



Granskning av förskolenämnden

– verksamhetsåret 2023

2024-04-09



Missiv till förskolenämnden

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört granskningen av nämnden avseende verksamhetsåret 2023. All granskning som har genomförts i nämnden under året presenteras i denna revisionsredogörelse. Av redogörelsen framgår de sakkunnigas iakttagelser och bedömningar.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas redogörelse som grund för vårt uttalande till kommunfullmäktige. Vi ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av denna redogörelse.

Följande rekommendationer lämnas:

Nämnden rekommenderas att fatta nödvändiga beslut om åtgärder för att nå en budget i balans när uppföljningsrapporterna visar på negativa avvikelser.

Nämnden rekommenderas att stärka sin interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd. Detta för att kunna säkerställa att alla barn i förskolan får det särskilda stöd som de har behov av så att de ges förutsättningar till utveckling och lärande.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

Nämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Nämnden rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Följande rekommendationer kvarstår sedan tidigare år:

Nämnden rekommenderas att se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser, som revideras årligen, i samtliga verksamheter (granskning av systematiskt brandskyddsarbete från år 2021).

Nämnden rekommenderas att se till att tillräckliga övningsinsatser genomförs i samtliga verksamheter (granskning av systematiskt brandskyddsarbete från år 2021).

Nämnden rekommenderas att se till att egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter (granskning av systematiskt brandskyddsarbete från år 2021).

Nämnden rekommenderas att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess (granskning av utlämnande av allmän handling från år 2022).

Nämnden rekommenderas att stärka rektorernas kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar (granskning av utlämnande av allmän handling från år 2022).

Nämnden rekommenderas att säkerställa att man fullgör sitt tillsynsansvar över fristående huvudmän på ett ändamålsenligt sätt (från år 2022, ingen uppföljning gjordes år 2023).

Den samlade bedömningen utifrån årets granskning av nämnden är att verksamheten endast delvis har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi ser allvarligt på att nämnden inte har agerat på de negativa budgetavvikelserna under året och att nämnden inte har fattat nödvändiga beslut om åtgärder för att få ekonomi i balans. Dessutom visar granskningen av särskilt stöd på brister och trots åtgärder från nämndens sida angående det systematiska brandskyddsarbetet kvarstår brister. Dessa är väsentliga processer i förhållande till nämndens grunduppdrag. Även rekommendationerna kring utlämnande av allmän handling kvarstår. Möjligheten att ta del av offentliga handlingar är en väsentlig del av offentlig verksamhets transparens. Sammantaget ser vi därför ett behov av att nämnden vidtar åtgärder för att stärka den interna styrningen och kontrollen av sin verksamhet. Ovan nämnda förhållanden gör att vi i år riktar kritik mot nämnden i form av en erinran.

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av de rekommendationer som lämnas i revisionsredogörelsen.

Med anledning av rekommendationerna och den riktade kritiken vill vi också ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska det framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra för att hantera de lämnade rekommendationerna.

Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2024.

Göteborg den 9 april 2024

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

De förtroendevalda revisorerna anlitar alltid sakkunniga biträden (yrkesrevisorer) som genomför granskningen. I revisionsredogörelserna presenterar yrkesrevisorerna den granskning de har gjort på nämnderna och kommunstyrelsen. Revisionsredogörelserna ligger till grund när de förtroendevalda revisorerna ansvarsprövar nämnderna och lämnar sitt uttalande till kommunfullmäktige.

Viss granskning rapporteras till kommunfullmäktige löpande under året i särskilda revisionsrapporter. Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: 0183/23

Innehåll

1	Samlad bedömning.....	6
1.1	Rekommendationer	6
2	Grundläggande granskning	7
2.1	Verksamhet	8
2.2	Ekonomi	8
2.3	Intern kontroll.....	9
2.4	Bedömning	9
3	Granskning av särskilt stöd	10
3.1	Granskningsresultat.....	10
3.1.1	Styrningen av arbetet med särskilt stöd	10
3.1.2	Det finns arbetssätt för att uppmärksamma barn i behov av särskilt stöd	11
3.1.3	Kompetensfrågan är en stor utmaning.....	12
3.1.4	Risk för att alla barns behov av särskilt stöd inte tillgodoses.....	12
3.1.5	Uppföljningen av särskilt stöd kan utvecklas.....	14
3.2	Bedömning	14
4	Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck	16
5	Granskning av räkenskaper	17
5.1	Granskningsresultat.....	17
6	Uppföljning av tidigare granskning	17
6.1	Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete	17
6.1.1	Bedömning	19
6.2	Uppföljning av klagomålshantering	19
6.2.1	Bedömning	20
6.3	Uppföljning av utlämnande av allmän handling.....	20
6.3.1	Bedömning	21

1 Samlad bedömning

Varje år granskar kommunens revisorer nämndens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed. Årets granskning består av

- grundläggande granskning
- särskilt stöd
- arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck
- granskning av räkenskaper
- uppföljning.

