



REVISIONSKONTORET

*Bilaga 1*

## Faktainsamling

### Nämndernas styrning och uppföljning när det gäller elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan

*Uppföljning av tidigare granskning (år 2003)*



Frågorna besvaras genom att Du sätter ett kryss i rutan för det svarsalternativ som passar Dig bäst. Om svarsalternativen inte passar Dig eller om Du har andra synpunkter ber vi Dig kommentera med egna ord efter varje avsnitt.



Skicka in den ifyllda enkäten så snart som möjligt, senast den 20 september 2005 till  
Inger Korsgren  
Revisionskontoret  
Stadshuset



Om Du har frågor kan Du ringa Inger Korsgren, tel: 508 29 461  
Jag kan också nås via GroupWise!

Stadsdelförvaltningens namn .....

*Fälsjö*

Uppgiftslämnarens namn och funktion.....

*Madeline Lagerkvist*

*Utbildningssekreterare*

## A Former för skolenheternas redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder

Varje skola ska utifrån skolplan, läroplaner och kursplaner upprätta en verksamhetsplan som bl a innehåller åtaganden, kvalitetskriterier och utvärderingsbara mål. I skolenheternas ansvar ingår att löpande följa upp och utvärdera sina verksamheter. Brukarundersökningar ingår som ett led i deras kvalitetsutvecklingsarbete.

	Stämmer inte alls	Stämmer ganska dåligt	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej/ ingen åsikt
1. Skolenheternas mål för elever i behov av särskilt stöd är konkreta och medarbetarna får en tydlig bild av vad som ska utföras under året (inriktning, omfattning och kvalitet).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Skolenheterna har formulerat åtaganden för sina elever i behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Skolenheternas åtaganden går att följa upp mot tilldelade ekonomiska resurser.	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Skolenheterna har utformat kvalitetsgarantier gentemot brukarna när det gäller elever i behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Skolenheterna kan ge eleverna en utbildning som är anpassad till behovet av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Skolenheterna har tillräckliga kunskaper för att upptäcka elever i behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Skolenheterna upprättar åtgärdsprogram för varje elev som har behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Åtgärdsprogrammet följs kontinuerligt upp och utvärderas av skolenheterna tillsammans med elever och föräldrar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. I samband med delårsrapport och bokslut följer nämnden upp och utvärderar verksamheten för elever i behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Stämmer inte alls	Stämmer ganska dåligt	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej/ ingen åsikt
10. Skolenheterna följer varje månad upp att verksamheten för elever i behov av särskilt stöd ryms inom tilldelade ekonomiska ramar.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
11. Uppföljningen leder vid behov till beslut om åtgärder (besparingar, förändringar i organisationen, annat arbetssätt).	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
12. Beslутade åtgärder genomförs.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
13. Förvaltningen har fungerande verktyg (system, rutiner) som stöd i uppföljningsarbetet.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

Kommentarer till ovanstående påståenden:

9. Beir på stadens anvisningar dvs. 2005 inte  
vid delårsrapporten

## B. Dialog

För att utveckla en verksamhet som ger ett effektivt stöd till barn med behov av särskilt stöd krävs en dialog om arbetssätt och metoder. Dialogen ska föras på olika nivåer inom organisationen samt med brukarna.

	Stämmer inte alls	Stämmer ganska dåligt	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej/ ingen åsikt
14. Det förs en dialog om åtaganden och kvalitetsgarantier för elever i behov av särskilt stöd:					
a) mellan nämnden och förvaltningsledningen,	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
b) mellan nämnden och skolenheterna,	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
c) mellan förvaltningsledningen och skolenheterna,	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
d) mellan skolenheterna och brukarna (föräldrar och elever).	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input checked="" type="checkbox"/>	4 <input type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

Kommentarer till ovanstående påståenden:

b) Stadsrådsnämnden fastställer kvalitetsgarantierna  
d) alla föräldrar ges möjlighet att ha synpunkter  
men mer aktiva på föräldraråd och föräldra-  
styrelse.

## C. Gemensam policy för landstinget och kommunerna i Stockholms län, BUS

Kommunfullmäktige har år 2002 antagit en policy med riktlinjer som är gemensam för Stockholms läns kommuner och landsting. Policydokumentet avser bättre samordning av resurser för barn och ungdomar som behöver särskilt stöd från såväl kommunen som landstinget. Policyn gäller för närvarande till och med 31 december 2005 och förvärvade erfarenheter ska ligga till grund för revidering av policyn.

	Stämmer inte alls	Stämmer ganska dåligt	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej/ ingen åsikt
15. Nämnden och landstinget har samordnat resurser och kompetens för att kunna erbjuda stöd till elever med särskilda behov.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
16. Nämnden har genom samordnade insatser med landstinget förbättrat vård- och behandlingsresultaten.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
17. Nämnden har genom samordnade insatser med landstinget kunnat uppnå bättre kostnadseffektivitet.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>
18. Inom vår stadsdel finns ett forum för att gemensamt planera och erbjuda stödinsatser till barn i behov av särskilt stöd.	1 <input type="checkbox"/>	2 <input type="checkbox"/>	3 <input type="checkbox"/>	4 <input checked="" type="checkbox"/>	5 <input type="checkbox"/>

Om påstående nr 16 besvarats med svarsalternativ 3 eller 4 redovisa gärna exempel.

Vå man bildat Internt Forum enligt BUS-policyn  
BUS-utbildningar ska genomföras VT 2006.

