

Revisionsrapport

Granskning av insatser i grundskolan för elever med särskilda behov

Juni 2010

Mattias Norling, revisionskonsult

Marie Lindblad, revisionskonsult

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Revisionsfrågor.....	4
2.3	Metod.....	5
3.	Mål och riktlinjer	6
4.	Resurstilldelning	7
4.1	Resursfördelning från kommunfullmäktige till stadsdelsfullmäktige	7
4.2	Bidrag till fristående skolor	8
4.3	Resursfördelning från SDF till skolorna.....	8
4.4	Uppföljning av kostnader för elever i behov av särskilt stöd.....	10
5.	Insatser för särskilt stöd	12
5.1	SDF Rosengård.....	12
5.2	SDF Södra innerstaden	14
5.3	SDF Västra innerstaden	16
5.4	SDF Hyllie.....	17
6.	Upprättade åtgärdsprogram.....	18
6.1	Antalet åtgärdsprogram	18
6.2	Granskning av åtgärdsprogram.....	19
7.	Analys och bedömning	21
7.1	Resurstilldelning.....	21
7.2	Insatser för elever i behov av särskilt stöd	21
7.3	Uppföljning av elever i behov av särskilt stöd	22

1. Sammanfattning

Revisorerna i Malmö stad har gett PricewaterhouseCoopers i uppdrag att granska kommunens resursfördelningssystem och insatser för barn i behov av särskilt stöd. Det övergripande syftet med granskningen är att få klarhet i *hur resurser fördelas och hur stödet till barn- och ungdomar med särskilda behov utformas och följs upp både på övergripande nivå och på stadsdelsnivå.*

Resursfördelning

Resurstilldelningen till grundskolan sker på den kommunövergripande nivån med ett starkt inslag av volym- och sociala kriterier. Det görs även en extra resursförstärkning till skolor med ”det svåraste uppdraget”. Principerna för fördelning av medel från stadsdelsfullmäktige till de enskilda skolorna skiljer stort mellan stadsdelarna. Samtliga granskade stadsdelar har dock prioriterat skolverksamheten genom att tillskjuta mer medel än de som beräknats för grundskolan i den centrala pengapåsen.

- Bedömningen är att kommunstyrelsen har en hög ambition när det gäller fördelningen av resurser till barn i behov av särskilt stöd.
- Bedömningen är att det sätt som kommunstyrelsen valt att tolka den nya lagstiftningen, bidrag på lika villkor, på medför att elever inom en och samma stadsdel inte alltid ges likvärdiga förutsättningar.

Insatser

Samtliga granskade skolor har en stor mängd insatser för elever i behov av särskilt stöd. Dessa insatser redovisas oftast utförligt i kvalitetsredovisningen för varje skola.

- Det bedöms vara möjligt att på stadsdelsnivå ange hur mycket resurser som sätts in till elever i behov av särskilt stöd genom att följa upp kostnaderna för de personalresurser som enbart riktas till dessa elever. Detta görs i dagsläget endast i en av de granskade stadsdelarna (SDF Rosengård).
- Det finns brister i de granskade åtgärdsprogrammen. Det bör säkerställas att samtliga åtgärdsprogram skrivs under av elever och målsman samt att det anges tidpunkt för uppföljning.
- Kommunstyrelsen bör vara uppmärksam på att det tillfälliga stöd som betalas ut till barn i behov av särskilt stöd inte ger långsiktiga effekter. Enligt intervjuade ger

det tillfälliga stödet omställningssvårigheter. Kommunstyrelsen bör främja långsiktiga insatser framför tillfälliga förstärkningar.

Uppföljning

Det görs inte någon ekonomisk uppföljning av de insatser som görs för elever i behov av särskilt stöd vid någon av de granskade förvaltningarna. Samtliga intervjuade uppger att de på skolorna idag arbetar mycket bättre för att stötta elever i behov av särskilt stöd. De uppger sig också vara övertygade om att måluppfyllelsen skulle vara sämre om de inte skulle erbjuda eleverna det extra stöd som de nu gör. Antalet åtgärdsprogram på skolorna redovisas i kvalitetsredovisningen.

- Bedömningen är att samtliga skolor och stadsdelsfullmäktige bör förbättra sin uppföljning och utvärdering när det gäller elever i behov av särskilt stöd. Särskild vikt bör läggas vid att analysera vilka av de insatta stödresurserna som ger ett önskat resultat.
- I kvalitetsredovisningarna bör det göras en tydligare koppling mellan måluppfyllelsen på skolan och de insatta stödresurserna. Frågor som kan ställas är: Hur många av eleverna som hade upprättat åtgärdsprogram vid läsårets början har idag uppnått målen? Vilka insatser är det som har haft bäst effekt? Finns det några könsskillnader i insatserna vi gör?

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt skollagen skall utbildningen i grundskolan syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.

En av de vanligaste anledningarna för Skolinspektionen att granska kommuner, är brister i stödet till elever i behov av särskilt stöd. Vanliga skäl till kritik bottnar ofta i formella brister, t.ex. att åtgärdsprogram saknas, att beslut inte fattas på elevvårdskonferens (grundskoleförordningen 3 kap) och/eller att samverkan inte har skett med föräldrar.

Enligt 1 kap 2 § i Skollagen (1985:1100) anges att: ”Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet.”

I grundskoleförordningens 5 kapitel 1 § anges att:

”Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, skal rektorn se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses, samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas.”

Revisorerna i Malmö stad har givit PricewaterhouseCoopers i uppdrag att granska kommunens resursfördelningssystem och insatser för barn i behov av särskilt stöd.

2.2 Revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att få klarhet i *hur resurser fördelas och hur stödet till barn- och ungdomar med särskilda behov utformas och följs upp både på övergripande nivå och på stadsdelsnivå*. För att svara på denna övergripande frågeställning har Stadsrevisionen ställt upp ett antal revisionsfrågor. Nedan visas de revisionsfrågor som varit utgångspunkter i granskningen:

Revisionsfrågor

- Hur sker resurstilldelningen till grundskoleverksamheten för insatser till barn med särskilda behov dels kommunövergripande dels på stadsdelsnivå?