Revisionskontoret har faktaavstämt all granskning med förvaltningen.

Den samlade bedömningen, utifrån årets granskning av nämnden, är att verksamheten delvis har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Det finns avvikelser i nämndens arbete med särskilt stöd och uppföljningen av nämndens systematiska brandskyddsarbete visar att rekommendationerna från tidigare år kvarstår. Det gör att vi bedömer att nämnden delvis har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer att båda processerna är väsentliga i förhållande till nämndens grunduppdrag och att det är viktigt att nämnden stärker den interna styrningen och kontrollen över verksamheten. Vad gäller brandskyddsarbetet noterar vi att nämnden har genomfört en rad viktiga åtgärder. Vi bedömer därmed att nämnden delvis har förbättrat arbetet, men att det fortfarande inte genomförs på ett sådant sätt som stadens riktlinjer förutsätter.

Andra uppföljningar av tidigare års granskningar visar också att nämnden har agerat för att förbättra verksamheten men att vissa rekommendationer kvarstår ändå.

På en övergripande nivå bedömer vi att nämndens arbete med intern styrning och kontroll i huvudsak bedrivs på ett systematiskt sätt, men våra fördjupade granskningar och uppföljningar pekar på att nämnden behöver stärka den interna styrningen och kontrollen i sin verksamhet.

Även om nämnden i allt väsentligt har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året bedömer vi att nämnden inte har fattat nödvändiga beslut om åtgärder för att få ekonomi i balans. Nämnden redovisar ett underskott för 2023, men vi bedömer inte att avvikelsen är väsentlig.

1.1 Rekommendationer

Utifrån årets granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att fatta nödvändiga beslut om åtgärder för att nå en budget i balans när uppföljningsrapporterna visar på negativa avvikelser.
- Nämnden rekommenderas att stärka sin interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd. Detta för att kunna säkerställa att alla barn i

förskolan får det särskilda stöd som de har behov av så att de ges förutsättningar till utveckling och lärande.

- Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.
- Nämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.
- Nämnden rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Följande rekommendationer kvarstår sedan tidigare år:

- Nämnden rekommenderas att se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser, som revideras årligen, i samtliga verksamheter (från år 2021).
- Nämnden rekommenderas att se till att tillräckliga övningsinsatser genomförs i samtliga verksamheter (från år 2021).
- Nämnden rekommenderas att se till att egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter (från år 2021).
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess (från år 2022).
- Nämnden rekommenderas att stärka rektorens kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar (från år 2022).
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att man fullgör sitt tillsynsansvar över fristående huvudmän på ett ändamålsenligt sätt (från år 2022, ingen uppföljning gjordes år 2023).

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Verksamhet

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet, gällande lag och författning samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har genom budgeten gett stadens nämnder och bolag mål som de ska uppnå och uppdrag som de ska genomföra. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag, som berör nämnden. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet. Vidare visar granskningen att nämnden har arbetat med de mål och uppdrag som fullmäktige har gett nämnden. Måluppfyllelsen och arbetet med fullmäktiges uppdrag har följts upp under året, i delårsrapporter och i årsrapporten.

Vi har noterat att flera nämndledamöter valt att inte delta i nämndens beslut om budget för 2024. Vi vill påpeka att detta inte frångår berörda ledamöters ansvaret för nämndens verksamhetsmässiga och ekonomiska resultat i förhållande till nämndens budget för 2024.

Inga större avvikelser har noterats i nämndens hantering vid beslutsfattande.

2.2 Ekonomi

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramar som fullmäktige har gett den. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Granskningen visar att nämndens styrning av ekonomin kan stärkas. Nämnden har följt upp sin ekonomi kontinuerligt, men redovisar ett underskott för 2023. Underskottet är på 48 miljoner kronor, vilket utgör 0,9 procent av nämndens omslutning.

Enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ska nämnden kontinuerligt erhålla uppföljning av den egna verksamheten. Om uppföljningen visar på ett periodutfall som avviker negativt från det ekonomiska målet för perioden eller för året ska förvaltningschefen senast 20 kalenderdagar efter det att avvikelser konstaterats presentera förslag till åtgärder för nämnden. Efter det att en uppföljningsrapport med negativa avvikelser framlagts har nämnden 30 kalenderdagar på sig att fatta nödvändiga beslut om åtgärder. Åtgärdsförslagen och besluten ska vara så utformade att nämnden senast till utgången av innevarande budgetår når en överensstämmelse med det ekonomiska målet.

