

Tjänsteutlåtande

Kultur – och utbildningsförvaltningen

Till Kultur- och utbildningsnämnden

Datum 2014 02 25

Dnr KUN 2013/0134 - 007 (2)

Redogörelse över åtgärder med anledning av granskning av elevers rätt till särskilt stöd

Sammanfattning

Kommunens förtroendevalda revisorer önskar en redogörelse från Kultur- och utbildningsnämnden och Produktionsstyrelsen över vilka åtgärder som avses vidtas utifrån genomförd granskning av elevers rätt till särskilt stöd.

Beslutsförslag

Kultur- och utbildningsnämndens beslut

Kultur- och utbildningsnämnden antar kultur- och utbildningsförvaltningens svar daterat 2014 02 18 angående granskning av elevers rätt till särskilt stöd som sin egen. Svaret lämnas till kommunens förtroendevalda revisorer.

Bakgrund

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida Kultur- och utbildningsnämnden samt Produktionsstyrelsen genom styrning och uppföljning säkerställer att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd.

Revisorerna har översänt rapporten till Kultur- och utbildningsnämnden och Produktionsstyrelsen och önskar en redogörelse över vilka åtgärder som avses vidtas avseende de brister som iakttagits i granskningen. Svaret ska vara revisorerna tillhanda senast den 28 februari 2014. Förvaltningarna har haft gemensamma diskussioner kring rapporten men respektive nämnd svarar för sig.

Förvaltningens slutsatser

Kultur- och utbildningsförvaltningen har formulerat ett svar utifrån de rekommendationer som framförs i revisionsrapporten. Förvaltningen välkomnar en utomstående granskning av det särskilda stödet som underlag för förbättringsåtgärder, men bedömer att det finns allvarliga brister i rapportens kvalitet och har därför, förutom svar på rekommendationerna, bifogat synpunkter angående rapporten i svaret till revisorerna. Förvaltningen föreslår att Kultur- och utbildningsnämnden antar förvaltningens svar som sitt eget och överlämnar det till revisorerna.

Bilagor

1. Svar angående granskning av elevers rätt till särskilt stöd, Kultur- och utbildningsförvaltningen 2014 02 18
2. Revisionsrapport 2014 12 10



Björn Moe
förvaltningschef



Kerstin Johansen
sakkunnig

Expedieras

Datum 2014 02 18
Ärende/nr KUN 2013/0134

Till
Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer

Svar angående granskning av elevers rätt till särskilt stöd

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida Kultur- och utbildningsnämnden samt Produktionsstyrelsen genom styrning och uppföljning säkerställer att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd. Rapporten färdigställdes 2013-12-05.

Sammanfattningsvis instämmer vi med vikten av att säkerställa barns och elevers rätt till stöd för att nå målen i utbildningen och ser positivt på en granskning av området som stöd för gemensamma utvecklingsinsatser.

Synpunkter på rapporten

Området som granskas är av stort intresse för både medborgare, förtroendevalda och tjänstemän och en opartisk och professionell granskning är därför angelägen och kan utgöra ett stöd i det fortsatta förbättringsarbetet.

Enligt kultur – och utbildningsförvaltningens bedömning finns tyvärr brister i rapportens kvalitet. Förvaltningen konstaterar att rapporten innehåller ett flertal felaktiga slutsatser och beskrivningar. Till exempel i avsnitten om tilläggsbelopp, resursfördelning, skolpengens utveckling, särskilda undervisningsgrupper och uppföljning. Det framgår heller i rapporten när en åsikt, faktauppgift eller slutsats avser verksamhet inom Produktionsstyrelsen eller Kultur- och utbildningsnämnden. Begreppet ”centralt” används till exempel utan att man definierar om det avser gemensam resurs inom produktionen eller en fri nyttighet för samtliga skolor/elever i kommunen utöver skolpeng som finansieras utanför skolpengen. ”Nämnderna” uppges också ha fört fram synpunkter trots att inga politiker blivit intervjuade.

Vi kan vidare konstatera att utredarna enligt vårt sätt att se det, gjort felaktiga tolkningar av skollagen avseende var huvudmannaskapet ska ligga, en tolkning som inte heller överensstämmer med Skolverkets uttalanden.

Förvaltningens påpekanden av faktafel som lämnades i samband med faktagranskningen har enligt vår bedömning inte beaktats i tillräcklig omfattning.

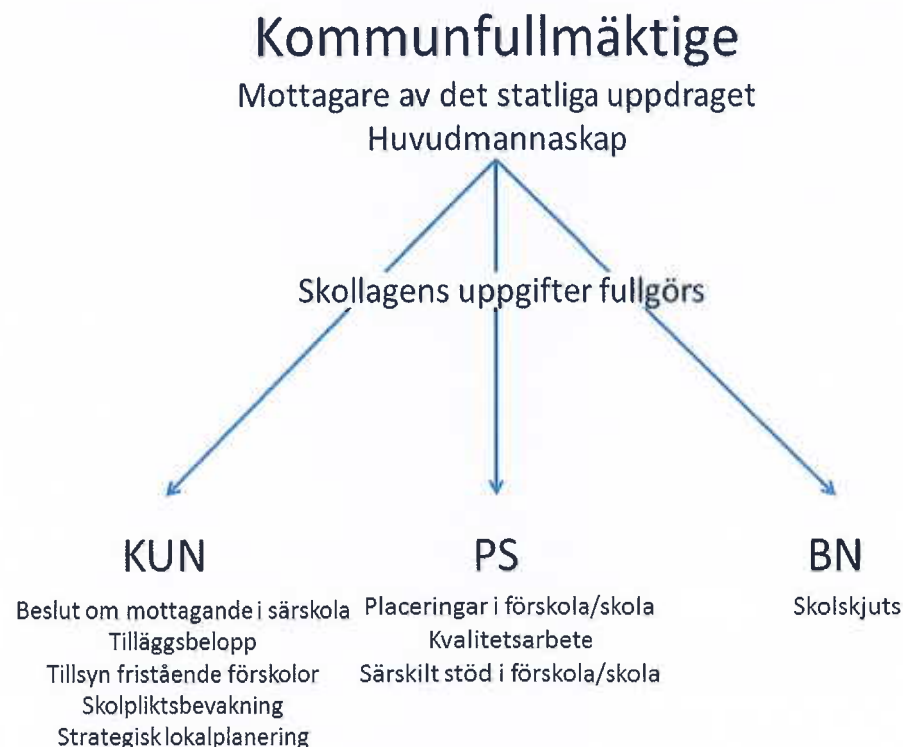
Redogörelse för åtgärder utifrån revisorernas rekommendationer

En del av rekommendationerna ligger inte inom nämndernas möjlighet att besluta om och nämnderna är beroende av att få bra förutsättningar från huvudmannen (Kommunfullmäktige) för att kunna fullgöra sina uppdrag. Frågor kring resursernas storlek, reglementen och övergripande organisation är faktorer som bidrar till sådana förutsättningar och i sin tur till ett gott samarbete mellan nämnderna.

