4. Saksgangen ved tildeling av spesialundervisning

I figuren til høyre 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.

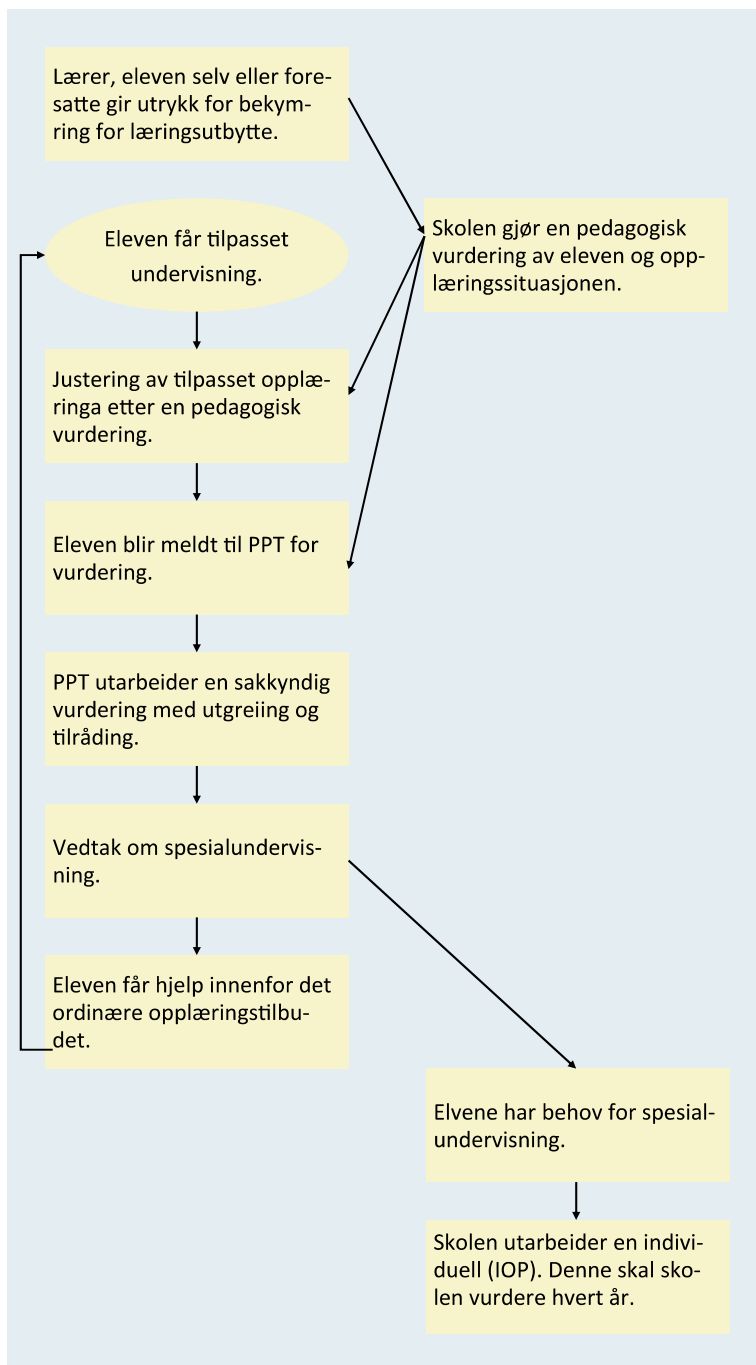
Skolen vil først gjøre en pedagogisk vurdering av eleven og opplærings-situasjonen. Denne vurderingen kan enten gi en justering av tilpasset opplæring, eller at eleven blir meldt til PPT.

Et enkeltvedtak etter forvaltningsloven er en avgjørelse som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, 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 legges 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 spesialundervisning. I slike tilfeller er det ikke en enkelt avgjørelse det hefter feil ved. Feilen skjer ved sammenligning 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.

4.1 Rutiner

Ålesund har utviklet en prosedyre for saksgangen ved tildeling av spesialundervisning, iverksatt første gang 22. februar 2007, og endret den 15. februar 2010. Prosedyren har som vedlegg et informasjonsskriv til rektorer og foresatte, som ble sendt ut i forbindelse med omleggingen av spesialundervisning i skoleåret 07/08. Videre er det vedlagt en anbefaling av tester fra PPT, og vist til veilederen utgitt av Utdanningsdirektoratet, med tittelen *Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*.

Veilederen det blir vist til, ble oppdatert i midten av 2014. Den er tilgjengelig på nettet, og har nå har tittelen *Veilederen Spesialundervisning*.

Prosedyren lister innledningsvis opp følgende generelle informasjon:

- *Opplæringslovens § 5-1 regulerer hvem som har rett til spesialundervisning.*
- *Retten er knyttet til elevens mulighet for tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og er avhengig av forhold knyttet til den enkelte elev og ulike forhold ved det ordinære opplæringstilbudet.*
- *Elevens ordinære tilbud skal kartlegges; jfr. Spesialundervisning – Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.*
- *Når det er kartlagt hva den ordinære opplæringen består av, må det vurderes om dette tilbudet gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Det må også vurderes om den ordinære opplæringen kan endres for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte.*
- *Det skal alltid foreligge sakkyndig vurdering når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning for en elev.*
- *Sakkyndig vurdering skal bl.a. inneholde og ta stilling til elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og realistiske mål for eleven.*
- *PPT kan foreta sakkyndige vurderinger hele året, Den sakkyndige vurderingen kan gjelde for flere år, jf opplæringsloven § 5-3. Ved endringer må imidlertid ny vurdering foretas.*
- *I god tid (inntil 2 år) før overgang fra barneskole til ungdomsskole, skal barneskolen informere ungdomsskolen om elever med stort hjelpebehov. Se egen prosedyre.*
- *Elever som har vedtak om spesialundervisning, kan få fritak fra karakter; jfr. Forskrift til opplæringsloven § 3-6.*
- *For elever som søkes inn på særskilt grunnlag i videregående skole, bør det fattes enkeltvedtak.*

Saksgangen ved tildeling av spesialundervisning skal gjennomføres i tråd med følgende:

<u>GJENNOMFØRING</u>	<u>ANSVAR</u>
<u>Søknad om spesialundervisning</u>	
1. Skolene skal årlig informere foreldre/foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring.	Skolen
2. Skolene skal ved behov gjennomføre screeningstester/obligatoriske kartleggingstester av aktuelle elever.	Skolen
3. Skolene bør ha en kontaktperson som er ansvarlig for kvalitetssikring av testene.	Skolen
4. Elevens ordinære opplæringstilbud må kartlegges: mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, rammefaktorer, elevens forutsetninger og behov, arbeidsmåter	Skolen
5. Dersom kartlegging av det ordinære tilbudet, sammen med resultat av tester, konkluderer med at eleven har store hjelpebehov, skal eleven meldes opp til PPT. Foreldrene skal informeres og gi sin godkjenning. Rektor er ansvarlig.	Skolen
6. Før skolen kan fatte enkeltvedtak, må PPT utarbeide sakkyndig vurdering (dersom dette ikke allerede foreligger).	PPT
7. For elever som har sakkyndig vurdering fra PPT, men må ha ny vurdering, er fristen for melding til PPT 15. desember .	Skolen PPT
8. Skolens frist for å fatte enkeltvedtak er 15. april . Vedtaket sendes foresatte/foreldre med opplysninger om klagerett, klagefrist og saksgang. Kopi sendes fag- og forvaltningsenheten og PPT.	Skolen
9. Dersom klage blir fremmet, skal skolen først vurdere klagen. Dersom klagen ikke imøtekommes, skal skolen sende klagen til rådmannen v/fag og forvaltningsenheten, som videresender den til kommunens klagenemnd: Frist: 15. mai .	Skolen
10. Det skal utarbeides IOP (individuell opplæringsplan) for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.	Skolen
11. Hvert halvår skal det utarbeides en pedagogisk rapport for alle elever som har spesialundervisning.	Skolen

Rutinen gjengitt ovenfor, skal være et viktig redskap for rådmannen i arbeidet med å sikre at loven blir fulgt. I tillegg er det viktig at det gjøres en oppfølging med hensyn til å gjennomføre en kontroll, på at den også blir fulgt av den som den gjelder for.

Det blir altså stilt krav om at skolen årlig skal informere foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring. Videre at skolen skal melde en elev opp til PPT, dersom kartlegging av det ordinære tilbudet, sammen med resultat av tester, konkluderer med at eleven har store hjelpebehov.

Opplæringsloven § 5-4 om saksbehandlingen ved vedtak om spesialundervisning angir:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

I veilederen punkt 4.3 under overskriften: *Foreldrenes og elevens rett til å kreve at skolen gjør undersøkelser* står det at:

Foreldrene og eleven har en selvstendig rett til å kreve at skolen foretar nødvendige undersøkelser om eleven har behov for spesialundervisning.

I ordet "krever" ligger det ikke et krav til skriftlig henvendelse. Det er tilstrekkelig at foreldrene/eleven tar kontakt med skolen og uttrykker sin bekymring eller ber om at det blir gjort undersøkelser. Da utløses skolens undersøkelsesplikt.

Videre at:

Selv om det ikke er stilt noen krav til formen i henvendelsen fra foreldrene eller eleven, er det en fordel om henvendelsen er skriftlig og kan brukes til å dokumentere at han eller hun har krevd undersøkelse.

Skolen kan ikke overse eller avvise en henvendelse fra foreldrene eller eleven om å gjøre nødvendige undersøkelser med begrunnelse at henvendelsen ikke var skriftlig.

I veilederen punkt 4.3 under overskriften: *Skolen mener det ikke er behov for videre utredning*, er det gjort rede for to ulike løsninger som skolen bør følge, når den mener at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Løsningene er avhengig av utgangspunktet for bekymringen. For tilfellet: *Læreren har varslet sin bekymring til rektor* står det:

Dersom det var læreren som varslet om bekymring til rektor, og skolen vurderer at det ikke er behov for videre utredning blir ikke saken sendt videre til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering. I tilfeller hvor dette skjer, er det viktig at elevens utvikling følges opp videre.

Oppfølgingen er en del av den løpende underveisvurderingen som lærere gjør. Elevens lærere har en sentral rolle i dette arbeidet. Skolen bør informere foreldrene/eleven om hva de har besluttet.

For tilfellet: *Foreldrene/eleven har vært bekymret og bedt om vurdering* står det:

Når foreldre/elev ber om å få vurdert behovet for spesialundervisning, må skolen henvide saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering, og det må fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtaket kan være at det skal gis spesialundervisning, eller at det gis avslag. Dette vil følge fase 2 og 3 i saksgangen.

Skolens plikt til å henvide saken til PP-tjenesten er den samme enten foreldrene/eleven har krevd undersøkelse, eller om de har krevd sakkyndig vurdering.

I brev av 29. september 2014 tok vi opp dette med rådmannen, og i svar av 1. desember 2014 går det fram at:

Vi kan bekrefte at de henvisningene til opplæringsloven § 5-4 og utfyllende kommentarer i veilederen er i samsvar den forståelse og praksis som er i Ålesund kommune.

I vårt brev bad vi også om en redegjørelse for de tilfeller hvor rektor eller andre, implisitt fatter enkeltvedtak i sin kontakt med de foresatte. Om det da er rutiner og

praksis på at kommunikasjonen blir registrert, samt at det blir opplyst om klageadgang og at foreldre kan kreve en sakkyndig vurdering. I svar av 1. desember 2014 presiseres det at informasjon og dialog er viktig, og at foresatt må samtykke dersom det ikke lenger skal fattes vedtak om spesialundervisning. Videre at:

Der elevens behov kan ivaretas innenfor tilpasset opplæring, er utfordringen å viderefremme til de foresatte at har best utbytte av opplæringen uten å få enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette er en særlig utfordring der eleven i tidligere år har hatt vedtak om spesialundervisning.

Avslutningsvis knyttet til dette spørsmålet, så vises det til at: *Kommunikasjon mot foreldre inngår for øvrig i kommunens prosedyre om søknad om spesialundervisning i skolen. Og at: Prosedyren ble revidert i 2010.*

I rutinen punkt 1 går det altså fram at: *Skolene skal årlig informere foreldre/foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring.* Vi er ikke kjent med at det skjer, ei heller at noen i Team Oppvekst har et ansvar for å følge opp med sikte på å sikre at så skjer. I den grad det sendes ut slik informasjon, er vi heller ikke kjent med at den er standardisert på noe måte, herunder at det opplyses klart og tydelig at foreldre kan kreve en sakkyndig vurdering. Videre at det blir opplyst hva som er lovens krav med hensyn til saksbehandlingstider. Enda videre at foreldrene har klagerett ikke bare på vedtaket, men også på gjennomføringen av det i skolehverdag.

Når det ikke kontrolleres, kan ikke bystyret eller rådmann være sikker på om skolene årlig informere foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring.

Når det gjelder kommunikasjonen med foreldre, det være seg samtaler, SMS, telefon og epost, er det ikke stil krav til hvordan den skal håndteres. I WebSak er det kun formelle brev som er registrert, og det er i liten grad, eller ingen nedtegnelser av annen kommunikasjon. I driftsavtalen for 2014 går det fram at skolene skal ha dokumenterbare system for kontakt mellom skole og hjem, herunder mellom SFO og hjem. Det går likevel ikke fram tydelige krav til hvilken informasjon dette skal gjelde.

Vi viser til rutinen punkt 7, som angir frist for ny vurdering 15. desember, punkt 8 som angir at frist for enkeltvedtak er 15. april, og punkt 9 som angir at frist for å oversende til kommunens klagenemd er 15. mai. I veilederen punkt 4.8 under overskriften: *Ingen tidsfrist for å kreve undersøkelse av elevens behov* står det:

Opplæringsloven åpner ikke for at skole kan sette absolutte frister for når henvendelser om spesialundervisning må være kommet inn i løpet av et opplæringsår.

Foreldrene eller eleven kan når som helst i løpet av opplæringsåret kreve at de nødvendige undersøkelser gjøres.

4.2 Gjennomgang av elevmapper

En elevmappe er en samling av dokumenter som gjelder en enkelt elev. Vår gjennomgang av elevmappene tok utgangspunkt i en liste over alle mapper. Denne listen ble hentet ut fra WebSak, som er et elektronisk arkivsystem. I alt var det per 10.

februar 2014, registrert 2 681 elever i denne arkivdelen. De som var i grunnskolealder, altså født mellom 1. januar 1998 og 31. desember 2007, utgjorde 1 859 elever.

Ålesund gikk over til fullelektroniske elevmapper 1. oktober 2011. Før denne dato er det elevmappene på papir som er komplette, slik at elektroniske mapper før denne dato ikke nødvendigvis inneholder alle dokumenter.

Vår gjennomgang er basert på et tilfeldig uttrekk på 15 % av de elevmappene som ble opprettet fra 10. november 2011 til 10. november 2013. I denne perioden ble det for elever i grunnskolen opprettet i alt 634 elevmapper, slik at vår gjennomgang er basert på i alt 95 mapper. Disse elevmappene inneholder også dokumenter som ikke vedrører spesialundervisning. Omtrent 18 % av de 95 elevmappene er relevante i forhold til saksgangen innen spesialundervisning, ved at de inneholdt en melding til PPT.

Omtrent en tredjedel av elevmappene inneholder hovedsakelig dokumenter relatert til håndtering av fremmedspråklige, 10 % er hovedsakelig knyttet til håndtering av søknader til logoped, mens omtrent 15 % hovedsakelig var knyttet til forespørsler og henvendelser til barnevern. De resterende var i hovedsak læreplaner og kartlegginger.

4.2.1 Melding til PPT

Ålesund sine retningslinjer angir at elevene og de foresatte skal være godt informert om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring. Skolene skal også i forkant av en melding ha gjennomført ulike tester og drøftinger. Elevens ordinære opplæringstilbud skal være kartlagt, herunder mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, rammefaktorer, elevens forutsetninger og behov, samt arbeidsmåter. Rektor er ansvarlig for meldingen, og de foresatte skal være informert og gi sin godkjenning.

Vår gjennomgang av saksgangen innen spesialundervisning er altså avgrenset til de elevmappen hvor det forelå en melding til PPT. Disse meldingene er innenfor tidsrommet fra midten av november 2011 til midten av april 2014. I alt utgjorde dette 17 elever, eller 18 % av de som hadde en elevmappe.

I Ålesund gjennomføres det såkalte NN-møter. Dette går ikke fram av rutinen som vi beskrev tidligere, men er opplyst til oss i samtaler. I brev av 29. september 2014 bad vi om en beskrivelse av komitéen sin funksjon, og i svar av 1. desember 2014 står det:

Hver skole, representert ved rektor og spesialpedagogisk team, har to ganger pr. halvår møte med faste rådgivere fra PP-tjenesten, såkalte NN-møter.