- Är det möjligt att på stadsdelsnivå ange den totala kostnaden för dessa insatser samt de totala personalresurser som riktas mot elever med särskilda behov?
- Har omprioriteringar skett för att säkerställa insatser för barn med särskilda behov?
- Följer kommunstyrelsen och stadsdelsfullmäktige upp kostnaderna för barn- och ungdomar med särskilda behov?
- Hur påverkar den nya lagstiftningen, om bidrag på lika villkor, resurstilldelningen till barn- och ungdomar med särskilda behov?
- Vilka insatser finns det för barn med särskilda behov i stadsdelen?
- På vilket sätt säkrar stadsdelsfullmäktige att de barn- och ungdomar som har rätt till stöd får det samt att stödet är det rätta?
- Har alla elever med särskilda behov ett upprättat åtgärdsprogram?
- Hur många åtgärdsprogram finns det samt hur följs dessa upp av skolledning/ stadsdelsfullmäktige?
- Sker en kontinuerlig uppdatering av åtgärdsprogrammen?
- Har det varit möjligt att utläsa effekten av de insatta stödresurserna när det gäller elevernas måluppfyllelse?

2.3 Metod

Granskningen består av tre delar. En intervjudel som berör både den centrala nivån och respektive stadsdelsfullmäktige (SDF), en del som handlar om dokumentationsgranskning av åtgärdsprogram som främst rör den stadsdelslokala nivån samt en del som är granskning av kvalitetsredovisningar och protokoll i respektive stadsdel.

Granskningen har avgränsats till följande SDF och skolor:

SDF Rosengård	Värner Rydénskolan	fsk-åk 5
SDF Södra Innerstaden	Möllevångsskolan	fsk-åk 9
SDF Hyllie	Krokbäcksskolan	fsk-åk 9
SDF Västra Innerstaden	Dammfriskolan	fsk-åk 9

Intervjuer:

- Rektor samt specialpedagog vid de fyra skolorna
- Barn- och ungdomschef vid de fyra SDF
- Ekonomer vid de fyra SDF
- En centralt placerad ekonom.
- En person vid barn- och ungdomsenheten på Stadskontoret

De intervjuade har sakgranskat de delar av rapporten som berör respektive stadsdel/skola.

3. Mål och riktlinjer

I Malmö stads skolplan¹ har fyra prioriteringsområden tagits fram. Målen inom dessa prioriteringsområden syftar till att utveckla verksamheten så att alla elever ska ges möjligheten att nå de nationella målen. De fyra prioriteringarna är:

- Språkutveckling
- Trygghet, säkerhet och hälsa
- Demokrati och inflytande
- Interkulturellt arbete

Enligt Malmö stads budget 2010² har staden som mål att ”alla elever ska få det stöd de behöver för att kunna nå kunskapsmålen.” Ett av de tre inriktningsmålen för barn- och ungdomsområdet har en tydlig koppling till elever i behov av särskilt stöd: elevernas måluppfyllelse ska öka. Enligt budgeten görs också specifika satsningar för att öka måluppfyllelsen på skolorna. Till utökad studiehandledning på modersmålet avsätts 1,5 miljoner kronor och som resursförstärkning till skolor med ”det svåraste uppdraget” avsätts 24 miljoner.

¹ Malmö stad. *Om skolan.*

² Malmö stad. *Budget 2010 – hållbar framtid*

4. Resurstilldelning

4.1 Resursfördelning från kommunfullmäktige till stadsdelsfullmäktige

Kommunfullmäktige fördelar de ekonomiska medlen till stadsdelsfullmäktige (SDF) i en samlad ”påse”. Medlen fördelas genom en särskild resursfördelningsmodell där varje SDF tilldelas medel för respektive verksamhetsdel.

Resurserna fördelas utifrån befolkningens storlek, ålder och levnadsvillkor och beräknas för de olika verksamheterna. Drygt hälften av de totala medlen fördelas utifrån antalet invånare i olika åldersgrupper (åldersfördelad grundresurs). Knappt hälften av de totala resurserna fördelas genom sociala kriterier som beskriver levnadsförhållandena i respektive SDF (tilläggsresurs). För grundskolans del används kriterierna barn med utomnordisk bakgrund, föräldrar med enbart förgymnasial utbildning samt barnfamiljer med inkomst under 200 tkr per år för beräkning av tilläggsresursen.

När stadsdelarna fått sin samlade ekonomiska tilldelning är det därefter deras ansvar att utifrån sina förutsättningar fördela de ekonomiska medlen mellan de olika verksamheter de ansvarar för.

Utöver resursfördelningen som beskrivits ovan har kommunstyrelsen för år 2010 beslutat att resursförstärka med 18 mnkr till skolhuvudmän för grundskolan (kommunala och fristående) till de skolor som har ”det svåraste uppdraget”. Ambitionen är att rikta resursförstärkningen till de elever som har störst behov av stöd och medlen fördelas utifrån betygsresultatet i behörighetsgivande ämnen (svenska, svenska som andra språk, engelska och matematik) för eleverna i skolår 8 våren 2009. För varje elev som ej har G i samtliga behörighetsgivande ämnen fördelas 22 360 kr. Detta ger följande resursförstärkning för de stadsdelar vi granskat:

SDF	Total resursförstärkning
Rosengård	3 845 963 kr
Södra Innerstaden	2 012 422 kr
Hyllie	1 028 571 kr
Västra Innerstaden	1 185 093 kr

Liknande resursförstärkningar har skett sedan år 2005 med totalt 172 mnkr (gymnasiet inkluderat) till och med år 2009.

Utöver de medel som fördelas till respektive SDF så anslagsfinansieras modersmålsundervisningen. Denna administreras av SDF Rosengård.

4.2 Bidrag till fristående skolor

Nivån på bidragsbeloppen till de fristående skolorna i Malmö beslutas av kommunstyrelsen. Beloppen, som baseras på den genomsnittliga kostnaden i Malmö, är desamma oberoende av i vilken SDF eleven bor. Själva bidragsbesluten till de fristående skolorna fattas av respektive SDF och det är också respektive SDF som betalar bidraget till de fristående skolor där stadsdelens elever går.

Resurstilldelningen till stadsdelarna skiljer sig åt beroende på den sociala strukturen i stadsdelen. Detta innebär att bidraget i en stadsdel är lägre till den fristående skolan än vad kostnaden i den egna kommunala skolan i stadsdelen är medan det i en annan stadsdel är det motsatta förhållandet.