I samtliga uppföljningsrapporter under året har nämnden redovisat ett negativt utfall jämfört med periodiserad budget. Den första månadsrapporten (februari) visade en avvikelse på 22,4 miljoner kronor och den sista månadsrapporten (november) visade en avvikelse på 53,7 miljoner kronor. I månadsrapporten för november bedömdes dessutom att det fanns risk för att det inte blir ett nollresultat i slutet av året. Trots de negativa avvikelserna har inte förvaltningsdirektören presenterat förslag till åtgärder för nämnden och nämnden har inte fattat nödvändiga beslut om åtgärder inom de tidsgränser som regelverket anger.¹

Revisionskontoret noterar att det i månadsrapporterna för april, september och november redovisas vilka åtgärder som genomförs på utbildningsområdesnivå. Det framgår dock inte alltid vilka åtgärder som genomförs för övriga delar i förvaltningen som har negativ avvikelse. Det framgår inte heller förväntad effekt av åtgärderna eller vilka konsekvenser de får för verksamhetens kvalitet.

2.3 Intern kontroll

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll.

Granskningen visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har i huvudsak skett inom väsentliga områden.

Granskningen visar även att den interna kontrollen i huvudsak har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

2.4 Bedömning

Revisionskontorets bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden delvis har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi granskat.

Vi bedömer att nämnden behöver stärka sin styrning av ekonomin. Vi bedömer att nämnden brustit i att följa de regler som finns i staden när uppföljningsrapporterna visat negativa avvikelser jämfört med budget. Dels har inte förvaltningsdirektören presenterat förslag till åtgärder, dels har inte nämnden fattat nödvändiga beslut om åtgärder för en ekonomi i balans. Att nämnden redovisar ett underskott för året på mindre än en procent i förhållande till omslutningen bedömer vi inte som en väsentlig avvikelse.

Mot bakgrund av brister som framkommit i den grundläggande granskningen lämnar vi följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att fatta nödvändiga beslut om åtgärder för att nå en budget i balans när uppföljningsrapporterna visar på negativa avvikelser.

¹ Samma iakttagelse gjorde revisionskontoret i granskningen av verksamhetsåret 2019, se Göteborgs förskolenämnd – granskning av verksamhetsåret 2019, diarienummer 0204/19.

3 Granskning av särskilt stöd

Förskolan är till för alla barn och ska erbjuda en verksamhet som är rolig, trygg och lärorik och som bidrar till att barnen utvecklas så långt som möjligt. Enligt skollagen och förskolans läroplan ska verksamheten anpassas till alla barn i förskolan. Förskolan ska särskilt uppmärksamma barn som av olika anledningar behöver särskilt stöd. Barn som tillfälligt eller varaktigt behöver mer stöd och stimulans ska få detta utformat utifrån sina egna behov och förutsättningar. Om arbetet brister riskerar det att påverka barnens möjligheter att lära och utvecklas.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden arbetar ändamålsenligt med att uppmärksamma och stödja barn i behov av särskilt stöd så att de får möjlighet till utveckling och lärande utifrån sina förutsättningar. Granskningen har genomförts genom intervjuer på enhets- och förvaltningsnivå samt stickprovs- och dokumentgranskning (kartläggningar och handlingsplaner samt rutiner och uppföljning av arbetet). I granskningen har fem förskoleenheter ingått, en i varje utbildningsområde och en specialförskola.

Följande revisionskriterier har tillämpats:

- skollagen (2010:800): 1 kap. 4 §, 2 kap. 8b, 10 och 34 §§, 3 kap. 2 §, 4 kap. 4–7 §§ och 8 kap. 2 och 9 §§
- förordning (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2017:6) om måloppfyllelse i förskolan
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 349–350.

3.1 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser vi har gjort i granskningen.

3.1.1 Styrningen av arbetet med särskilt stöd

Förskoleförvaltningens styrning av arbetet med särskilt stöd utgörs dels av olika stödfunktioner till förskoleenheterna, dels av olika rutiner för arbetet.

Det finns fyra geografiska utbildningsområden som leds av utbildningschefer och biträdande utbildningschefer. I varje område finns ett antal förskoleenheter som leds av rektorer. Dessa ingår i rektorsteam utifrån geografisk närhet. Barn i behov av särskilt stöd kan finnas på alla förskoleenheter, men det finns också fem specialförskoleenheter som enbart tar emot barn i behov av särskilt stöd.

I avdelningen för verksamhetsstöd finns enheter som stödjer förskolornas arbete med särskilt stöd. Enheten barnhälsa består av fyra stödteam, ett i varje utbildningsområde. Dessa leds av barnhälsochefer och i teamen arbetar specialpedagoger, logopedier och psykologer. Enheten barnhälsa stöttar verksamheterna i att

arbeta främjande och förebyggande. Enhetens barnhälsoplan är styrande för arbetet.