Kommentarer till ovanstående påståenden:

## D Resursfördelning

Under år 2005 har ett nytt system för medelstillelning till stadsdelsnämnderna för elever i behov av särskilt stöd, utan utvecklingsstörning, införts i staden. De viktigaste förändringarna i det nya resursfördelningssystemet för grundskolan är att schabloner har ersatts med åldersrelaterade grundbelopp, lika för alla stadsdelsnämnder och tilläggsbelopp, olika för varje stadsdelsnämnd beroende på socio-ekonomiska förhållanden. Utifrån kommunfullmäktiges tilldelade resurser beslutar nämnderna hur stor andel som ska fördelas till elever i behov av särskilt stöd.

	Stämmer inte alls	Stämmer ganska dåligt	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej/ ingen åsikt
19. Förvaltningen fördelar <u>samtliga</u> resurser till elever i behov av särskilt stöd efter särskild prövning på förvaltningscentral nivå.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Förvaltningen fördelar <u>delar av</u> resurserna till elever i behov av särskilt stöd efter särskild prövning på förvaltningscentral nivå	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Nämndens resursfördelningsmodell ökar möjligheten till måluppfyllelse.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Nämndens resursfördelningsmodell för elever i behov av särskilt stöd ställer krav på en effektiv resursanvändning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Det är tydligt hur förvaltningen kan använda <u>grundbeloppet</u> till elever i behov av särskilt stöd "peng"?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
24. Det är tydligt hur förvaltningen kan använda <u>det specifika tilläggsbeloppet</u> till elever i behov av särskilt stöd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
25. Förvaltningen har möjligheter att följa upp hur de ekonomiska resurserna för elever i behov av särskilt stöd har används.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kommentarer till ovanstående påståenden:

19+20 I Verksamhetsplanen fördelas resurserna till barn- och ungdomsområdena.

24. Ja om det gäller 2005 års anslag.

25. Vad menas med förvaltning?

## **E      Övriga egna synpunkter**

TACK FÖR DIN MEDVERKAN !







REVISIONSKONTORET

*Bilaga 2*

## REVISIONSRAPPORT

NR 1 januari 2006

DNR 420/02-06

*april sdh*

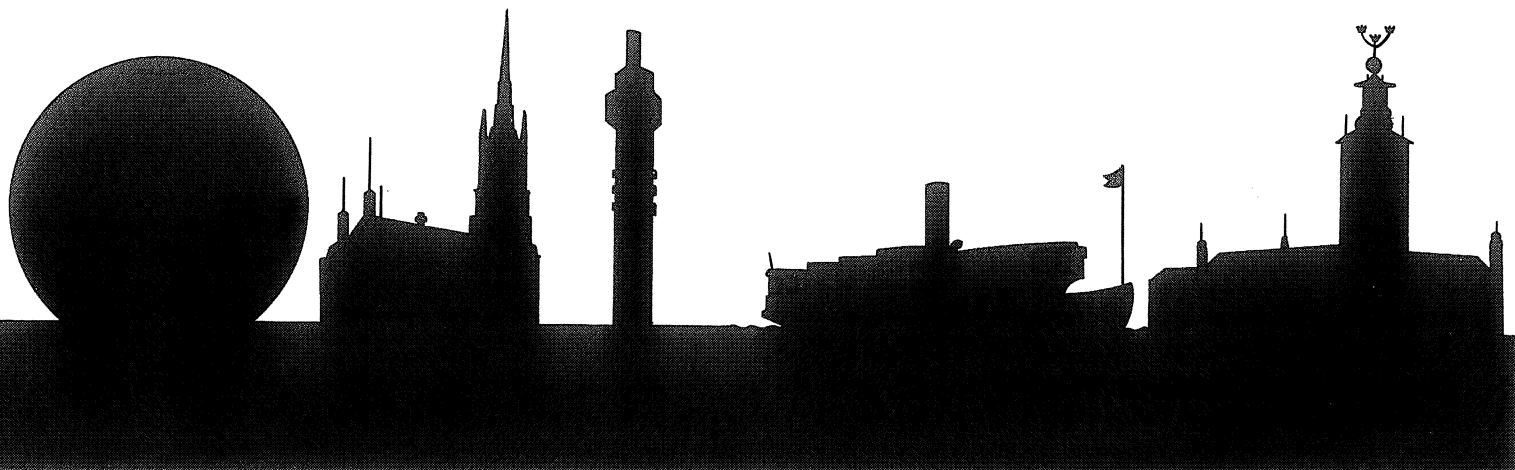
### Stadens arbete med elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan – en uppföljning av tidigare granskning

Staden har fortfarande inte någon samlad bild av kostnadsutvecklingen för elever i behov av särskilt stöd

Kompetensfondens utbildningsaktiviteter tillmäts stor betydelse för en bättre samverkan

Skolenheterna har utvecklat och förbättrat arbetet med att upprätta och följa upp fastställda åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd

Det är angeläget att de stadsdelsnämnder som behöver utveckla dialogen med sina skolenheter intensifierar det arbetet



Stockholms stads revisionskontor är fackorganet för revision av stadens nämnder och styrelser med tillhörande förvaltningar. Kontoret biträder de förtroendevalda revisorerna som kommunfullmäktige utser för varje mandatperiod. Enligt särskilt beslut av fullmäktige biträder kontoret även de förtroendevalda bolagsrevisorerna i granskningen av stadens bolag.

Årligen upprättas del- och årsrapporter samt revisionsberättelser, där revisionens synpunkter på verksamheten i en nämnd eller styrelse sammanfattas.

Andra viktiga iakttagelser, arbetsresultat m m under löpande år dokumenteras i revisionsrapporter.