I disse møtene kan skolene drøfte opplæringstilbudet for elever som strever og som ikke har spesialundervisning. Da disse elevene ikke er meldt PPT, blir ikke elevene identifisert og navngitte i møtene. Av den grunn brukes betegnelsen NN-møter.

Videre at:

I disse møtene legger skolen fram kartlegginger og annet vurderingsarbeid som grunnlag for sine bekymringer og gjennom bruk av analyseverktøy og drøftinger med PP-rådgiverne, blir en enig om utprøving av alternative tiltak for tilpasset opplæring for den enkelte elev. Disse tiltakene prøves ut over en periode og evalueres i neste NN-møte med PPT.

Ut fra denne evalueringen, blir det da gjort en vurdering om eleven skal meldes til PPT for utredning av rett til spesialundervisning eller om skolen skal videreføre den tilpassede opplæringen.

Og at:

Denne arbeidsmåten er i tråd med føringene i veileder for spesialundervisning som beskriver skolens plikt til å prøve ut tiltak og evaluere disse før melding til PPT.

Når det er skolens rektor og spesialpedagogiske team som gjennomfører NN-møtene med PPT, oppnår en også en bedre struktur og ansvarliggjøring av skolens system for spesialundervisning og styrking av skolens kompetanse på det spesialpedagogiske feltet.

I tilknytning spørsmålet om en beskrivelse av komiteen sin funksjon bad vi også opplyst om de avgjørelser som fattes i denne komiteen er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og om foreldrene for de det gjelder, er kjent med disse NN-møtene.

I formelle faste møter blir det altså diskutert ulike tiltak som skal hjelpe anonymiserte enkeltelever med å få en god tilpasset opplæring. Tiltakene blir så evaluert i neste møte hvor det vurderes en videreføring eller melding til PPT.

Vår gjennomgang viser at tester og korte notater ligger ved meldingen til PPT, men det er ingen dokumenter i arkivsystemet som dokumenterer drøftinger eller kommunikasjon med foresatte som vedrørende fasen før melding. I den grad slik informasjon bli registrert, så må det være i egne arkivsystemer ved skolene.

Når det gjelder de spesialundervisningssakene som vi gjorde en gjennomgang av, synes alle, med unntak av en, å ikke ha begrunnelse i direkte lærevansker. Utgangspunktet var gjerne en bekymring med hensyn til ulike typer av vansker relatert til atferd og sosial fungering, som derigjennom ga et mangelfullt læringsutbytte.

4.2.2 Sakkyndig vurdering

Etter at det er vurdert slik at en elev ikke har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal altså eleven meldes opp til PPT. En sakkyndig vurdering skal utrede behovet for spesialundervisning, og gi en tilråding om hva som er et forsvarlig opplæringstilbud.

Et godt fungerende PPT med et høyt kompetansenivå er grunnleggende for å sikre elever med lærevansker et godt opplæringstilbud. Gjennom en sakkyndig vurdering av høy kvalitet, og gjennom rådgiving til skolene og foreldrene skal PPT være en viktig bidragsyter for å sikre opplæringstilbudet til hver elev⁴.

Opplæringsloven har ingen krav om saksbehandlingstid. Forvaltningsloven § 11a første ledd krever likevel at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold. Siden det er så vidt mange ledd i en slik sak, kan ikke PPT bruke urimelig lang tid. Dersom PPT ser at det vil skje, må de varsle skolen om dette, slik at skolen kan melde fra til eleven eller foreldrene. Etter 11a tredje ledd skal det i saker som gjelder enkeltvedtak, gis et foreløpig svar etter en måned.

⁴ NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring, s. 125 - 126

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, er det eleven sitt behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig som er det vesentlige. I den første veilederen av 2009 stod det at en: *saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid*, mens det i den siste veilederen av 2014 står at en: *saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid*.

En rimelig fortolkning av dette, er at det kan være saker som er av en slik vanskelig art at det kan være anledning til å gå over en tre måneder frist, men at en hovedsakelig av lov har et krav om en saksbehandlingstid fra melding til vedtak på under 3 måneder.

I veilederen punkt 6.5 under punktet ventelister så står det:

Kravet om at saken skal behandles "innen rimelig tid" innebærer blant annet at PPTjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPTjenesten.


Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

I driftsavtale 2014 for PPT står det under punkt 2.3.1 at i arbeidet med individualsaker skal PPT som punkt 3: *sikre at arbeidet med tilmeldte saker iverksettes senest innen 6 måneder etter tilmelding*. Dette innebærer en endring fra driftsavtale 2012 hvor det på sammen sted i avtalen stod at PPT skal: *sikre at ingen innmeldte saker blir eldre enn 6 måneder*.

Under oppsummering av årsrapporten 2014 for PPT står det

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har i 2014 hatt en ventetid for tilmeldte saker innenfor kravene i driftsavtalen, med unntak av saker som gjelder elever ved voksenopplæringen. Virksomhetsleder melder at en ved årets slutt er innenfor saksbehandlingstid også for denne elevgruppen.

I den samme årsrapporten blir saksbehandlingstiden rapportert slik:

 T2902: Tjenesteproduksjon	Resultat	Mål	Status	Trend
T1.2902: God tjenesteproduksjon			●	➔
T2.2902.1: Saksbehandlingstid førskole	100%	100%	●	➔
T2.2902.2: Saksbehandlingstid grunnskole	100%	100%	●	➔
T2.2902.3: Saksbehandlingstid videregående skole	100%	100%	●	➔
T2.2902.4: Saksbehandlingstid voksenopplæring	100%	100%	●	➔
T2.2902.5: Systemrettet arbeid (NN-møter)	74	72	●	➔

Saksbehandlingstiden er også kommentert under punkt 3 slik:

Det vurderes at driftsavtalen er oppfylt når det gjelder saksbehandlingstid slik dette er formulert/definert i avtalen. Det er satt inn ressurser i forhold til voksenopplæringen og ventetiden er ved årets utløp godt innenfor det akseptable og avtalte.

I brev av 29. september 2014 bad vi om å få oversendt en oversikt over elever og barnehagebarn, som per 31. oktober 2014 står på venteliste til en sakkyndig vurdering hos PPT. Herunder også en liste som viser tilordnet saksbehandler for den enkelte. Under denne spørsmålsstillingen går det innledningsvis i svaret fram at alle saker om spesialundervisning blir behandlet av teamkoordinatorene i PPT. Og at:

Saker blir tatt inn og ukentlig lagt frem i inntaksmøtet. Sakene blir vurdert i forhold til om de er tilstrekkelig opplyst og i tillegg for grunnskole; hvilke tiltak som er gjennomført før oppmelding og rektors vurdering.

Videre ønsket vi en nærmere beskrivelse av hvordan kommunen regner ut gjennomsnittlig ventetid til bruk ved ekstern kommunikasjon. Videre ønsket vi en beskrivelse av hvilke rutiner som er innført for å fange opp de som eventuelt har ventet uforholdsmessig lenge. Når det gjelder førskoleområdet så stod det:

26 saker som venter på saksbehandler. Den som har ventet lengst har ventet siden 06.06.2014. Sakene fordeler seg slik:

- *Juni 2 saker (06.06 og 27.06)*
- *Juli 1 sak (03.07)*
- *August 9 saker (to fra 01.08 har enkeltvedtak og sakkyndig vurdering fra annen kommune, men venter på ny utredning fra Ålesund PPT, fem fra 08.08 og to fra 29.08)*
- *September 3 saker (alle fra 26.09)*
- *Oktober 7 saker (tre fra 03.10 og fire fra 24.10)*
- *November 4 saker (en fra 12.11, en fra 14.11 og to fra 21.11)*

Når det gjelder grunnskoleområdet så stod det:

21 saker som venter på saksbehandler. Den som har ventet lengst har ventet siden 14. og 28. mars 2014. Disse to må kommenteres spesielt fordi de er saker meldt rett før overgang fra barnehage til skole, og skolen er fortsatt i prosessen med å prøve ut tiltak. Det kan være at skolens tilpassing er tilstrekkelig til at barna får utbytte av ordinær undervisning.

Sakene fordeler seg videre slik:

- *August 10 saker (seks fra 15.08 og fire fra 29.08)*
- *September 2 saker (begge fra 26.09)*
- *Oktober 4 saker (to fra 24.10 og to fra 31.10)*
- *November 3 saker (en fra 07.11 og to fra 14.11)*

Til slutt under spørsmålsstillingen så stod det:

Rekkefølgen på sakene og ventetiden blir styrt av dato for behandling i inntaksmøtet. I helt spesielle saker kan det bli vurdert av inntaksmøtet og virksomhetsleder at saken blir behandlet som hastesak. Det skjer unntaksvis og kun i saker som handler om liv og helse.

Kommunen skal gi et foreløpig svar dersom enkeltvedtaket ikke er truffet innen en måned. Dette svaret skal gjøre rede for hva som er årsaken, og så vidt det er mulig gi et

anslag på når vedtaket vil bli truffet. PPT må av den grunn gi melding til skolen dersom vurderingen blir forsinket, slik at skolen ikke kan behandle saken innen en måned.

Det sendes vanligvis et brev til foreldrene i en tidligfase av sakkyndigprosessen, og et brev om avslutning av sak fra PPT. Vi har i liten grad observert noen kommunikasjon utover disse standardbrevene. Brevet som blir sendt til foreldrene i tidligfasen er ikke et brev som sier noe om ventetid. Det er et generelt brev om at det er startet en prosess. Det opplyses derfor ikke vanligvis ovenfor foreldre i formelle brev, om når en kan forvente å få en sakkyndig vurdering, og hva som er årsaken til at kommunen ikke klarer å overholde fristene.

Av de 17 elevmappene som hadde registrert en tilvisning til PPT, så hadde alle registrert en sakkyndig vurdering per 9. desember 2014.

I vårt utvalg hadde vi opprinnelig et utplukk på 20 elever, og av disse var det 3 stykker som ble meldt opp i førskolealder i første halvdel av 2012. Det foreligger ikke noe sakkyndig vurdering for disse. Det kan tyde på at det har vært, og kanskje er, noen problemer i forhold til meldinger som skjer i førskolealder, lang saksbehandlingstid, og måten det blir fanget opp på når de når grunnskolealder.

I vårt utvalg av elever med en sakkyndig vurdering var den gjennomsnittlige tiden fra melding til vedtak, 11 til 12 måneder. Den som hadde ventet lengst hadde ventet i 2 år. Det var kun 1 som var innenfor 3 måneder, 4 som var innenfor 6 til 9 måneder, mens de resterende varierte fra 10 til 15 måneder med ventetid.

Det er en nær relasjon mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, der kvaliteten på enkeltvedtaket hviler tungt på kvaliteten til førstnevnte.

Den sakkyndige vurderingen skal bl.a. utrede og ta standpunkt til hvilke mål det vil være realistisk for eleven å jobbe mot⁵. De sentrale målene går fram av kompetansemålene i de ulike læreplanene for de ulike fagene. Denne delen skal PPT se i sammenheng med eleven sitt utbytte av opplæringen, lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen. Det vil bare være nødvendig å gjøre denne vurderingen i de fagene der eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og det er relevant å trekke inn hva som er realistisk utvikling for eleven.

Et eksempel på kompetansemål i læreplanen for fellesfaget matematikk er at eleven etter 2. årstrinnet skal kunne:

- *telle til 100, dele opp og bygge mengder opp til 10, sette sammen og dele opp tiergrupper*
- *bruke tallinja til utregninger og til å vise talstørrelser*
- *gjøre overslag over mengder, telle opp, sammenlikne tall og uttrykke talstørrelser på varierte måter*
- *utvikle og bruke varierte regnestrategier for addisjon og subtraksjon av tosifrede talt*
- *doble og halvere*
- *kjenne igjen, samtale om og videreføre strukturer i enkle tallmønster*

⁵ Opplæringsloven § 5-3

I eksempelmalen for sakkyndige vurderinger fra *Utdanningsdirektoratet* står det:

[Fag I]

- **Hovedmål:**

Langsiktige mål for opplæringen. Pass på at målene skal gjelde hele perioden.

- **Realistiske opplæringsmål innenfor delområdene i faget:**

Hvilke kompetansemål er det realistisk for eleven å jobbe mot, innenfor hvilke årstrinn? Presiser størrelsen på avviket - hele eller deler av kompetansemålene for trinnet.

Kommunerevisjonen har lest gjennom de sakkyndige vurderingene for elevene i vårt utvalg. De er, med unntak av en, skrevet etter en tydelig og felles mal, som også jevnlig er gjenstand for mindre justeringer og endringer.

Når det gjelder realistiske opplæringsmål blir det i 11 av 17 tilfeller listet opp noen, to til tre, (fem i et tilfelle) stikkordspunkt. Vi skal her gi noen korte eksempler: *Bli bedre til å lese og skrive, bedre sosial tilpassing, få bedre selvforståelse, oppleve mestring, bedre sosiale ferdigheter, bedre sosial kompetanse, sosial utvikling, bedre læringsstrategier, bedre følge en arbeidsplan, bedre konsentrasjon, teknikker for sinnemestring, bli mer selvstendig, bedre atferd, regulering av egen atferd, få kontroll over egne vanskelige følelser, selvforståelse, og bedre samhandlingskompetanse.*

I 6 av tilfellene blir det forsøkt å ta stilling til kompetansemålene. Vi skal også her gi eksempler:

- *Skal følge kompetansemålene, men vil trenge ...*
- *Kompetansemålene på trinnet er realistisk, gitt at ...*
- *Det er realistisk å ha å ha de samme faglige målene, men det er behov for individuelle mål for konsentrasjon og atferd.*
- *Det er realistisk med de samme kompetansemålene, men behov for individuelle mål innenfor atferd og sosial kompetanse.*
- *Det er realistisk med de samme kompetansemålene, med unntak av matematikk der det er behov for individuelle opplæringsmål.*

Til slutt skal vi sitere den sakkyndige vurderingen som var mest utfyllende:

Kompetansemålene på trinnet kan være realistiske gitt at NN blir sikret individuell tilpasning og oppfølging i alle teoretiske fag.

I tillegg bør det være mål for NNs personlige og sosiale utvikling. NN bør oppleve at hun utvikler seg som individ og det blir viktig å ha fokus på NNs selvfølelse. Hun må føle at hun mestrer å være NN og at hun er god nok.

Mål for personlig utvikling kan være: NN skal videreutvikle et bedre selvbilde som gjør at hun føler seg betydningsfull i kraft av seg selv. Hun bør også oppleve seg selv som adekvat i forhold til de andre medelevene og det bør jobbes med den sosiale og mellommenneskelige interaksjonen.

Mål for NNs sosiale utvikling kan f. eks. være: NN skal videreutvikle evnen til å se seg selv som positiv deltaker i samspill med andre.

Det er kun en sakkyndig vurdering i vårt utvalg, hvor det er direkte lærevansker alene som er opphavet til det blir gjennomført en sakkyndig vurdering. Videre er Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), en viktig aktør i mange av sakene. BUP er en spesialisthelsetjeneste for å ta hånd om problemer som ikke blir løst, eller kan løses innenfor de kommunale helsetjenestene, som fastlege, helsesøster, skole, PPT, utekontakten eller barnevernet.

Manglende konkretisering av realistiske målsetninger, har ifølge PPT sammenheng med de lokale læreplanene i Ålesund. I disse lokale planene, så er ikke målene tilstrekkelig nok konkretisert, slik at PPT mangler mye av det nødvendige grunnlaget for å vurdere om utbyttet er tilfredsstillende, eller hva som er realistiske mål.

Det er også opplyst at skolene ikke gjør endringer i kompetansemålene, om det ikke går fram eksplisitt i den sakkyndige vurderingen.

4.2.3 Vedtak

Vedtaket om spesialundervisning skal følge reglene i forvaltningsloven. Det innebærer bl.a. krav om at vedtaket skal være skriftlig, forsvarlig utredet og grunnlagt, samt at det skal være opplyst både innholdet i vedtaket og adgangen til å klage.

En konkret rett til spesialundervisning er ikke gitt en klar og uttømmende regulering i loven, slik at kommunen må sikre kvaliteten til vedtakene gjennom rutiner. Den sakkyndige vurderingen, konkretiseringen av opplæringstilbudet i vedtaket og individuell opplæringsplan (IOP), er viktig for å kunne utforme opplæringstilbudet til elever som har fått vedtak om spesialundervisning.