1. Tydliggöra var huvudmannaskapet ligger, vad detta ansvar innebär samt tydliggöra roll- och ansvarsfördelning mellan nämnderna

Kultur – och utbildningsnämnden instämmer med behovet av att förtydliga huvudmannafrågan samt att tydliggöra vad detta ansvar innebär. Att avgöra var huvudmannaskapet ligger åvilar dock inte kommunala nämnder. Tolkningen av huvudmannaskap enligt skollagen görs av staten (Skolverket). Det är däremot upp till Kommunfullmäktige att förtydliga ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna genom reglementen. I kommunen pågår ett övergripande arbete med kommunens styrmodell som omfattar ett förtydligande av styrdokument och uppdrag för de olika nämnderna.

Schematisk bild över ansvarsfördelning och uppgifter enligt skollagen.



* Bilden ovan är en uttolkning av huvudmannabegreppet i Skolverkets rapport 362/2011

Det finns även ett forum för samverkan mellan produktionsförvaltningen och kultur – och utbildningsförvaltningen, Solbrännegruppen, som syftar till att tydliggöra roller och ansvar.

2. Utforma en skriftlig överenskommelse om vad beställningen av den lagstadgade verksamheten medför

Uppdrag och ansvar av lagstadgad verksamhet regleras i skollagen. Med begreppet beställning avses i kommunens reglementen ett avgränsat uppdrag från Kultur – och utbildningsnämnden till Produktionsstyrelsen avseende särskilda satsningar. Beställningar avser till exempel öppen förskola och språkförskola, verksamhet som man efter politiska beslut önskar erbjuda kommunens medborgare. Finansiering sker i dessa fall utöver ordinarie skolpeng.

Beställningar avser alltså inte lagstadgad verksamhet som grundskola, fritidshem och särskola. I det gemensamma samverkansforumet ”Solbrännangruppen”, där tjänstemän och politiker ingår, pågår ett arbete kring ansvarsfördelning mellan nämnderna utifrån reglementen som kan definieras som en överenskommelse avseende uppdrag, roller och ansvar. Detta kommer att dokumenteras och kommuniceras.

3. Upprätta former för samverkan och kommunikation i syfte att skapa förtroende för varandra

Det finns olika samverkansformer på tjänstemannanivå, till exempel utförarmöten, utvecklingsråd, tillfälliga arbetsgrupper/referensgrupper i olika frågor, BUS möten, träffar med socialtjänst samt samverkan mellan produktionen och förvaltningen.

4. Säkerställa att huvudmannen genomför ett systematiskt kvalitetsarbete samt att det systematiska kvalitetsarbetet på enheterna dokumenteras av enheterna

I dag åvilar det Produktionsstyrelsen enligt reglementet att regelbundet lämna Kultur – och utbildningsnämnden samt Vård - och omsorgsnämnden uppgift om uppfyllelsen av nationella och kommunala mål, resultat, tillgänglighet, kvalitet och resursutnyttjande samt det ekonomiska utfallet under löpande budgetår.

Kultur- och utbildningsnämnden har en uppföljnings- och utvärderingsplan, som anger de nyckeltal och övriga resultat - och kvalitetsmått som nämnden efterfrågar. mål och läroplanens områden. Kultur – och utbildningsnämndens uppföljning är beroende av att det genomförs, dokumenteras och överlämnas

resultat och kvalitetsrapporter från det systematiska kvalitetsarbetet inom produktionen.

Kultur- och utbildningsnämnden har av Kommunfullmäktige fått i särskilt uppdrag att under 2014 ta fram en modell för uppföljning avseende samband mellan resursåtgång, prestation, resultat samt effekter för både skolor och förskolor.

Skolinspektionen genomför under våren 2014 en regelbunden tillsyn i Österåkers kommun. Inspektionens beslut innehåller en beskrivning av eventuella brister och krav på åtgärder, vilket kommer att vara ett stöd i det fortsatta kvalitetsarbetet i kommunen.

5. Se över resursfördelning och organisation i syfte att säkerställa att rektorer och förskolechefer ges rimliga förutsättningar att uppfylla sitt åtagande enligt skollagen gentemot elever i behov av särskilt stöd.

Beslut om övergripande organisation och resursfördelning inklusive nivåerna på barn - och skolpeng ligger på Kommunfullmäktige och i praktiken Kommunstyrelsen. Ca 91 procent av Kommunfullmäktiges skol- och förskolebudget läggs ut direkt i peng.

Resterande medel utgörs av viktade resurser för att öka likvärdigheten, tilläggsbelopp till skolor inom och utanför kommunen samt beställningar och särskilda satsningar. Kultur – och utbildningsnämnden har inga ytterligare medel till förfogande än de som tillförs i den årliga budgeten från Kommunfullmäktige.

Produktionsstyrelsen, liksom de fristående verksamheterna, förfogar över den skolpeng som genereras av barn och elever i enheterna och eventuella övriga intäkter som statsbidrag osv. Produktionsstyrelsen har befogenhet att själva besluta om den interna fördelningen, och att bedöma vilka medel som kan avsättas för t ex ledningsresurser, buffert för särskilt stöd eller andra internt övergripande insatser.



Björn Moe
förvaltningschef

Revisionsrapport

Elevers rätt till särskilt stöd Österåkers kommun

*Joanna Hägg
Samir Sandberg*

December 2013

2013-12-05

Samir Sandberg

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2.	Inledning.....	5
2.1.	Bakgrund	5
2.2.	Revisionsfråga och revisionsmetod.....	5
2.3.	Metod.....	6
2.4.	Avgränsning.....	7
3.	Granskningsresultat.....	8
3.1.	Riktlinjer, rutiner och ansvarsfördelning.....	8
3.1.1.	Ansvarsfördelning mellan nämnderna	8
3.1.2.	Rektors/förskolechefs roll	9
3.1.3.	Riktlinjer och rutiner	10
3.1.4.	Kommentarer och bedömningar.....	10
3.2.	Organisation och resursfördelning.....	11
3.2.1.	Organisation av elevhälsan	11
3.2.2.	Särskilda undervisningsgrupper	12
3.2.3.	Resursfördelning.....	12
3.2.4.	Tilläggsbelopp	13
3.2.5.	Kommentarer och bedömningar.....	14
3.3.	Kompetens.....	15
3.3.1.	Kommentarer och bedömningar.....	16
3.4.	Samverkan	16
3.4.1.	Kommentarer och bedömningar.....	17
3.5.	Nämnder och styrelser kan följa arbetet	17
3.5.1.	Kommentarer och bedömningar.....	19

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida kultur- och utbildningsnämnden samt produktionsstyrelsen genom styrning och uppföljning säkerställer att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd.

Revisionsfrågan som ska besvaras är:

- **Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden och Produktionsstyrelsen genom styrning och uppföljning att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd?**

Efter genomförd granskning är vår bedömning att kultur- och utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar avseende granskningens kontrollmål:

- **Det finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner/ansvarsfördelning för att tidigt uppmärksamma, utreda, dokumentera och tillgodose samt följa upp behov av särskilt stöd för elever som har svårigheter i skolarbetet**

Vår bedömning att det saknas en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan nämnderna. Inte heller ansvarsfördelningen mellan produktionsstyrelsen och rektorerna är enligt vår bedömning inte ändamålsenlig. Vi bedömer dock att riktlinjer och rutiner ger ändamålsenligt stöd.

- **Resursfördelning och organisation för att tillgodose barn/elevs rätt till särskilt stöd är ändamålsenliga**

Vi bedömer att kommunens organisation och resursfördelning baseras på skollagens intentioner, till exempel rektors självbestämmande och inkludering. Dock bedömer vi att det inte säkerställs att rektor har organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att omprioritera inom ramen för den befintliga verksamheten. Sammantaget bedömer vi således att kommunens organisation och resursfördelning för att tillgodose elevers rätt till särskilt stöd inte fullt ut är ändamålsenlig.