Ytterligare enstaka exemplar av denna rapport kan beställas från:

Stockholms stads revisionskontor  
Stadshuset  
105 35 STOCKHOLM  
**Internadress Hantverkargatan 3 A, 1 tr**  
**Tel: 508 29 000 Fax 508 29 399**



2006-01-30

Till  
Stadsdelsnämnderna  
Utbildningsnämnden

## Revisionsrapport "Stadens arbete med elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan – en uppföljning av tidigare granskning"

Revisorsgrupperna 3 och 4 har vid sitt gemensamma sammanträde den 30 januari 2006 behandlat bifogad revisionsrapport.

Revisionen granskade år 2003 hur staden arbetade med elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan. En uppföljning av tidigare granskning har genomförts under år 2005 och granskningen har omfattat samtliga stadsdelsnämnder.

Uppföljningen visar bland annat att staden fortfarande inte har någon samlad bild av kostnadsutvecklingen när det gäller elever i behov av särskilt stöd. Däremot har skolenheterna utvecklat och förbättrat arbetet med att upprätta och följa upp fastställda åtgärdsprogram. Vissa stadsdelsnämnder behöver utveckla dialogen med sina skolenheter och rekommenderas att intensifiera det arbetet. Vidare tillmäts kompetensfondens pågående utbildningsinsatser stor betydelse för att öka samverkan med landstinget när det gäller barn i behov av särskilt stöd.

Revisorerne överlämnar härmed rapporten till samtliga stadsdelsnämnden för att utveckla på vilket sätt dialogen med skolenheterna genomförs. Yttrandet ska vara revisorerne tillhanda senast den 12 maj 2006. Utbildningsnämnden får rapporten för kännedom.

Gun Risberg  
Ordförande i revisorsgrupp 3

Joen Lagerberg  
Ordförande i revisorsgrupp 4

Birgitta Brito  
Sekreterare

Kopia till  
Stadsdelsdirektörerna  
Direktören för utbildningsförvaltningen



## Sammanfattning

I enlighet med revisionsplanen för år 2005/06 har revisionskontoret följt upp tidigare granskning av hur staden arbetar med elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan. Revisionsrapport "Elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan", nr 2003:5.

Uppföljningen omfattar liksom tidigare granskning samtliga stadsdelsnämnder. Som metod för uppföljningen har en enkät används vilken har besvarats av samtliga stadsdelsnämnder. Dessutom har intervjuer genomförts med verksamhetspersonal bland annat barn och ungdomschefer, rektorer och övrig skollledning från fyra stadsdelar.

Den tidigare rapporten visade bland annat på att det var tveksamt om staden hade tillräcklig kontroll över att dessa elever gavs tillräckliga förutsättningar för en likvärdig utbildning och att stadsdelsnämnderna behövde utveckla dialogen med berörda elever och föräldrar. Det fanns också brister i stadens ekonomiska redovisning av verksamheten och uppdraget med att utveckla nyckeltal inom verksamhetsområdet måste intensifieras.

## Resursfördelning

I den tidigare granskningen konstaterade revisorerna att kommunfullmäktige beslutat om att genomföra en översyn av tidigare resursfördelningsmodell. Revisorerna uppfattning var att uppdraget var angeläget eftersom stadens styrning och kontroll förutsätter kunskap om det behov som föreligger och det åtgärder som behöver vidtas. Kommunfullmäktiges uppdrag att genomföra en översyn av resursfördelningssystemet och föreslå lämpliga förändringar för förskola och grundskola är uppfyllt.

## Nyckeltalsredovisning

Tidigare granskning visade bland annat på att staden saknade en övergripande ekonomisk redovisning av kostnader för barn i behov av särskilt stöd, bland annat beroende på att stadsdelsförvaltningarna skapat egna lösningar i sina redovisningssystem. Detta försvårade arbetet med uppföljning på stadsövergripande nivå.

Kommunfullmäktiges beslut, år 2004, om att inte styra stadsdelsnämnderna genom krav på särredovisning och ekonomisk uppföljning för verksamheten innebär att staden kan mista väsentlig information om omfattningen av de ekonomiska resurser som fördelas till elever i behov av särskilt stöd. Staden har heller inte någon samlad bild av kostnadsutvecklingen för denna verksamhet. Därmed går staden miste om ett viktigt underlag för uppföljning och analys av verksamheten.

### **Kompetensfondens utbildningsaktiviteter**

Kompetensfondens utbildningsaktiviteter tillmäter revisionskontoret stor betydelse för att öka samverkan mellan såväl Stockholms stad och landstinget som mellan stadsdelsnämndernas olika verksamhetsområden. Revisionskontoret rekommenderar stadsdelsnämnderna att upprätta handlingsplaner eller liknande för att på så sätt redovisa på vilket sätt detta arbete ska genomföras och följas upp.

### **Hur arbetar stadsdelsnämnderna med elever i behov av särskilt stöd**

I nämndernas yttranden över tidigare revisionsrapport framgår bland annat att förvaltningarna behövde finna former och modeller för uppföljning och rapportering till nämnderna av hur stödet till elever i behov av särskilt stöd hade använts och vilka resultat som hade uppnåtts. Stadsövergripande nyckeltal lyftes fram som förslag på en sådan modell.

De intervjuer som genomförts i denna uppföljning stämmer väl överens med enkätsvaren och rektorerna lyfter särskilt fram att skolenheterna har utvecklat och förbättrat arbetet med att upprätta individuella åtgärdsprogram/handlingsprogram i samråd med specialpedagog, lärare, elev och föräldrar. Formerna för uppföljning av åtgärdsprogrammen har också utvecklats.