Det er kommunens ansvar å fatte vedtak om spesialundervisning. Ved vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven⁶. Kommunen skal fatte vedtak både når det blir anbefalt spesialundervisning, og når vurderingen er at eleven skal fortsette å følge ordinær tilpasset opplæring. Den sakkyndige vurderingen danner grunnlaget for vedtaket om spesialundervisning. Hvis vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal grunngivelsen for vedtaket bl.a. vise hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller kravet om et tilfredsstillende utbytte⁷.

Vår gjennomgang viser at det ikke fattes enkeltvedtak om spesialundervisning uten at det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT. Enkeltvedtakene er skrevet etter maler utsendt til virksomhetslederne den 16. januar 2013. Det er to maler for enkeltvedtak, en for vedtak om, og en for avslag på, spesialundervisning. Vi viser her til vedlegg. I malen er det opplyst om klageadgang på vedtaket, men ikke at det er klageadgang også på selve gjennomføring i skolehverdagen.

Den gjennomgående bruken av malen, innebærer at vedtakene har en god struktur og et rimelig tydelig innhold.

⁶ Opplæringsloven § 5-3

⁷ Opplæringsloven § 5-3

Det er i all hovedsak samsvar mellom den sakkyndige vurderingen og vedtaket. Det er likevel noen mindre avvik, som i mindre grad er begrunnet. Vi har kun observert et større avvik, og det ble gjenstand for en klage til fylkesmannen. I dette tilfellet er det nå også samsvar.

Vanligvis går det opp mot et år fra en elev blir meldt opp til det foreligger en sakkyndig vurdering. Videre kan det påregnes ytterligere to måneder til vedtak blir fattet.

Et vedtak i kommunen om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva for opplæringstilbud eleven skal få. Et vedtak som bare tildeler eleven en viss timerressurs uten å fastsette nærmere kravene til innholdet i, eller til den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen, er ikke nok⁸. Mangelfull konkretisering av tilbudet medfører en risiko for at elevene ikke får et forsvarlig tilbud, slik opplæringsloven stiller krav om. Mangelfull konkretisering av tilbudet svekker i tillegg adgangen til å klage.

Alle vedtakene som vi har gått gjennom er konkrete i forhold til antallet med timer til spesialundervisning. De fleste vedtakene er også konkrete med hensyn til fagkompetansen som skal utføre disse timene, som f.eks. spesialpedagog, miljøterapeut og assistent. Det er videre en viss stikkordsmessig konkretisering utover dette for de fleste, men for mange er målene ikke konkretisert i noen særlig grad. En manglende konkretisering av vedtakene, kan ha opphav i de utfordringene som gjelder i forhold til de sakkyndige vurderingene.

Det skal også visstnok være eksempler på at fylkesmannen i klagesaker har pekt på at begrunnelsen for at vedtak avviker fra sakkyndig tilråding, og ikke i tilstrekkelig grad er individualisert, og i for stor grad består av standardformuleringer.

Myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning er vanligvis lagt til rektor, så også i Ålesund. Selv om myndighet er delegert, kan ikke rådmann og bystyret fraskrive seg ansvaret for at retten til spesialundervisning blir oppfylt. Kommunen har en plikt til å tilføre skolene de ressursene som må til for å oppfylle lov og forskrifter⁹.

Den individuelle retten til spesialundervisning innebærer at et opplæringstilbud på det minimumsnivået loven nevner, er utenfor den frihet kommunen har for å prioritere mellom ulike oppgaver. Kommunen kan dermed ikke avslå et krav om opplæring fordi det ikke er satt av midler til dette i budsjettet¹⁰.

Vår gjennomgang av mapper, og intervju, har ikke avdekt tilfeller der det er gjort avslag med bakgrunn i at det ikke er satt av midler til dette i kommunebudsjettet. Det er likevel eksempler på avslag på logopedtilbud, som er begrunnet i kapasitet. Når det eksisterer et privat marked for slike tjenester, så gjøres det nok ulovlige avslag begrunnet i økonomi.

⁸ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), merknader til opplæringsloven § 5-3

⁹ Opplæringsloven § 13-10

¹⁰ Ot.prp. nr. 46 (1997–1998), merknader til opplæringsloven § 5-1

4.2.4 Individuell opplæringsplan (IOP)

I mange tilfeller vil det i utgangspunktet være knyttet usikkerhet til det konkrete utbyttet av tilbudet som blir gitt. En evaluering av opplæringen er av den grunn viktig for å få kunnskap om hvor egnet de tiltakene som er satt i gang, er til å nå de målene som er satt¹¹. Det er stilt krav om at kommunen må utarbeide en IOP for de elevene som får spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og gjøre nærmere rede for måten undervisningen skal skje på. Skolen skal en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og gi en vurdering av utviklingen til eleven. Denne skal skolen sende til eleven, eller til foreldrene til eleven, og til kommunen. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i IOP¹².

Rapportene skal danne utgangspunktet for det videre arbeidet med eventuelle tilpassinger og endringer av eleven sin opplæringssituasjon.

IOP-ene skal ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og fagvise læreplaner så langt de passer, og i læringsvanskene og læringsutsiktene til hver elev slik de går frem av den sakkyndige vurderingen¹³.

IOP er en operasjonalisering av vedtaket og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som en kan utlede av vedtaket. Planen skal angi omfanget av undervisningen, hvilke mål opplæringen har og hva slags opplæring som må til for å nå disse målene¹⁴. Kommunen skal utarbeide denne planen så raskt som mulig etter vedtaket.

Mangelfull konkretisering av opplæringsmål i IOP gjør det vanskeligere å vurdere om mål er nådd i årsrapportene. Siktemålet med planen er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen.

Vår gjennomgang viser at det utarbeides en IOP for alle med spesialundervisning, og at det utarbeides rapporter.

En gjennomlesing av IOP-ene viser at de er mindre standardisert etter en felles kommunegjennomgående mal, enn de sakkyndige vurderingene og vedtakene. En observerer en viss standardisering, men de varierer mye fra noen som hovedsakelig er en opplisting av hovedpoengene i den sakkyndige vurderingen og vedtaket, til noen som har en del konkretisering utover dette, til noen som kanskje har mange konkretiseringer.

4.3 Vurderinger

Kommunerevisjonen viser til framstillingen av rutinen i del 4.1, og vår vurdering er at den gir en lettfattelig oversikt over saksgangen ved tildeling av spesialundervisning. Videre er saksgangen vedrørende tildeling av spesialundervisning gjennomgående godt

¹¹ NOU 1995:18 Ny lovgivning om opplæring, s. 125

¹² Opplæringsloven § 5-5

¹³ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998)

¹⁴ Opplæringsloven. Kommentartutgave (Helgeland 2006, s. 193).

dokumentert i et moderne digitalt arkivsystem.

Rutinen virker også å være godt kommunisert ut til de den gjelder for, og bærer noe preg av omleggingen av spesialundervisning i 2007. Brevet som ble sendt til foreldrene i forkant ligger fortsatt ved. Ved innføringen av rutinen skulle det i utgangspunktet kun gis spesialundervisning til de med en sakkyndig vurdering med mer enn 10 timer. Vedlagt rutinen ligger det en detaljert prosedyrebeskrivelse for søknad om en toppressurs for disse elevene, som i begynnelsen var alle med spesialundervisning.

Den interne rutinen er et viktig redskap i forhold til ansvaret som rådmannen har for å sikre en tildeling av spesialundervisning der de grunnleggende krav i forvaltningsloven er ivaretatt. Egnetheten til den interne rutinen, og sikring av etterlevelse, er det som skal gi rådmannen trygghet for at kommunen ivaretar den enkeltes rettsikkerhet.

Når det gjelder egnetheten til den interne rutinen, så har den svakheter, som også er erkjent i våre samtaler med de ulike aktørene innenfor spesialundervisning. Det vises her til at kommunen har startet opp et arbeide med sikte på å utforme en ny. Den bærer for mye preg av omleggingen, og at den ble innført før utarbeidelsen av veilederen for spesialundervisning. Det har også skjedd vesentlige endringer siden 2007, bl.a. innføringen av NN-møter, som er så vesentlig at det krever en gjennomgang av prosedyren for tildeling av spesialundervisning i forkant av en innføring.

Kommunerevisjonen mener at NN-møtene slik de er beskrevet, er i tråd med kommunen sin plikt til å prøve ut tiltak og evaluere disse før melding til PPT. Videre at de gir en god struktur, og en god ansvarliggjøring av skolene sine egne systemer for spesialundervisning. Det vil utvilsomt gi en styrking av skolens kompetanse på feltet. Vi er positive til tiltaket, men vil minne om, at selv om den det gjelder er anonymisert, så tilsier ikke det at forvaltningsloven ikke gjelder. Hvis det blir utøvd offentlig myndighet i disse møtene, så bør foreldre til den det gjelder være kjent med hva som er drøftet, og ha klagerett. Kommunen bør i de nye rutinene være tydelig på hvilke funksjoner som skal ligge i disse møtene, og hvilke typer drøftelser som ikke kan gjøres.

Rutinen setter også krav om noen frister, f.eks. at skolene har frist til 15. april med å fatte enkeltvedtakene. Både enkeltvedtak og IOP skal utarbeides uten ugrunnet opphold. Et grunnet opphold kan være knyttet til dialogen med foresatte og PPT, mens et ugrunnet opphold gjerne er at saker samles opp før vedtak fattes. En rutine må presisere uten ugrunnet opphold i prosedyren, og ikke være med å skape et inntrykk av en kan vente til april med å fatte et enkeltvedtak, eller at arbeidet med spesialundervisning skal innrettes mot å få ting ferdig til et nytt skoleår.

Når det gjelder sikring av etterlevelse, så gjennomfører rådmannen i liten grad direkte kontroller på om rutinen blir fulgt. Vi mener at noen må tildeles ansvaret for at det systematisk og strukturert blir sjekket at en slik rutine blir fulgt. Kontrollene kan være enkle eller grundige gjennomganger, avhengig av risiko og vesentlighet. Enkle selvevalueringer og egenerklæringer, er ofte svært effektive verktøy.

Det er gjerne en generell erfaring at store organisasjoner er flinke på å utarbeide mange, detaljerte og gode rutiner, men at det svikter i forhold til kontroller av etterlevelse. Litt enkelt kan vi si at det er viktig at kommunen har en rutine på å sjekke om en rutine også blir fulgt. *The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway*

*Commission (COSO) introduserte Intern kontroll - et integrert rammeverk (COSO-rapporten) i 1992. Mye har skjedd siden, og noen land har innført forskrifter som pålegger virksomheter å rapportere offentlig om internkontrollen er hensiktsmessig og effektiv. En viktig erfaring som er gjort, er at mange organisasjoner ikke har tilstrekkelig utviklet oppfølgingen i internkontrollen. Av den grunn ble det utarbeidet tre hefter under tittelen *Veiledning i oppfølging av internkontroll (COSOs oppfølgingsveiledning)*. I innledningen til disse heftene står det at COSO tok initiativ til dette prosjektet fordi man observerte at mange organisasjoner ikke fullt ut utnytter oppfølgingen i internkontroll.*

Det sentrale er at kommunen har mekanismer som sørger for at kommunestyret og rådmannen kan være rimelig trygg på at de rutinene og prosedyrene som blir innført, også blir etterlevd. I kommuneloven § 48 punkt 5 går det fram at det i årsberetningen skal redegjøres for tiltak som er iverksatt, og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en god internkontroll. Dette kom inn i kommuneloven den 1. juli 2013 begrunnet i:

Eit krav om rapportering om arbeidet med internkontrollen i årsmeldinga til kommunen er meint som eit verkemiddel til å setje arbeidet med internkontroll på dagsordenen lokalt. Gjennom rapporteringa vil kommunestyret få informasjon og med det òg høve til å drøfte internkontrollarbeidet i kommunen. Ein må kunne vente at kontrollutvalet vil vere opptekte av denne rapporteringa, men rapporteringa vil også gje administrasjonssjefen høve til å trekkje med seg heile organisasjonen og leiarane sine i arbeidet med å presentere internkontrollarbeidet og planar for framtida.

Videre vil vi systematisere vår drøftelse rundt noen hovedtemaer, som det etter vårt syn bør fokuseres på fremover. Disse er ventetid, foreldreinformasjon og lokale læreplaner. I tillegg har vi noen avsluttende betraktninger.

4.3.1 Ventetid

I skoleåret 14/15 er det 539 elever som har blitt meldt til PPT, som enten venter på utredning, eller er blitt vurdert. Videre er det 472 elever hvor det er tilrådd spesialundervisning. Dette inkluderer elevene som har en tilråding som gjelder for flere år.

Det er da 67 elever som enten er vurdert uten at det er tilrådd spesialundervisning, eller venter på en utredning. Dette utgjør 12 % av de som er meldt til PPT. Denne andelen har vært synkende fra skoleåret 09/10 med 39 %. I skoleåret 11/12 utgjorde den 20 %.

Kommunerevisjonen ser alvorlig på den lange tiden det tar i Ålesund fra tilvisning til det foreligger en sakkyndig vurdering.

Status med hensyn til tid må rapporteres i tråd med de krav som loven setter, altså en gjennomsnittlig tid på under 3 måneder fra melding til vedtak. Den blir rapportert i tråd med et krav spesifisert i driftsavtalen om 6 måneder fra melding til oppnevning av saksbehandler. Hvor lang tid det deretter tar ser ikke ut til å være gjenstand for rapportering, og det er ikke tilstrekkelig for bystyret som bærer det siste ansvaret.

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, er det eleven sitt behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig som er det vesentlige. Den

saksbehandlingstid som er i PPT per i dag, er for lang tid. Et helt år er i alle tilfeller for lang tid for et grunnskolebarn som befinner seg i en sårbar fase av sitt læringsforløp.

Kommunen må også gi et foreløpig svar til alle som er meldt til PPT innen en måned. Svaret skal gjøre rede for hva som er bakgrunnen, og så vidt det er mulig, gi et anslag på når vedtaket vil bli truffet.

I våre samtaler med sentrale aktører i Ålesund, har vi oppfattet det slik at lovens krav for saksbehandlingstid er urealistisk. I en rapport fra Riksrevisjonen av vår 2011, går det fram at en undersøkelse viste at:

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra eleven tilmeldes PP-tjenesten til sakkyndig vurdering foreligger, er over tre måneder ved 70 prosent av PP-tjenestene. 25 prosent av PP-tjenestene har gjennomsnittlig saksbehandlingstid over seks måneder.

I en oppfølging til Stortinget høsten 2014 går det så fram:

... at Kunnskapsdepartementet ikke har funne det riktig å foreslå særskilde reglar om saksbehandlingstida i PP-tenesta. Departementet har ikke gjort greie for status for saksbehandlingstida i PP-tenesta, men viser til fleire tiltak som departementet meiner kan verke inn på saksbehandlingstida.

Tiltakene det her vises til, er rettet mot å få ned tallet på elever som blir tilmeldt gjennom å styrke den ordinære undervisningen, slik at en unngår å belaste PPT med unødvendig utredningsarbeid. Denne tilnærmingen er ikke omstridt, og vil nok også måtte være Ålesund sin hovedstrategi i forhold til å få ned ventetiden. Spørsmålet som likevel reiser seg, er hvordan kommunen skal håndtere dette i den situasjonen som en nå er i, med en lang saksbehandlingstid. Den enkelte elev, i dag, har etter loven en rett til å få en rask sakkyndig vurdering.

Ved en eventuell klage, vil fylkesmannen legge lovens krav til grunn, slik at i de fleste tilfeller vil kommunen bli pålagt å utarbeide den sakkyndige vurderingen straks. For de som klager til fylkesmannen, vil det lett skje en forsering i saken. Det kan da utvikle seg slik at de som sender en klage vil bli prioritert, mens de andre rykker bakover i køen.

Kommunerevisjonen vil vise til det ansvar rådmannen har for å sørge for at tiden til saksgang er innenfor de krav som er satt av lov. Ansvarer ligger likevel i siste instans til bystyret, og kommunerevisjonen vil anbefale at bystyret, gjennom kontrollutvalget, følger opp saksbehandlingstiden for vedtak om spesialundervisning i årene framover.

Kommunerevisjonen har undersøkt bemanningen i Ålesund sammenliknet med de andre kommunene i gruppe 13. Vi viser her til vedlegg. Bemanning sammenliknet med andre per elev, fremstår som noenlunde gjennomsnittlig. Ålesund står likevel ovenfor en situasjon hvor stadig flere får vedtak om spesialundervisning. Når det gjelder bemanning per elev med spesialundervisning, så er bemanning kanskje noe lav sammenliknet med andre kommuner, og det kan tilsi at den må økes noe i påvente av at Ålesund eventuelt klarer å snu trenden med stadig flere med spesialundervisning og har klart å få ned ventetiden på vedtaket.

