



Ny skolenhetsorganisation steg 2

Grundläggande principer

2022-09-19

Versionshantering

Datum	Version	Beskrivning	Ändrat av
2022-09-02	1	Utkast inlämnat till styrgrupp	
2022-09-06	2	Revideringar avseende kapitel: - 4. Risker - 5. Ekonomiska överväganden - 6. SU-grupp/resursskola - 7.2 Grundsärskolan - 8.2 Elevhälsan	Styrgrupp
2022-09-13	3	Revideringar efter fördjupade dialoger i facklig samverkan avseende formuleringar och förtydliganden för ökad läsbarhet.	Projektledning
2022-09-14	3	Utskick till grundskolenämnd och förvaltningssamverkansgrupp	
2022-09-19	4	Språkliga revideringar kapitel 8.1 och 8.3	Projektledning

Innehåll

1	Sammanfattning	4
2	Bakgrund	5
3	Projektets uppdrag.....	6
3.1	Projektets arbete	7
3.1.1	Barnperspektivet	9
3.1.2	Samarbete i välfärden	11
4	Risker	12
5	Ekonomiska överväganden	14
6	Gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola	18
6.1	Bakgrund och nuläge	18
6.1.1	Utmaningar	19
6.1.2	Möjligheter	20
6.2	Förslag till beslut	21
6.2.1	Grundläggande principer om särskild undervisningsgrupp och resursskola	21
6.2.2	Motivering till grundläggande principer	22
6.2.3	Grundläggande principer om teckenspråkig skolenhet med särskilda urvalskriterier	24
6.2.4	Motivering till grundläggande principer	24
6.2.5	Grundläggande principer om funktionsförstärkt grundskoleenhet med särskilda urvalskriterier	25

	6.2.6 Motivering till grundläggande principer	25
	6.3 Risker gemensamma särskilda undervisningsgrupper, resursskola och skolenheter med särskilda urvalskriterier	26
7	Grundsärskola.....	28
	7.1 Bakgrund och nuläge	28
	7.1.1 Utmaningar.....	36
	7.1.2 Möjligheter.....	41
	7.2 Förslag till beslut	43
	7.2.1 Grundläggande principer för grundsärskola	43
	7.2.2 Motivering till grundläggande principer	45
	7.3 Risker grundsärskola	48
8	Styrning och ledning för en samlad elevhälsa.....	50
	8.1 Bakgrund och nuläge	51
	8.1.1 Utmaningar.....	52
	8.1.2 Möjligheter.....	54
	8.2 Förslag till beslut	55
	8.2.1 Grundläggande principer	55
	8.2.2 Motivering till grundläggande principer	56
	8.3 Risker i styrning och ledning för en samlad elevhälsa	59
9	Stegvis förändring	61
10	Referenser	62

1 Sammanfattning

Grundskoleförvaltningen har under 2021–2022, i bred dialog och med många perspektiv, arbetat fram förslag till bättre styrning, ledning och organisering avseende grundsärskola, gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola samt elevhälsa. De grundläggande principerna i detta underlag utgår ifrån aktuell lagstiftning, forskning, beprövad erfarenhet och dialoger med vårdnadshavare och verksamheternas olika företrädare. Målet med grundläggande principer är ökad kvalitet i undervisningen, ökad likvärdighet, delaktighet, rättssäkerhet och hållbarhet.

Större grundsärskolor och samlokalisering, fler platser i grundsärskola, bättre förutsättningar att ge stöd till elever som ingår i grundsärskolans målgrupp och går i förskoleklass är några viktiga förändringar inom grundsärskolan.

Gemensamma särskilda undervisningsgrupper ska avvecklas som en central organisatorisk lösning för särskilt stöd. I stället kan motsvarande stöd ges i form av resursskolor, som nu får inrättas. Skolområden eller utbildningsområden kan dock genom egen budgetering och ledning inrätta eller bedriva gemensamma särskilda undervisningsgrupper för särskilt stöd i utbildningsområdet.