Flera stadsdelsnämnder saknar fortfarande en nära dialog med skolenheterna om bland annat arbetssätt och metoder för denna verksamhet. Dessa stadsdelsnämnder rekommenderas att intensifiera arbetet med att finna former för en sådan dialog.

Det är angeläget att BUS-policyn d v s överenskommelsen mellan staden och landstinget, om att samordna insatserna, efterföljs och att stadsdelsnämnderna initierar kontakter som snarast ger förutsättningar för en faktisk samverkan.

Stadsdelsnämnderna tillämpar fortfarande olika modeller för resursfördelning till skolenheterna. Flertalet nämnder anser att de har möjligheter att följa upp hur de ekonomiska resurserna används. Några undantag finns, och dessa nämnder rekommenderas att ta fram ett tillfredsställande uppföljningssystem.

## INNEHÅLL

Sid

1	Revisionsuppdraget.....	1
2	Granskningen under år 2003.....	1
2.1	Resultat från granskningen .....	1
2.2	Nämndernas yttranden .....	1
3	Uppföljning av granskningen från år 2003 .....	2
4	Stadens styrsystem .....	2
4.1	Kf:s budget för år 2005 .....	2
4.2	Stadens skolplan.....	3
4.3	Ny resursfördelningsmodell från år 2005 .....	3
4.4	Nyckeltalsredovisning.....	4
4.5	Stadens rutiner och system för kvalitetsarbete.....	5
5	Uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder .....	7
5.1	Former för skolenheternas redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder .....	8
5.2	Dialog.....	8
5.3	Samverkansavtal, gemensam policy med landstinget och kommunerna i Stockholms län .....	9
	Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd från såväl kommunen som landstinget, "BUS" .....	9
5.4	Resursfördelningssystem .....	10





## 1 Revisionsuppdraget

Revisionskontoret granskade under år 2003 hur staden arbetar med elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan. Resultatet av granskningen redovisades i revisionsrapport "Elever i behov av särskilt stöd inom grundskolan" (nr 2003:5).

I revisionsplanen för år 2005/06 ingår att följa upp vilka åtgärder som stadsdelsnämnderna och skolenheterna vidtagit sedan granskningen genomfördes.

Ansvar för särskoleverksamheten överfördes från utbildningsnämnden till stadsdelsnämnderna under år 2005 och omfattades därför inte av den tidigare granskningen och berörs inte heller av denna uppföljande granskning.

## 2 Granskningen under år 2003

### 2.1 Resultat från granskningen

Granskningen år 2003 inriktades på elever i skolår 0 - 9 i behov av särskilt stöd inom den kommunala grundskolan.

Den granskningen visade att det var tveksamt om staden hade tillräcklig kontroll över att dessa elever gavs tillräckliga förutsättningar för en likvärdig utbildning.

Granskningen visade också att stadsdelsnämnderna behöver förbättra formerna för skolornas redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder för dessa elever. Vidare kunde revisionen konstatera att stadsdelsnämnderna behövde utveckla dialogen med berörda elever och föräldrar samt med skolenheterna. Revisorerna påtalade också brister i stadens ekonomiska redovisning av verksamheten samt att uppdraget med att utveckla nyckeltal inom verksamhetsområdet måste intensifieras.

### 2.2 Nämndernas yttranden

Rapporten överlämnades till utbildningsnämnden och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande och svar har inkommit från samtliga nämnder.

Nämnderna delade i huvudsak revisionens slutsatser och av deras yttranden framgår att nämnderna ansåg att:

- ansvarsfördelningen ytterligare kunde utvecklas
- förvaltningarna behövde finna former och modeller för uppföljning och rapportering till nämnderna av hur stödet hade använts och vilka resultat som hade uppnåtts
- stadsövergripande nyckeltal skulle kunna vara en del i en sådan modell

- nyckeltalsredovisningen var ett viktigt utvecklingsområde för att säkerställa att staden har en helhetssyn när det gäller elever i behov av särskilt stöd
- en rättvisande ekonomisk redovisning av kostnader för elever i behov av särskilt stöd förutsatte tydligare anvisningar
- det finns väl utvecklade system för hur stadsdelsnämnderna arbetar med elever i behov av särskilt stöd
- samordningen mellan förskola och skola kunde utvecklas och förbättras
- det erfarenhetsutbyte och den kunskapsöverföring om barnens specifika behov som krävs för ett bra överlämnade från förskola till skola förutsätter föräldramedverkan samt att
- det var angeläget att samarbetet med Stockholms läns landsting förbättrades för barn och ungdomar med de svåraste problemen

### 3 Uppföljning av granskningen från år 2003

I revisionsplanen för år 2005/06 ingår att följa upp om stadsdelsnämnderna i jämförelse med tidigare granskning:

- har förbättrat formerna för skolenheternas redovisning till nämnden av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder för elever i behov av särskilt stöd
- har utvecklat dialogen med berörda elever och föräldrar samt med skolenheterna
- har ökat samverkan med landstinget
- har förbättrat den ekonomiska redovisningen för verksamhetsområdet elever i behov av särskilt stöd samt
- har utvecklat nyckeltal för verksamhetsområdet

Projektet har bedrivits i flera steg och en del av granskningen har genomförts med hjälp av en enkät. Enkäten har ställts till barn- och ungdomscheferna eller motsvarande inom stadsdelsförvaltningarna. Dessa har fått besvara frågor om hur arbetet med elever i behov av särskilt stöd bedrivs när det gäller bland annat behovsinventering och på vilket sätt verksamheten följs upp och kvalitets-säkras. Enkätsvaren har analyserats och kompletterats med djupintervjuer. Två verksamhetschefer för Barn och ungdom samt skolledare/rektorer vid åtta grundskolor inom fyra stadsdelsförvaltningar har vid djupintervjuer besvarat frågor om deras arbete med elever i behov av särskilt stöd.