Det centrala stödteamet, i enheten för samverkan, särskilt stöd och kultur, arbetar utifrån ett förvaltningsövergripande perspektiv, med fokus på utveckling och likvärdighet. Teamet hanterar även placeringarna på specialförskolorna och ansökningarna om resurser för barn som är i behov av särskilt stöd. Av förvaltningens rutin för ansökan om resurser gällande barn i behov av särskilt stöd framgår att ansökan endast kan göras om det finns behov av extraordinära insatser och om barnet har omfattande omsorgsbehov.²

Tidigare har rektorerna kunnat ansöka om resurser för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (npf). Sedan den 1 januari 2023 är detta inte längre möjligt. Då började förvaltningens rutin angående extra resurser för utveckling av tillgängliga lärmiljöer att gälla. Med det menas att lärmiljöerna utifrån pedagogiska, fysiska och sociala perspektiv är tillgängliga och anpassade till alla barns olika behov och förutsättningar. Förvaltningen vill skifta fokus från sårbarheter för enskilda barn till en organisering där fler barn inkluderas i den ordinarie verksamheten. Det kallas för att ”bredda basen”. Extra resurser för tillgängliga lärmiljöer kan beviljas till ett rektorsteam eller till utbildningsområdet och går alltså inte till enskilda barn.

3.1.2 Det finns arbetssätt för att uppmärksamma barn i behov av särskilt stöd

Enligt skollagen ska förskolan särskilt uppmärksamma barn som av olika anledningar behöver särskilt stöd. Det finns ingen definition av begreppet behov av särskilt stöd i skollagen. Utgångspunkten är att alla barn som behöver det ska få särskilt stöd.

Av verksamhetsbesöken framgår att det finns arbetssätt för hur personalen uppmärksammar om barn är i behov av särskilt stöd. Vanligast är att det först tas upp i arbetslaget, sedan med rektorn och därefter kopplas barnhälsan in. Det finns en systematik för hur kartläggningar genomförs, både på organisations-, grupp- och individnivå. Finns behov av särskilt stöd upprättas handlingsplaner. I detta arbete uppges barnhälsans stödteam vara ett bra stöd för både rektorer och personal.

Samtidigt så framgår av intervjuer både på enhets- och förvaltningsnivå att det är otydligt vad särskilt stöd i förskolan innebär. I verksamheterna förknippas särskilt stöd framför allt med de resurser som går att söka när barn har omfattande stödbehov. I dessa fall handlar det oftast om en personalförstärkning riktad mot ett specifikt barn eller dess barngrupp. Begreppet särskilt stöd används inte alltid när stödinsatser ges utan att extra resurser beviljats. Det gör också att dessa stödinsatser inte alltid dokumenteras och följs upp på samma sätt som när

² Av nämndens uppföljningsrapporter under året framgår att avdelningen verksamhetsstöd har en negativ avvikelse mot periodbudgeten. Avvikelsen förklaras främst av att andelen barn i behov av särskilt stöd har ökat. Anledningen till detta är att rektorerna till följd av den ekonomiska situationen sökt stödersättning i större utsträckning än tidigare då budgetläget förra året var mer gynnsamt.

extra resurser beviljats för särskilt stöd. Förvaltningen å andra sidan menar att nästan alla barn kan vara i behov av särskilt stöd någon gång under sin förskoletid. Enligt förvaltningen kan det handla om anpassningar som behöver göras inom ramen för ordinarie verksamhet och att särskilt stöd inte bara handlar om att det beviljats extra resurser.

3.1.3 Kompetensfrågan är en stor utmaning

För att ha ett systematiskt arbete med särskilt stöd krävs att personalen har kunskap i vad särskilt stöd i förskolan innebär. Av skollagen framgår att huvudmannen och rektorn ska se till att personalen får den kompetensutveckling som krävs.

Granskningen visar att det varierar i vilken grad personalen har fått kompetensutveckling inom särskilt stöd. Av intervjuer både på enhets- och förvaltningsnivå framgår att kompetensfrågan är en stor utmaning. Man beskriver att likvärdigheten brister genom att det ser väldigt olika ut angående vilken kunskap personalen har i att möta barn i behov av särskilt stöd och i att genomföra stödinsatserna. Det kan handla om bristande språkkunskaper och/eller bristande pedagogiska kunskaper. Det handlar också om att andelen förskollärare har minskat över tid.

Det läggs stort fokus vid att anpassa den ordinarie verksamheten och att ”bredda basen” i syfte att skapa en tillgänglig lärmiljö för samtliga barn. Detta uppges ställa stora krav på personalens kompetens. Barnhälsan lyfter att det blir ett problem då det många gånger saknas en bas och därför inte finns något att bredda. Enligt barnhälsan är det då också svårt att stötta och handleda personalen eftersom grundläggande kunskaper saknas. Personal, rektorer och barnhälsan uppger att andelen barn med npf ökar, samtidigt som det är färre pedagoger som har rätt kompetens att möta dessa barn.

3.1.4 Risk för att alla barns behov av särskilt stöd inte tillgodoses

Som framgår ovan ska barn som av olika anledningar behöver särskilt stöd i sin utveckling ges det utifrån sina behov. Av förarbetena till skollagen framgår att stödet kan ges som

- personalförstärkning, antingen till barngruppen generellt eller till det enskilda barnet
- konsultation och handledning till personalen
- minskning av antalet barn i barngruppen
- anpassning av lokalerna.