Grundskolenämnden behöver anta nya mål och inriktningar för elevhälsans och skolfams arbete. För arbetet med att utveckla kvalitet och patientsäkerhet ska verksamhetsplan och ledningssystem tas fram. Verksamhetschefens enligt hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30) uppdrag ska utföras inom grundskoleförvaltningen och på nämndens uppdrag, här ingår all den vård som ska bedrivas inom grundskoleförvaltningen och som nämnden anger. Elevhälsans arbete och patientsäkerhetsarbete ska ingå i skolornas systematiska kvalitetsarbete. Elevhälsans arbete ska ske på grupp, individ och skolnivå och vara en viktig del i skolornas arbete med utbildningens mål. Elevhälsan ska även ingå i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

I januari 2023 ska en slutrapport presenteras där centrala lärdomar, slutsatser och fortsatta förändringsstrategier presenteras.

2 Bakgrund

Skolutredningen (Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret, 2016) som låg till grund för grundskoleförvaltningens bildande och dess tre förstärkningsområden har utgjort gemensamma utgångspunkter för grundskoleförvaltningens arbete och utveckling.

Med skolenhetsutredningen (Göteborgs stad, Grundskoleförvaltningen, 2020) och dess grundläggande principer för organisering implementerades en ny skolenhetsorganisation den 1 juli 2021 som innebar en ny organisation för styrning och ledning av skolenheterna. Den nya skolenhetsorganisationen avser stödja förstärkningsområdena:

- Ökad kvalitet i undervisningen för att öka barns och elevers lärande.
- Tydligare ansvar, styrning och ledning för att öka barn och elevers kunskapsresultat.
- Ökad likvärdighet mellan skolor för att alla barn och elever ska få tillgång till undervisning av hög kvalitet samt kompensera för deras olika förutsättningar.

Den nya skolenhetsorganisationen syftar till långsiktig hållbarhet och att bidra till att skolorna blir starkare tillsammans. Skolorna ska också få större möjlighet att samverka för att möta elevers olika behov av stöd och kunna ge stödet där det behövs som mest. Skolans medarbetare ska även få bättre förutsättningar att lära av varandra och tillsammans utveckla och förbättra undervisningen samt att eleven ska få en tydligare väg genom skolan.

För att komplettera skolenhetsutredningen och dess grundläggande principer och omhänderta delar av organisationen som inte blivit utredda tog grundskoleförvaltningen beslut om att fortsätta arbetet. Ett projekt fick uppdraget (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021b) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021c) att utreda, planera och genomföra en ändamålsenlig, rättssäker och effektiv organisering av:

- Grundsärskolan
- Gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola
- Styrning och ledning för en samlad elevhälsa.

Ovan områden har i projektet benämnts som tre målområden. Dessa tre målområden berör allt arbete på olika nivåer i grundskoleförvaltningen och beskrevs i projektdirektivet i termer av ett komplext projekt med många ömsesidiga beroenden, samband och synergier inom och mellan dessa tre målområden.

För att verka i enlighet med skolenhetsutredningens grundläggande principer och projektets mål ”att organisera för inkludering och kvalitet i utbildningen” behöver nya beslut tas. Föreliggande beslutsunderlag innehåller förslag på nya, och i förekommande fall, reviderade grundläggande principer som projekt ny skolenhetsorganisation steg 2 resulterat i. De ska, liksom

skolenhetsutredningen, ses som styrande principer för grundskoleförvaltningens fortsatta organisering, styrning och ledning.

Att besluta om nya principer för organisering och ledning och styrning är att skapa nya och bättre förutsättningar för förändring. För att åstadkomma verklig förändring i högst komplex kontext, över tid krävs gemensamt arbete där förmågan att agera på nya mål, praktik utvecklas och nya och bättre värden för våra elever och vårdnadshavare, säkras.

Syftet med detta underlag är också att ge beredskap i organisationen och peka ut riktningen för de beslut, det arbete, förändring och verkställande i verksamheten som komma skall, först efter en tid, i vissa fall först om fler år. Förvaltningens olika företrädare ska därför, framöver återkomma till fackliga företrädare, förvaltningsledning och grundskolenämnd i beslut som bygger på detta strategiska underlag. Det rör till exempel enhetsförändringar och beslut om nya principer för resursfördelning.