### 4 Stadens styrsystem

#### 4.1 Kf:s budget för år 2005

Kommunfullmäktige har i budget för år 2005 ålagt stadsdelsnämnderna att erbjuda elever i behov av särskilt stöd de insatser som krävs för att var och en på ett fullgott sätt ska kunna delta i skolverksamheten och uppnå målen.

Dessutom ska stadsdelsnämnderna utveckla former för samarbete mellan hemmet, individ- och familjeomsorgen och landstinget kring den enskilda eleven för att tidigt ingripa vid behov.

#### 4.2 Stadens skolplan

Av stadens skolplan framgår bland annat att:

- Stockholms elever ska erbjudas en skola med möjlighet till lärande, kunskap och utveckling och en skola som ger alla elever möjlighet att erövra de kunskaper och förmågor som de behöver i livet
- elevhälsan handlar om att främja hälsa hos alla elever med speciellt fokus på elever i behov av särskilt stöd
- elever som behöver mer hjälp och stöd i sin utveckling än andra ska garanteras det och insatser ska sättas in så tidigt som möjligt
- utgångspunkten för skolan måste vara att utifrån en helhetssyn kring elever i behov av särskilt stöd gemensamt finna lösningar och utforma fungerande ändamålsenliga åtgärdsprogram

#### 4.3 Ny resursfördelningsmodell från år 2005

**Tidigare granskning** visade att det fördelningssystem staden då använde sig av främst byggde på ett *generellt* stöd, schablonen som fördelades direkt till skolenheterna. Dessutom fanns ett behovsanpassat *riktat* stöd utifrån fyra olika socioekonomiska kriterier som stadsdelsnämnderna själva fick fördela till skolenheterna. Revisorerne konstaterade i sin rapport att det inte fanns någon samlad bild av stadens kostnadsutveckling på totalnivå för elever i behov av särskilt stöd eftersom kommunstyrelsen valt att inte kräva någon särredovisning av dessa kostnader.

Kommunstyrelsen fick i budgeten för år 2003 i uppdrag att genomföra en översyn av resursfördelningssystemet och föreslå lämpliga förändringar för förskola och grundskola. Bakgrunden till översynen var att barn i olika delar staden har olika levnadsförhållanden vilket påverkar uppväxt, skolresultat och framtida yrkesval. Målet för översynen var ett enkelt system som inte påverkas av eget handlande och som tar hänsyn till skilda förutsättningar hos barn/elever.

Under åren 2004 och 2005 har kommunfullmäktige beslutat om två nya system för medelstilldelning till stadsdelsnämnderna för barn och elever i behov av särskilt stöd. De system som införts i staden benämns "Resursfördelningssystem för förskola, grundskola, barn med behov av särskilt stöd samt verksamhet för barn och ungdom" respektive "Schabloniserat ersättningssystem för obligatorisk särskola". Endast det förstnämnda resursfördelningssystemet berörs i denna granskning.

De viktigaste förändringarna i det nya resursfördelningssystemet för grundskolan är att schabloner med åldersindelade grundbelopp har utökats, lika för alla stadsdelsnämnder och tilläggsbelopp, olika för varje stadsdelsnämnd beroende på socioekonomiska förhållanden.

Sedan år 2005 utgår till stadsdelsnämndens grundskolor ett *grundbelopp* för förskoleklass - skolår 3, skolår 4-6 respektive 7-9. Grundbeloppet inkluderar ett *basbehov* av språkstöd och barn i behov av särskilt stöd, men beloppet är inte preciserat.

Staden har inte upprättat särskilda centrala anvisningar för hur det riktade stödet, *grundbeloppet*, ska användas. Det är upp till varje stadsdelsnämnd att besluta om intern fördelningsmodell utifrån vald organisationsform d v s samma fördelningsprinciper som vid den tidigare granskningen.

Det utgår också ett socioekonomiskt *tilläggsbelopp* för grundskolan. Beloppet avser *extra behov* av språkstöd, svenska 2, modersmål, barn i behov av särskilt stöd samt undervisning av flyktingbarn. Genom att slå samman flera olika schabloner till ett enda tilläggsbelopp har stadsdelarna och skolenheterna fått ett större ansvar och ökade möjligheter att på bästa sätt utnyttja resurserna utifrån den elevgrupp som finns i stadsdelen. Det tidigare särskilda anslaget för barn i behov av särskilt stöd ingår som en del i *tilläggsbeloppet*.

Resursfördelningssystemet infördes med övergångsregler att tillämpas till 50 % från år 2005 och till 100 % år 2006.

#### *Revisionskontorets synpunkter*

Revisionskontoret konstaterar att fullmäktiges uppdrag, i budget år 2003, om att genomföra en översyn av resursfördelningssystemet och föreslå lämpliga förändringar för förskola och grundskola har genomförts. Det nya resursfördelningssystemet kommer att tillämpas fullt ut från år 2006.

## **4.4 Nyckeltalsredovisning**

**Tidigare granskning** visade att staden saknade en övergripande ekonomisk redovisning av kostnader för barn i behov av särskilt stöd, bland annat beroende på att stadsdelsförvaltningarna skapat egna lösningar i sina redovisningssystem. Detta försvårade stadsledningskontorets arbete med uppföljning på stadsovergripande nivå.