- **Ändamålsenlig kompetens finns för att tillgodose behoven**

Sammantaget bedömer vi att ändamålsenlig kompetens finns att tillgå i kommunen. Dock finns en risk för att omfattningen på den tillgängliga kompetensen inte fullt ut räcker till för att tillgodose de behov som finns, vilket kan leda till att kompetensen inte alltid används ändamålsenligt.

- **Samverkan med socialtjänst, berörda vårdgivare, mellan skolformer och skolenheter är ändamålsenlig**

Sammantaget bedömer vi att samverkan inom kommunen inte fullt ut är ändamålsenlig, särskilt inte mellan ansvariga nämnder/styrelser. Vi bedömer att det är nödvändigt att samverkan och samarbete i kommunen ges struktur och förutsättningar att kunna fungera. Samverkan mellan skolformer, med andra vårdgivare samt med socialtjänsten bedöms fungera tillfredställande.

- **Arbetet med elevers rätt till särskilt stöd utvärderas av rektor och på det sättet identifieras förbättringsområden**

Vi bedömer att rektorer utvärderar arbetet med elevers rätt till särskilt stöd, men att dokumentation och spridning av denna kunskap utanför den egna enheten kan utvecklas.

- **Nämnd/styrelse kan på ett tillförlitligt sätt följa arbetet per enhet och över tid**

Vi bedömer att nämnd/styrelse inte på ett ändamålsenligt sätt kan följa arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Det saknas såväl uppföljning inom området elever i behov av särskilt stöd som en samlad helhetssyn i frågan.

Vi rekommenderar kultur- och utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen att:

- Tydliggöra var huvudmannaskapet ligger och vad detta ansvar innebär. Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning mellan nämnderna.
- Utforma en skriftlig överenskommelse om vad beställningen av den lagstadgade verksamheten medför.
- Upprätta former för samverkan och kommunikation, i syfte att skapa förtroende för varandra.
- Säkerställa att huvudmannen genomför ett systematiskt kvalitetsarbete samt att det systematiska kvalitetsarbetet på enheterna dokumenteras av enheterna.
- Se över resursfördelning och organisation i syfte att säkerställa att rektorer och förskolechefer ges rimliga förutsättningar att uppfylla sitt åtagande enligt skollagen gentemot elever i behov av särskilt stöd.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Enligt skollagen (SFS 2010:800) ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver för att utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt, enligt utbildningens mål. Om det befaras att en elev inte kommer att kunna nå de kunskapsmål som minst ska uppnås, är berörd personal skyldig att anmäla detta till rektor. Om utredning visar att eleven är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd. Ett åtgärdsprogram ska upprättas. Rektors beslut om åtgärdsprogram får överklagas till Skolverkets överklagandenämnd. Förvaltningslagens bestämmelser om handläggning i de ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda ska tillämpas.

Särskilt stöd ska enligt skollagen ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. Undantag medges vid särskilda skäl. Skolinspektionen framhåller (2009) vikten av fördjupad kartläggning och bedömning innan man fattar beslut om särskiljande lösningar, likaså att dessa noggrant följs upp och analyseras.

Särskilt stöd och åtgärdsprogram är bland de vanligaste kritikområdena inom Skolinspektionens regelbundna tillsyn samt vid anmälningsärenden. Ofta kritiseras standardlösningar som inte utgår från den enskilde elevens behov. Huvudmannen för utbildningen ansvarar för att kommunens alla elever erbjuds likvärdiga förutsättningar. Skollagen anger att en strävan för huvudmannen ska vara att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra denna granskning.

2.2. Revisionsfråga och revisionsmetod

Revisionsfrågan som ska besvaras är:

Säkerställer Kultur- och utbildningsnämnden och Produktionsstyrelsen genom styrning och uppföljning att skolorna arbetar på ett ändamålsenligt sätt avseende barn/elever i behov av särskilt stöd?

Granskningen baseras på följande revisionskriterier:

- Det finns ändamålsenliga riktlinjer/rutiner/ansvarsfördelning för att tidigt uppmärksamma, utreda, dokumentera och tillgodose samt följa upp behov av särskilt stöd för elever som har svårigheter i skolarbetet.
- Resursfördelning och organisation för att tillgodose barn/elevers rätt till särskilt stöd är ändamålsenliga
- Ändamålsenlig kompetens finns för att tillgodose behoven.

- Samverkan med socialtjänst, berörda vårdgivare, mellan skolformer och skolenheter är ändamålsenlig.
- Arbetet med elevers rätt till särskilt stöd utvärderas av rektor och på det sättet identifieras förbättringsområden.
- Nämnd/styrelse kan på ett tillförlitligt sätt följa arbetet per enhet och över tid

2.3. Metod

Granskningen genomfördes via dokumentstudier samt intervjuer. Följande funktioner/personer har intervjuats:

- Verksamhetschef förskola och verksamhetschef grundskola, produktionsförvaltningen
- Sakkunnig elevstöd, kultur- och utbildningsförvaltningen
- Sakkunnig utbildning och sakkunnig förskola, kultur- och utbildningsförvaltningen
- Tre rektorer och två förskolechefer
- Elevhälsorepresentanter (fyra st.)

Följande dokument har inhämtats:

- Reglemente för Kultur- och utbildningsnämnden, ÖFS 2013:15
- Reglemente för Produktionsstyrelsen, ÖFS 2013:16
- Tjänsteutlåtande *Särskilt stöd – finansiering utöver grundbelopp*, Kultur- och utbildningsförvaltningen, 2012-03-29.
- *Information om bedömningsgrunder för tilläggsbelopp för särskilt stöd fr.o.m. 1 juli 2012*, Kultur- och utbildningsnämnden, 2012-04-17.
- PM, *Avveckling av ESU – fördelning av resurser och ansvar från 1 juli 2012, beslut i KF 11 april 2011*, kultur- och utbildningsförvaltningen, 2011-02-18.
- PM, *Enheten för stöd och utveckling (ESU)*, produktionsförvaltningen, 2011-02-02
- Gemensamma blanketter och mallar för elevhälsoarbetet samt en schematisk arbetsgång i arbetet med elever i behov av särskilt stöd.
- Tre uppföljningar av de särskilda undervisningsgrupperna, 2013.

2.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta kultur- och utbildningsnämnden samt produktionsstyrelsen. Granskningen avgränsas till förskola och grundskola.

3. Granskningsresultat

Nedan redogörs för de iakttagelser som har gjorts under granskningen. Iakttagelser från intervjuer kompletteras med styrdokument och andra observationer. Österåkers kommun är organiserad i en så kallad beställar-/utförarorganisation.

3.1. Riktlinjer, rutiner och ansvarsfördelning

3.1.1. Ansvarsfördelning mellan nämnderna

Med undantag för själva driften ansvarar kultur- och utbildningsnämnden för verksamhet reglerad i skollagen (SFS 2010:800).¹ Kultur- och utbildningsnämnden ansvarar enligt reglementet för att regelbundet följa upp och dokumentera uppfyllelsen av såväl nationella som kommunala mål samt kvalitet och resursutnyttjande. Kultur- och utbildningsnämnden har även ett särskilt ansvar gentemot produktionsstyrelsen som avser att ansvara för upprättande av övergripande mål samt uppföljning av verksamhet.