4.3.2 Foreldreinformasjon

I rutinen punkt 1 går det fram at: *Skolene skal årlig informere foreldre/foresatte om muligheten til å søke om spesialundervisning, samt skolens tilpassede opplæring.* Vi er ikke kjent med at det skjer, ei heller at noen har et ansvar for å følge opp og sikre at det skjer. I den grad det sendes ut slik informasjon, er vi heller ikke kjent med at den er standardisert på noe måte.

Kommunerevisjonen mener at kommunen i tråd med sine egne retningslinjer bør sende ut god informasjon om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Videre at den bør standardiseres med maler, slik at alle får den samme gode likelydende informasjonen. Det at alle er godt kjent med sine rettigheter etter forvaltningsloven, vil være et vesentlig bidrag til å sikre at den blir etterlevd på en god måte. Vi mener at det er viktig at følgende punkter er med i denne informasjonen:

- At de kan kreve en sakkyndig vurdering
- At de har krav på tilbakemelding etter 1 måned, om hva som er årsaken til at det ikke er fattet vedtak, og når de kan forvente det.
- At lovens krav om en saksbehandlingstid er under 3 måneder, om ikke saken er særlig utfordrende.
- At de i tillegg til å klage på vedtaket også kan klage på gjennomføringen av det.

Når det gjelder kommunikasjon med foreldre, det være seg i form av nedtegnelser av samtaler, SMS, telefon og epost, er det ikke stilt krav i retningslinjen med hensyn til hvordan den skal håndteres. I WebSak er det kun mer formelle brev som er registrert, og det er i liten grad eller ingen nedtegnelser av annen kommunikasjon. I driftsavtalene går det dog fram at skolen skal ha dokumenterbare system for kontakt mellom skole og hjem. Vi er ikke kjent med at det tydelige krav til hvilken informasjon disse systemene skal inneholde. I brev til kommunen bad vi om en redegjørelse for de tilfeller hvor rektor eller andre, implisitt fatter enkeltvedtak i sin kontakt med de foresatte. Om det da er rutiner og praksis på at kommunikasjonen blir registrert. Vi kan ikke se at det ble svart på dette i svaret som var:

Der elevens behov kan ivaretas innenfor tilpasset opplæring, er utfordringen å videreformidle til de foresatte at har best utbytte av opplæringen uten å få enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette er en særlig utfordring der eleven i tidligere år har hatt vedtak om spesialundervisning.

Vi er enig i dette, men vi peke på at det er viktig med god etterprøvbarehet senere i forhold til de beslutninger som rektor fatter i møte med foreldrene.

Kommunerevisjonen mener at all kommunikasjon som direkte vedrører forvaltningsloven i en eller annen forstand bør kort og systematisk registreres. Vi tenker da på kommunikasjon som bærer preg av å være et avslag på offentlige midler. Det er gjerne knyttet til at foreldrene på en eller annen måte uttrykker et ønske om ett eller annet.

4.3.3 Lokale læreplaner

Kommunerevisjonen har lest gjennom de sakkyndige vurderingene til alle de 17 elevene i vårt utvalg. Vi kan vanskelig innta et faglig standpunkt til den samlede kvaliteten, men de framstår for oss som grundige, relevante og svært nyttige for den eleven den gjelder.

De er skrevet etter en tydelig og felles mal, og det er hovedsakelig gjort forsøk på å greie ut og ta standpunkt til hvilke mål det vil være realistisk for eleven å jobbe mot.

Kommunerevisjonen vurderer det likevel dit hen at de realistiske målsetningene ikke er tilstrekkelig konkretisert i de sakkyndige vurderingene. Dette skal ifølge PPT ha sammenheng med de lokale læreplanene i Ålesund. I disse lokale planene, så er ikke målene tilstrekkelig nok konkretisert, slik at PPT mangler mye av det nødvendige grunnlaget for å vurdere om utbyttet er tilfredsstillende, eller hva som er realistiske målsetninger.

Det er en nær relasjon mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, der kvaliteten på enkeltvedtaket hviler tungt på kvaliteten til den sakkyndige vurderingen. Slik at en mangelfull konkretisering i de sakkyndige vurderingene vil gi mangelfull konkretisering i vedtakene. Det gir en risiko for at elevene ikke får et forsvarlig tilbud i tråd med opplæringslovens krav, og det vil også svekke adgangen til å klage.

Mangler ved konkretiseringen i de sakkyndige vurderingene og vedtakene, vil naturligvis også lede til mangelfull konkretisering av opplæringsmålene i IOPene. Det igjen gjør det vanskeligere for skolene å vurdere om en når målene. I siste instans leder dette til at en ikke får god informasjon om den innsatsen som rettes inn mot den enkelte eleven med vansker har god virkning.

Kommunerevisjonen vil etter dette tilrå at kommunen prioriterer å gjøre en god gjennomgang av sine lokale læreplaner.

4.3.4 Avsluttende betraktninger

Foreldre til elever med atferds- og læreutfordringer, blir i Ålesundsskolen møtt med et utgangspunkt om at eleven har *best utbytte av opplæringen uten å få enkeltvedtak om spesialundervisning*. Dette er et utgangspunkt i tråd med opplæringslovens forventninger, men det forutsetter at tilpasset opplæring som blir gitt i den ordinære undervisningen er god.

Kommunerevisjonen vil vise til at situasjonen i Ålesund kan være slik at de ressursene som skal være med å sikre at ordinær opplæring er god og å gi alle elever et tilpasset opplegg, er under et stort press som følge av en stadig vekst i vedtak om spesialundervisning.

Forutsetningen om en god tilpasset opplæring er dermed ikke nødvendigvis tilstede. Den enkelte elev vil i et slikt tilfelle ha best utbytte av et vedtak om spesialundervisning. Vi er usikre på om foreldre som blir møtt med et slikt utgangspunkt, er kjent med at de kan kreve en begrunnelse for at den ordinære opplæringen på den aktuelle skolen er så god at det blir til barnets beste å gi tilpasset opplæring fremfor eget vedtak om

spesialundervisning.

Videre er trolig foreldrene også lite kjent med at de har klageadgang på enhver forespørsel som blir avslått på ett eller annet vis, som vedrører tildeling av ressurser, samt at de kan kreve en sakkyndig vurdering.

Kommunerevisjonen vurderer tiltaket med NN-møter som positivt, men vi vil peke på risikoen for at eleven befinner seg for lenge i en drøftelsesfase, uten at foreldrene er kjent med at eleven drøftes, eller at de er kjent med at de kan ha klageadgang på konklusjoner som trekkes der.

En elev som meldes opptil PPT kan vente over et år før vedtak blir fattet. Dette til tross for at over tre måneder for de fleste tilfeller er for lenge, og at et år ofte kan være lenge om en befinner seg i en kritisk fase i sitt læringsforløp.

Det er gjerne slik at de ressursene i form av spesialundervisning som blir tildelt, ikke blir tilordnet de elevene det gjelder på noen særskilt måte, men at de må deles med flere andre som også har vedtak om spesialundervisning. Videre ser det ut som om at stadig flere med spesialundervisning deler en gitt eller synkende ressurspott. Dette som følge av at den økonomiske situasjonen ikke gir rom for å øke tallet på grupper.

Ved gjennomføringen av spesialundervisningen er det risiko for at det oppstår mangler som har sammenheng med håndtering av fravær og omdisponering av ressurser. Dette kan også gjelde tilbudet om tilpasset opplæring. Vi viser her til veilederen punkt 6.7.2.1 hvor det går fram at:

Årsakene kan være mange til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer. Den som skulle hatt ansvaret for spesialundervisningen er syk, læreren som skulle ha den ordinære opplæringen er syk, og den som skulle ha spesialundervisningen, måtte ta den ordinære gruppen. At eleven ikke får den ressursen eleven er tildelt i enkeltvedtaket, er uakseptabelt. Plikten skal oppfylles. Dersom eleven for eksempel mister en time med ene-undervisning eller assistent, skal dette tas igjen.

Under punkt 8.6 vedrørende gjennomføring av opplæringen, går det fram følgende:

Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på.

Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.

Det er viktig at eleven/foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får.

Det kan være mange årsaker til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer.

Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig.

Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.

Eleven/foreldrene kan klage til Fylkesmannen dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket.

Vi viser også til en rapport fra kommunerevisjonen i Oslo hvor det går fram at:

Undersøkelsen viste at en betydelig andel observerte spesialundervisningstimer de fem dagene Kommunerevisjonen var ved skolen, ikke ble gjennomført i henhold til timeplan. Gjennomgangen av fraværstatistikk og skolens fraværshåndtering tydet på mangelfull gjennomføring av spesialundervisningstimer hele første del av skoleåret 2013–2014. Skolen hadde verken godt nok system eller praksis for å overvåke, håndtere og erstatte fravær som berørte spesialundervisningen. Dette innebar en risiko for at elever ikke fikk den spesialundervisningen de hadde behov for og krav på, noe det var flere eksempler på.

Videre er trolig foreldrene også lite kjent med at det har klageadgang ikke bare på selve vedtaket, men også gjennomføringen av vedtaket i skolehverdagen.

Vi vil tilslutt også vise til notatet som oppsummerer årsrapportene for 2014, under sammendrag, hvor det innledningsvis står at:

Med veksten i spesialundervisning og stramme budsjetttrammer, melder flere av skolene at de må bruke ressursene tiltenkt tilpasset opplæring for å oppfylle vedtak om spesialundervisning.

Flere skoler melder at de har utfordringer med å gjennomføre tilbudet til elever med sakkyndig vurdering. Gruppene er større enn ønskelig, og det kan oppstå utfordringer når det må settes inn vikar ved fravær. Noen skoler melder at de har iverksatt tiltak som de mener ligger på grensen til forsvarlig i forhold til opplæringsloven. Avviksmelding i forhold til deler av tjenestetilbudet er i 2014 mottatt fra Blindheim barneskole, Flisnes, Lerstad, Skarbøvik og Ellingsøy

Tildeling av spesialundervisning er et utfordrende forvaltningsområde som krever god erfaring og kompetanse. Forvaltningsområdet er avhengig av en god struktur. En god struktur er effektivt. Effektivitet handler ikke om å slite ut ansatte, men å skape en struktur som de ansatte trives og fungerer godt i.

Det er rutine på området som skal sikre rettsikkerheten for den enkelte, og som skal gjøre rådmannen og bystyret trygg på at det er god kontroll på området.

Kommunerevisjonen vurderer forvaltningsområdet som vesentlig, og at det er en risiko for at en for stor del av innsatsen på området retter seg mot sluttfasen av grunnskolen, og ikke på det tidspunktet den enkelte befinner seg i en kritisk fase i sitt læringsforløp.

De krav og intensjoner som lov og veiledere trekker opp, blir nok veid mot økonomiske rammer, uavhengig av at loven er klar på at det ikke skal gjøres. Kommunerevisjonen vurderer situasjonen slik at kommunen må ha et vedvarende fokus rettet mot sine rutiner for tildeling av spesialundervisning i årene fremover.

5. Vri fra spesialundervisning til 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 prinsipp som gjør at bystyret kan forvente at viktige mål blir nådd. Vi viser her bl.a. til COSO-rammeverket, 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 den.¹⁵

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.

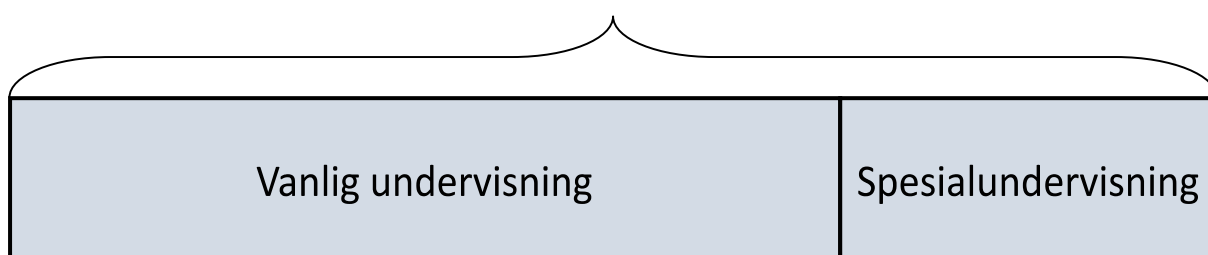
Tilpasset opplæring skal skje innenfor rammene av både vanlig undervisning og spesialundervisning. Dette er illustrert i figuren på neste side. Figuren viser en nær sammenheng mellom måten en lærer er i stand til å tilpasse opplæringen innenfor de ordinære rammene i skolen, og det behovet for spesialundervisning 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 spesialundervisning, kan

¹⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004), Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen i Innst. S. nr. 268 (2003–2004)

være et uttrykk for at ordinær opplæring ikke er godt nok tilpasset alle elever.¹⁶ Det vil være knyttet til at lærerne enten ikke har god nok kjennskap til elevene, eller at de ikke har tatt de pedagogiske konsekvensene av denne kunnskapen. Det igjen vil være avhengig av de rammebetingelsene som er rundt lærerne, og det er et ledelsesansvar. Tilpasset opplæring er et prinsipp i skolen som vedrører alle lærere, og som understreker at alle lærere må prøve å nå alle elever 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.*

Tilpasset opplæring



Når det gjelder arbeidet med å vri fra spesialundervisning til ordinær tilpasset undervisning i Ålesund, så har det vært et tema i våre samtaler. Det har vært forsøkt å fokusere mot de krav som er stilt til rektorene, både fra bystyret og fra rådmannen. Videre, hvilke mål som er innenfor området, og hvordan de blir evaluert.

I brev av 29. september 2014 viste vi til de statlige målsetningene og ønsket å få oversendt en kort beskrivelse av kommunen sitt systematiske arbeid med å vri ressurser fra spesialundervisning til den ordinære tilpassede undervisning.

Når det gjelder hvilke mål som er innfor dette området så viser svarbrevet til: *Mål 1 i Premissgivende Bestilling 2013-2016*, hvor det går fram at:

Skolene i Ålesund gir elevene tilpasset opplæring og motiverende læringsmiljø. Elevene har et læringsutbytte som gir forutsetning for å gjennomføre videregående opplæring.

Videre vedrørende strategi i premissgivende bestilling, så står det:

- 1.1 *Grunnskolene innarbeider og etterlever planene for henholdsvis læringsmiljø og pedagogisk analyse og elevvurdering i det daglige arbeidet.*
- 1.2 *Virksomhetslederne utveksler erfaringer om læringsmiljø og god praksis innen tilpasset undervisning og spesialundervisning, og presenterer erfaringer og råd for skoleeier.*

¹⁶ 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.*

1.3 *Rådmannen utarbeider sak om spesialundervisning i grunnskolen (jamfør B - sak 108/10), og anbefaler tiltak som fremmer optimal bruk av kompetanse og økonomiske ressurser.*

1.4 *Vurdering for læring. Utbytte av undervisningen*

Videre vedrørende utfyllende kommentarer til mål og strategi for tilpasset opplæring og læringsmiljø, så står det følgende om *Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP)*:

Nær alle grunnskolene i Ålesund kommune bruker modellen Læringsmiljø og pedagogisk analyse (LP), noen få bruker alternative modeller. LP omfatter pedagogisk analyse med mål om et bedre læringsmiljø for alle elever, og er et viktig verktøy for skolene i deres arbeid med å tilpasse undervisningen. Vellykket opplæring i modellen er fullført i nær alle skolene og følges opp jevnlig for å opprettholde kompetansen og gi nye lærere innføring i modellen.

Videre om *Handlingsplan for kvalitetsutvikling* at:

Viktige tiltak for å styrke læringsmiljøet i grunnskolen i Ålesund, har vært satsing på klasseledelse og elevvurdering. Det er gjennom Handlingsplan for kvalitetsutvikling lagt til rette for at lærerne har tilegnet seg kompetanse i klasseledelse og i vurdering.

Når det gjelder evaluering mål, ble det vist til *årsrapporten*, og det stod følgende:

Slik målstyringssystemet i Ålesund er lagt opp, blir det rapporter i forhold til mål hvert tertial. Ved årsslutt blir det utarbeidet en årsrapport, der en evaluerer måloppnåelse. Årsrapporten legges fram til bystyret for behandling. Det utarbeides også årlig en tilstandsrapport for grunnskole, som har fokus både på læringsmiljø og læringsresultater.

Videre ble det vist til *årsrapporten* for 2013. I denne står det innledningsvis følgende om *nettverk for erfaringsdeling*:

«St. melding 22 legger føringer for en nasjonal satsing på ungdomstrinnet der klasseledelse, lesing, skriving og regning er utvalgte tema. Det er etablert nettverk for erfaringsdeling. Ålesund bystyre fikk framlagt sak til orientering i november 2013 om satsingen. Ellingsøy ungdomsskole er den første skolen i Ålesund kommune som deltar i satsingen, de resterende skolene starter med den skolebaserte kompetanseutviklingen høsten 2016. Ellingsøy har valgt matematikk som sitt satsingsområde.