Utöver bidragsbeloppet per elev (grundbelopp) kan de fristående skolorna också ansöka om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppets konstruktion, att det endast ska utgå till elever med omfattande behov av särskilt stöd, har medfört att de kommunala skolorna fått förändra sin resursfördelning på motsvarande sätt. Hur mycket detta har påverkat de kommunala skolorna beror till stor del på hur resursfördelningen sett ut tidigare (främst vad gäller hur mycket medel man kunnat ansöka om som extramedel).

4.3 Resursfördelning från SDF till skolorna

Stadsdelarna tilldelas som tidigare nämnts resurser utifrån sin sociala struktur. SDF har fullt mandat att utifrån kommunfullmäktiges mål fördela de resurser de tilldelats på de olika verksamhetsdelarna.

I ärendet där de nya bidragsreglerna för fristående skolor fastställdes ingick en mening som i princip sa att alla separata avtal mellan stadsdelarna blev ogiltiga. Tidigare kunde tex Rosengård betala 2 mkr extra för Rosengårdsbarn som gick i Husies skolor som extra resurs. Denna förändring innebar att Husie gick miste om dessa 2 mkr och att Rosengård i sin tur tjänade dessa pengarna efter att reglerna hade ändrats. Det är nu ett ärende på väg till kommunstyrelsen där man kommer troligen att besluta att denna typ av avtal åter är möjliga att skriva.

De nya reglerna för bidrag till fristående skolor har fått till följd att kommunen nu försöker få till en enhetlig nivå för när tilläggsbelopp ska kunna ansökas. Ambitionen är att samma kriterier ska gälla för kommunala och fristående skolor. Det finns en övergripande arbetsgrupp som arbetar med att hitta gemensamma kriterier för tilläggsbelopp och en annan arbetsgrupp som arbetar med att diskutera bidragsnivåer för olika kriterier. Den nya lagstiftningen har på varierade sätt påverkat skolverksamheten i respektive SDF.

4.3.1 SDF Rosengård

Vid fördelningen av resurser till de olika verksamheterna utgår man från hur den samlade ”påsen” resurser är beräknad. För 2010 flyttades därefter 500 tkr från förskolan till grundskolan. När nämnden fick en tilläggsbudget på 7 mnkr satsades alla dessa medel på grundskolan.

Utifrån stadsdelens totala budget för skolverksamheten görs sedan avdrag för beräknade kostnader för specialverksamheter, elever i andra stadsdelar, i fristående skolor och andra kommuner samt medel till tilläggsbelopp. Därefter fördelas de medel som återstår på det antal elever från stadsdelen som finns i stadsdelens egna skolor. Detta innebär att varje rektor får samma ersättning per elev. Det förs diskussioner om förutsättningarna varierar så mycket mellan stadsdelens skolor att det finns anledning att beakta detta i den interna fördelningen av resurser. I den ersättning skolorna får per elev ska insatser till barn i behov av särskilt stöd hanteras. Vid omfattande behov av stöd kan tilläggsbelopp ansökas. För 2010 bedömer förvaltningens ekonomichef att det handlar om 8 elever.

De nya bidragsreglerna till fristående skolor har inte påverkat hur resursfördelningen till de kommunala skolorna sker.

4.3.2 SDF Södra innerstaden

Stadsdelen har för åren 2009 och 2010 genomfört besparingar på motsvarande 1 % av nettokostnaderna. Barn och unga har dock undantagits från dessa besparingar. Under Stadsdelsfullmäktige finns avsatt 2 mnkr i en pott för särskilda satsningar på barn och unga. Beslut om vad medlen ska användas till tas av stadsdelsfullmäktige.

Fördelningen av resurser till de olika skolorna sker genom att man beaktar skolornas särskilda förutsättningar. Pengarna fördelas utifrån de kostnader som skolorna har. Det finns medel avsatta till elever i behov av särskilt stöd. Dessa är avsedda för stadsdelens elever oavsett var de har sin skolgång och är knutna till elevens individuella behov.

De nya bidragsreglerna till fristående skolor har inte påverkat resursfördelningen till stadsdelen. Däremot uppges skolornas resurser ha påverkats (se stycke 5.2).

4.3.3 SDF Västra innerstaden

Fördelningen av ekonomiska resurser till skolverksamheten följer i botten den centrala tilldelningen av resurser. För 2010 har 4 mnkr överförts från förskolan till grundskolan. Vid fördelningen av resurser till de kommunala skolorna beräknas först ett grundbelopp per elev (som är på samma nivå som det som fristående skolor ges). Från detta belopp dras det därefter bort medel som ska användas till ”rektorsbidrag 4 mnkr. ”Rektorsbidraget” används till socialt utsatta skolor som rektorerna är eniga om att ge extra resurstilldelning till. Dessutom får skolorna ett ”Omstruktureringsbidrag” 2010 (3,5 mnkr). Detta ska användas till skolor som med detta nya sätt att beräkna ersättningen har behov av att

anpassa sin kostnadsstruktur. Detta för att ge dem möjlighet att hantera denna förändring över tid.

Centralt finns medel avsatta till tilläggsbelopp för elever i behov av omfattande särskilt stöd. Dessa är avsedda för stadsdelens elever oavsett var de har sin skolgång.

De nya reglerna för bidrag till fristående skolor har inneburit att mer ska ingå i elevpengen nu. Tidigare kunde skolorna söka extra pengar för vissa elever. Dessa medel ingår nu i elevpengen och det är endast elever med omfattande behov av särskilt stöd som man kan söka extra pengar (tilläggsbelopp) för.

4.3.4 SDF Hyllie

Fördelningen av ekonomiska resurser till skolverksamheten följer i botten den centrala tilldelningen av resurser. För 2010 har drygt hälften av tilläggsbudgeten, 2,7 mnkr tillförts grundskolan.

Resurserna till skolverksamheten fördelas utifrån en modell vars huvudingrediens är grundersättning samt resurser som fördelas utifrån social struktur och resultat på nationella prov. Modellen uppges vara föråldrad och flera av delkomponenter har övergivits för flera år sedan för att nu istället endast ”räknas upp”. En ny fördelningsmodell, tänkt att ta i bruk år 2011, har utarbetats under våren 2010. Den nya modellen fördelar ca 90 % av resurserna per elev, 4 % som tilläggsbelopp samt 6 % som social faktor. Den sociala faktorn består till en tredjedel av betygsutfall och till två tredjedelar av social belastning.