Förvaltningens fortsatta arbete för att genomföra föreslagna förändringar i styrning och utvecklingen mot projektets mål, effekter och värden (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021c) kommer att beskrivas i den slutrapport som ska avsluta detta fleråriga projekt och presenteras i januari 2023. Denna slutrapport kommer att innehålla viss utvärdering av de insatser och förändringar som redan genomförts.

3 Projektets uppdrag

Projektets uppdrag har varit att arbeta med förstärkningsområdena i fokus. Projektet har också förhållit sig till de redan beslutade grundläggande principerna i skolenhetsutredningen som på olika sätt har haft bäring på projektets målområden. I första hand har det rört sig om grundläggande principer för grundsärskolan, särskilda undervisningsgrupper och resursskola, volymer och årskursindelningar, men även andra utpekade grundsatser i skolenhetsutredningen kring bland annat bärkraftighet, kontinuitet, tydligare väg genom skolan och förändring över tid.

Projektets resultat och verkliga leverans uppstår först när verksamhetsförändringarna börjar ta form - när det blir till värden för elever och vårdnadshavare.

Projektets primära värden har varit:

- Inkludering/Delaktighet
- Rättssäkerhet
- Hållbarhet
- Kvalitet
- Effektivitet
- Ändamålsenlighet
- Likvärdighet
- Bärkraftighet

Projektets förslag bygger på avvägningar för optimering av de värden som projektet haft i uppdrag att leverera nya lösningar för. (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021b) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021c)

3.1 Projektets arbete

Sedan 2018 har förvaltningen genomfört flera större förändringar i syfte att skapa bättre förutsättningar för kvalitet i undervisning och arbetsmiljö. Ny skolenhetsorganisation med förändrade skolenheter, ledningsteam har också genomförts. (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2020). Föreliggande underlag har vuxit fram under en tid och kontext där flera statliga offentliga utredningar och regeringspropositioner presenterats och beslut har fattats i riksdagen. (Proposition 2021/22:162) (Proposition. 2021/22:160) (Proposition 2021/22:156). Dessa skapar förändrade förutsättningar och krav för huvudmannen och ska genomföras under de närmast kommande åren.

Grundskoleförvaltningen har också sedan 2018 mottagit flera externa och interna genomlysningar som i föreliggande dokument utgjort viktig grund för slutsatser och förslag till beslut (Göteborgs Stad & Lena Lindgren, 2022) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & Ekan Management, 2020) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & Organisations & verksamhetsutveckling, 2020) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & PwC, 2019) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021c) Projektets arbete och föreliggande förslag är baserat på de lagar, råd och riktlinjer som är tillämpliga på området. Förslagen bygger också på tidigare kända interna underlag, konstateranden och beslut.

Projektet har därför arbetat agilt med bred dialog och perspektivinsamling för att undersöka såväl behov, som styrkor och utmaningar i strategisk styrning, ledning och organisering avseende grundsärskola, gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola och en samlad elevhälsa. Att arbeta i agil projektform med bred involvering är ett sätt att verka för bred förståelse och skapar gemensam grund för fortsatt arbete.

Som stöd i arbetet har också samtal förts med forskare, andra myndigheter och skolhuvudmän. Projektets styrgrupp har utgjorts av förvaltningsledning och projektägaren har varit grundskoleförvaltningens direktör.

Projektet sker i en tid och i en förvaltning i ständig förändring. Att ange säkra utfall och konsekvenser är därför svårt. Förbehållen och beroendena i dessa komplexa uppdrag är dessutom många. En bred och djup förankring är ett sätt att identifiera och omhänderta brister och risker.

Under projektets gång har kontinuerlig dialog förts med arbetstagarorganisationer i förvaltningssamverkansgruppens (FSG) utskott för organisation och budget och professionsutskott elevhälsa samt i grundskolenämnd och politisk referensgrupp. Dialog har vidare förts med funktionshinderrådets utskott och därtill har nämnden haft strategisk dialog med vårdnadshavare och tjänstepersoner. Rektorer och medarbetare har involverats i olika möten, enkäter och workshops. Dialoger har även förts med förskoleförvaltningen, universitet, Stockholms stad, Malmö stad med flera. Dessa dialoger har utgjort grund för de organisatoriska och strategiska förslag som presenteras i underlaget i form av grundläggande principer.