Granskningen visade också att stadsdelsnämndernas centralt placerade ekonomer/controllers saknade möjlighet att på ett enkelt sätt följa upp kostnaderna för barn i behov av särskilt stöd. Det var heller inte ovanligt att skolenheter inom samma stadsdelsnämnd redovisade verksamhetens kostnader och intäkter på olika sätt.

Revisorerna konstaterade att det fanns stora svårigheter med att följa upp resursförbrukningen eftersom verksamheten för barn i behov av särskilt stöd inte är en isolerad företeelse i skolans övriga verksamhet och nyttjar därmed skolans/stadsdelens gemensamma resurser i olika grad och på olika sätt. Vidare markerade revisorerna behovet av att staden utvecklade nyckeltalsredovisningen inom verksamheten. I nämndernas yttranden över revisionsrapporten framgår att nyckeltalsredovisningen är ett viktigt utvecklingsområde för att säkerställa att staden har en helhetssyn när det gäller elever i behov av särskilt stöd.

I samband med **uppföljningen** av granskningen har revisionskontoret noterat att resultatet av den översyn som stadsledningskontoret genomförde under år 2004 har resulterat i att de finansiella nyckeltalen för barn i behov av särskilt stöd inte kommer att redovisas i stadens årsredovisning från och med år 2005. Det huvudsakliga skälet för detta är, enligt utredningen, att det är svårt att få rättvisande jämförelsetal eftersom stadsdelsförvaltningarna redovisar sina kostnader för elever i behov av särskilt stöd på olika sätt. Det framgår också av utredningen att särskilda nyckeltal för elever i behov av särskilt stöd ska inarbetas i kvalitetsredovisningen i samband med att skolverket och utbildningsnämnden tagit fram kvalitetsindikatorer.

Kommunfullmäktige beslutade i oktober år 2005 att slopa kravet på särredovisning av kostnaderna för åtgärderna för barn i behov av särskilt stöd. I ärendet anges att det kvalitetssystem för de pedagogiska verksamheterna och nyckeltalsärendet som fullmäktige antog under våren 2005 förtydligar såväl den ekonomiska som den kvalitativa uppföljningen på nämndnivå. Därmed behövs inte längre en ekonomisk särredovisning av kostnaderna för vidtagna åtgärder för barn i behov av särskilt stöd. Däremot ska enheterna i kvalitetsredovisningen redogöra för vilka metoder och insatser som genomförts för de barn som har behov av särskilt stöd.

#### *Revisionskontorets synpunkter*

Revisionskontoret bedömer att staden kan mista väsentlig information när det gäller omfattningen av de ekonomiska resurser som stadsdelsnämndernas fördelar till elever i behov av särskilt stöd.

Kommunfullmäktiges beslut om att inte styra stadsdelsnämnderna genom krav på särredovisning och ekonomisk uppföljning för verksamheten innebär att staden inte får någon samlad bild av kostnadsutvecklingen när det gäller elever i behov av särskilt stöd. Revisionskontoret bedömer därmed att det kan vara svårt att säkerställa att staden har en helhetssyn när det gäller denna verksamhet.

## **4.5 Stadens rutiner och system för kvalitetsarbete**

Enligt stadens kvalitetsarbete bedrivs ansvaret för de pedagogiska verksamheterna på tre nivåer. Ytterst ansvarig är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som utgör den stadsövergripande nivån. På nämndnivå delas ansvaret mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden. Enhetsnivån utgörs av förskolor, skolor och utbildningssamordnare med rektor eller chef som ytterst ansvarig.

### **Styrdokument, mål och åtaganden**

De pedagogiska verksamheterna styrs av nationella mål i skollag, läroplaner och kursplaner. Stadens mål för de pedagogiska verksamheterna utgår från de nationella målen och återfinns i stadens budget. Kommunfullmäktige fastställde i september år 2004 en ny Skolplan för Stockholms stad och en Strategi för elevhälsa för grundskolan.

### ***Överenskommelse om samverkan mellan kommunerna i Stockholms län och landstinget***

Kommunerna i Stockholms län beslutade redan år 2002 om ett gemensamt arbete för att samordna insatserna för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd. Samarbetet finns dokumenterat i en gemensam policy med riktlinjer BUS, Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd från såväl kommunen som landstinget. Överenskommelsen har vid flera tillfällen förlängts och gäller för närvarande till och med år 2008.

**Tidigare granskning** visade att de flesta stadsdelsnämnder påbörjat arbetet, om än i mindre omfattning, för att samordna resurserna för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd. Revisorerna bedömde det som nödvändigt att stadsdelsnämndernas arbete för att öka samverkan med landstinget intensifierades.

### ***Kompetensfondens projekt***

Kommunfullmäktige fattade under år 2003 beslut om att reservera medel för att inrätta en s k ”kompetensfond”. Fonden ska ge möjlighet till kompetensutveckling och utveckling av metoder och system för att säkra en god kompetensförsörjning. Inom ramen för Kompetensfondens uppdrag har personal- och kvalitetsutskottet fattat beslut att bevilja 4,5 mnkr för utbildning och samverkan kring BUS-policyn.

Projektets övergripande mål är att *bidra till att skapa kunskapsmässiga förutsättningar* hos personal i staden och landstinget, för att överenskommelsen om BUS-policyn ska kunna förverkligas. Projektets har brutits ner i olika delmål:

- personal inom staden och landstinget, som arbetar enligt BUS-policyn, ska ha en övergripande kunskap om varandras verksamhetsområden och de olika regelverk som styr arbetet
- genom information och utbildning öka samverkan, inom staden men också mellan staden och landstinget i syfte att underlätta för BUS-policyn samt
- genom information och utbildning öka och bidra till en samsyn, inom staden men också mellan staden och landstinget, vad gäller behovet av en funktionsbunden organiserad samverkan för att åstadkomma gemensamma intressen.