4.4 Uppföljning av kostnader för elever i behov av särskilt stöd

Kommunstyrelsen följer upp det samlade ekonomiska utfallet för skolverksamheten utifrån de medel stadsdelarna budgeterat till skolverksamheten.

I samband med att kommunstyrelsen beslutade om de riktade medlen till de skolhuvudmän som har de svåraste uppdragen tydliggjordes också att stadskontoret får i uppdrag att arrangera en ”hearing” för att sprida goda exempel och erfarenheter från de stödinsatser som gjorts under året.

SDF följer upp kostnaderna för skolverksamheten. Det finns dock inte någon särredovisning av de samlade kostnaderna för insatser till elever i behov av särskilt stöd. Detta beror delvis på att det stöd som ges ofta är en del av den ordinarie verksamheten och ges av personal som arbetar i verksamheten.

På kommunövergripande nivå görs en uppföljning av resultat och kostnadsutveckling i den sammanställda kvalitetsredovisningen (den senast producerade gäller för år 2008/09). Här anges bland annat att utfallet mot stadsdelarnas interbudgetar visar på ett underskott

med 27 Mkr och det anges att ”underskottet kan i huvudsak hänföras till kostnader för specialundervisning och nämndernas olika satsningar för att nå en ökad måluppfyllelse”.³ Analysen av kostnadsutvecklingen och måluppfyllelsen är att denna i Malmö stad som helhet är starkt kopplad till elevernas vistelsetid i landet.

Det konstateras samtidigt i den sammanställda kvalitetsredovisningen att det finns anledning att fastställa gemensamma kvantitativa mått på utvecklingen inom måluppfyllelse och åtgärder för att det ska bli enklare att följa upp utvecklingen.

³ Malmö stad, *Kvalitetsredovisning för pedagogisk verksamhet i Malmö stad*, 2008.

5. Insatser för särskilt stöd

På central nivå är det stadskontorets avdelning för Barn och ungdom som för kommunstyrelsens räkning ansvarar för likställigheten och att vissa uppföljningsuppgifter genomförs. I praktiken görs en stor del av arbetet i samarbete med de enskilda SDF.

Med anledning av de försämrade skolresultaten i Malmö stad har en grupp bestående av fyra förvaltningschefer samt avdelningschef och bitr avdelningschef från stadskontorets avdelning Barn och ungdom gått ut med ett frågebatteri till stadsdelarna. Frågeställningarna rör exempelvis resultatutveckling, det pedagogiska arbetet, skolans ledning och resurser. Därmed skapas enligt intervjuad en samlad bild av situationen idag och de insatser som stadsdelarna anser bör göras. Utifrån detta faktaunderlag har avdelningen barn och ungdom sammanställt en nulägesbeskrivning samt verksamhetens svar gällande åtgärdsförslag. En vidare analys har sedan gjorts med koppling till nationella utvärderingar/resultat samt kunskapsöversikt/forskning. Denna analys har sedan presenterats och diskuterats under en dialogförmiddag tillsammans med stadsdelschefer, chefer för individ och familj samt barn och ungdom.

Framöver är planen att fortsätta processa analysunderlaget både i respektive SDF och gemensamt med barn- och ungdomschefer. Enligt intervjuad finns det ett behov av att tydligare arbeta med uppföljning och koppla denna uppföljning till de insatser som görs.

I den kvalitetsredovisning som finns för hela Malmö stad konstateras att analysen när det gäller insatserna för barn i behov av särskilt stöd kan förbättras.

Vid tidpunkten för granskningen pågick två utredningar som skulle se över organisationerna kring förberedelse- och modersmålsverksamheterna. Tidigare har en samordning av autismverksamheten gjorts efter en liknande utredning.

5.1 SDF Rosengård

5.1.1 Organisation

Centralt finns det en resursenhet. Den innehåller bl.a. ett team med fyra psykologer som tjänstgör i vart och ett av de fyra delområdena. Resursenheten har också ett s.k. resursarbetslag med pedagoger som placeras på förskolorna efter behov. Ibland följer resurspersonal barn upp i förskoleklassen.

På Värner Rydénskolan F-5 finns det ett elevhälsoteam som består av specialpedagog och speciallärare, psykolog, rektor och skolsköterska. Ärenden till elevhälsoteamet anmäls genom en blankett.

Resursfördelningen i stadsdelen sker på ungefär samma sätt som i staden i stort. Enligt de intervjuade har de i stadsdelen heller inte påverkats så mycket av de genomförda förändringarna till följd av ”bidrag på lika villkor”. Generellt sett är de nöjda med resursfördelningen som den ser ut idag men samtidigt kritiska till de extra medel som fördelas ut ibland. Dessa ger en ryckig organisation och kan till och med göra mer skada än nytta enligt en av de intervjuade.

På stadsdelsnivå finns det en framtagen mall för individuell utvecklingsplan och åtgärdsprogram. Till denna mall hör en arbetsmodell som beskriver syftet med dessa dokument och övergripande hur dessa ska upprättas.

Enligt intervjuade på skolan finns det idag ett bra arbetssätt för att upptäcka barn i behov av särskilt stöd. De speciallärare och specialpedagoger som finns har deltagit i vidareutbildningar och har idag kompetens inom många olika metoder för att upptäcka problem och vara behjälpliga med rätt stödåtgärder. De intervjuade upplever också att det nu finns mer av ett gemensamt synsätt på skolan och ett bra förtroende mellan den pedagogiska och specialpedagogiska personalen.