Kultur- och utbildningsnämndens ansvar inom särskilt stöd utgörs av fördelning av ekonomiska resurser samt uppföljning. Kultur- och utbildningsnämnden har enligt intervjuade tjänstemän inte inflytande över skolans organisation, kompetens eller åtgärder. De saknar en sammantagen bild över antalet barn i behov av särskilt stöd, utöver de elever som har berättigats tilläggsbelopp. I intervjuer med kultur- och utbildningsförvaltningen uppges att de varken har mandat eller resurser att följa upp produktionsförvaltningen och säkerställa att rätt stöd ges till rätt elever på ett resurseffektivt vis. Förvaltningen anser att huvudmannskapet är delat mellan kultur- och utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen.

Driften av kommunalt bedriven verksamhet reglerad av skollagen ansvarar produktionsstyrelsen för.² Produktionsförvaltningen har ingen samlad information över antalet barn i behov av särskilt stöd och kan enligt intervjuerna inte uppskatta antalet. Allt arbete sker på respektive skola. Produktionsförvaltningens verksamhetschefer uppger att de inte har något formellt ansvar för elevers rätt till stöd och kommunens elevhälsa utöver byten mellan skolformer. De ska även finnas tillgängliga för råd och diskussion om behov uppstår.

Det framgår i intervjuer att de reglementen och styrdokument som redogör för ansvarsfördelningen mellan nämnderna är otydliga. Enligt reglementet ska produktionsstyrelsen bedriva verksamheten och utforma verksamhetsplaner utifrån kultur- och utbildningsnämndens mål och verksamhetsplaner. Det framkommer dock i intervjuerna att målen är av övergripande karaktär och att verksamhetsplaner inte inhämtas. Kultur- och utbildningsförvaltningen upplever att de inte kan kontrollera skolverksamheten i kommunen och att de inte efterfrågar kvalitets- och volymuppgifter av produktionsförvaltningen.

¹ Reglemente för Kultur- och utbildningsnämnden, fastställt av Kommunfullmäktige den 17 juni 2013, KF § 5:8

² Reglemente för Produktionsstyrelsen, fastställt av Kommunfullmäktige den 17 juni 2013, KF § 5:8

Det saknas en skriftlig överenskommelse (beställning) mellan kultur- och utbildningsnämnden och produktionsnämnden gällande den lagstadgade verksamheten i vilken uppdrag och ansvar regleras.

3.1.2. Rektors/förskolechefs roll

Det framgår i intervjuer med kultur- och utbildningsförvaltningen samt med produktionsförvaltningen att rektorn på respektive skola i kommunen är suverän inom elevhälsoarbetet. Rektor ska enligt intervjuerna säkerställa att elever får det stöd de behöver inom de ekonomiska ramar de har tilldelats. Rektor ansvarar enligt kommunens interna dokument - som utgår från skollagen - för upptäckt, utredning, åtgärd, uppföljning och utvärdering. Enligt det interna dokumentet har skolan till uppgift att säkerställa att det finns tillgång till elevhälsa som kan bistå rektor i elevvårdsärenden, utredningar med mera. Enligt kommunens sammanställning av ansvar för särskilt stöd enligt skollagen innefattar rektorns roll³:

- *Ansvar för att eleverna har tillgång till elevhälsa med medicinsk- social - psykologisk - och specialpedagogisk kompetens samt SYV.*
- *Ansvar för att utreda behov av stöd om det framkommer att en elev inte når målen eller uppvisar andra svårigheter i skolsituationen.*
- *Besluta om åtgärdsprogram, samråd ska normalt ske med elevhälsan.*
- *Se till eleven får det stöd som utredningen kommit fram till (kan ej villkoras utifrån t.ex. budget, organisation eller kompetens).*

Det tydliggörs vidare i dokumentet att särskilt stöd huvudsakligen ska ges inom den ordinarie gruppen. Om det finns särskilda skäl kan stödet ges i särskild undervisningsgrupp, enskilt eller genom anpassad studiegång efter beslut av rektor. I sådant fall ska insatsen vara tidsbestämd. Skolorna utformar sitt stöd enligt rektors direktiv, vilket innebär att den exakta organisationen kan se olika ut. Rektorerna kan delegerat ansvaret för åtgärdsprogram till speciallärare, specialpedagog och talpedagog, något som många men inte alla rektorer i dagsläget gör.

Nämnderna för fram att det är rektorns ansvar att säkerställa att rätt stöd ges. Stödet ska främst ges i den ordinarie gruppen och inom ramen för skolpengen. Rektorerna har få alternativa åtgärder att sätta in och begränsad möjlighet att inhämta stöd från centralt håll.

Förskolechefens ansvar i kommunal förskola är se till att barnet ges särskilt stöd vid behov. Det framkommer i intervjuerna att såväl förskolechefer som rektorer upplever att de saknar specialpedagogiskt stöd i förvaltningsorganisationen att vända sig till. Berörda nämnder anser att arbetet med särskilt stöd är rektor och förskolechefs ansvar. Denna rollfördelning innebär att rektorer och förskolechefer upplever att de står ensamma med ansvar för arbetet utan att kunna söka stöd från någon av de berörda nämnderna. Det finns inom verksamheten en upplevelse av de inte kan säkerställa elevens rätt till särskilt stöd inom ramen för lagstiftning och givna förutsättningar. I Skollagen ges dock uttryck för att huvudmannen ska ge rektorer förutsättningar för att kunna utföra sitt uppdrag. Enligt Skollagen, bland annat 2 kap. 2§, 2 st. framgår att skolans huvudman ska utgöras av "en eller flera nämnder".

³ Ansvar för särskilt stöd enligt skollagen (SFS 2010:800), reviderad 2013-09-10.

3.1.3. *Riktlinjer och rutiner*

Kommunen har ett internt dokument benämnt "Ansvar för särskilt stöd enligt skollagen", reviderat 2013-09-10 i vilket det redogörs för ansvar och resursfördelning. Det är dock oklart var dokumentet härstammar ifrån då både kultur och utbildningsförvaltningen och produktionsstyrelsen anser att det är motparten som har skapat dokumentet. I dokumentet redogörs även för förskolechefens ansvar samt rutiner för ett elevvårdsärende. Enligt dokumentet ska en utredning i skolan utgå från en helhetssyn på eleven. Detta förutsätter medverkan från pedagogiska, specialpedagogiska, psykologiska, sociala och medicinska kompetenser i den omfattning som krävs. Åtgärder ska baseras på utredningen. Det finns gemensamma blanketter och tänkta arbetsgångar för arbetet. Detta uppfattas som positivt av de intervjuade.

Utgångspunkten i riktlinjerna är att skolan "ska anpassa sina arbetsmetoder och sin organisation så att de flesta elever ska kunna få stöd i den ordinarie gruppen eller inom enheten". Innan en elev skiljs från den ordinarie gruppen och sitt vanliga sammanhang ska andra möjligheter till stöd vara uttömda. I de fall en elev placeras i en särskild undervisningsgrupp ska stödet vara tidsbegränsat.