Ett tydligt medskick från vårdnadshavare i nämndens strategiska dialog (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022b), har varit att huvudmannen ska ta ett större ansvar för att tillse rätten till tidigt och kontinuerligt stöd så att vårdnadshavare i större utsträckning kan vara just vårdnadshavare med tillit till att skolan planerar för alla barn och elever, det skulle då leda till ett bättre familjeliv, yrkesliv och hälsa för vårdnadshavare. Att tidiga insatser är lönsamma ur alla perspektiv stöds också i en aktuell rapport - *Utanförskap och unga*, av myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022). Med det som utgångspunkt blir en viktig princip under genomförandet att inga elevers stöd eller skolplaceringar ska upphöra till följd av detta beslut. En förändrad organisering, ledning och styrning, placeringar, enhetsförändringar etcetera ska ske genom en in- och utfasning så att varje elevs rätt till stöd, undervisning och kontinuitet ska säkras.

I dialog med de fackliga företrädarna har det lyfts fram många välgrundade perspektiv och behov. Bland annat att ny organisering av grundsärskola och särskilda undervisningsgrupp/resursskola bör tillgodose behovet av förbättrad arbetsmiljö för att minska arbetsskador (FSG -Utskott budget och organisation, 2022) i dessa verksamheter. Här har särskilt utsattheten och sårbarheten som följer av att arbeta i mindre grupper/klasser/enheter/lokaler lyfts som en riskfaktor, begränsning och orsak till arbetsskador. Därför föreslår fackliga företrädare primärt större grundsärskolor, tillgång till fler utrymmen för olika behov under dagen, färre solitära enheter samt att resursskolor lokaliseras i anslutning till större skolenheter.

I flera dialoger med vårdnadshavare, pedagoger och rektorer, enhetschefer och politiker har också förskoleklassens organisering och verksamhet lyfts som en stor utmaning. Här beskrivs att elever i stort behov av tillgänglighet, stöd och omsorg, som kräver en viss specialistkompetens och utrymmeskrävande hjälpmedel i sitt lärande, inte alltid börjar förskoleklassen eftersom

vårdnadshavare inte uppfattar verksamheten som ett fungerande alternativ. Kravet på att organisera för skolstart på lika villkor har tydligt adresserats till projektet och som framkommer av de grundläggande principerna föreslås att förskoleklasserna ska finnas i anslutning till alla grundsärskolor och ges bättre förutsättningar att möta elever som tillhör grundsärskolans målgrupp.

I nämndens strategiska dialog beskriver vårdnadshavare också att förvaltningen behöver göra fler insatser och tidigare så att upplevda skolmisslyckanden, ohälsa, stress och frånvaro minskar. (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022b) Här uttrycks också ett behov av att stärka fritidshemmet i samma riktning så att vårdnadshavares möjlighet till heltidsförsörjning säkras. För att minska exkludering och särlösningar med allt vad det innebär för individer och familjer, behövs parallellt med inrättandet av resursskolor och funktionsförstärkta förskoleklasser mer förebyggande arbete inom elevhälsan, centralt stöd, verksamhetsstyrning och resursfördelning mot tidigare insatser så att alla elever ges rätt stöd och lyckas tidigt.

3.1.1 Barnperspektivet

Barnperspektivet inför denna förändring har belysts på olika sätt, bland annat inom ramen för nämndens strategiska dialog (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022b).

Dialogen syftade till att ta reda på och föra dialog om vad som behövs för att stödet i lärandet ska fungera väl och blir bättre. Deltagare har varit elever och vårdnadshavare till barn med omfattande och varaktiga stödbehov i skolan, medarbetare på skolor och elevhälsan samt politiker och tjänstepersoner. Dialogen resulterade i följande problembilder som också visar på de för elever och vårdnadshavare viktigaste värdena för fungerande utbildning:

- **Kompetens:** Det saknas rätt kompetens och förmåga att möta barnets behov under alla moment under skoldagen.
- **Kontinuitet:** Stödet brister på grund av brist på kontinuitet, förutsägbarhet och transparens för elever och vårdnadshavare.
- **Rätt stöd rätt tid:** Bristen på rätt stöd i rätt tid innebär för eleverna en ökad risk att misslyckas med sin skolgång, med marginalisering och psykisk ohälsa som följd.
- **Tillräckligt med resurser:** Det saknas resurser för att kunna arbeta på de flexibla sätt som krävs.
- **Att skolan tar ansvar för alla barns rätt till utbildning:** Vårdnadshavare är idag i praktiken oproportionerligt ansvariga, relativt skolan, för att säkra sitt barns rätt till utbildning.