5.1.2 Uppföljning av insatser

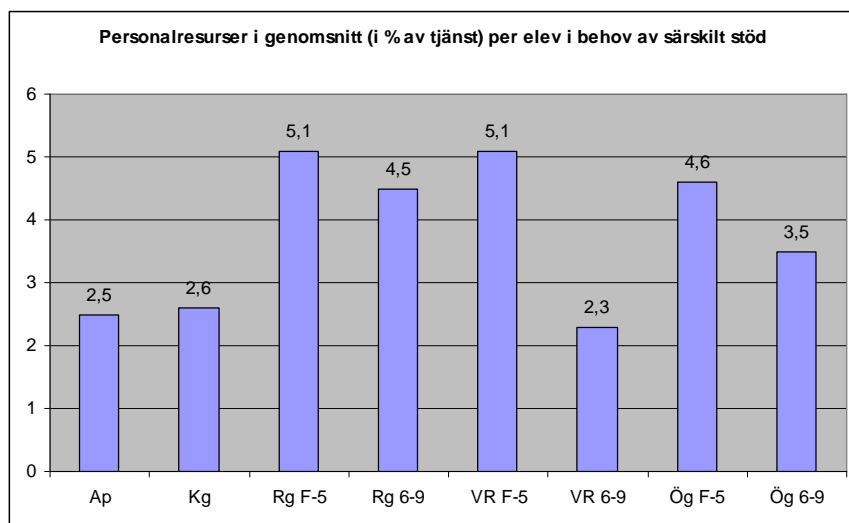
Enligt de intervjuade finns det inom stadsdelen ett bra system där de enligt planen för kvalitetskontroll lämnar uppgifter om elever i behov av särskilt stöd. Detta följs sedan upp och analyseras i kvalitetsredovisningen. I den sammanställda rapporten⁴ för samtliga skolor i SDF Rosengård anges bland annat:

- Vilka insatser som görs på skolorna, och vilka som är de vanligaste
- Hur många elever som har ÅP
- Hur många tjänster som går till elever i behov av särskilt stöd
- Andel personalresurser per elev i behov av särskilt stöd

Totalt i SDF Rosengård är det 55,4 heltidstjänster (bland annat special- och socialpedagoger, logoped, psykologer och elevassistenter) som stöttar dessa elever

I rapporten anges hur många tjänster (utöver de ordinarie lärarnas) som skolorna har per elev. Sammanställningen (diagram nedan) visar att det råder relativt stora skillnader mellan skolorna när det gäller hur många tjänster som nyttjas för elever i behov av särskilt stöd. Det kan vara en följd av att eleverna har olika behov beroende på olika problematik.

⁴ SDF Rosengård, *Internkontroll, barn/elever i behov av särskilt stöd*. 2010-04-22.



Källa: SDF Rosengård

En analys av internkontrollrapporten görs enligt intervjuade av respektive skola i samband med kvalitetsredovisningen. I samband med KR har de också en dialog med chefen för barn och utbildning i stadsdelen dit politiker också är inbjudna. Kvalitetsredovisningen vid den granskade skolan innehåller en analys av resultatet som har uppnåtts och de förbättringsåtgärder som har gjorts under året.

Det är samtidigt svårt att konkret redovisa vad resurserna till barn i behov av särskilt stöd har gett för effekter. Enligt rektor går det att genom att följa upp den specialpedagogiska personalen och kostnaderna för denna kanske få ett grovt mått på hur mycket resurser som avsätts. Förutom detta står stadsdelen för andra kostnader för elever i behov av särskilt stöd framför allt i form av placeringar i särskilda verksamheter (t.ex. skoldaghem, skolvekohem, autismklasser).

De insatta resurserna har enligt de intervjuade haft effekter genom att det blivit lugnare, lärarna får svar på sin oro över elevernas utveckling och vet vad som behöver göras. Under de senaste fem åren har också resultaten på de nationella proven i år 5 ökat för varje år.

5.2 SDF Södra innerstaden

5.2.1 Organisation

SDF Södra innerstaden har en decentraliserad organisation när det gäller elevhälsoarbetet. Detta innebär att det inte finns något centralt resursteam eller motsvarande utan alla skolor har istället ett komplett elevhälsosteam med kurator, skolsköterska, specialpedagoger och skolpsykolog samt viss tillgång till skolläkare och studie-yrkesvägledare. Det finns samtidigt en specialenhet inom stadsdelen som kallas för "Lilla skolan" vilket är en gemensam resurs som hanterar elever upp till skolår 6 med någon form av diagnos som

försvårar inläringen. Det finns också ett nätverk för samarbete mellan specialpedagogerna inom SDF Södra innerstaden samt ett antal SU grupper med varierande inriktning på alla skolorna.

På Möllevångsskolan består elevhälsoteamet av en skolpsykolog, två specialpedagoger, skolsköterska, kurator, studie- och yrkesvägledare (SYV), rektor och två biträdande rektorer. Elevhälsoteamet möts varje vecka. Två gånger per år görs elevgenomgångar i elevhälsoteamet för att se om det är elever som har behov av särskilt stöd.

Innan eleverna börjar i förskoleklassen görs en pedagogisk kartläggning av specialpedagoger och förskoleklassens pedagoger i samarbete. I skolår F-5 finns det en resurslärare per arbetslag som bidrar med läs- och skrivinläring.

Det nya resursfördelningssystemet med Bidrag på lika villkor har inte hunnit sätta sig ordentligt enligt intervjuade både på stadsdelsnivå och på skolan. Tidigare har resurserna till skolorna från stadsdelen fördelats enligt en modell där omfördelningar gjordes från de skolor som hade god ekonomi till de som hade stora behov av insatser för barn i behov av särskilt stöd. Nu ingår istället en stor del av det tidigare tilläggsanslaget i grundresursen. Skolorna ansöker sedan om resurser för behov som går utöver detta. På SDF Södra innerstaden använder de den centralt framtagna blanketten med en del kompletteringar.

De intervjuade är kritiska till de extra medel som delas ut till skolorna under en begränsad tid. Om det så rör sig om statliga medel eller extra resurser från kommunstyrelsen leder dessa resurser sällan till några bestående resultat. Det finns också en risk att de här extra resurserna ger problem rent organisatoriskt eftersom det först ska tillsättas extra personal och därefter, när pengarna är slut, tas bort extra personal.

5.2.2 Uppföljning av insatser

På stadsdelsnivå görs en uppföljning av antalet elever som har åtgärdsprogram i samband med kvalitetsredovisningen. I samband med denna gör också skolorna en sammanställning över de insatta resurserna under året. I stadsdelen återkommer också åtgärder för elever i behov av särskilt stöd samt tilldelningen av medel för dessa kontinuerligt i den interna kontrollen.