3.1.4. *Kommentarer och bedömningar*

Det kan konstateras att ansvarsfördelningen är otydlig mellan produktionsstyrelsen och kultur- och utbildningsnämnden. Detta medför bland annat att tydliga uppföljningar av arbetet saknas samt att ingen av nämnderna har ett helhetsperspektiv på verksamheten. Varken produktionsstyrelsen eller kultur- och utbildningsnämnden uppfattar att de är huvudman för verksamheten. I vår bedömning är detta inte acceptabelt och värt att särskilt notera.

Trots att varken produktionsstyrelsen eller kultur- och utbildningsnämnden anser att de är huvudman uppfattar vi, enligt nämndernas reglementen, att det övergripande ansvaret och huvudmannaskapet ska tolkas vara kultur- och utbildningsnämndens. Eftersom det saknas en annan överenskommelse eller tydlig delegering av huvudmannaskapet är det enligt vår uppfattning kultur- och utbildningsnämnden ansvarig i sin roll som huvudman.

Under faktagranskningen av denna rapport har kultur- och utbildningsförvaltningen överlämnat dokumentet "Ansvarsfördelning för beslut enligt skollagen" som tydliggör ansvarsfördelningen mellan kultur- och utbildningsnämnden och produktionsstyrelsen. Dokumentet är reviderat 2013-11-08. I detta beskrivs kommunfullmäktige som huvudman. Enligt skollagen måste dock huvudmannaskapet finnas hos en eller flera nämnder. Kommunfullmäktige är inte att betrakta som en nämnd. Dokumentet har också enligt produktionsförvaltningen varit föremål för många diskussioner och förvaltningarna är inte överens om lydelsen i alla stycken. Dokumentet är inte heller antaget av produktionsstyrelsen. Vi uppfattar att den delegation avseende huvudmannaskap som finns från kommunfullmäktige återfinns i nämndernas reglementen.

Vi kan vidare konstatera att det finns stöd av riktlinjer och rutiner för arbetet med elever i behov av särskilt stöd inom produktionsförvaltningen. Vi ser det som särskilt positivt att det finns gemensamma mallar och direktiv för utredning.

Sammantaget är vår bedömning att det saknas en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan nämnderna. Även ansvarsfördelningen mellan produktionsstyrelsen och rektorerna är enligt vår bedömning inte ändamålsenlig. Vi bedömer dock att riktlinjer och rutiner ger ändamålsenligt stöd.

3.2. Organisation och resursfördelning

Den 1 juli 2011 förändrades organisation och ansvar för elevstödet i kommunen. Enheten för särskilt stöd och utveckling (ESU) avvecklades efter en utredning och resurser och ansvar omfördelades.⁴ Ansvaret för vissa myndighetsbeslut och vissa anslagsfinansierade kommunövergripande verksamheter flyttades till kultur – och utbildningsnämnden. Övriga resurser som tidigare utförts inom ESU fördelades ut som en förstärkning av grundbeloppet, enligt uppgift från förvaltningarna. Varje enhet gavs mandat att själv fatta beslut om kompetens och insatser som krävs för nå upp till skollagstiftningens krav.

I utredningen framgick även att en förutsättning för avvecklingen var att ett centralt stöd skapades inom produktionsförvaltningen. Detta har inte gjorts utan det stöd som idag finns är placerat ute på skolorna.

Inom förskolan ansvarar avdelningens personalgrupp för att upptäcka eventuella stödbehov hos barnen. Avdelningen informerar därefter förskolechef. Förskolorna kan ta hjälp av de eventuella kompetenser de har, exempelvis en specialpedagog eller teckenkunnig som arbetar inom någon av områdets förskolor. Vilken kompetens som finns att tillgå ser olika ut på de olika förskolorna. Barnvårdskonferenser anordnas terminsvis av vissa förskolor men ej av andra, som istället har vikt en timma i veckan för diskussion.

Inom skolan ansvarar mentor eller arbetslaget för upptäckt och kartläggning av stödbehovet. Det uppfattas av verksamhetsföreträdarna att metoder för tidig upptäckt finns och ger goda resultat. Elevhälsan och rektor på respektive skola kopplas normalt in i samband med att åtgärdsprogram upprättas. Det finns enligt uppgift i intervjuerna ingen direkt riktlinje för om elevhälsan ska involveras innan ett åtgärdsprogram upprättas av rektor (eller delegat) men arbetet upplevs fungera och behoven styra. Enligt skollagen ska dock elevhälsan involveras så vida det inte är uppenbart onödigt. Därefter prövas åtgärder inom ramen för den ordinarie skolan, dessa utformas efter individens behov.

3.2.1. Organisation av elevhälsan

Det saknas idag en central elevhälsa i kommunen. De lagstadagade professioner⁵ som ska finnas tillgängliga inom ramen för elevhälsa återfinns men delas i flera fall mellan olika skolor. Skolsköterskorna har en egen organisation i vilken de leds av en verksamhetschef men är anställda av respektive rektor. Skolkuratorerna i kommunen arbetar på skolor. De är huvudsakligen baserade på den skola där merparten av anställningen är placerad och har där sitt mottagningsrum/kontor. Vid de tillfällen en kurator besöker övriga skolor inom sitt skolområde saknas vanligen mottagningsrum.

⁴ PM, Avveckling av ESU - fördelning av resurser och ansvar från 1 juli 2011, beslut i KF 11 april 2011

⁵ Psykolog, skolsköterska, kurator, skolläkare, personal med specialpedagogisk kompetens

Skolläkare ska enligt intervjuerna kunna kallas in. På skolorna finns även tillgång till specialpedagog och speciallärare. Personal inom förskola och förskoleklass kan få handledning och fortbildning av en specialpedagog på Språkverkstan (10-20 procent av en tjänst). Tjänsten finansieras av kultur- och utbildningsnämnden. Det finns ingen förskolepsykolog i kommunen utan dylika tjänster köps enligt intervjuerna in externt för skolpengen.

Enligt elevhälsopersonal leder den decentraliserade elevhälsan till sämre organiserade möjligheter till samverkan, skilda arbetsmetoder och ett överlag mer tungrott system. Förskolecheferna uppger att avvecklingen av det centrala stödet i form av ESU utgör en klar försämring.

Elevhälsomöten genomförs regelbundet, oftast varannan eller varje vecka på bestämda tider. Specialistkompetenser som arbetar på flera skolor ska närvara på samtliga elevhälsomöten men det förekommer ibland att möten krockar och att prioriteringar måste göras. Elevhälsomötena är utformade av respektive rektor, vilket innebär att de kan se olika ut och ha olika arbetsgång. Det innebär att det beror på skolan huruvida lärare eller mentorer deltar, när föräldrar bjuds in till mötena och dylikt.

3.2.2. Särskilda undervisningsgrupper

Trots att stödet till elever i behov av särskilt stöd i huvudsak ska ges inom den ordinarie verksamheten finns ett antal särskilda undervisningsgrupper i kommunen. Inom förskolan finns språkförskolan Penseln, ett samarbete mellan kommunen och landstinget. Totalt åtta barn vistas på Penseln tillsammans med en logoped och tre heltidspersonal. Penseln avser endast barn i förskoleålder men på grund av att det saknas motsvarande verksamhet i förskoleklass blir en del barn kvar längre än planerat. Först i årkurs 1 kan barnet börja i särskild tal- och språkklass.