Utbildningen innefattar samtliga stadsdelar och vänder sig till chefer, handläggare, utredare, behandlare och pedagoger som arbetar med barn och ungdom som berörs av BUS-policyn. Utbildningen omfattar tre dagar och ca 30 deltagare per förvaltning deltar.

Vid granskningstillfället, i november 2005 hade nio av stadens arton stadsdelsförvaltningen genomfört utbildningen. Det finns en tidplan för resterande förvaltningar under 2006 och samtliga utbildningsaktiviteter följer fastställd tidplan och beräknas vara genomförda i oktober samma år.

I de intervjuer som revisionskontoret genomfört med rektorer och verksamhetschefer har flera sagt sig vara positiva till utbildningen, framförallt den del

av utbildningen där personal från den egna förvaltningens informerar varandra om hur de arbetar när det gäller att ge stöd och råd, ansvarsfördelning etc.

*Revisionskontorets synpunkter:*

Enligt revisionskontorets uppfattning är kompetensfondens utbildningsinsatser av stor betydelse för att öka samverkan mellan såväl Stockholms stad och landstinget som mellan stadsdelsnämndernas olika verksamhetsområden. Revisionskontoret rekommenderar stadsdelsnämnderna att upprätta handlingsplaner eller liknande för att på så sätt redovisa på vilket sätt detta arbete ska genomföras och följas upp.

## 5 Uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder

För att följa upp tidigare granskning och bedöma om skolenheterna förbättrat formerna för redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder samt hur resurserna fördelas har revisionskontoret ställt samman en enkät som samtliga stadsdelar har besvarat. Enkäten har samma utformning som vid tidigare granskning men anpassats efter de förändringar som genomförts i staden sedan granskningen år 2003.

Enkäten är indelad i fyra block/ämnesområden:

- former för skolenheternas redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder
- dialog
- gemensam policy för landstinget och kommunerna i Stockholms län, BUS,
- resursfördelningen

För varje block/ämnesområde har kontrollmål upprättats som till grund för revisionskontorets påståenden. Kontrollmålen redovisas i den fortsatta rapporten med kursiv stil under respektive block/ämnesområde.

Enkäten omfattar totalt 28 påståenden som kompletterats med möjligheter till egna kommentarer.

För varje påstående har stadsdelarna markerat grad av instämmande, från stämmer till avståndstagande, stämmer inte alls samt vet ej/ingen åsikt. Revisionskontoret har träffat ett par verksamhetschefer inom barn- och ungdom och diskuterat enkätresultatet. Dessutom har intervjuer genomförts med 8 rektorer vid fyra olika stadsdelsförvaltningar för att verifiera och följa upp enkätsvaren.

## 5.1 Former för skolenheternas redovisning av uppföljning och utvärdering av beslutade åtgärder

*Varje skola ska utifrån skolplan, läroplaner och kursplaner upprätta en verksamhetsplan som bl. a innehåller åtagande kvalitetsgarantier och utvärderingsbara mål. I skolenheternas ansvar ingår också att löpande följa upp och utvärdera sina verksamheter. Brukarundersökningar ingår som ett led i deras kvalitetsutvecklingsarbete.*

I nämndernas yttranden över revisionsrapporten framgår att förvaltningarna behövde finna former och modeller för uppföljning och rapportering till nämnderna av hur stödet till elever i behov av särskilt stöd hade använts och vilka resultat som hade uppnåtts. Stadsövergripande nyckeltal framfördes bland annat som förslag på en sådan modell.

**Uppföljningen** av enkätsvaren visar att skolenheterna har mål för elever i behov av särskilt stöd och att dessa mål i huvudsak är konkreta och att medarbetarna får en tydlig bild av vad som ska utföras. Jämfört med tidigare granskning redovisar skolenheterna i större grad att de har åtaganden för sina elever i behov av särskilt stöd och inom de flesta skolenheter har åtaganden konkretiserats i individuella åtgärdsprogram/handlingsprogram. Alla stadsdelar utom en anser att beslutade åtgärder genomförs. Åtgärdsprogrammen följs upp av skolenheterna tillsammans med elever och föräldrar. Däremot är det fortfarande långt ifrån alla skolenheter som följer upp sina åtaganden mot tilldelade ekonomiska resurser vilket kan bero på att förvaltningarna i stor utsträckning, enligt enkätsvaren, inte har fungerande verktyg (system, rutiner) som stöd i uppföljningsarbetet.

**Uppföljningen** visade också att skolenheterna i femton stadsdelar utformat kvalitetsgarantier för elever i behov av särskilt stöd, jämfört med elva stadsdelar vid den tidigare granskningen.

### *Revisionskontorets synpunkter*

Revisionskontorets intervjuer stämmer väl överens med enkätsvaren och rektorerna lyfter särskilt fram att åtgärdsprogram upprättas i samråd med specialpedagog, lärare, elev och föräldrar och att dessa följs upp enligt fastställd tidplan som finns i överenskommelsen.

## 5.2 Dialog

*För att utveckla en verksamhet som ger ett effektivt stöd till barn i behov av särskilt stöd krävs en dialog om arbetssätt och metoder. Dialogen ska föras på olika nivåer inom organisationen samt med brukarna.*

I **uppföljningen** svarade fjorton stadsdelar att det stämmer helt eller ganska bra att det finns en dialog mellan nämnd och förvaltningsledning vilket är en förbättring jämfört med **tidigare** granskning (elva stadsdelar).