Det görs en uppföljning av betygsresultaten på skolorna. Däremot görs det inte någon analys av de specifika insatserna som görs och kopplingen till eventuella framgångsfaktorer. Enligt rektor och specialpedagog går det att se effekterna på individnivå, men dessa sammanställs inte på vare sig skol- eller stadsdelsnivå.

Enligt de intervjuade har insatserna för barn i behov av särskilt stöd lett till förbättringar under de senaste 10 åren. Intervjuad rektor säger sig vara övertygad om att de skulle ha haft ett sämre resultat på skolan om de inte satt in extra resurser för barn i behov av särskilt stöd.

I kvalitetsredovisningen finns en uppföljning av de under året genomförda insatserna. Dock saknas det någon tydlig analys av vilka insatser som gett bäst effekter och koppling mellan åtgärder och betygsutveckling.

5.3 SDF Västra innerstaden

5.3.1 Organisation

På stadsdelsnivå finns det ett centralt resursteam bestående av bland annat specialpedagoger, skolpsykolog och logoped. På alla skolor finns sedan också specialpedagoger och skolsköterskor. På den granskade skolan består elevvårdsteamet av kurator, skolsköterska, specialpedagog samt några pedagoger. Teamet leds av kuratorn. På skolan finns också tre stycken särskilda undervisningsgrupper och ett team som kallas ”Slussen” och syftar till att få in barn med hög frånvaro i skolarbetet igen.

Den granskade skolan skiljer sig från stadsdelens övriga skolor såtillvida att många av eleverna har en annan socioekonomisk bakgrund än eleverna på andra skolor. Enligt intervjuad rektor skiljer sig föräldrarnas medelinkomst kraftigt mot de övriga skolorna. Ungefär två tredjedelar av eleverna kommer från andra skolor inom stadsdelen eller andra stadsdelar. Skolan har därför en markant lägre andel elever som uppnår de nationella målen. Enligt de intervjuade försöker de inom stadsdelen genom en omfördelning av resurserna kompensera skolan för denna situation.

Enligt intervjuade på skolan innebär den nya resursfördelningsmodellen att skolan mister en del av de extra resurser som de tidigare haft tillgång till. Enligt intervjuad chef för barn och utbildning innebär den nya resursfördelningsmodellen att stadsdelen har fått ökade kostnader för elever i andra stadsdelar och i fristående skolor med ungefär 3 miljoner kronor. Tidigare har stadsdelen och Dammfriskolan erhållit en särskild extratilldelning om ungefär en halv miljon kronor från Hyllie SDF, men i år har det inte gjorts någon överenskommelse om dessa medel.

5.3.2 Uppföljning av insatser

De intervjuade vid skolan uppger att insatta resurser har gett resultat. De särskilda undervisningsgrupperna och ”Slussen” uppges vara framgångsrika. Här har de på skolan kunnat se tydliga förbättringar i elevernas måluppfyllelse. Vid de analyssamtal som genomförs i maj/juni årligen görs bland annat en analys av hur väl skolorna och det centrala resursteamet lyckats i sitt arbete. Samtidigt uppger de intervjuade att det här arbetet kan förbättras och göras oftare.

Det görs inte någon ekonomisk uppföljning av de resurser som riktas till elever i behov av särskilt stöd. Enligt de intervjuade är det svårt att särskilja dessa kostnader eftersom en stor del av stödet sker inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Den uppföljning som görs i Dammfriskolans kvalitetsredovisning innehåller uppgifter om antalet elever som har ett åtgärdsprogram. Det finns en analys om varför det ser ut som det gör med de relativt låga betygsresultaten. Det dras också vissa slutsatser om att specifika insatser lett till förbättringar. Däremot finns det inte någon sammantagen statistik som styrker analysen.

5.4 SDF Hyllie

5.4.1 Organisation

Det finns ett centralt resursteam som innefattar fyra psykologer, en specialpedagog samt en logoped (omfattande 20 procent av en heltidstjänst). Hyllies centrala resursteam finns med i skolans elevvårdsteam två gånger per termin. Det lokala elevvårdsteamet består av rektor, biträdande rektor, skolsköterska och specialpedagog.

Kroksbäcksskolan är den skola i Hyllie som har högst andel elever med svårigheter att uppnå målen. Därför får också skolan en högre tilldelning i stadsdelens interna resursfördelningssystem. Enligt de intervjuade är detta system en variant av det system som finns i Malmö stad som helhet. Det kommer att göras en del förändringar i resursfördelningssystemet med anledning av lagändringarna. För skolan är den största förändringen att de ska ansöka om extra pengar för elever med de allra största hjälpbehoven.

De intervjuade anser att alla elever som är i behov av åtgärdsprogram också har det, men anser samtidigt att det ofta finns en känsla av att resurserna inte är tillräckliga.

5.4.2 Uppföljning av insatser

Det görs inte någon särredovisning av kostnaderna för elever i behov av särskilt stöd i den uppföljning som görs. I kvalitetsredovisningen redogörs för antalet åtgärdsprogram. Det finns en uppföljning av åtgärdsprogrammen i internkontrollplanen också. Det som granskas där är att åtgärdsprogrammen är upprättade enligt de gällande rutinerna. Det som saknas i kvalitetsredovisningen är en analys av åtgärdena på en sammantagen nivå.

Vid skolan görs det enligt de intervjuade en uppföljning på individnivå av de insatser som görs för att förbättra måluppfyllelsen eller motverka andra problem som eleverna har. Denna uppföljning görs i elevvårdsteamet.

När det gäller det sammantagna resultatet av insatserna uppger de intervjuade vid skolan att de har ungefär samma grad av måluppfyllelse idag som tidigare. Samtidigt påpekar de att elevunderlaget har ändrats markant under de senaste 10 åren. De har idag en högre andel elever som har behov av särskilt stöd än tidigare.

6. Upprättade åtgärdsprogram

6.1 Antalet åtgärdsprogram

I kvalitetsredovisningarna för de olika skolorna finns det en redogörelse för antalet åtgärdsprogram som finns på skolorna. Det totala antalet upprättade åtgärdsprogram vid de granskade skolorna är 711 stycken.