Att utforma undervisning för alla elever är skolans kärnuppdrag. För att möta och tillvarata de olika behov och förmågor som varje elev har krävs varierade arbetssätt och organisatoriska lösningar.

Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när man fattar ett beslut som rör ett enskilt barn eller grupper av barn och ska i beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller

barnen. Varje beslut som rör ett eller flera barn innehålla en motivering där det bland annat bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. (Proposition 2017/18:186)

Barnperspektivet har givit ett starkt incitament för förändring och bidragit till utformande av nya organisatoriska lösningar för bättre motsvara behov och förväntningar. Med utgångspunkt i olika dialoger gör förvaltningen bedömningen att föreliggande förslag ligger i linje med det som uttrycks och kan genomföras med bedömningen om att det sker med utgångspunkt i barnens bästa.

De organisatoriska och strategiska förändringarna bidrar till ökar kvalitet i undervisningen, utvecklar och stärker kompetens, ökar ansvarstagande, ger bättre kontinuitet, behov av insatser identifieras tidigare och resurser kan används bättre och mer likvärdigt.

Projektets uppdrag har varit att föreslå principer för en ändamålsenlig och rättssäker organisering. Ett framtida perspektiv innebär att alla de grundläggande principer som ingår i beslutsunderlagen förväntas vara hållbara både på kort och lång sikt. Det innebär att utbildning och betyg och närvaro i skolan både kan ses som ett mål i sig och medel och förutsättning för samhällelig hållbarhet. Det finns utöver betyg och kunskaper mål som anger vilka förmågor och färdigheter eleverna ska ges för att verka i det framtida samhället. Dessa mål är minst lika viktiga även om effekten av detta arbete ofta inte går att mäta eller ens rapportera. En genomförd grundskole- och gymnasieutbildning är en stark skyddsfaktor enligt *Social rapport 2010* (Socialstyrelsen, 2010) och utgör ett starkt incitament för att förbättra utbildningen i de delar där behovet av kvalitet och stöd är som allra störst.

Detta beslutsunderlag är ett sätt för grundskoleförvaltningen att ta ytterligare steg för att ge varje barn en god start i livet, goda uppväxtvillkor, fortsatt goda förutsättningar genom skolorn, skapa förutsättningar för arbete, skapa hälsofrämjande och hållbara livsmiljöer samt skapa strukturer och stabilitet för jämlikhetsarbete (Göteborgs Stad, Social resursförvaltning, 2014). Flera av dessa mål konkretiseras i Göteborgs stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022–2026 beslutad i kommunstyrelsen (Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret, 2022). Här tilldelas grundskoleförvaltningen och stadens andra aktörer flera viktiga uppdrag, mål och ansvar. Flera av dem har bäring på projektets mål med avsikten om att god och jämlik utbildning, hälsa och trygghet är en förutsättning för en fungerande demokrati.

Agenda 2030 (FN - Förenta Nationernas Förbund, 2022) som FN:s medlemsländer antagit 17 globala mål för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Dessa har sedan omvandlats till en nationell plan (Proposition 2019/20:188) och lokal plan för Göteborgs Stad (Kartläggning Göteborgs Stads budgetmål och övergripande styrning i förhållande till Agenda 2030 - Globala målen för hållbar utveckling) (Agenda 2030 i Göteborg), i dess artiklar finns tydliga uppdrag som handlar om jämlikhet, trygghet, hälsa och utbildning. I Agenda 2030 är funktionshinderperspektivet uttalat, redan i

inledningen tydliggörs att det ska beaktas i genomförande och i uppföljning av agendan i sin helhet. Mål nummer 4 handlar om att säkerställa en inkluderande och jämlik utbildning av god kvalitet och att främja livslångt lärande för alla. Funktionsnedsättning lyfts även i nio av de 17 mål så finns i Agenda 2030 (FN - Förenta Nationernas Förbund, 2022). Dessa samhällsutmaningar måste innebära att verksamma inom grundskoleförvaltningen tänker, agerar och organiserar arbetet på nya sätt.