För grundskola finns i årkurs 1 möjlighet att ansöka till kommunövergripande grupp för elever med diagnoser inom autismspektrat. Därtill finns tal- och språkklassen för åk 1-9 samt introduktionsklasser för nyanlända.

Det uppges i intervjuerna att det är mycket svårt att få plats i de särskilda undervisningsgrupperna, trots att eleverna har ett omfattande stödbehov som inte kan tillgodoses inom den ordinarie gruppen eller skolan.

3.2.3. Resursfördelning

Det stöd rektor ansvarar för ingår huvudsakligen i skolpengen. 91 procent av alla resurser fördelas via skolpengen enligt kultur- och utbildningsförvaltningen. Skolpengen delas ut av kultur- och utbildningsnämnden till skolorna. Produktionsstyrelsen gör ett procentuellt avdrag för behovsstyrd administration/OH-kostnader. Viss socioekonomisk riktning av pengarna förekommer baserad på SALSA. Ingen övrig omfördelning av resurser utifrån elevernas specifika behov uppges finnas utan eventuell annan omfördelning får ske inom respektive skola. Österåker har små skolområden, vilket medför att det för rektorer är svårt att fördela inom sin verksamhet.

I samtliga intervjuer förs det fram att skolpengen är låg. Det uppfattas inte finnas tillräckliga medel att inom skolpengen ge rätt stöd. I förskolan uppges bland annat att det inte är möjligt att anställa den personal som krävs för att stödja barnen. Barngrupperna uppges vara för stora (upp till 23 eller 24 barn på tre pedagoger), vilket skapar mindre gynnsamma vistelsemiljöer för barn med behov av extra stöd och minskar pedagogernas möjligheter att uppmärksamma och stödja barnen. Personalens prioriteringar som konsekvens av bristande resurser riskerar också att öka stödbehoven hos andra barn, enligt intervjuerna. Även inom skolan uppges skolpengen vara för låg för att rymma stödinsatser utöver det ordinära. Skolpengen uppges enligt produktionsstyrelsen och verksamhetspersonal endast ha ökat med lön- och prisökningar och har således motsvarats av en likvärdig kostnadsökning, trots att det vid ett flertal tillfällen har påpekats att antalet elever i behov av särskilt stöd har ökat. Vi har i granskningen inte kunnat kontrollberäkna detta då ett antal andra förändringar som påverkar skolpengen har skett (t.ex. nedläggningen av ESU som lagts ut i ordinarie peng).

I tabellen nedan görs en kostnadsjämförelse med de strukturellt mest lika kommunerna inom förskola respektive grundskola. Kostnaderna inkluderar samtliga av kommunen inrapporterade kostnader för verksamheten till räkenskapsammandraget (inklusive skolpeng och eventuella centrala resurser för barn i behov av särskilt stöd och övriga kostnader för verksamheten).

Tabell 1. Kostnadsjämförelser, källa: Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada)

Typ av kostnad		Österåkers kommun	Jämförbara kommuner ⁶
Kostnad förskola, kr/inskrivet barn	2010	102 398	114 864
	2011	101 103	118 284
	2012	105 406	123 369
Kostnad grundskola inkl. förskoleklass, kr/elev	2010	68 153	77 066
	2011	68 102	78 611
	2012	70 831	81 842

De särskilda undervisningsgrupperna är i huvudsak ramfinansierade. Ordinarie skolpeng per barn eller elev utgår, därtill ges ett tillägg som ska täcka samtliga kostnader för gruppen enligt produktionsförvaltningen. Produktionsförvaltningen uppger att resurserna inte är tillräckliga.

3.2.4. Tilläggsbelopp

Kultur- och utbildningsnämnden övertog den 1 juli 2011 budget och beslut om tilläggsbelopp från enheten för särskilt stöd (ESU). Tilläggsbelopp för särskilt stöd

⁶ Jämförbara kommuner förskola är Lerum, Upplands Väsby, Värmdö, Sigtuna, Tyresö, Sundbyberg och Upplands-Bro. Jämförbara kommuner grundskola är: Lerum, Lidingö, Tyresö, Härryda, Vellinge, Vallentuna och Lomma.

avser extraordinära åtgärder som inte är kopplade till den pedagogiska verksamheten. Efter övertagande gjordes av kultur- och utbildningsförvaltningen en översyn i syfte att få verksamhetens åsikter om dåvarande system och i syfte att erhålla rådande rättpraxis. Förvaltningen bedömde att de kriterier och nivåer för tilläggsbelopp som gällt från den 1 juli 2011 inte motsvarade verksamheternas behov och att en högre anpassning till gällande lagstiftning om tilläggsbelopp var nödvändig, enligt Tjänsteutlåtande 2012-03-29. Detta innebar bland annat att tilläggsbelopp bör utgå från färre barn men ge möjlighet till högre belopp. Det framgår även att diagnos inte bör utgöra ett självständigt kriterium. Nya bedömningsgrunder gäller från 1 juli 2012, tre särskilda exempel på funktionsnedsättningar där behov kan föreliggas.⁷

Det framkommer i intervjuer med verksamhetsföreträdare, elevhälsa och produktionsförvaltningen att tilläggsbeloppet fortfarande i första hand är diagnosbaserat och främst kommer utåtagerande elever till del. Det upplevs överlag svårt att få tilläggsbelopp och beslutet är avhängigt hur väl den som skriver ansökan har tid och möjlighet att formulera behovet i skrift. När beslut fattas saknas i många fall motiveringar till godkännande/avslag vilket gör att det inte tydliggörs hur resonemanget har varit. Detta innebär att tilläggsbeloppen upplevs orättvisa och att barn som "endast är i behov av extra stöd" prioriteras bort. De kommunala skolorna kan inte överklaga beslut om tilläggsbelopp till skillnad från de fristående.

Tilläggsbelopp kan endast sökas en gång per termin, vilket innebär att om ett stödbehov upptäcks vid annat tillfälle kan det dröja lång tid tills tilläggsbelopp kan sökas och eventuell tilldelning kan ske (retroaktiva utbetalningar förekommer dock). Ansökningar ska lämnas in i mitten av september och det förs fram att detta ger skolan mycket kort tid att upptäcka ett behov, testa åtgärder och därefter söka tilläggsbelopp efter sommaren. Tidigare kunde ansökningar för barn som börjar i förskoleklass göras av förskolan, i de fall barnen sedan tidigare haft behov av stöd. Nya regler förhindrar dock förskolan att söka – det är nu den nya rektorn som måste ansöka – vilket leder till ett glapp under vilket eleven inte kan få tilläggsbelopp. Det uppges vara svårt för rektor att hinna skaffa en så tydlig bild att en motivering till ansökan kan formuleras på sådant sätt att de finns en god chans att få fortsatt stöd. Tilläggsbelopp för nyinflyttande elever med omfattande stödbehov kan sökas när eleverna blir aktuella på skolan.

Det förs även fram att tilläggsbeloppen över tid har minskat i storlek i belopp per elev, även jämfört för samma elev över tid. Även möjligheterna att få tilläggsbelopp uppfattas kraftigt ha minskat, särskilt för barnen i förskoleklass. Vi har under granskningen inte tagit del av besluten i syfte att kontrollera detta.