Dette ble etterfulgt av kort informasjon om prosjektet *Ny GIV*:

Ålesund kommune har høstet gode erfaringer med prosjektet Ny GIV. En utvalgt elevgruppe på 10. trinn har mottatt intensiv opplæring i norsk og matematikk siste halvår i ungdomsskolen. Erfaringen tilsier at tiltaket kan bidra til å redusere frafallet i videregående skole. Ny GIV ble avsluttet som prosjekt pr. 31. desember 2013. Bystyret sluttet seg i møte 29.08.13 til at den enkelte skole bør videreføre satsingen på intensiv opplæring overfor elevene på 10. trinn, som en forberedelse til videregående opplæring.

Dette igjen ble etterfulgt av kort informasjon om *Vurdering for læring*:

Seks skoler i Ålesund kommune, 4 barneskoler og 2 ungdomsskoler, har i 2013 deltatt i Utdanningsdirektoratet sin satsing på «Vurdering for læring». Satsingen vil gå fram til juni 2014. I 2013 har skolene arbeidet med de 4 prinsippene i vurdering for læring:

- *Elevene skal forstå hva de skal lære og hva som forventes av dem (Oppl. §3-1)*
- *Elevene skal ha tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen (Oppl. §3-11)*
- *Elevene skal få råd om hvordan de kan forbedre seg (Oppl. §3-11)*
- *Elevene skal være involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og egen faglig utvikling (Oppl. §3-12)*

Fra august 2014 vil Ålesund videreføre arbeidet ved å spre kunnskapen til de skolene som ikke har deltatt i den nasjonale satsingen med modellen lærende nettverk.

Dette ble etterfulgt av kort informasjon om prosjektet *Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid for å fremme tilpasset, inkluderende og likeverdig opplæring for alle* hvor det stod at:

Ålesund kommune har mottatt skjønnsmidler til prosjektet «Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid for å fremme tilpasset, inkluderende og likeverdig opplæring for alle», prosjektperioden startet i august 2012 og avsluttes i juli 2014. Formålet med prosjektet er å etablere samarbeidsarenaer mellom barnehager, grunnskoler og videregåendeopplæring, der fokus er læring og læringsutvikling på systemnivå. Det er viktig å synliggjøre PPT sin rolle som samarbeidspart og veileder inn mot utviklingsledelse, klasseledelse og tilpasset opplæring i skolen.

Dette ble så etterfulgt av kort informasjon om forskningsprosjektet *SPEED*:

Ålesund kommune deltar i forskningsprosjektet «SPEED», som har fokus på hvordan spesialundervisningen fungerer. Faglig ansvarlig for prosjektet er høgskolene i Volda og Lillehammer. Ved bruk av spørreundersøkelser, kartleggingsprøver og observasjon henter forskergruppen informasjon og analyserer både den ordinære undervisningen og spesialundervisningen. Våren 2013 ble den første spørreundersøkelsen om læringsmiljøet gjennomført med svært høy deltakelse fra elever, lærere og foresatte på 6.-10. trinn. Observasjon av spesialundervisningen ble gjennomført høsten 2013. I 2014 blir det nye spørreundersøkelser og kartleggingsprøver.

Den enkelte skole vil ved prosjektets slutt få direkte tilbakemelding fra forskerne om resultatene, og råd om hvordan skolen kan bruke resultatene til målrettet arbeid for å utvikle læringsmiljøet for elevene. Ikke minst gjelder dette innhold og tilrettelegging av opplæringen for elever som mottar spesialundervisning.»

Når det gjelder krav stilt til rektorene, fra bystyret og rådmannen stod det:

Hvert kalenderår inngås det en driftsavtale mellom Rådmannen og den enkelte

virksomhetsleder.

Driftsavtalene beskriver mål for tjenestetilbudet, og trekker fram satsingsområder for inneværende år.

«I forhold til tjenesteproduksjon skal virksomheten i 2014 ha særlig fokus på følgende krav:

Læringsmiljø og tilpasset opplæring

- *Skolen skal ha en handlingsplan som fremmer et godt læringsmiljø.*
- *Skolen skal legge vekt på utvikling av læringsstrategier for å gi elevene tilpasset undervisning i klasserommet, og søke etter strategier og tiltak som kan redusere behovet for spesialundervisning.*
- *Skolen skal ha rutiner som sikrer samarbeid mellom alt personale som arbeider med elevene.*

Prosjektet «Vurdering for læring» videreføres til alle barne- og ungdomsskoler i 2014.»

Alle skoler skal ha en kontaktperson i PPT som har en sentral rolle med hensyn til å foreslå tiltak, både på individnivå og på systemnivå. Skolene skal være kjent med PPT sine planer for individrettet arbeid, systemrettet arbeid og sakkyndighetsarbeid. Videre skal PPT legge til rette for god dialog med skolene og ressursteamet.

Ressursteamet skal bistå skolene i kritiske situasjoner i forhold til elever med atferdsvansker. Teamet har en handlende og avlastende rolle, hvor PPT og skolene skal samarbeide med ressursteamet for å hjelpe elever med atferdsvansker best mulig.

Hver skole skal ha et spesialpedagogisk team/spesialundervisningsansvarlig. I samarbeid med kontaktlærer og rektor, skal teamet vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for å hjelpe elever som trenger særskilt tilrettelegging. Teamet skal gi veiledning til lærere i arbeidet med å tilpasse undervisningen til elever med ulike vansker. I mindre skoler kan teamet erstattes av en spesialundervisningsansvarlig.

5.1 Mål og rapportering rettet mot skolene

Kommunen har utviklet et sett med kvalitetskriterier, revidert januar 2010, og i disse ligger det krav til tilpasset opplæring:

Tilpasset opplæring er et overordnet og generelt prinsipp for all opplæring i grunnskolen.

Opplæringen skal tilpasses evner og forutsetninger hos den enkelte elev.

Videre at:

Tilpasset opplæring krever at læreren har god innsikt i elevens faglige og sosiale forutsetninger.

Og at:

For å oppnå en best mulig tilpasset opplæring, skal skolene ta i bruk læringsstrategier som en vet gir gode læringsresultat. Lærere er forpliktet på å følge skolens plan for læringsstrategier.

Vi skal forsøke å gi et innblikk i det systematiske arbeidet i Ålesund med å vri fra spesialundervisning til tilpasset undervisning, slik det er innarbeidd i styringsdialogen. En kan kanskje skille mellom to typer krav i denne sammenheng. De mer konkrete kravene mot å vri, og de mer indirekte kravene i form av at enhver styrking av den tilpassede opplæringen vil være et godt tiltak i forhold til å vri.

5.1.1 Driftsavtalene 2014

I driftsavtalene for 2014 går det fram, under punkt 2.3 vedr. *Beskrivelse av tjenestetilbud/tjenesteleveranse*, herunder punkt 2.3.1 vedr. *Innhold og omfang av tjenesten* at:

All grunnskoleopplæring i Norge reguleres av opplæringsloven. Ålesund kommune har som hovedoppgave å legge til rette for og sikre at barn og ungdom får en solid opplæring i skoler preget av kunnskap, mangfold og valgfrihet. Elevene skal sikres gode vilkår for læring og utvikling tilpasset den enkeltes behov. Grunnskolen i Ålesund skal gi opplæringstilbud til barn og unge i samsvar med nasjonal læreplan og et skolefritidstilbud i samsvar med bestemmelsene i opplæringsloven.

Dette medfører at skolene skal:

- *sikre tilfredsstillende arbeidsmiljø for elever og personale i skole og SFO*
- *gi alle elever like muligheter til å utvikle sine evner og talenter*
- *gi tilpasset opplæring til alle, og spesialundervisning etter enkeltvedtak*

Under punkt 2.4.2.3 vedrørende *I forhold til tjenesteproduksjon skal virksomheten i 2014 har særlig fokus på følgende krav*, under overskriften *Læringsmiljø og tilpasset opplæring* går det fram at:

- *Skolen skal ha en handlingsplan som fremmer et godt læringsmiljø.*
- *Skolen skal legge vekt på utvikling av læringsstrategier for å gi elevene tilpasset undervisning i klasserommet, og søke etter strategier og tiltak som kan redusere behovet for spesialundervisning.*
- *Skolen skal ha rutiner som sikrer samarbeid mellom alt personale som arbeider med elevene.*
- *Prosjektet «Vurdering for læring» videreføres til alle barne- og ungdomsskoler i 2014.*

I driftsavtalen er det altså formulert inn et direkte krav om å arbeide for å vri. Dette ved at skolene altså skal: *søke etter strategier og tiltak som kan redusere behovet for spesialundervisning.*

5.1.2 Årsrapportering 2014

Videre skal vi gå gjennom årsrapportene som er knyttet opp mot driftsavtalene. Det er særlig det som er relevant i forhold til å vri som vil bli gjengitt her. I et eget notat som oppsummerer årsrapportene, står det under overskriften spesialundervisning at:

Ålesund kommune har i flere år hatt som mål å redusere bruken av spesialundervisning, og øke bruken av tilpasset undervisning. I samme periode har spesialundervisningen økt kraftig. (...) For økonomiplanperioden 2015-2018 er det et mål å redusere bruken av spesialundervisning, på samme tid som den tilpassede undervisningen styrkes. Det er satt i verk tiltak for å møte behovet for tilrettelegging for enkeltelever.

Videre står det, under en beskrivelse av SPEED-prosjektet, at:

Spesialundervisningen har et stort potensial for læring, dersom lærerne har relevant kompetanse. Det er en utfordring at en i tilrettelegging av spesialundervisningen ikke klarer å sikre samhandling med medelever og inkludering. I presentasjonen framhevet Peder Haug den nære sammenhengen mellom ordinær undervisning og spesialundervisning: «Når den ordinære opplæringen er god, blir det mindre krav om spesielle tiltak».

Videre at:

PPT og skolene har samarbeidet om tilpasset undervisning i et prosjektarbeid som ble avsluttet i 2014.

Videre at:

I 2015 opprettes «Forum for læring» som skal sikre tett samarbeid om kvalitet i barnehage og skole, og være et verktøy for å oppnå felles tilnærming til gode lærings- og utviklingsmiljø.

I sammenheng med dette, blir det vist til at:

Det er kommet nye statlige veiledere for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder og spesialundervisning i skolen. Veilederne vektlegger det ansvaret skolene og barnehagene har for å inkludere flest mulig barn i de ordinære tilbudene, slik at færre får bruk for særskilte tilbud.

Og til slutt i denne sammenhengen går det fram at:

PP-tjenesten skal legge mindre vekt på forvaltningsarbeid i saker knyttet til enkeltbarn/skoler, og mer vekt på å samarbeide med barnehager og skoler om gode og inkluderende arbeidsmiljø.

Videre skal vi også gi utdrag fra årsrapportene fra skolene, også her med et fokus rettet med det som er relevant i forhold til spesialundervisning og tilpasset opplæring.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Volsdalen skole:

Vi har hatt stort fokus på å etablere en felles pedagogisk plattform, der tilpasset opplæring, differensiering av tekster, veiledet lesing/veiledet skriving gjennomføres systematisk for at vi skal få til "skreddersøm" for hvert enkelt barn. Vi tar utgangspunkt i en variant av Early Years-modellen fra Australia/New Zealand

med fokus på "guided Reading", "reading recovery", kompetanseutvikling av lærere og involvering av foresatte i arbeid med elevenes læringsutbytte.

Skolen har arbeidet mye med vurdering for læring, og skolens ansatte begynner å få dette godt under huden. Lærerne har i perioden våren 2013 - våren 2015 blitt kurset av norske skoler som jobber etter denne modellen (Høybråten i Oslo og Nylund i Stavanger).

Vi har en stadig økning i elever med behov for spesialundervisning, og det har medført at vi har hatt behov for en omfattende skolering innenfor kompetanse i spesialpedagogikk, blant annet kurs innenfor autismspekteret, arbeid med hørselshemmede, håndtering av utagerende atferd. Vi har mange elever som er innenfor barneverntjenesten. Dette er en naturlig følge av at vi er en sentrumsskole. Vi har et stort sprik i elevmassen i forhold til hvilke sosiale forhold elevene lever i. Vi har elever fra ulike samfunnsklasser. Vi har elever fra svært velstående hjem, elever fra ressursfattige hjem og mange minoritetspråklige elever.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Skarbøvik ungdomsskole:

Som en konsekvens av reduksjon i undervisningsstillinger har tilbudet om spesialundervisning blitt redusert, arbeidet med forebyggende arbeid har blitt redusert og administrasjonsressursen og sosiallærer- og rådgiverressursen har blitt redusert.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Emblem skule:

Virksomheten ligger på et minimum i timerressurser ifht. at den fremdeles kan drive lovlig .Dette gjelder spesielt elever med særskilte behov og elever med behov for særskilt norskopplæring. Skolen har redusert timetallet der det er mulig for å omdisponere timer til elever som har disse rettighetene.

Virksomheten opplever at behovet for timer til spesialundervisning og minoritetspråklige elever er større enn det som vi kan tilby. Det ser ut som om at disse elevene har et lavere utbytte nå enn tidligere. I tillegg ser vi at det blir stadig flere elever som sliter med psykiske vansker, noe som tar mer og mer av skolens tid. Samtidig opplever vi at det er en del å hente innenfor tilpasset undervisning.

Videre fra Emblem skule vedrørende budsjettkutt:

For å kunne levere eit budsjett i balanse har vi:

- *prøvt å samordne spesialundervisning på trinnet*
- *brukt minimalt med ressursar til tilpassa opplæring, må lagt ned "språkverkstad" som var Emblem skule sitt bidrag til styrking av norsk og matematikk på 1.-4.trinn*
- *utsatt innkjøp/leasing av digitale tavler og diverse utstyr*
- *ved sjukdom i personalet har vi slått saman grupper/ klassar for å minske bruk av vikarar.*

Videre fra Emblem skule vedrørende tilpasset opplæring:

Eg meiner det er uheldig at språkverkstad er nedlagt i si opprinnelege form, med eigen språkverkstadlærar som styrking i norsk og matematikk. Her fekk elevane

tilpassa opplæring i dei grunnleggjande ferdigheitene som lesing, rekning og bruk av digitale hjelpemiddel.

Emblem skule gir spesialundervisning til elevar som har tilråding frå PPT. Vi gjennomfører no Vurdering for Læring som satsingsområde for heile det pedagogiske personalet. I tillegg til VFL, er Læringsmiljø og Grunnleggjande ferdigheiter våre prioriterte område.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Hessa skole:

Vi har i 2014 også skolert 5 ansatte i sosial ferdighetstrening og fokusert på felles kurs rettet mot elever med lese/skrivevansker. Fra januar 2015 har vi også økt den spesialpedagogiske kompetansen i personalet.

Andre kommunale vedtak som LP og VFL er også fulgt opp.

Skolens satsningsområde for 2014 er: gode læringsmiljø, sosial ferdighetstrening, VFL, LP og Digital læring/Smartboard i klasserommet.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Larsgården skole:

Skolen arbeider systematisk for å implementere vurderingsforskriften. Vurdering for læring er et av skolens satsningsområder.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Blindheim ungdomsskole:

Vi legger stor vekt på at spesialpedagogisk og sosialpedagogisk arbeid skal være tett integrert i det vanlige livet til klassene og teamet.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Hatlane skole, under økonomi, står det:

Gjennom året har det også kommet flere elever med sakkyndig uttalelse som må ha spesialundervisning etter grunnskoleloven. Ikke alle elevene har fått den undervisningen de har krav på. Dette skyldes omfordeling av ressurser gitt i enkeltvedtak og tildeling av spesialundervisning til nye behov. "Gruppebegrepet" er strukket svært langt.

Videre Hatlane skole, under tjenesteproduksjon, står det:

Utviklingen viser et stadig større økonomisk press på skolene som gjør det vanskelig å oppfylle kravene i grunnskoleloven. Spesielt gjelder dette tidliginnsats.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Aspøy skole:

Toppressursen som tildeles gjennom elevsjekken dekker på langt nær det ressursbehovet elever med sakkyndig vurdering og rett til spesialundervisning har. Skolens ressurs til tilpasset opplæring for alle elever i ordinær klasse må derfor overføres til elever med enkeltvedtak. Dette fører til at antallet elever med behov for spesialundervisning på sikt øker, siden muligheten for tilpasset opplæring i ordinær klasse blir svekket. På grunn av stort sprik i alder og utfordringer hos den enkelte elev med enkeltvedtak, har ikke en liten skole samme mulighet til å "spare" ressurser ved å sette sammen elever i større grupper som større skoler.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Blindheim skole:

I grunnskolen har vi gjort det vi kan i høve til å halde nede lønnsutgiftene, men vi

har i løpet av hausten fått ein kraftig auke i elevar med store spesialpedagogiske behov. Desse har lovmessige rettar som skolen er forplikta til å følge uavhengig av økonomi. Konsekvensen av at vi må legge ut så store ressursar til spesialundervisning er eit redusert tilbod for dei elevane som ikkje har sakkyndig vurdering, men behov for tilpassa opplæring.