**Tidigare granskning** visade att det i stor utsträckning saknades en dialog mellan nämnden och skolenheterna. **Uppföljningen** visar att denna dialog har förbättrats men att det fortfarande saknas en dialog med nämnden i åtta stadsdelar i jämförelse med tretton stadsdelar år 2003.



Dialogen mellan förvaltningsledning och skolenheten fungerade tillfredsställande vid **tidigare granskning** och har enligt enkätsvaren vidareutvecklats inom samtliga stadsdelsförvaltningar.

Av intervjuerna framgick också att i de fall stadsdelsnämnden har en dialog med skolledningen uppfattas detta mycket positivt då nämnden informeras om olika skolfrågor.

#### *Revisionskontorets synpunkter*

Revisionskontoret konstaterar att ett antal stadsdelsnämnder fortfarande saknar en nära dialog med skolenheterna. Dessa stadsdelsnämnder rekommenderas att finna former för en sådan dialog

### **5.3 Samverkansavtal, gemensam policy med landstinget och kommunerna i Stockholms län**

#### **Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd från såväl kommunen som landstinget, "BUS"**

*Sedan år 2002 har kommunerna i Stockholms läns landsting beslutat om ett gemensamt arbete för att samordna insatserna för barn och ungdomar i behov av särskilt stöd. Samarbetet finns dokumenterat i en gemensam policy med riktlinjer BUS, Barn och ungdomar som behöver särskilt stöd från såväl kommunen som landstinget. Avtalet har förlängts och gäller för närvarande till och med år 2008.*

**Tidigare granskning** visade på ett svagt intresse från stadsdelsförvaltningarna och endast i mindre omfattning hade förvaltningarna och landstinget påbörjat någon form av samverkan eller på annat sätt kontaktat varandra. I nämndernas yttranden över revisionsrapporten påtalades att det var angeläget att samarbetet med Stockholms läns landsting förbättrades för barn och ungdomar med de svåraste problemen.

**I uppföljningen** framgår av enkätsvaren att stadsdelsförvaltningarna samverkan med landstinget ökar, om än långsamt. Drygt hälften av förvaltningarna anser att de har samordnat resurser och kompetens med landstinget för att kunna erbjuda resurser till elever med särskilda behov. Detta är ungefär samma resultat som tidigare granskning från år 2003.

I genomförda intervjuer framgår också att arbetet med samverkan inte kommit särskilt långt på skolenheterna. Flera av de intervjuade skolledarna har deltagit i kompetensfondens utbildning kring samverkan med landstinget och anser att utbildningen kan vara en bra investering för att stödja och hjälpa barn/elever.

#### *Revisionskontorets kommentarer:*

Revisionskontorets bedömer att det är angeläget att BUS-policyn d v s överenskommelsen mellan staden och landstinget efterföljs och att stadsdelsnämnderna initierar kontakter som snarast ger förutsättningar för en faktisk samverkan.

## 5.4 Resursfördelningssystem

*Under år 2005 har ett nytt system för medelstilldelning till stadsdelsnämnderna för elever i behov av särskilt stöd, utan utvecklingsstörning, införts i staden. De viktigaste förändringarna i det nya resursfördelningssystemet för grundskolan är att schabloner med åldersrelaterade grundbelopp har utökats, lika för alla stadsdelsnämnder och tilläggsbelopp, olika för varje stadsdelsnämnd beroende på socioekonomiska förhållanden. Utifrån kommunfullmäktiges tilldelade resurser beslutar nämnderna hur stor andel av resurserna som ska fördelas till elever i behov av särskilt stöd.*

Stadsdelarna är, enligt enkätsvaren, eniga om att fördelningssystemet ställer krav på en effektiv resursanvändning.

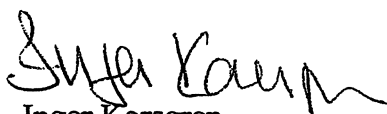
Det finns, liksom i den tidigare granskningen, skilda uppfattningar om tydligheten i hur grundbeloppet, schablonen, kan användas när det gäller elever i behov av särskilt stöd. I jämförelse med tidigare granskning anser nu elva stadsdelar att det är tydligt hur grundbeloppet ska användas medan fyra stadsdelar anser att det är otydligt. Tre stadsdelar har svarat att de inte vet eller har inte alls besvarat frågan.

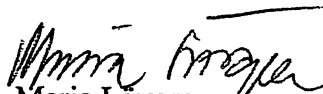
Av svaren framgår att nio stadsdelar fördelar delar av tilläggsbeloppet till elever i behov av särskilt stöd efter särskild prövning på central förvaltningsnivå. Tre stadsdelar fördelar hela tilläggsbeloppet efter särskild prövning på central nivå medan sex stadsdelar har svarat att de inte valt någon av dessa modeller.

De allra flesta stadsdelarna har svarat att de har möjligheter att följa upp hur de ekonomiska resurserna för elever i behov av särskilt stöd har använts.

### *Revisionskontorets synpunkter*

Stadsdelsnämnderna tillämpar fortfarande olika modeller för resursfördelning till skolenheterna. Flertalet nämnder anser att de har möjligheter att följa upp hur de ekonomiska resurserna används. Några undantag finns, och dessa nämnder rekommenderas att ta fram ett tillfredsställande uppföljningssystem.

  
Inger Korsgren  
Revisor

  
Maria Lövgren  
Enhetschef