3.2.5. *Kommentarer och bedömningar*

Kommunens organisation är tydlig med att stödet främst ska ske i ordinarie undervisningsgrupp. Det finns dock ett antal särskilda undervisningsgrupper med ett visst antal platser. Verksamhetsföreträdare uppger att platsantalet i praktiken är fast. För nytillkomna elever/elever med förändrade behov kan de således vara svårt

⁷ Information om bedömningsgrunder för tilläggsbelopp för särskilt stöd fr.o.m. 1 juli 2012, 2012-04-17.

att få plats, trots omfattande behov. Detta kan medföra att en enskild skola drabbas hårt om en elev med stort resursbehov inte får plats i en efterfrågad särskild undervisningsgrupp. Extra resurser måste sättas in för den enskilde vilket riskerar leda till att andra elever får mindre resurser. Skollagen anger att det är behov och inte resurser som ska vara ledande.

Vi kan dock konstatera att skolorna har tillgång till de professioner som skollagen anger. Den lokala elevhälsan ser inte desto mindre olika ut på olika skolor och elevhälsomöten utformas av respektive rektor. En central elevhälsa inom produktionsstyrelsen som förutsattes i ESU-utredningen har inte skapats och det finns således inget centralt stöd att få.

Kommunens resursfördelning för barn i behov av särskilt stöd är främst fördelad genom skolpengen. Samtliga verksamhetsföreträdare har i intervjuerna fört fram att skolpengen är för låg och inte ger förutsättningar för att kunna bedriva en förskola och grundskola där samtliga elevers behov kan tillgodoses. En jämförelse av offentlig statistik visar att Österåkers kommun under de tre senaste åren genomgående har uppvisat lägre kostnader än jämförelsekommunerna som grupp.

Resursfördelningens ändamålsenlighet är enligt oss även avhängig skolorganisationen. Större ekonomiska enheter (skolor, skolområden) medför i många fall större möjligheter till val av organisation i syfte att skapa en buffert. Kan en ekonomisk enhet inte skapa den buffert som behövs för förändrade stödbehov bör en central/kommungemensam buffert i någon form finnas tillgänglig så att extra stödbehov kan tillgodoses utan att skolan därmed producerar underskott.

Därtill framkommer i intervjuerna med verksamhetsföreträdare och produktionsförvaltning att tilläggsbelopp främst prioriteras till barn med flera diagnoser eller som är starkt utåtagerande, vilket inte är i linje med tidigare beslut i kommunen. Kultur- och utbildningsförvaltningen delar inte denna åsikt och anser att stödbehov styr.

Vi bedömer att kommunens organisation och resursfördelning baseras på skollagens intentioner, till exempel rektors självbestämmande och inkludering. Dock bedömer vi att det inte säkerställs att rektor har organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att omprioritera inom ramen för den befintliga verksamheten. Sammantaget bedömer vi således att kommunens organisation och resursfördelning för att tillgodose elevers rätt till särskilt stöd inte fullt ut är ändamålsenlig.

3.3. Kompetens

Rektorerna säkerställer att respektive skola har tillgång till den kompetens som kommunen enligt skollagen ska ha.⁸ Samtliga rektorer uppger vid intervjuerna att de har tillgång till den lagstadgade kompetensen. Det framkommer dock i intervjuerna att det kan vara svårt för rektorer och annan personal att få tillgång till specialistkompetenserna, exempelvis skolpsykolog, talpedagog eller kurator, då dessa delas mellan flera skolor.

⁸ Se också avsnitt 3.2.1.

I kommunen finns inga organiserade kompetens- och kunskapsutbyten. Det finns i dagsläget mindre organiserade nätverk – baserade på privata kontakter – i vilka det ges utrymme att diskutera de utmaningar de stöter på inom sin profession.

Speciallärare och specialpedagoger inom produktionsförvaltningen uppger att ett försök till att skapa ett strukturerat nätverk har initierats av produktionsförvaltningen. De träffas mellan två och tre gånger per termin. Det finns en tanke om att på så vis kunna skapa exempelvis ett gemensamt diagnosmaterial.

Inom förskolan ställer den nya skollagen krav på ökat lärande och ökad undervisning för barnen, samt ökad pedagogisk dokumentation. Detta i sin tur ökar kompetenskraven på lärarna och krav på lärarnas antal för att kunna vara mer tillgängliga för barnen och deras individuella lärande. Pedagogerna i förskolan kan få handledning av en specialpedagog. Förskolorna upplever att det enda stöd som kan ges till barn med särskilt stödbehov är detta. Detta eftersom man upplever att man inte kan påverka gruppernas storlek genom ökad bemanning. Specialpedagogen i Språkverket är en tjänst som återinstiftades under 2013, motsvarande tjänst har saknats sedan ESU avvecklades.

3.3.1. *Kommentarer och bedömningar*

Samtliga lagstadgade kompetenser finns att tillgå i kommunen, vissa av kompetenserna upplevs dock i många fall svåra att få tag på och ha ansvar för ett stort antal elever eftersom de delas mellan skolor. Elevhälsan bedömer själva att de inte kan utnyttja sin kompetens till fullo. Det kan även konstateras att det saknas strukturerat utbyte, samverkan och kompetensutveckling, vilket vi anser vara av stor vikt i yrken och professioner som dessa.

Sammantaget bedömer vi att ändamålsenlig kompetens finns att tillgå i kommunen. Dock finns en risk att omfattningen på den tillgängliga kompetensen inte fullt ut räcker till för att tillgodose de behov som finns, vilket kan leda till att kompetensen inte alltid används ändamålsenligt.

3.4. *Samverkan*

Samverkan mellan kultur- och utbildningsförvaltningen och produktionsförvaltningen uppfattas vara otydlig. Det uppges att produktionschefen har bytts sex gånger på åtta år och att det således saknas någon form av kontinuitet i samarbetet mellan förvaltningarna. Produktionsförvaltningen upplever att de många gånger har påpekat brister i arbetet med elever i behov av särskilt stöd, främst avseende resursfördelning, men detta har huvudsakligen gjorts muntligt och har inte fått avsedd effekt.

Överlämningar mellan förskola och förskoleklass uppges från förskolecheferna fungera tillfredsställande. Det finns en bra rutin, i vilken föräldrar till barn i behov av särskilt stöd involveras. Det betonas även i intervjuerna att samverkan med vårdnadshavare är prioriterat.

Förskolecheferna för i intervjun fram att de upplever att samarbetet med såväl Barnvårdscentralen (BVC) och socialtjänsten i kommunen fungerar väl. Det finns en

samordnare på socialförvaltningen som kan besöka förskolan och exempelvis närvara vid föräldrasamtal.

Elevhälsan uppger att samarbetet med socialtjänsten fungerar mindre bra. Det saknas dialog och elevhälsan har inget stöd av socialsekreterarna (exempelvis i fråga om att inhämta samtycke för att informationen delas mellan skolorganisationen och socialförvaltningen). Socialsekreterarna är inte kopplade till skolor vilka försvårar ett kontinuerligt samarbete. Ingen återkoppling sker från socialsekreterarna när professionerna inom skolan gör orosanmälan.

Österåkers kommun deltar i BUS-samverkan (Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd), en överenskommelse mellan Stockholms läns landsting och kommuner i Stockholms län. Överenskommelsen syftar till att tydliggöra ansvaret och att beskriva gemensamma utgångspunkter och samverkansstrukturer för att barn i behov av särskilt stöd ska få de insatser de behöver och har rätt till.