Videre fra Blindheim skole vedørende utagerende atferd:

Vi har fått elevar med svært store spesialpedagogiske behov og ein utagerande atferd. Desse elevane krev store ressursar og tilsette med kompetanse på dette feltet. Med stramme budsjett er det ikkje alltid like lett å få til den bemanninga vi skulle ha hatt i høve til desse elevane. Det er og vanskeleg å finne personale med kompetanse på dei utfordringane desse elevane har.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Spjelkavik skole:

Summen av tiltakene har svekket mulighetene til å gi tidlige innsats og tilpasset opplæring i enda større grad enn forrige år. Virksomhetsleder er svært bekymret over situasjonen og har tatt grep for å reorganisere begge disse områdene. I tillegg har elever med vedtak om spesialundervisning ikke fått oppfylt vedtakene sine ved sykefravær blant personalet grunnet manglende vikarer. Det blir gjort kontinuerlige vurderinger av forsvarligheten i dette tilbudet og virksomhetsleder mener at man er på grensen av forsvarlighet. Skolen er på et bunnivå når det gjelder ordinær undervisning som gjør at der ikke er mer å hente i forhold til nedskjæringer på dette området. Dette ble også beskrevet i forårets rapport.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Flisnes skole:

Flere elever med behov for hjelp og støtte har fått tilpassa undervisning i form av kurs og kortere intensiv oppfølging. Dette har redusert behovet for spesialundervisning.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Lerstad skole:

Rammetimer er omdisponert fra funksjoner til undervisning, og spesialundervisningen er mer samordnet. Vi har færre minoritetspråklige elever og mer effektiv utnyttelse av den tildelte ressursen til grunnleggende norsk. Oppsigelser har endret kompetansesammensetningen i kollegiet, da ansiennitet kommer framfor kompetanse i slike prosesser.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Ellingsøy barne- og ungdomsskole:

Store tilrådinger om spesialundervisning med assistent til noen av de yngste elevene gjør at det er brukt mer assistent enn opprinnelig planlagt.

Kommentar fra virksomhetsleder ved Åse skole:

Skoleåret 2014-15 har gitt oss 16 nyttilflyttede elever, der flere hadde store spesialpedagogiske vedtak og en ekstra klasse på første trinn.

Videre fra Åse skole vedørende vikar ved styrkingstimer og spesialundervisning:

... vi har også latt være å sette inn vikar i deling-, styrkingstimer og spesialundervisningstimer for å spare lønnsutgifter.

Videre fra Åse skole vedrørende grupper og ressurser til styrking og tidlig innsats:

Vi bruker lang tid på tildeling av ressurser til spesialundervisning p.g.a. at det er lite ressurser og mange elever med sakkyndig vurdering. Løsningen blir store grupper og lite ressurser til styrking og tidlig innsats

Videre fra Åse skole vedrørende å henvise flere til PPT:

Vi har ikke lenger økonomi til å prioritere tidlig innsats, og det kan få den konsekvens at vi må henvise flere elever til PPT på mellomtrinnet, i stedet for å gi dem den hjelp de trenger på 1. - 4. trinn.

Vi skal til slutt også gjengi deler av kommentarene fra virksomhetsleder ved PPT, under punkt 1 står det:

Det er kommet ny veileder for spesialpedagogisk hjelp i førskolealder og spesialundervisning i skolen. Det er særlig endringer på skoleområdet. Med hjemmel i § 5-4 i opplæringsloven legges det betydelig større vekt på at skolen/skoleeier skal prøve ut løsninger innenfor den ordinære tilpassede opplæringen før det meldes behov for vurdering av spesialundervisning. Det forventes at dette over tid vil føre til mindre meldinger til PPT når det gjelder sakkyndige vurderinger og dermed frigjør ressurser til andre former for samarbeid skole-PPT.

Videre under punkt 1 vedørende midler til kompetanseutvikling i PPT står det:

I statlig strategi for utvikling av PP- tjenesten vektlegges forebyggende arbeid, tidlig innsats, høy kompetanse og å medvirke til helhet og sammenheng. Det er tildelt statlige midler til etter- og videreutdanning som blant annet benyttes for å gi støtte til masterutdanning, noe som er nødvendig som kvalifikasjon til stilling som pedagogisk-psykologisk rådgiver.

Til slutt punkt 1 går det fram at:

Kommunens prosedyrer på feltet er for øvrig under revidering og det forventes at dette vil kunne få en positiv effekt for barna/elevene og de involverte virksomhetenes arbeid.

Videre fra PPT under punkt 2 vedrørende Forum for oppvekst og læring står det:

For å styrke det forebyggende arbeidet har PPT gått sammen med Team oppvekst om å opprette FORUM FOR OPPVEKST OG LÆRING som skal støtte utvikling av inkluderende og universelle læringsmiljøer i barnehage og skoler. Tidlig innsats planlegges styrket ved at en i ennå større grad prøver å komme inn i sakene før barn/elever blir meldt for å støtte utprøving av tilpasninger i de ordinære tilbudene. Tjenesten har også hatt en sentral rolle i prosjekt knyttet til overgangen barnehage skole for barn med atferdsutfordringer. Dette vurderes som svært vellykket av alle involverte. Begge de nevnte veilederne legger forøvrig betydelig vekt på at ventetid og saksbehandlingstid må kortes ned og at det ikke er anledning til å sette saker på venteliste. Skal dette innfris må det tilføres betydelige ressurser ut over det PP-tjenesten disponerer i dag.

Videre fra PPT under punkt 4 vedrørende melding som følge av rammebetingelsene:

Utviklingen går tydelig i retning av mer utviklingsarbeid sammen med barnehager og skoler og mindre forvaltningsarbeid/sakkyndighet.

Utviklingen bremses imidlertid noe av at det meldes saker der skolen mener det kunne ha vært løst innenfor ordinær tilpasning, men at skolenes rammebetingelser ikke tillater dette. Dette er vanskelige saker for PP-tjenesten da de aktuelle elevene ikke synes å kunne få forsvarlig tilpasning uten vedtak om spesialundervisning. At spesialundervisning er nødvendig for å sikre skolenes ressursgrunnlag påfører i flere tilfeller både skoler og PPT et unødvendig forvaltningsarbeid og båndlegger tidsressurser som kunne vært brukt til å hjelpe elevene.

Videre fra PPT under punkt 5 vedrørende universell utforming av læringsmiljøet:

Som nevnt under pkt 2 har PPT vært en av initiativtakerne til FORUM FOR OPPVEKST OG LÆRING nettopp for støtte utviklingen av universell utforming av læringsmiljøet skoler og barnehager for å bedre kunne møte den kjente variasjonen i barnas/elevenes forutsetninger og utfordringer: Barn som trenger særlig tilpasning på språkområdet, herunder lesing og skriving, barn som trenger mer tid og tilpasning av progresjon, barn som er urolige og/eller svært aktive, barn som strever med samspill – dette bare som eksempler. Gjennom universell utforming av læringsmiljøet kan det store flertallet av disse barna kunne hjelpes uten særtilbud.

5.2 Overordnede mål og tiltak

5.2.1 Om omleggingen i skoleåret 2007-2008

September 2005 nedsatte rådmannens ledergruppe en prosjektgruppe som skulle arbeide med fokus på *tid til systemrettet arbeid – tiltak for å endre samarbeidet mellom skolene og virksomhet for særskilt opplæring og rådgiving*. Hovedintensjonen med arbeidet skulle være at en større del av ressursene i PPT skulle settes inn på systemrettet arbeid i skolene. Prosjektbeskrivelsen inneholder følgende hovedmål:

- *Å dreie arbeidsinnsatsen fra tid brukt på individuelle brukere til tid brukt på systemarbeid med utgangspunkt i dagens ressursramme. Det er et mål at virksomheten innen høsten 2007 skal bruke tilnærmet like mye tid på systemarbeid som på individuelle brukere. Arbeidstid brukt på hver av de nevnte oppgavene skal være ca 33%*
- *Endre ressursinnsatsen fra spesialundervisning til tilpasset opplæring. Endringen skal kunne måles ved at antallet enkeltvedtak halveres fra 2005 til 2006.*

Det ble avlagt en prosjektrapport, hvor det går fram at:

Systemrettet arbeid er alt arbeid som går på å oppnå et kvalitativt bedre læringsmiljø for alle elevene, med særlig fokus på tilpasset opplæring.

Målet med systemrettet arbeid må være at en med vektlegging av gode læringsmiljøer og tilpassa opplæring, skal forebygge behovet for spesialundervisning.

I systemarbeidet er det viktig å ha fokus på organisering og praktiske metoder for å

oppnå en kvalitativt bedre undervisning. Læringsmiljøet må være fleksibelt organisert, inkluderende og stor grad rettet mot mestringsstrategier framfor mer ensidig vekt på elevens tilkortkomning.

(...)

Systemarbeidet må drives på alle plan i skolen. PPT skal være en støttespiller for skolens ledelse og ansatte i arbeidet med å skape et kvalitativt bedre læringsmiljø der en legger vekt på mestringsstrategier og tilpassa undervisning.

Prosjektgruppen pekte på følgende tiltak som viktige i forhold til å utvikle fleksible og gode læringsmiljø:

- *Lærerne bør organiseres i lærerteam med hovedansvaret for alle elevene på ett trinn / team. Lærerteamene bør være bredt sammensatt i forhold til faglig kompetanse. Ressursene som tildeles elevgruppen må være mest mulig fleksible, slik at det kan settes inn ressurser der det er mest behov uten å låse de til grupper av elever og tidsperioder.*
- *Skolen må bruke tid på å finne fram til gode læringsmetoder som en vet gir læringsresultat. Lærerne må forpliktes på å bruke de læringsmetodene som skolen vektlegger.*
- *Skolen bør gjennomføre ulike prosjekter som har fokus på læringsmiljøet. FiN STIL og LP er eksempler på slike læringsprosjekt*
- *Skolen bør bruke ressurser til forebyggende tiltak som f.eks lesekurs, matematikkurs og lignende.*
- *Skolen bør ha et fast system for ulike kartleggingsprøver i basisfagene, og som gjennomføres hvert skoleår. Disse prøvene skal brukes for å få oversikt over elever med begynnende vansker for at skolen skal kunne sette inn tiltak for å forebygge lærevansker. Det må, ved hver enkelt skole, være klart hvem som har ansvar for å gjennomføre disse prøvene, og hvordan resultatene av disse skal følges opp.*
- *Skolen bør ha en spesialundervisningsansvarlig/et spesialpedagogisk team som kan gjennomføre enkle tester av elevene, og i samarbeid med kontaktlærer/ rektor vurdere hvilke tiltak som bør settes inn for å hjelpe elever som trenger særlig tilrettelegging. De spesialundervisningsansvarlige skal være rettledere for lærerne i tilrettelegging av tilpassa undervisning og arbeid med ulike vansker. Det spesialpedagogiske teamet skal stå for kontakten mellom skole og PPT. Det er ønskelig med regelmessige møter mellom spes.ped.teamet og PPT, og da bør det minst være ett møte per måned.*
- *For de små skolene bør en ha en person i personalet som kan løse de samme oppgavene som det spesialpedagogiske teamet på større skoler.*
- *Skolene må etablere gode rutiner for samarbeid mellom de personalgruppene (eksempelvis kontaktlærer, faglærere, spesiallærer og assistenter) som arbeider med elevene, og likeledes sikre godt samarbeid med eksterne instanser.*

- *PPT utarbeider et system med aktuelle prøver/tester som kan brukes på skolene både i forhold til fag- og sosiale/atferdsvansker, og tar ansvar for å lære opp aktuelle personer på skolene som skal bruke disse prøvene. PPT skal også være behjelpelig i tolking av resultat og forslag til undervisningsopplegg for aktuelle elever.*
- *PPT bør legge til rette for systematisk tilstedeværelse på skolene, slik at både lærere og foreldre lettere kan komme i kontakt med fagpersoner for å drøfte ulike problem og få satt inn tiltak så tidlig som mulig.*
- *Skolene bør vektlegge oppbygging av læremiddelsamlinger som gjør det lettere for lærerne å organisere tilpassa undervisning.*
- *Skolen bør bruke kompetanseutviklingsmidler til å bygge opp og videreutvikle nødvendig spesialpedagogisk kompetanse i personalet.*

I skoleåret 07/08 skjer det en nedgang i elever med spesialundervisning fra 414 elever til 188 elever. Denne store omleggingen av spesialundervisningen er ikke blitt evaluert senere, og vi er ukjent med hvilke erfaringer en kan trekke ut av denne omleggingen.

5.2.2 Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid

Ålesund har nylig gjennomført et prosjekt *Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid for å fremme tilpasset, inkluderende og likeverdig opplæring for alle*. Prosjektet hadde opphav i et mandat datert 18. oktober 2012. Det går fram av mandatet at prosjektet skal bidra til økt kvalitet i tilpasset opplæring, gjennom at PPT og skolene gjensidig lærer av hverandre og utvikler gode modeller for samarbeid. Gjennom å satse på systematisk arbeid over tid, er målet å få snudd en etablert praksis og kultur på det spesialpedagogisk området, både internt i PPT og i skolene. I mandatet går det også tydelig fram at: *En ønsker en dreining fra spesialundervisning til tilpassa opplæring og et sterkere samarbeid mellom PPT og skolene.*

Det er utarbeidet en prosjektrapport for dette prosjektet, og under refleksjon og konklusjon går det innledningsvis fram at:

I grunnskolen i Ålesund syner tal at vi har ei auke i timar til spesialundervisning. Ca 20% av ressursane til skulen vart i 2012 disponert til tiltak retta mot einskildelevar og mindre grupper etter enkeltvedtak gjort på grunnlag av sakkunnige vurderingar. I 2014 har det auka til 23%. Det er ingen ting som tyder på at prosjektet så langt har hatt ynskja effekt i form av at meir tilpassa undervisning skal erstatte spesialundervisning.

En strategi for en dreining fra spesialundervisning til tilpasset opplæring, må gjerne kombineres med et økt fokus på tidlig innsats. Prosjektrapporten viser til:

Mangfoldet av elever kan ikke møtes gjennom helt standardiserte undervisningsopplegg. Det følger av opplæringsloven § 1-3 at skolen har plikt til å arbeide for best mulig tilpasning av opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Tilpasset opplæring er et generelt prinsipp for skolens virksomhet og kjennetegnes av variasjon av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organiseringen av opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer ikke

at opplæringen skal individualiseres, men at læringsmiljøet tar hensyn til variasjoner i elevenes evner og forutsetninger. Opplæringsloven § 1-3 understreker at tilpasset opplæring på 1. til 4. årstrinn blant annet kan innebære høy lærertetthet og særlig innsats overfor elever med svake ferdigheter i lesing og regning.

I prosjektrapporten blir det så vist til kunnskapsløftet hvor departementet fremmer tre utdanningspolitiske mål for bedre læring for alle, der tilpasset opplæring og spesialundervisning blir sett i sammenheng. Målene er å:

- skape motivasjon og forebygge vansker gjennom gode læringsmiljøer
- møte mangfoldet av elevers forutsetninger og evner gjennom tilpasset opplæring
- ha realistiske mål, konkrete tiltak og gode rutinar for evaluering i spesialundervisninga

Videre står det at: *Mange av skulane i Ålesund har, (...), late desse satsingsområda bli føring for utviklingsarbeid og utviklingsplanar. Så det blir: med andre ord satsa på tilpassa undervisning i alle skulene i Ålesund, og då må ein kunne stille spørsmål om kvifor spesialundervisning tek 23 % av skulebudsjettet i 2014?* Det blir så pekt på at:

Ein påstand kan då bli at rektorane ikkje i stor nok grad brukar det handlingsrommet dei er gjevne i det delegerte ansvaret dei har i å fatte enkeltvedtak. Noko av dette er drøfta i ulike rapportar, mellom andre ein FoU utarbeidet av IRIS for KS:

Det blir her vist til et utdrag fra KS sine nettsider¹⁷ i som refererer til IRIS-rapporten:

Rapporten fremhever Kunnskapsløftet, som innførte en ny læreplan med tydeligere mål for hva elevene skal lære, som en viktig årsak til økt spesialundervisning. Økt vektlegging av nasjonale og internasjonale tester og tidlig innsats er to andre drivere. Flere av de som har deltatt i undersøkelsen trekker også fram økonomi, enten en presset kommuneøkonomi, eller en presset økonomi på den enkelte skole, som drivere. Det kan se ut som om flere har kommet inn i en sirkel der lite ressurser til differensiering i ordinær undervisning fører til mer spesialundervisning, som igjen gir færre ressurser til ordinær undervisning.