Enligt skollagen ska kommunen fördela resurser till förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov. Rektorn å sin sida ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens olika förutsättningar och behov.

Nämndens resursfördelningsmodell innebär att de ekonomiska resurserna till stadens förskolor fördelas på ett sätt som tar hänsyn till barnens olika

förutsättningar och behov. Syftet är att skapa möjligheter för en mer likvärdig förskola. Det innebär att den ersättning som följer varje barn, den så kallade barnpengen, varierar. Av nämndens budget för 2023 framgår att barnpengen består av ett grundbelopp och ett strukturbelopp. Grundbeloppet omfattar 95 procent av barnpengen och viktas utifrån barnets ålder och vistelsetid. Fem procent består av ett strukturbelopp som fördelas utifrån vilket socioekonomiskt index varje förskola har fått. Specialförskolorna ingår inte i resursfördelningsmodellen, de har en så kallad anslagsbudget. Det innebär att rektorerna får en årsbudget i stället för barnpeng.

Av nämndens uppföljningsrapporter under året framgår att flera förskoleenheter arbetar med åtgärdsplaner för en ekonomi i balans. I månadsrapporten för oktober var det 52 enheter med en obalans överstigande 300 000 kronor.

Fyra av fem rektorer som ingår i granskningen uppger att nämnden inte har säkerställt att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose barnens behov av särskilt stöd. Det är endast rektorn för den specialförskola som ingår i granskningen som anser att budgeten räcker för att möta barnens behov. Av Sveriges kommuner och regioners förskollärarenkät från år 2022 framgår att Göteborgs kommun ligger bland de sämsta i landet, vad gäller andel förskollärare som har svarat positivt på frågan "I vilken utsträckning ges särskilt stöd till de barn som är i behov av det?" Det var 39 procent som svarade "I mycket stor utsträckning" eller "I ganska stor utsträckning".³

Framför allt lyfter rektorerna att det är ett problem att det inte längre går att få extra resurser för barn med npf. Man upplever att dessa barn faller mellan stolarna och bara ska "passa in", vilket enligt dem inte alltid går. Om rektorn bedömer att det är en personalförstärkning som behövs för att ge dessa barn särskilt stöd måste rektorn lösa det inom ramen för den budget rektorn har fått, vilket enligt rektorerna inte alltid är möjligt. Rektorerna uppger att det därmed inte blir likvärdigt för barnen. Flera av rektorerna arbetar dessutom med åtgärder för en ekonomi i balans vilket enligt dem påverkar möjligheten att ge stöd. Åtgärder som vidtagits handlar om att öka antalet barn i barngrupperna och ersätta förskollärare med barnskötare eller förskoleassistenter.

Även förvaltningen bekräftar att ekonomin är den stora utmaningen och att alla barns behov av särskilt stöd inte tillgodoses. Enligt förvaltningen beror det på att grundbeloppet är för lågt vilket gör att rektorerna inte längre har råd med det antal förskollärare som skulle behövas. Förvaltningen uppger att kompetensen sjunker samtidigt som behoven finns kvar, och då räcker det inte alltid att arbeta med tillgängliga lärmiljöer.

Av intervjuer på enhetsnivå och med barnhälsan framgår att även i de fall personalen har rätt kompetens så kan de ändå ha svårt att genomföra stödinsatserna. Enligt uppgift medför den ökade arbetsbelastningen och stressen att systematiken i arbetet brister.

³ Kolada, enkäten har besvarats av legitimerade förskollärare verksam i kommunala förskolor.

Stickproven på dokumentation av särskilt stöd för enskilda barn visar inte på några väsentliga avvikelser. Totalt var det fyra barn som fick särskilt stöd på de fem förskoleenheter som ingick i granskningen.

3.1.5 Uppföljningen av särskilt stöd kan utvecklas

Enligt skollagen ska huvudmannen och rektorerna systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Av Skolverkets allmänna råd om måluppfyllelse i förskolan framgår att arbetet för barn i behov av särskilt stöd kan förbättras med hjälp av det systematiska kvalitetsarbetet. För att säkerställa att insatserna är tillräckliga och fungerar behöver de kontinuerligt följas upp och utvärderas. Det är inte reglerat *hur* stödinsatser i förskolan ska dokumenteras, men en dokumentation behövs för att kunna utvärdera om insatsen haft önskad effekt.

Av stickproven på kartläggningar och handlingsplaner för barn med särskilt stöd framgår att stödinsatserna dokumenteras, följs upp och utvärderas på individnivå av stödteamen och rektorerna. Likaså finns det ett systematiskt arbete på förvaltningsnivå med att följa upp hur det går för de barn där det beviljats extra resurser för särskilt stöd.