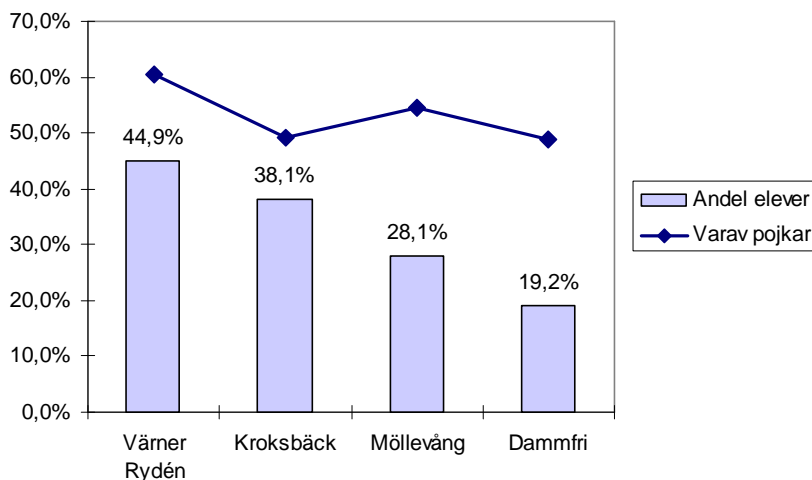
Antal elever och åtgärdsprogram per skola (2008/2009)

		Antal elever	Antal ÅP	Antal pojkar m ÅP
F-5	Värner Rydén	332	149	90
	Dammfri	214	41	20
	Kroksbäck	155	59	29
	Möllevång	242	68	37
6-9	Värner Rydén	-	-	-
	Dammfri	466	216	115
	Kroksbäck	88	39	27
	Möllevång	196	139	67
Totalt		1 693	711	385

Källa: respektive skolas kvalitetsredovisning, egen sammanställning

Nedan redovisas andelen elever med upprättade åtgärdsprogram vid de granskade skolorna, samt andelen av eleverna med åtgärdsprogram som är pojkar.

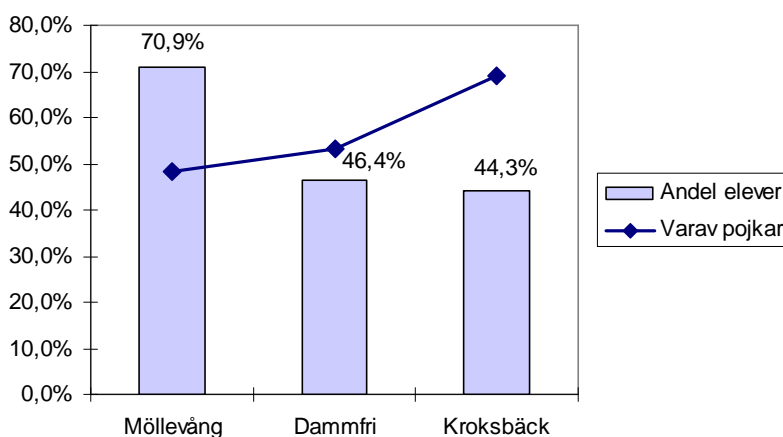
Andelen elever med åtgärdsprogram vid de granskade skolorna, F-5 (2008/2009).



Källa: respektive skolas kvalitetsredovisning, egen sammanställning

Värner Rydénsskolan är den skola där flest elever har upprättade åtgärdsprogram, totalt 44,9 procent av eleverna i åren F-5 har ett åtgärdsprogram. Drygt 60 procent av eleverna som har ett åtgärdsprogram är pojkar. Kroksbäcksskolan är den skola där näst flest elever har ett upprättat åtgärdsprogram, 38,1 procent av eleverna. Knappt hälften av eleverna med åtgärdsprogram är pojkar.

Andelen elever med åtgärdsprogram vid de granskade skolorna, 6-9 (2008/2009).⁵



Källa: respektive skolas kvalitetsredovisning, egen sammanställning

I åren 6-9 är det 70,9 procent av eleverna vid Möllevångsskolan som har upprättade åtgärdsprogram. Vid Dammfri- och Kroksbäcksskolan är det 46,4 respektive 44,3 procent som har detta. Det är stora skillnader när det gäller könsfördelningen på de elever som har åtgärdsprogram. Vid Möllevångsskolan är det fler flickor än pojkar som har åtgärdsprogram medan det vid Kroksbäcksskolan är knappt 70 procent pojkar som har åtgärdsprogram.

6.2 Granskning av åtgärdsprogram

I granskningen har en stickprovsgenomgång gjorts av de åtgärdsprogram som finns på de granskade skolorna. Granskningen har utgått från Skolverkets allmänna råd för åtgärdsprogram och att följande delar har ingått i åtgärdsprogrammen:

- Bakgrundsbeskrivning

⁵ Vid den granskade Värner Rydénsskolan finns det bara F-5 varför denna inte ingår i sammanställningen.

- Nulägesbeskrivning
- Mål för elevens utveckling
- Delmål för elevens utveckling
- Åtgärder som ska genomföras
- Angiven tidpunkt för uppföljning (och inom rimlig tidpunkt)
- Underskrivet av elev, lärare, förälder
- Angivet vem som är ansvarig för åtgärderna

Varje SDF har sin egen mall och det är relativt stor skillnad på hur omfattande beskrivningar som görs i åtgärdsprogrammen. De granskade åtgärdsprogrammen (se tabell nedan) innehåller till största delen de moment som de bör innehålla. Vid Kroksbäcksskolan är det flera av åtgärdsprogrammen som inte är underskrivna av eleverna. Även om åtgärder finns beskrivna i de flesta av åtgärdsprogrammen, liksom vem som är ansvarig är dessa beskrivningar relativt kortfattade.

Andel av de granskade åtgärdsprogrammen som innehåller momenten

	Bak- grund	nuläge	mål	delmål	åtgärder	tidp för uppf.	Under- skrivet	ansvarig
Dammfri	90%	90%	85%	70%	95%	75%	85%	95%
Kroksbäck	100%	100%	100%	100%	100%	92%	8%	77%
Möllevång	100%	97%	100%	97%	100%	66%	83%	93%
Värner Rydén	100%	100%	100%	89%	100%	100%	56%	89%

7. Analys och bedömning

7.1 Resurstilldelning

Resurstilldelningen till grundskolan sker på den kommunövergripande nivån med ett starkt inslag av volym- och sociala kriterier. Det görs även en extra resursförstärkning till skolor med ”det svåraste uppdraget”. *Detta bedömer vi vara en god förutsättning för att ge eleverna likvärdiga förutsättningar för sitt lärande och sin utveckling.*

Resursfördelningen till skolverksamheten i respektive SDF sker på lite olika sätt. Samtliga granskade stadsdelar har prioriterat skolverksamheten genom att tillskjuta mer medel än de som beräknats för grundskolan i den centrala pengapåsen.