Med utgangspunkt i dette: *har det jamsides med prosjektet vore diskusjonar om tildelingsstrukturar og økonomiske modellar som kan både påverke mindre spesialundervisning og motverke at PPT blir «gissel» i skulane sine allereie svært knappe rammer.*

Prosjektrapporten avslutter med at kommunen: *manøvrerer i eit utfordrande og mangslunge terreng. Etter vår meining er det viktig at vi arbeider vidare med alle desse momenta på vegen mot eit best mogleg samarbeid som kan fremme elevane si læring. Vi er heilt trygge på at prosjektet har hatt positive effektar og framhevar avslutningsvis det som*

¹⁷ <http://www.ks.no/tema/Innovasjon-og-forskning1/forskning-og-utredning/Ferske-FoU-rapporter/FoU-Spesialundervisningen-i-skolen-fortsetter-a-oke/>

er best synleg:

- *Monaleg auke i utviklingsretta samarbeid mellom skule og PPT*
- *Meir fokus på tidleg innsats, førebyggjande arbeid og tilpassa opplæring i NN-møta og elles*
- *Tydeleg og varig nedgang i meldte saker på grunnskuleområdet til PPT*

I prosjektrapporten blir det i tråd med mandatet, også viet oppmerksomhet til temaet: *et sterkere samarbeid mellom PPT og skolene*. Det blir her vist til SPEED-prosjektet hvor noen skoler skilte seg spesielt ut med en lav skår på *samarbeid med PPT*. Det står at

Fleire av desse har vi, etter vår oppfatning og per tilbakemelding, svært tett og godt samarbeid med gjennom spes ped team og rektor. Kan divergensen mellom slik vi opplever samarbeidet og svara frå lærarane mellom anna knytast til kven som er spurt om kva?

Det blir vist til organiseringen, og det at alle blir spurt, som en forklaring på dette:

I Ålesund er PPT organisert i team retta mot ulike målgrupper; førskule, grunnskule og vidar-gåande opplæring. Skulane har ikkje faste sakshandsamarar/kontaktpersonar, og på skulane er det spes ped team og rektorar som er dei sentrale aktørane i kontakt med PPT. Storleiken på spes ped teama varierer frå ein til sju/åtte. Spes ped teamet er for det første skulen sin eigen fagressurs til hjelp for lærarane i kartlegging, utprøving og vurdering (og "nærrettleiing"). For det andre har teamet ein stabsfunksjon for rektor i det som handlar om spesialundervisninga og har for det tredje kontaktfunksjonen mot PPT.

Til slutt at:

Arbeidet til PP-tenesta i Ålesund har hatt som strategi å styrke skulane sin kompetanse gjennom oppbygging av spes.ped team og kompetanse på forvaltningsområda som gjeld spesialundervisning, og på det viset få skulane til å ta ansvar på desse områda. For nokre skular er dette svært utfordrande, og PP-tenesta må tåle å tape popularitet i meiningsmålingane når det er eit resultat av at ein held eit framhaldande trykk på sjølvstende og kvalitet i skulen også når det gjeld forvaltninga på det spesialpedagogiske området. Det er og andre påverkande faktorar som påverkar og nyanserer dette.

5.3 Vurderinger

Gjennom intervju, dokumentgjennomgang og brev har vi søkt å framskaffe informasjon om arbeidet med å vri fra spesialundervisning til ordinær tilpasset undervisning.

Kommunerevisjonen har det klare inntrykk, at det har blitt arbeidet systematisk med å dette. Likevel beveger kommunen seg i feil retning med stadig flere elever med vedtak om spesialundervisning. Vi vil også vise til rapporten fra prosjektet *Skole og PPT sammen i utviklingsarbeid*. I denne rapporten går det fram at skolene over tid har forsøkt å satse på de utdanningspolitiske målene, om å se tilpasset opplæring og spesialundervisning i sammenheng.

Det er altså vanskelig å se særlige effekter ut av arbeidet, og det kan ha sammenheng med at det er lite ressurser igjen til den ordinære undervisningen, som igjen gir lite ressurser til tidlig innsats og tilrettelegging.

NN-møtene vil på sikt, etter vår vurdering, være et godt redskap til å styrke kompetansen i det spesialpedagogiske arbeidet, som igjen gjør at skolene blir bedre til å takle alle utfordringene innenfor atferds- og lærevansker.

Virksomhetsledere rapporterer også at de har store utfordringer med å styrke tilpasset ordinær undervisning, og at det går i feil retning.

Kommunen gjennomførte en strukturert og stor omlegging fra spesialundervisning til tilpasset undervisning i skoleåret 07/08. I tiden etter har kommunen beveget seg tilbake til der en var. Etter vårt syn er det uheldig at kommunen i liten grad har prøvd å trekke et godt erfaringsgrunnlag ut av denne store omleggingen.

Når mange får spesialundervisning, tvinges en av økonomiske årsaker inn i situasjon at tilbudet blir gitt i form av grupper, og at antallet i hver gruppe blir økende. Vi ønsker å reise spørsmålet ved om deler av det tilbudet som blir gitt som spesialundervisning i form av grupper med assistenter, er av en slik art at det har mye til felles ordinær tilpasset opplæring. I en rapport fra IRIS står det:

... at det i kommunene var det en spenning knyttet til ressurser mellom rammer for tilpasset opplæring på den ene siden og spesialundervisning på den andre. Fra lærerhold ble det pekt på at et av motivene for å henvise elever til PPT med tanke på spesialundervisning var at en ville synliggjøre behov og sikre ressurser. Samtidig var det en generell aksept i gruppene for at når skolens rammer lå fast, og i noen tilfeller ble redusert, så ville en økning i bruk av spesialundervisning bidra til en forskyvning av ressurser fra ordinær opplæring til spesialundervisning. Dette ville i neste omgang føre til mindre ressurser i ordinære klasser og redusere muligheten for delingstimer, og skape et ytterligere press på spesialundervisning.

Kommunerevisjonen vil også se det uheldig dersom veksten i spesialundervisningen har sammenheng med å sikre ressurser. Vi viser her til at det er et press mot PPT for å skrive sakkyndige vurderinger med et høyere antall timer. Det er bedre måter å sikre en god fordeling på, enn gjennom å tvinge spesialundervisning på elevene.

Vedlegg

Kapittel 5. Spesialundervisning

§ 5-1. Rett til spesialundervisning

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

§ 5-2. (Oppheva.)

§ 5-3. Sakkunnig vurdering

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

§ 5-4. Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova,

har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

§ 5-5. Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

§ 5-6. Pedagogisk-psykologisk teneste

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

§ 5-8. Helsetenestetilbod

Departementet kan gi forskrifter om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elevar som får spesialundervisning.

§ 5-9. Statens plikt til å sørge for læremiddel

Departementet skal sørge for at det blir utarbeidd lærebøker og andre læremiddel for spesialundervisning.

Detaljert oversikt over tabell 1:

<i>Timer per elev</i>	<i>Timeandel spesialundervisning</i>	<i>Mengde spesialundervisning</i>	<i>Elevandel spesialundervisning</i>
Drammen	47,6	Askøy 12,2 %	Arendal 82,7
Lørenskog	47,7	Nittedal 13,5 %	Lier 88,9
Oppegård	48,6	Skedsmo 14,0 %	Lørenskog 95,2
Nittedal	48,9	Ringsaker 14,0 %	Halden 96,3
Askøy	49,2	Lørenskog 14,3 %	Kristiansund 96,4
Bærum	49,7	Arendal 14,5 %	Skedsmo 97,1
Ullensaker	50,6	Asker 14,9 %	Askøy 98,1
Skedsmo	50,8	Sarpsborg 14,9 %	Ringerike 98,9
Kristiansand	52,2	Ringerike 15,4 %	Sandefjord 99,1
Asker	52,3	Kristiansund 15,4 %	Skien 99,8
Lier	52,6	Oppegård 15,4 %	Asker 103,0
Arendal	52,6	Halden 15,4 %	Nedre Eiker 107,0
Larvik	52,8	Lillehammer 15,4 %	Rana 110,1
Molde	53,0	Bodø 15,7 %	Larvik 110,1
Ski	53,1	Nøtterøy 15,8 %	Nøtterøy 112,1
Nedre Eiker	54,1	Skien 15,9 %	Molde 113,7
Lillehammer	54,1	Horten 16,0 %	Steinkjer 117,0
Ålesund	54,1	Larvik 16,2 %	Nittedal 118,9
Halden	54,2	Fjell 16,3 %	Haugesund 121,0
Tønsberg	54,4	Lier 17,0 %	Bodø 121,7
Sarpsborg	54,6	Moss 17,1 %	Porsgrunn 123,3
Kristiansund	55,0	Sandefjord 17,2 %	Bærum 123,9
Hamar	55,4	Kristiansand 17,3 %	Drammen 124,0
Skien	55,8	Karmøy 17,4 %	Tønsberg 125,4
Nøtterøy	55,9	Rana 17,4 %	Kongsberg 125,4
Sandefjord	56,1	Kongsberg 17,5 %	Stjørdal 126,8
Kongsberg	56,8	Bærum 17,5 %	Oppegård 128,4
Steinkjer	56,8	Sola 17,6 %	Ullensaker 128,5
Ringerike	56,9	Ullensaker 17,7 %	Kristiansand 130,4
Haugesund	57,0	Gjøvik 17,7 %	Ringsaker 134,8
Horten	57,1	Nedre Eiker 17,9 %	Fjell 136,7
Fredrikstad	57,3	Sandnes 18,1 %	Lillehammer 137,9
Tromsø	57,3	Fredrikstad 18,2 %	Tromsø 141,1
Bodø	57,5	Haugesund 18,3 %	Ålesund 142,5
Moss	57,8	Hamar 18,4 %	Karmøy 142,6
Porsgrunn	57,8	Porsgrunn 18,8 %	Gjøvik 144,8
Fjell	58,0	Molde 19,2 %	Horten 145,8
Karmøy	58,2	Tønsberg 19,5 %	Sarpsborg 146,1
Sandnes	58,4	Steinkjer 19,7 %	Fredrikstad 151,3
Stjørdal	60,5	Drammen 19,7 %	Ski 156,2
Harstad	61,3	Tromsø 21,1 %	Moss 156,8
Sola	61,3	Ski 21,8 %	Sandnes 161,8
Gjøvik	63,4	Harstad 21,8 %	Hamar 182,6
Ringsaker	64,6	Ålesund 23,4 %	Harstad 216,1
Rana	65,0	Stjørdal 25,5 %	Sola 247,7
Gruppe 13	54,7	Gruppe 13 17,4 %	Gruppe 13 125,1
			Gruppe 13 7,6 %

Bemanning i PPT

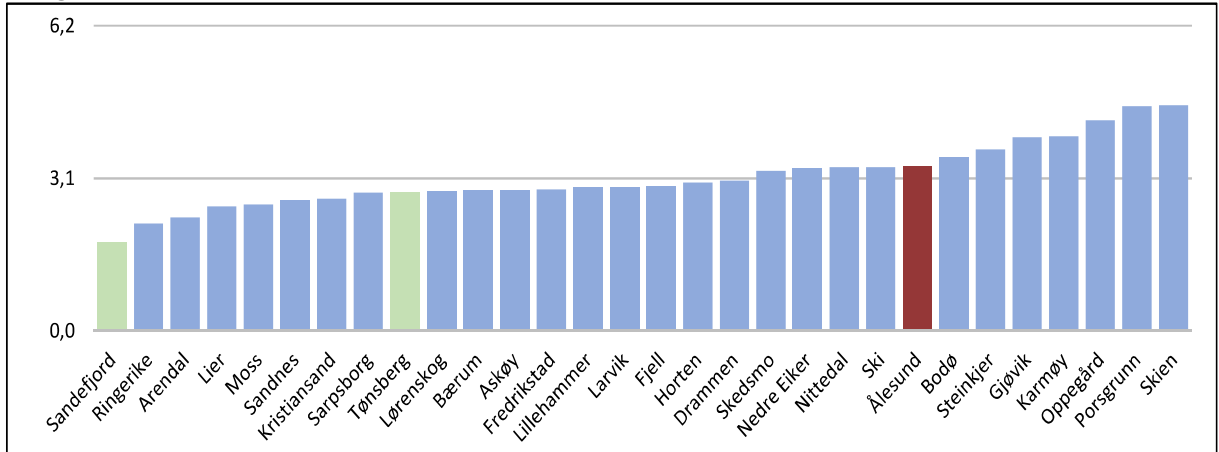
Kommunerevisjonen har undersøkt bemanningen i Ålesund sammenliknet med de andre kommunene i gruppe 13. Den såkalte GSI-statistikken inneholder detaljerte informasjon om organiseringen, og bruk av stillinger innen PPT.

Når det gjelder organisering, så er det i gruppe 13 noen kommuner som i motsetning til Ålesund drifter interkommunale selskap, og noen kommuner, Ålesund inkludert, som drifter deler av PPT i videregående på vegne av fylkeskommunen. Tallene over årsverk er av den grunn ikke direkte sammenlignbare for alle kommunene, og vi har i diagrammet nedenfor tatt ut de kommunene som drifter et interkommunalt samarbeid og/eller videregående, samt at i årsverk for Ålesund er det tatt vekk den delen som utgjør videregående, samt en tilsvarende forholdsmessig justering av ledelse og merkantilt.

For skoleåret har Ålesund rapportert 24,50 årsverk, fordelt på 20,0 fagstillinger, 2,5 merkantile stillinger og 2,0 ledelsestillinger. Videregående hadde, basert på lønnsjournalen per februar 2015, 4,6 fagstillinger, som utgjør 23,0 % av fagstillingene i alt. Vi har etter dette lagt til grunn 18,9 årsverk i diagrammet nedenfor, som med 5 436 elever, gir 3,5 årsverk per 1 000 elever i Ålesund.

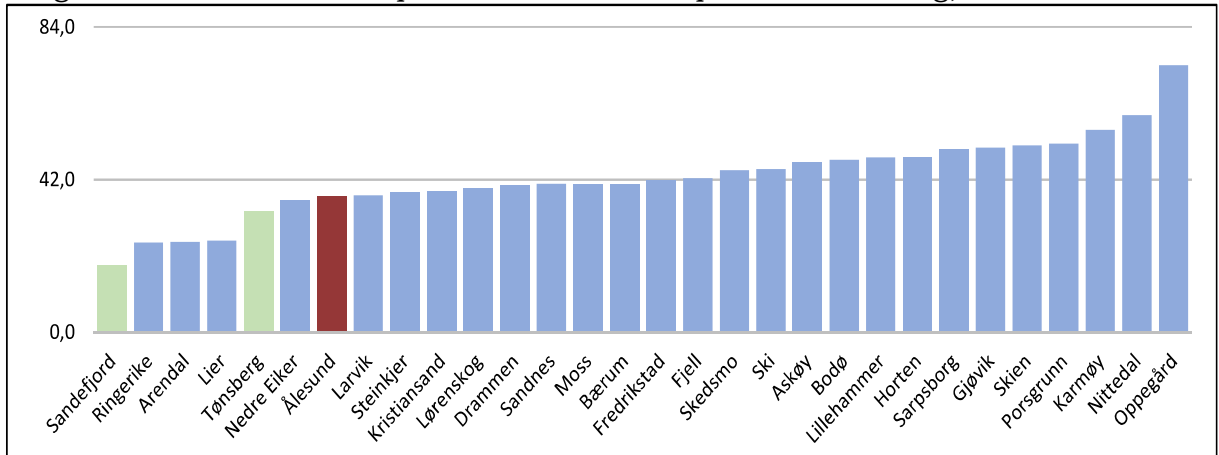
I dette sammenlikningsgrunnlaget er det om lag en fjerdedel som har bedre dekning med årsverk, og tilsvarende om lag tre fjerdedeler som har en lavere bemanning enn PPT i Ålesund. Ålesund har etter hvert fått en relativ stor andel på 8,9 %, av elevene som mottar spesialundervisning.