Arbetet med särskilt stöd följs dock inte upp och dokumenteras på en mer aggregerad nivå, varken av nämnden eller rektorerna. I nämndens uppföljning av utbildningens kvalitet år 2022 nämns inte arbetet med särskilt stöd. En av förskoleenheterna som ingår i granskningen, har helt saknat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete och personalen uppger att de inte har tid att dokumentera.

Genom kvalitetsdialoger mellan de biträdande utbildningscheferna och rektorerna följer förvaltningen upp läroplanens olika områden under året. Vid en av dialogerna ska rektorerna beskriva hur de ser till att barn, som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling får det. Enligt de biträdande utbildningscheferna är det dock inte alltid som frågan hinner ställas och någon dokumentation med analys av svaren sker inte. De uppger att det är problematiskt att lyfta ut enbart frågan om särskilt stöd, då arbetet ingår i många olika områden som förskolan arbetar med.

3.2 Bedömning

Revisionskontorets bedömning är att nämnden delvis har ett ändamålsenligt arbete med att uppmärksamma och stödja barn i behov av särskilt stöd så att de får möjlighet till utveckling och lärande utifrån sina förutsättningar.

Vi ser positivt på att barnhälsans olika professioner bistår verksamheterna i arbetet med särskilt stöd. Vi bedömer att det finns en systematik i att uppmärksamma barn i behov av särskilt stöd. Det genomförs kartläggningar och upprättas handlingsplaner som följs upp och utvärderas.

Samtidigt bedömer vi att det finns andra delar där det systematiska arbetet behöver utvecklas. Vi menar att nämnden behöver börja med att skapa en samsyn

i vad särskilt stöd i förskolan innebär. Om detta är otydligt finns risk för att det görs olika tolkningar om vad som menas med barns behov av särskilt stöd. Begreppet särskilt stöd används inte alltid när stödinsatser ges utan att extra resurser beviljats. Det gör att dessa stödinsatser inte alltid dokumenteras och följs upp på samma sätt som när extra resurser beviljats för särskilt stöd. Därmed finns risk att det inte säkerställs om dessa insatser är tillräckliga och fungerar.

Vår bedömning är också att nämnden inte fullt ut har säkerställt att personalen har den kompetens om särskilt stöd som de behöver.

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att nämnden inte säkerställt att alla barns behov av särskilt stöd tillgodoses. Detta riskerar att påverka barnens möjligheter att lära och utvecklas. Vi menar att det är viktigt att nämnden kontinuerligt följer upp om förskoleenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i fråga om särskilt stöd.

Vi bedömer också att det finns risk för att barnen inte erbjuds likvärdiga förutsättningar för utveckling och lärande, det ges en samstämmig bild av att det ser olika ut i staden. Likaså bedömer vi att nämnden och rektorerna kan stärka uppföljningen av arbetet med särskilt stöd så att eventuella brister identifieras och kan åtgärdas.

Sammantaget bedömer vi att nämnden behöver stärka följande delar:

- skapa samsyn i vad särskilt stöd i förskolan innebär
- säkerställa att personalen har den kompetens om särskilt stöd som behövs
- säkerställa att alla barns behov av särskilt stöd tillgodoses
- säkerställa likvärdiga förutsättningar över staden
- stärka uppföljningen av arbetet med särskilt stöd.

Mot bakgrund av brister som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att stärka sin interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd. Detta för att kunna säkerställa att alla barn i förskolan får det särskilda stöd som de har behov av så att de ges förutsättningar till utveckling och lärande.

4 Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Under året har revisionskontoret på revisorsgruppens uppdrag granskat stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck rörande barn och unga. Granskningen har avrapporterats till nämnden och till kommunfullmäktige i en särskild revisionsrapport.⁴

Granskningen syftade till att bedöma om förskolenämnden, grundskolenämnden, socialnämnden Hisingen, socialnämnden Nordost och utbildningsnämnden bedriver ett ändamålsenligt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Vår samlade bedömning är att förskolenämnden behöver utveckla arbetet. Nämnden har inte säkerställt att personalen har den kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck som de behöver. Revisionskontoret ser också allvarligt på att det i granskningen framkommit uppgifter om att personal upprätthåller hedersnormer och därmed inskränker barns fri- och rättigheter.

Nämnden kan utveckla arbetet med att förebygga och upptäcka om barn är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Det saknas rutiner för arbetet och under den granskade perioden har inga orosanmälningar rörande hedersrelaterat våld och förtryck kategoriserats som inkomna från förskolorna.

Barn som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck är beroende av att samverkan fungerar mellan socialtjänsten och förskolan. Vi bedömer att det saknas fungerande former för en sådan samverkan. Vidare är revisionskontorets bedömning att nämnden inte arbetar systematiskt med att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Följande rekommendationer lämnas utifrån granskningen:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

Nämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om att ett barn är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Nämnden rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

⁴ Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, diarienummer 0115/23, beslutad av revisorsgruppen 2023-09-19.