Principerna för fördelning av medel från SDF till de enskilda skolorna skiljer stort mellan stadsdelarna. En stadsdel utgår från det bidrag som de fristående skolorna får, en annan utgår från skolornas kostnader medan andra använder sociala kriterier eller fördelar bidraget lika för alla elever i stadsdelens skolor.

Vi bedömer att det sätt som kommunen valt att tolka den nya lagstiftningen, bidrag på lika villkor, på medför att elever inom en och samma SDF inte alltid ges likvärdiga förutsättningar. Detta eftersom bidragsbeloppet till den fristående skolan utgår från den genomsnittliga skolkostnaden i Malmö medan ersättningen till den kommunala skolan i stadsdelen utgår från den tilldelning av medel som stadsdelen fått utifrån sociala kriterier.

Kommunstyrelsen bör nogsamt följa denna fråga och säkerställa att den grundläggande resurstilldelningen sker på lika villkor till kommunala och fristående skolor. Detta är enligt vår mening en förutsättning för att elever med behov av särskilt stöd ska ges grundläggande förutsättningar för sitt lärande och sin utveckling. Vi bedömer att det arbete som pågår för att ta fram kriterier och ersättningsnivåer för tilläggsbelopp (för elever med omfattande behov av stöd) ger goda förutsättningar för en rättvis resursfördelning.

7.2 Insatser för elever i behov av särskilt stöd

Samtliga granskade skolor har en stor mängd insatser för elever i behov av särskilt stöd. Dessa insatser redovisas oftast utförligt i kvalitetsredovisningen för varje skola. Organisationen för den resurspersonal som finns att tillgå utöver skolans egen personal ser likartad ut i alla skolor utom Möllevångsskolan. I SDF Södra innerstaden finns det inte något centralt resursteam utan dessa resurser har fördelats ut på skolorna.

Enligt de intervjuade på skolorna har samtliga elever i behov av särskilt stöd ett upprättat åtgärdsprogram. Inom ramen för denna granskning har det inte varit möjligt att enkelt

verifiera detta. Vi har dock gjort en stickprovsgranskning av ett urval åtgärdsprogram. *Bedömningen är att åtgärdsprogrammen i allt väsentligt innehåller de delar som de bör innehålla. Samtidigt kan förbättringar göras när det gäller exempelvis elevernas deltagande (underskrift) samt angivande av tidpunkt för uppföljning.*

Många av de intervjuade rektorerna är kritiska till de extra medel som fördelas till elever i behov av särskilt stöd utöver det ordinarie resursfördelningssystemet. Kritiken gäller framför allt svårigheterna att ställa om insatserna under den korta tid som stödet betalas ut. *Kommunstyrelsen bör vara uppmärksam på denna kritik och främja långsiktiga insatser framför tillfälliga förstärkningar.*

Det bedöms vara möjligt att på stadsdelsnivå ange hur mycket resurser som sätts in till elever i behov av särskilt stöd genom att följa upp kostnaderna för de personalresurser som enbart riktas till dessa elever. Samtliga skolor bör tydligare redovisa vilka resurser som finns för elever i behov av särskilt stöd. Detta görs i dagsläget på skol- och stadsdelsnivå i SDF Rosengård. Redovisningen kan göras till en del av kvalitetsredovisningen. Därigenom blir det också möjligt att på ett enklare sätt än idag följa upp fördelningen av personal. En sådan uppföljning förenklar också en ekonomisk uppföljning av hur mycket av skolpengen som används till dessa elever. Däremot bedöms det vara förenat med större svårigheter att följa upp de totala personalresurser som erbjuds eftersom en väsentlig del av arbetet sker inom ramen för den ordinarie undervisningen.

7.3 Uppföljning av elever i behov av särskilt stöd

Samtliga intervjuade uppger att de på skolorna idag arbetar mycket bättre för att stötta elever i behov av särskilt stöd. De uppger sig också vara övertygade om att måluppfyllelsen skulle vara sämre om de inte skulle erbjuda eleverna det extra stöd som de nu gör. Samtidigt är det endast på Värner Rydénskolan som det finns konkreta förbättringar i form av ökad måluppfyllelse. *Bedömningen är att det i kvalitetsredovisningarna bör göras en tydligare koppling mellan måluppfyllelsen på skolan och de insatta stödresurserna.*

Antalet åtgärdsprogram på skolorna redovisas i kvalitetsredovisningen. På samtliga skolor uppger de intervjuade att alla elever i behov av stöd också har ett upprättat åtgärdsprogram. I de flesta kvalitetsredovisningarna finns det endast en översiktlig uppföljning av de insatser som har gjorts och vad de resulterat i.

I den sammanställning som gjorts i denna granskning har vi kunnat konstatera att det finns stora skillnader när det gäller andelen pojkar och flickor bland eleverna med åtgärdsprogram (vid Möllevångsskolan 6-9, är det en näst intill jämn fördelning mellan flickor och pojkar medan det vid Kroksbäcksskolan är knappt 70 procent pojkar). Bara detta faktum bör kunna ge en del frågeställningar som kan analyseras vidare. Frågor som

kan ställas är: Hur många av eleverna som hade upprättat åtgärdsprogram vid läsårets början har idag uppnått målen? Vilka insatser är det som har haft bäst effekt? Finns det några könsskillnader i insatserna vi gör? *Bedömningen är att samtliga skolor och respektive SDF bör förbättra sin uppföljning och utvärdering när det gäller elever i behov av särskilt stöd.* Särskild vikt bör läggas vid att analysera vilka av de insatta stödresurserna som ger ett önskat resultat. Enligt intervjuade görs detta på individnivå, att analysera detta på en aggregerad nivå borde därför vara möjligt.

En tydligare redovisning av gjorda insatser som beskrivs ovan skulle också kunna möjliggöra en ekonomisk uppföljning av fördelade resurser.