Riktlinje om tillgänglig lärmiljö (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021) som antagits av grundskolenämnden är ett bra stöd för att konkretisera ansvar och ambitioner om utveckling och stöd för ökad tillgänglighet och förmåga att möta alla elever. Denna riktlinje och det utvecklingsarbete som nu bedrivs är en viktig utgångspunkt i föreliggande beslutsunderlag och en grundförutsättning för förvaltningens kapacitet, delaktighet och tillgänglighet.

3.1.2 Samarbete i välfärden

Skolan är en stark frisk- och skyddsfaktor, därför är också skolan en viktig part i all samverkan för ökad social hållbarhet. (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2022) (Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret, 2022). I Göteborgs Stad finns en mångårig tradition av att samverka. Sedan 2018 har grundskoleförvaltningen genomfört flera större omorganiseringar i ledningsstrukturer. (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & Organisations & verksamhetsutveckling, 2020) Under denna tid har staden övergått till fackförvaltningar men de som bor, besöker och verkar i Göteborg ser staden som en organisation. För att fortsatt skapa en fungerande helhet för alla elever och vårdnadshavare behöver förvaltningen i allt större utsträckning arbeta tillsammans med andra aktörer i staden - en förflyttning från delar till helhet krävs.

4 Risker

De olika förslagen är avvägda ur flera perspektiv, de är sammanlänkade genom bland annat lagar, tydliga regelverk, kapacitet, ansvarsfördelning, avstånd och resurser. För att angivna principer ska fungera för huvudmannens strategiska planering över tid kommer det vara en utmaning och risk om förvaltningen, på grund av oplanerade händelser, under genomförandet, förändrar eller undantar vissa delar eller principer i beslutsunderlaget. Det skulle riskera att påverka andra delar och helheten, men kan motverkas genom god planering, fortsatt uppföljning och kontroll utifrån enskilda delar och helhetseffekter.

Projektets uppdrag har varit att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv organisering, av grundsärskola, särskilda undervisningsgrupper och resursskola samt en samlad elevhälsa för bättre utfall. De skillnader i resultat mellan elever och skolor som har funnits över tid som till exempel beror på vårdnadshavares utbildningsnivå, ekonomi, födelseland och invandringsålder kommer även fortsatt att vara en utmaning. Skillnader i kvalitet och resultat går att påverka genom strategisk fördelning av resurser, samt insatser för att stärka varje skolas förmåga att förvalta sina resurser för att utjämna förutsättningar mellan olika grupper av elever. (SOU 2019:40). Detta arbete kommer även fortsatt att krävas och medföra behov av ytterligare åtgärder och nya styrningsprinciper. Värdet av att förvaltningen fortsatt följer upp och styr resurser och insatser på ett än mer strategiskt sätt återfinns som rekommendationer i båda genomlysningarna av förvaltningens arbete och resursfördelning genomförda av Göteborgs Stad och Lena Lindgren och (2022) (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & PwC, 2019)

Befintliga brister, styrkor och behov avseende projektets tre målområden är väl kända och förändring välkomnas generellt. Att genomföra en strategisk omfördelning, organisering och förändring i praktiken innebära alltid ett visst mått av motstånd och risk vid genomförande. Det finns en risk för att lokalt välfungerande verksamheter kan uppfatta förändringar och förbättringar som försämrande. Att arbeta med bred involvering av många perspektiv är ett sätt att verka för större förståelse för vad, hur och varför förändringar faktiskt behövs. Det vilar ett stort ansvar framåt på chefer och ledare i och kring verksamheterna i grundskoleförvaltningen att fortsatt skapa tillit till att de förändringar som görs är nödvändiga för att förbättra verksamheten för alla barn och elever. Tack vare den nya skolenhetsorganisationen, finns idag en förändrad styr och stödkedja kring skolan. I de nya ledningsteamerna i skolområdena utformas nu nya ansvarsområden och samarbetet utvecklas. Detta ger de chefsfunktioner som leder det praktiska dagliga arbetet på skolenheter stöd i att leda i förändringarna.