5 Granskning av räkenskaper

En del av Stadsrevisionens granskning består av att granska och bedöma om stadens räkenskaper är rättvisande. Räkenskapsgranskningen genomförs av upp-handlade revisionsföretag.

Den 1 januari 2023 trädde *Standard för kommunal räkenskapsrevision* i kraft.⁵ Standarden som innefattas i god revisionssed reglerar hur granskning av räkenskaper ska genomföras och omfattar alla kommuner och regioner.

Tillämpningen av den nya standarden innebär att revisionsansatsen skiljer sig från tidigare år. Från och med 2023 tar granskningen av delårs- och årsredovisning samt intern kontroll (väsentliga processer) sin utgångspunkt i stadens räkenskaper i stället för, att som tidigare, bygga nerifrån och upp utifrån nämndernas redovisning. Revisionsansatsen, som bygger på väsentlighetsbedömningar utifrån ett övergripande kommunperspektiv, innebär att vissa nämnder kan beröras mindre av den årliga räkenskapsgranskningen jämfört med tidigare. Andra kan beröras mer.

5.1 Granskningsresultat

Nämnden omfattades av granskningen av intern kontroll i flera processer; in-täktprocessen, inköp av huvudverksamhet samt bokföringsordrar. Inga väsentliga iakttagelser som berör nämnden har rapporterats i granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper 2023.

6 Uppföljning av tidigare granskning

I detta avsnitt redogör vi för uppföljningen av de rekommendationer som har lämnats till nämnden tidigare år.

6.1 Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete

Ur brandskyddssynpunkt har verksamheten vid stadens förskolor en förhöjd risk. Detta för att barnen som vistas i lokalerna är beroende av personalens hjälp för att utrymma i händelse av brand. En förhöjd risk innebär ökade krav på verksamhetsutövaren (förskolenämnden) och fastighetsägaren (stadsfastighets-nämnden) att kontinuerligt dokumentera och vidta de åtgärder som behövs för att få bort eller minska risken för brand. Brister i det systematiska

⁵ *Standard för kommunal räkenskapsrevision* är framtagen och beslutad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).

brandskyddsarbetet kan innebära allvarlig risk för liv och hälsa och stora materiella kostnader.

År 2019 granskade revisorerna för första gången systematiken i förskolenämndens brandskyddsarbete. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att det i verksamheten bedrivs ett systematiskt brandskyddsarbete i enlighet med regelverket.

Rekommendationen följdes upp i 2021 års granskning. I uppföljningen framkom att nämnden vidtagit en del åtgärder, men att kunskapen om det systematiska brandskyddsarbetet i likhet med i granskningen år 2019 var låg hos brandskyddsansvariga rektorer ute i förskolorna och att förvaltningen på central nivå saknade en aktuell och korrekt bild av framdriften i arbetet. Rekommendationen från 2019 resulterade därför i tre mer preciserade rekommendationer:

Nämnden rekommenderas att se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser, som revideras årligen, i samtliga verksamheter.

Nämnden rekommenderas att se till att tillräckliga övningsinsatser genomförs i samtliga verksamheter.

Nämnden rekommenderas att se till att egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter.

Under 2023 har vi följt upp 2021 års rekommendationer genom analys av nämndens yttrande till stadsrevisionen, dokumentstudier och intervjuer med förvaltningen.

Uppföljningen visar att det hos nämnden finns en medvetenhet om bristerna i det systematiska brandskyddsarbetet (SBA) under perioden 2019 till 2023. Detta tar sig bland annat uttryck i att nämnden genomgående identifierar SBA som ett riskområde både i den samlade riskbilden och i interna kontrollplanen. Riskerna har grundats sig i farhågor för att de av förvaltningen vidtagna åtgärderna inte får avsedd effekt och att nämndens systematiska brandskyddsarbete fortsatt inte lever upp till gällande regelverk. Nämnden har genomgående beslutat om åtgärder för att reducera eller hantera de identifierade riskerna.

Av 2022 års verksamhetsplan för ekonomiavdelningen framgår att säkerhetsavdelningen inom enheten fastighet, säkerhet och miljö får i uppdrag att genomföra en kartläggning av brandskyddsarbetet och utbildningar med samtliga brandskyddsansvariga rektorer. Två utvecklingsledare besökte två förskolor per dag under andra halvåret 2022 och första halvåret 2023. I intervjuer beskrivs utvecklingsledarna som ett operativt stöd för rektorerna i brandskyddsarbetet. Uppdraget har även omfattat start av en teamsyta per utbildningsområde, där det är tänkt att rektorerna ska dokumentera sitt SBA för respektive förskola.

Den kartläggande delen av uppdraget innebär nu att nämnden för år 2023 har en korrekt bild av det systematiska brandskyddsarbetet. Kartläggningen visar dock att det fortfarande finns vissa brister i det systematiska brandskyddsarbetet. De områden som är mest eftersatta, är också de som ingick i rekommendationerna

från år 2021, vilket berörde skriftliga och dokumenterade riskanalyser, tillräcklig mängd utrymningsövningar samt egenkontroller (rondverksamhet). Dessa tre områden är de som har lägst grad av efterlevnad av de sammanlagt 16 områden som kartläggningen omfattade.