Diagram 11a: Årsverk i PPT per 1 000 elever, skoleåret 14/15



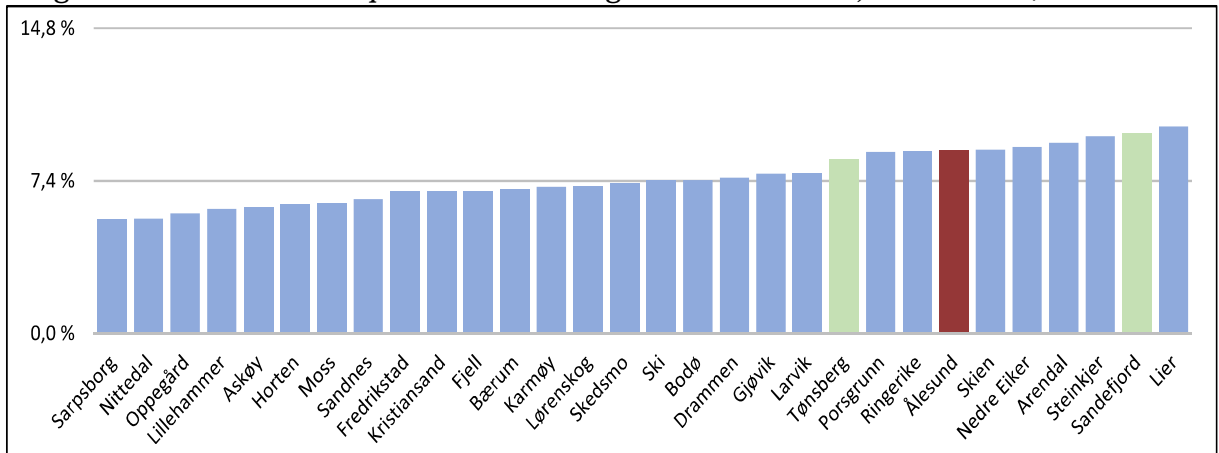
Kilde: GSI – Unique HMR

Diagram 11b: Årsverk i PPT per 1 000 elever med spesialundervisning, skoleåret 14/15



Kilde: GSI – Unique HMR

Diagram 11c: Elever med spesialundervisning i % av alle elever, skoleåret 14/15



Kilde: GSI

Vedtak om spesialundervisning for NN for skoleåret 20XX - 20XX

Dokumenter i saka

Henvising, datert dd.mm.åå
Sakkyndig vurdering, datert dd.mm.åå
Eventuelt andre dokumenter, så som:
Halvårsrapport
IOP

Faktiske opplysninger

Her tas alle relevante faktiske opplysninger med. Bl.a: Gjør rede for bakgrunnen for at det er foretatt ei sakkyndig vurdering og gjør rede for ev. tidligere vedtak om spesialundervisning.

Sakkyndig vurdering dd.mm.åå tilrår XX årstimer spesialundervisning for NN skoleåret 20XX- 20XX, innen områdene, organisert

Foresatte har samtykket i at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

Regelverk

Retten til spesialundervisning er hjemla i opplæringsloven § 5-1: *"Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning."*

Før det blir fatta enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det foreligge ei sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-6. Det er pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) som har hovedansvaret for å foreta den sakkyndige vurderinga. Utgangspunkt for vurderinga er retten til likeverdig opplæring. Det vil si at elever med behov for spesialundervisning har krav på et opplæringstilbud som er likeverdig med det tilbudet andre elever får.

Vurderinga er en rådgivende uttalelse som vedtaksorganet ikke er forplikta til å følge. Opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd sier imidlertid at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderinga, må avviket begrunnes.

I enkeltvedtaket blir det tatt stilling til elevens rett til spesialundervisning. Hvis eleven får innvilga spesialundervisning, skal enkeltvedtaket videre ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud etter opplæringsloven § 5-1 andre ledd.

Det vises også til opplæringsloven § 5-4 tredje ledd: *«Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.»*

Nærmere konkretisering av opplæringslovens bestemmelser foreligger i statens veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (Jf. Lenken: <http://www.udir.no/Regelverk/>)

Etter at det er fatta enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for elever som mottar spesialundervisning. Planen skal vise mål for, og innholdet i opplæringa og hvordan den skal gjennomføres. (Jf. opplæringsloven § 5-5).

Saksbehandling ved enkeltvedtak forholder seg til forvaltningsloven kap III – VI. Vi viser særlig til kommunens plikt til å veilede i § 11, utrednings og informasjonsplikt i § 17, partsinnsyn i §§ 18 og 19, skriftlighet ved enkeltvedtak i § 23, krav til begrunnelse for vedtaket i §§ 24 og 25, underretning om vedtaket i § 27, klageadgang i § 28, samt utsatt iverksettelse i § 42.

Part i saka kan etter dette be om veiledning og informasjon ut over det som gis i dette enkeltvedtaket.

Vurdering (*rektors skjønnsmessige vurdering av fakta opp mot regler (opplæringsloven)*).

Elevens tilpasningsbehov beskrives kort. Gi så ei kort vurdering av hvilke tilpasningsbehov hos eleven som kan imøtekommes gjennom ordinær tilpassa opplæring og hvilke som vil kreve spesialundervisning. Vurderingene må avveie om NN har like muligheter for å nå sine realistiske opplæringsmål (som skissert i sakkyndig vurdering), som den ordinære eleven har for å nå sine:

Det vurderes at *tiltak slik og sånn* innen ordinær tilpassa opplæring ikke vil være tilstrekkelig for at NN skal kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringa. For at NN skal kunne få et forsvarlig utbytte av

opplæringa i forhold til andre elever og i forhold til de måla som er realistiske for eleven, vil eleven ha behov for følgende spesialundervisning:

1. Innhold

Spesialundervisning i **fag1, fag3, fag3 (herunder også sosiale ferdigheter)** skal, sammen med det ordinære opplæringstilbudet, gi NN et forsvarlig utbytte av opplæringa.

Alternativ 1:

Det henvises generelt til sakkyndig vurdering for beskrivelsen av innholdet i det enkelte faget. Dette vil medføre ei større utfordring ved utforming av IOP. Sakkyndig vurdering gjelder gjerne for en treårsperiode, mens enkeltvedtak og IOP gjelder ett år.

Alternativ 2:

Sammenhold sakkyndig vurderings beskrivelse av innholdet, elevens realistiske opplæringsmål og klassens/trinnets læreplanmål og trekk ut en kort beskrivelse av innholdet i det enkelte faget. På denne måten vil enkeltvedtaket avgrense det innholdet som skal operasjonaliseres i IOP-en.

(eksempel på ei slik avgrensning: I matematikk skal spesialundervisninga legge vekt på dagliglivets matematikk og praktiske oppgaver (som beskrevet i sakkyndig vurdering). Realistiske opplæringsmål vil ligge på småskoletrinnet.)

Hvis innholdet i den spesialundervisninga som skolen her vurderer er nødvendig, avviker fra tilrådinga i sakkyndig vurdering, må dette komme tydelig fram, og alle avvik må begrunnes.

2. Omfang

Totalt: årstimer á 60 min.

Angi omfanget innen de enkelte «fag» så detaljert som mulig. Det bør for eksempel gå fram hvorvidt all opplæring i et fag skal dekkes av spesialundervisning eller bare deler av faget. Hvis det er behov for å ha en viss fleksibilitet knytta til omfanget (for eksempel ved atferdsproblematikk), må det gå fram hva fleksibiliteten består i.

Hvis det foreligger avvik fra tilrådinga i sakkyndig vurdering, må avviket begrunnes.

3. Organisering

Spesialundervisninga blir organisert (eksempel: med ekstralærer/assistent i klassen, i gruppe på inntil elever, som eneundervisning, på alternativ opplæringsarena (beskriv denne)...). Hvis det er behov for å ha en viss fleksibilitet knytta til organisering (for eksempel ved atferdsproblematikk), må det gå fram hva fleksibiliteten består i.

Hvis det foreligger avvik fra tilrådinga i sakkyndig vurdering, må det komme tydelig fram hva avviket består i, og det må begrunnes.

4. Avvik

F.eks. avvik fra den sakkyndige vurderinga, avvik fra læreplanen, fritak fra skriftlig opplæring i sidemål på ungdomstrinnet. (NB. Dersom det ikke er omtalt i enkeltvedtaket, skal eleven ha fordypning i norsk/engelsk eller opplæring i fremmedspråk selv om det gis spesialundervisning i norsk/engelsk.)

Ved store avvik fra læreplanen må enkeltvedtaket konkludere med at fritak for vurdering med karakter skal vurderes (gjelder avgangsfag).

Vedtak

NN gis spesialundervisning med et omfang på xx årstimer á 60 min som beskrevet under vurderingene ovenfor.

Klageadgang

Dette er et enkeltvedtak med klageadgang etter opplæringsloven § 15-2. (Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29). Fristen for å klage er tre uker fra melding om vedtaket mottas. Klagen behandles på ny av Ålesund kommune. Hvis vedtaket fastholdes etter en klage, vil klagen bli behandlet av Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Omregning fra assistenttimer til undervisningstimer

Vedr. merknad fra rådmannen knyttet til side 9/10, hvor det stod følgende:

Skoleåret 14/15 har 286 652 undervisningstimer og 121 747 assistenttimer.

(...)

Et lærerårsverk gir 741 undervisningstimer på barnetrinnet, og i gjennomsnitt 656 undervisningstimer på ungdomstrinnet. Videre gir et assistentårsverk 1 688 timer. Lønnsnivået for assistenter er en god del lavere enn for lærere, så tre assistenttimer tilsvarer kostnadmessig omtrent en undervisningstime. En slik omregning gir at assistenttimene tilsvarer 40 582 undervisningstimer, som gir det vi kanskje kan kalle 327 234 undervisningstimer justert med assistenttimer. Det gir 60,2 timer per elev.

Når Ålesund for skoleåret 14/15 rapporterer inn 121 747 assistenttimer, så rapporteres det inn 72,1 årsverk med assistenter. Videre at 286 652 undervisningstimer innebærer 401,5 undervisningsårsverk, med en gjennomsnittlig timeramme er 714 timer. Denne timerammen på 714 timer er basert på fordelingen av de innrapporterte timene som utgjør 68 % for på barnetrinnet og 32 % for ungdomstrinnet.

Når det gjelder disse omregningen, så viser vi til følgende utdrag i veiledningen i GSI, hvor det stod følgende for undervisningstimer:

Alle årstimer til undervisning skal føres i 60 minutters enheter.

På barnetrinnet er årsrammen for undervisning pr. lærerårsverk 741 timer (60-minutters enheter).

På ungdomstrinnet er gjennomsnittlig beregnet årsramme for undervisning pr. lærerårsverk 656 timer (60-minutters enheter). Se vedlegg 1 til SFS2213.

<https://gsi.udir.no/hjelp/skjema/49420/#element-49734>

Videre står det følgende for assistenttimer:

Her føres årstimer utført av assistenter. Det er 1687,5 årstimer i et assistentårsverk.

...

En 60 prosent assistentstilling vil i praksis bety at assistenten jobber ca. 27 klokketimer (avrundet fra 26,6) i 38 uker.

I så fall skal 1013 timer føres her, ...

<https://gsi.udir.no/hjelp/skjema/49420/#element-50009>

Med dette som utgangspunkt, så blir omregningsfaktoren slik:

	Lønn (kr)	Ramme (timer)	Kr per time
Lærer	475 000	714	665
Assistent	365 000	1 688	216
Omregningsfaktor (665 kr per time delt på 216 kr per time)			3,1



R å d m a n n e n

Kommunerevisjonsdistrikt nr 3
Postboks 7734
Spjelkavik
6022 ÅLESUND

Saksbehandler
Astrid Eidsvik
Tlf 70 16 20 16

Deres ref.

Vår ref.
BIR/12/1564-11/ A24

Dato:
17.06.2015

KOMMUNEREVISJONSRAPPORT OM SPESIALUNDERVISNING - TILBAKEMELDING

Vi viser til oversendelse av rapportutkast om spesialundervisning datert 13.05.15.

Vi har følgende merknader til rapporten:

Generelle merknader:

Kommunerevisjonsrapporten er grundig og viser at det er utfordrende å gi opplæring tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger. Rapporten inneholder god oversikt over ressursbruken og omhandler også rutinene for saksgangen og modell for fordeling av ressurser. Rådmannen har merket seg tilbakemeldingene som er gitt av virksomhetslederne og vurderer disse som veldig nyttige i det videre arbeidet.

Rapporten viser at Ålesund kommune har et høyt omfang av spesialundervisning og omfanget av spesialundervisning har økt de siste årene. Det gjelder både barn som får spesialundervisning, samt andelen lærertimer som blir brukt til spesialundervisning.

Rådmannen vil bruke rapporten som et nyttig redskap i det videre arbeidet med å forbedre kvalitet, rutiner, ressursbruk og saksbehandling innen spesialundervisning i Ålesund kommune.

Andre merknader:

Side 9/10: Lønnsnivået for assistenter er en god del lavere enn for lærere, så tre assistenttimer tilsvarer kostnadmessig omtrent en undervisningstime.

Det korrekte tallet for omregning fra lærerressurs til assistentressurs er vel 1,6 assistenttimer. Omregningen til assistenttimer må derfor endres.

Side 16: I rapporten gis det uttrykk for uro i forhold til utviklingen av ressursbruk til spesialundervisning og at dette kan gå ut over ressursbruk til ordinær undervisning. Dette er en uro som deles av rådmannen, og det har derfor blitt satt i gang ulike tiltak som har som mål å endre denne utviklingen. Dette framkommer også i rapporten. Rådmannen vil ha sterk

Postadresse:
Postboks 1521
6025 ÅLESUND
postmottak@alesund.kommune.no

Sentralbord
Tlf 70 16 20 00
Faks 70 16 20 01

Besøksadresse:
Keiser Wilhelmsgate 11
www.alesund.kommune.no

Tlf 70 16 20 00
Faks 70 16 20 01
Bankgiro: 4200.49.49999
Å.K.org.: 942.953.119

oppmerksomhet på denne problemstillingen, og viser i denne sammenhengen også til at Ålesund kommune er med i et stort forskningsprosjekt (SPEED) som har som mål å gi oss gode svar på om innholdet og ressursinnsatsen til spesialundervisning virker.

Side 17/side 33: Ressursfordelingsmodellen som det vises til har vært under revidering og forslag til ny modell er til behandling i bystyret 18.juni 2015. De svakhetene på eksisterende modell som fremkommer i rapporten har blitt vurdert og det er blant annet lagt fram nye retningslinjer for tildeling av ressurser til spesialundervisning. Det er også lagt inn grundig dokumentasjon på hvordan ressursene fremkommer og modellen gir langt større åpenhet for rektorene til å etterprøve ressurstildelingen til sin egen skole.

Side 47: Ålesund kommune har jobbet grundig med selve vedtaksprosessen og utarbeidet rutiner som er i tråd med den statlige veilederen. Vi har hatt sterkt fokus på saksbehandlingstid, på innholdet i de sakkyndige vurderingene og vi har styrket samhandlingen mellom skolene og PPT. I sum har dette gitt både bedre kvalitet i saksbehandlingen og saksbehandlingstiden har gått ned.

I rapporten står det at det vanligvis går det opp mot et år fra en elev blir meldt opp til det foreligger en sakkyndig vurdering. Videre kan det påregnes ytterligere to måneder til vedtak blir fattet.

Dette er ikke situasjonen pr. dato. I dag ligger saksbehandlingen innenfor de retningslinjer som ligger i opplæringsloven. Bare rent unntaksvis kan en elev måtte vente i 6-8 måneder på sakkyndig vurdering. Vi mener at det ikke lenger er grunnlag for å uttrykke bekymring for saksbehandlingstiden til spesialundervisning i Ålesund kommune.

Side 79: Bemanning i PPT

Det er lagt til grunn 18,9 årsverk i diagrammet som er på side 79, som med 5436 elever, gir 3,5 årsverk pr. 1000 elever i Ålesund.

I diagrammet er fagstillingene på førskoleområdet tatt med. PPT har ca 8,8 årsverk fagstillinger på grunnskoleområdet, som gir 1,6 stilling pr 1000 elever. Merkantil ressurs kommer i tillegg.

Med hilsen

Astrid Eidsvik
rådmann

Bjørn Ivar Rødal
kommunalsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.



KOMREV3 IKS er et interkommunalt revisjonsselskap, etablert 01.01.1994. Selskapet har ansvar for revisjon av kommunene Giske, Haram, Midsund, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ørskog og Ålesund.

Selskapet leverer tjenester som finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rådgiving. Det blir rapportert til den enkelte kommune sitt kontrollutvalg og kommunestyre/bystyre.

Hovedkontor for selskapet er Lerstadvegen 545 i Ålesund kommune.

KOMREV3 IKS
Postboks 7734 Spjelkavik
6022 ÅLESUND
Tlf. 70172150 – Fax 70172151 – E-post: komrev3@komrev3.no
Org.nr. 971562587