3.4.1. Kommentarer och bedömningar

Samverkan mellan skolformer och med andra berörda vårdgivare upplevs fungera bra. Samverkan med andra delar av kommunen upplevs över lag fungera bra, men anges vara bristfälligt mellan socialsekreterare och elevhälsopersonal, vilket kan få konsekvenser för kvaliteten i arbete med elevers rätt till särskilt stöd. Det kan även konstateras att en väl fungerande samverkan mellan produktionsstyrelsen och kultur- och utbildningsnämnden enligt vår mening är en förutsättning för denna typ av organisation. Utöver att det saknas en tydlig överenskommelse mellan de två bedömer vi även att det saknas förtroende och tydlig kommunikation och rutiner för kommunikation mellan dem.

Sammantaget bedömer vi därmed att samverkan inom kommunen inte fullt ut är ändamålsenlig, särskilt inte mellan ansvariga nämnder/styrelser. Vi bedömer att det är nödvändigt att samverkan och samarbete i kommunen ges struktur och förutsättningar att kunna fungera. Samverkan mellan skolformer, med andra vårdgivare samt med socialtjänsten bedöms fungera tillfredställande.

3.5. Nämnder och styrelser kan följa arbetet

Enligt reglementet ska kultur- och utbildningsförvaltningen ansvara för uppföljningar. Kultur- och utbildningsnämnden har en uppföljningsplan. Huvudsakligen är det uppgifter som ska rapporteras till SCB samt kundundersökningar som genomförs. I nämndens uppföljningsplan för 2013 finns punkt 12. "Uppföljning av särskilt stöd, särskilda undervisningsgrupper". Enligt uppgift från ansvariga tjänstemän på förvaltningen pågår en process med att tydliggöra för förskolechef och rektor med ansvar för berörd särskild undervisningsgrupp att de ska skicka in en uppföljning på verksamheten, enligt beställningen. Tre av fyra särskilda undervisningsgrupper har lämnat in en kvalitetsuppföljning för 2013.

Överlag anger förvaltningarna att uppföljning endast sker av så kallade hårda värden, främst ekonomi. Kvalitetsuppföljning av det sammantagna arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd saknas idag enligt uppgift, men tjänstemän på kultur- och utbildningsförvaltningen anger att det finns planer på att börja efter-

fråga kvalitetsredovisningar från enheterna.⁹ Bland annat anges att för uppföljning av särskilt stöd ska en uppföljningsblankett framgent skickas ut till de enheter som har erhållit tilläggsbelopp och extra stöd, i vilken enheterna ska beskriva vilket stöd barnet har fått under ht 2013. I kommunens årsredovisning för 2012 anges av Produktionsstyrelsen att "En utmaning är hur varje elev bemöts utifrån dess specifika förutsättningar och hur skolan skapar optimala möjligheter för var och en att nå målen. I det arbetet ingår att se över hur resurser fördelas. I dag ser det olika ut på skolorna och därför måste ett helhetsperspektiv eftersträvas för hela verksamheten. Den grupp som träffats i frågorna kommer att fortsätta det arbetet under året." Vi har under granskningen inte tagit del av någon dokumentation av detta arbete och kan således inte säga om detta arbete fortgår. Avsnittet som behandlar förskolan nämner inte barn i behov av särskilt stöd. Ingen kvalitativ redovisning görs. I årsredovisningen för 2012 redovisas av Kultur- och utbildningsnämnden totalt utbetalda tilläggsbelopp i förskola respektive grundskola samt kostnader för särskilda undervisningsgrupper.

Utvärdering och uppföljning ser olika ut mellan skolor, i form av grad av formalisering och på vilken nivå uppföljning sker. Skolorna och respektive rektor utvärderar vad de anser fungera bäst och arbetar enligt den metod som de uppfattar ger bäst resultat. Ingen uppföljning efterfrågas av produktionsstyrelsen eller kultur- och utbildningsnämnden. Utvärderingarna och arbetet ute på de respektive skolorna dokumenteras också i varierande grad beroende i vilken form dessa görs.

Det anges att ingen i kommunen idag har ett helhetsperspektiv på arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Ett par initiativ har under årens lopp tagits gemensamt av de två förvaltningarna i syfte att samordna kvalitetsredovisningen, men hittills har inget fastslagits eller påbörjats. Som ovan har konstaterats är befogenheten att efterfråga uppföljningar mellan förvaltningarna oklar enligt förvaltningarna. Kultur- och utbildningsförvaltningen anser att de behöver tydliga direktiv om de ska kunna efterfråga särskild information från produktionsförvaltningen samt att dialog och samarbeten för detta måste skapas.

Produktionsstyrelsen efterfrågar enligt uppgift i intervjuer endast rapportering av avvikelser och klagomål inom grundskolan, från rektorerna. Ämnet behandlas vid enstaka tillfällen i samband med att andra frågor tas upp. Produktionsförvaltningen uppger att Produktionsstyrelsen inte förfogar över resurserna och förvaltningen uppfattar att möjligheterna att själva besluta och ta ägandeskap över frågor är svårt. Det är dock produktionsstyrelsen som bestämmer storleken på det administrativa avdrag som görs av skolpengen.

I förskolan görs månatliga ekonomiska uppföljningar till Produktionsstyrelsen, vilka inkluderar även tilläggsbelopp och resurstimmar. Huvudsakligt fokus för uppföljningarna är huruvida budget är balans.

Kommunikationen mellan politiker och verksamheten uppfattas bristfällig. Professionerna inom elevhälsan och rektorerna uppfattar att de ifrågasätts av politikerna.

⁹ Detta gjordes innan 2011, i enlighet med då gällande lagstiftning.

Det framgår att det saknas politisk styrning i form av en tydlig strategisk riktning för arbetet med elever i behov av särskilt stöd.

3.5.1. Kommentarer och bedömningar

Vår bedömning är att nämnderna inte får tillräcklig information om arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Ingen av nämnderna uppfattas ha en klar bild över situationen för elever i behov av särskilt stöd i kommunen. Det saknas tydlig uppföljning av kvalitativa aspekter såsom effektiva arbetsmetoder och framgångsrika lösningar. Det finns heller ingen dokumenterad utvärdering av hur väl stödbehov kan tillgodoses eller hur effektfulla de genomförda insatserna har varit. Utvärdering av utbetalda belopp görs, men det är inte möjligt att utläsa huruvida utbetalningar/satsningar har varit effektiva och effektfulla.

Vi ser det som positivt att det finns tankar om att påbörja en tydligare kvalitetsuppföljning av verksamheterna, både för de särskilda undervisningsgrupperna och för arbetet med elever i behov av stöd inom ordinarie grupp. Det är av stor vikt att uppföljningar görs för att arbetet ska kunna utvecklas.

Vidare kan det konstateras att rektorer och förskolechefer på respektive enhet utvärderar och följer upp arbetet. Detta görs dock skriftligt i olika utsträckning. Således kan det vara svårt att säkerställa att förbättringsområden identifieras och utvecklas.

Sammantaget bedömer vi således att rektorer utvärderar arbetet med elevers rätt till särskilt stöd, men att dokumentation och spridning av denna kunskap utanför den egna enheten kan utvecklas.

Vi bedömer däremot att nämnd/styrelses inte på ett ändamålsenligt sätt kan följa arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Det saknas så väl uppföljning inom området barn i behov av särskilt stöd, samt en samlad helhetssyn ifrågan.