Det kartläggande och brandskyddsfrämjande uppdraget redovisades till nämnden i november 2023. I redovisningen gör förvaltningen bedömningen att genomförda insatser har bidragit till att förvaltningens SBA delvis har förbättrats. Förvaltningen konstaterar dock att det krävs resurser och ytterligare insatser för att säkerställa att förvaltningens SBA uppfyller lagens krav. Med anledning härav har förvaltningen på nytt identifierat SBA som en risk i den samlade riskbilden för 2024. Det fortsatta arbetet kommer att hanteras och följas upp inom processen för intern styrning och kontroll under 2024.

6.1.1 Bedömning

Förskolenämnden inrättades år 2018 och samlade då den förskoleverksamhet som tidigare drivits i tio stadsdelar i staden. Nämnden har under den tid från år 2019 som revisorerna återkommande granskat det systematiska brandskyddsarbetet haft ett fokus på att stärka detta arbete. Ett betydande exempel på detta är 2023 års genomförda projekt där en kartläggande insats förenats med utbildning för nära nog samtliga brandskyddsansvariga rektorer. Därmed delar vi förvaltningens bedömning att det systematiska brandskyddsarbetet delvis har förbättrats. Vi ser också positivt på att nämnden fortsatt avser följa upp SBA inom ramen för intern styrning och kontroll.

Samtidigt visar kartläggningen som förvaltningen genomfört att de områden inom brandskyddsarbetet som ingick i 2021 års granskning också är de som är mest eftersatta. Detta innebär att åtgärder som riskanalyser, övningar och egenkontroller är delar av det systematiska brandskyddsarbetet som fortfarande inte genomförs på ett sådant sätt som stadens riktlinjer för systematiskt brandskyddsarbete förutsätter.

Revisionskontoret bedömer att nämnden inte har omhändertagit de rekommendationer som lämnades i 2021 års revisionsredogörelse varför dessa kvarstår.

6.2 Uppföljning av klagomålshantering

Revisorerna granskade år 2021 nämndens arbete med klagomålshantering. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att klagomål dokumenteras enligt gällande regelverk och att de används som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom skriftliga frågor till förvaltningen. Uppföljningen visar att förvaltningens rutin för klagomålshantering har reviderats. Förvaltningens externa information om klagomålshantering och den riktade informationen som ges till vårdnadshavare har uppdaterats.

Enligt förvaltningen har det inte genomförts några kontroller angående om klagomål nu dokumenteras på förskoleenheterna. Förvaltningen uppger också att inkomna klagomål inte har ingått som underlag i det systematiska kvalitetsarbetet för år 2022. Under 2023 har dock inkomna klagomål följts upp i årsrapporten.

Förvaltningen uppger att man under vintern 2023/2024 kommer att

- fortsätta utveckla systematiken för att säkerställa att huvudmannen kan vidta nödvändiga åtgärder
- ta fram mallar (underlag) som stöd för utredning och uppföljning av klagomål och synpunkter
- se över och uppdatera förvaltningens externa kommunikation kring synpunkter och klagomål
- förtydliga vad som är ett klagomål och hur olika typer av klagomål ska dokumenteras och hanteras.

6.2.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.

6.3 Uppföljning av utlämnande av allmän handling

Revisorerna granskade år 2022 nämndens arbete med utlämnande av allmän handling. Granskningen resulterade i följande rekommendationer:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess.

Nämnden rekommenderas att stärka rektorernas kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom skriftliga frågor till förvaltningen. Uppföljningen visar att utbildningsinsatser för rektorer planeras att genomföras under år 2024. Förvaltningen har ännu inte följt upp hur instruktionen efterlevs, men uppger att detta kommer att ingå i internkontrollen på avdelningsnivå under 2024.

Förvaltningen har tagit fram ett stödmaterial om offentlighet och sekretess, där utlämning av allmän handling ingår, som kan användas på arbetsplatsträffar. Kansliet har under hösten genomfört en utbildning för tre olika enheter på förvaltningen, där utlämning av allmän handling ingår som en del. Avsikten är att denna utbildning ska hållas för fler enheter under 2024.

I ett beslut av Justitieombudsmannen den 25 maj 2023 (dnr 4037-2022) fick nämnden kritik för att den dels i flera avseenden brustit i handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar, dels brustit i sin serviceskyldighet genom att inte besvara frågor och mejl. Nämnden fick vid sitt

sammanträde den 31 maj 2023 information om JO:s beslut. Några särskilda åtgärder med anledning av detta har inte vidtagits.

6.3.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden inte har omhändertagit de rekommendationer som lämnades i 2022 års revisionsredogörelse varför dessa kvarstår.