I Göteborgs Stad är kapacitetsläget, den fysiska och den pedagogiska kapaciteten avseende lokaler varierande och utmanande. För att möta framtida utmaningar behöver strategiskt arbete med kompetensförsörjning, arbetsmiljö och lokalförsörjning fortsatt utgöra en av förvaltningens viktigaste uppgifter. (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022) . Vid ett ekonomiskt försämrat läge kan behoven av kapacitetsökning i grundsärskola ställas mot andra gruppers eller verksamheters behov. Inte minst när en ökad kapacitet i grundsärskolan ska ske genom en omfördelning inom förvaltningens budgetram. Det finns en risk för ökat motstånd till vissa förändringar och prioriteringar växer fram över tid, vilket i sin tur kan komma att påverka den strategiskt viktiga planeringen för ökad likvärdighet i staden negativt. För att öka kapacitet genom omfördelning krävs beslut om strukturella förändringar i utbildningsområden och skolområden så att befintligt lokalbestånd nyttjas effektivt.

5 Ekonomiska överväganden

Skolan är inte bara en utbildning och möjlighet för varje elev att lära och utvecklas, det är också en proaktiv och preventiv färdssats. Att förbättra och utveckla kvalitet i utbildningen behöver inte alltid innebära ökade kostnader, inte minst på längre sikt. Samhällskostnaderna till följd av ett utanförskap är stora (Nilsson Lundmark & Nilsson, 2022). Effekterna av tidiga insatser för unga kan mätas genom samhällsekonomisk utvärdering på nationell nivå. Där förbättrade skolresultat visar på framgång på arbetsmarknaden och livet i övrigt. (Hultkrantz & Vimefall, 2021). För att verka för god hushållning och planera långsiktigt för dem på vars uppdrag grundskoleförvaltningen verkar, baseras förslagen på forskning och erfarenheter om hur hållbarhet, kvalitet, inkludering/delaktighet, rättssäkerhet bäst kan skapas. Avsikten med föreliggande underlag och förslag på principer är att på sikt skapa en organisering där förändringarna inte leder till ökade kostnader.

Att genomföra förändringar är dock ofta förenat med vissa tillfälliga kostnadsökningar. Det kan till exempel handla om administrativa planeringsresurser, utbildningsinsatser, kapacitetsökningar, vissa lokalanpassningar samt bemanningskostnader i kärnverksamheten under in- och utfasning. I största möjliga mån ska genomförandet och övergång till en förändrad organisering till följd av detta projekt omhändertas och införlivas i ordinarie organisation och ansvarsstrukturer för styrning och ledning. Det skapar tillit, ökar organisatorisk resiliens och minskar risken för parallella strukturer, otydlighet och därmed ökade kostnader.

Åtgärda

Förvaltningen har idag generella behov av att vidta åtgärder inom elevhälsa, särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola för att uppfylla delvis nya delar i författningarna.

Över tid har grundsärskolans kvalitet, ledning och styrning relativt grundskolan, nationellt varit eftersatt (Skolinspektionen, 2011). Regeringens förslag och beslut om förändringar syftar till att höja kvaliteten i grundsärskolans verksamhet och öka likvärdighet mellan skolformerna. (Proposition 2021/22:162) (SOU 2021:11). Bristande likvärdighet mellan skolformerna har påverkat elevernas utbildning. (Skolinspektionen, 2011) (Riksrevisionen, 2019). Organisatoriska förändringar och expansioner krävs av grundskoleförvaltningen för att tillse att eleverna i grundsärskolan enligt lag ska ges likvärdig utbildning.

I ny skolenhetsorganisation antogs grundläggande principer för organisering av grundskolor - beslut avseende grundsärskolor ingick inte eftersom skolformen krävde djupare analys där elevers behov och lokalernas tillgänglighet är två komplexa faktorer att ta hänsyn till. Antalet elever som tillhör grundsärskolans målgrupp ökar (Lindblad, Westerlund, Gillberg, & Fernell, 2018). Det kräver en ökad kapacitet i grundsärskolan och ska ske genom en omfördelning inom ram. För att öka kapacitet genom omfördelning krävs beslut om strukturella

förändringar i utbildningsområden och skolområden så att befintligt lokalbestånd nyttjas effektivt.

Att öka lokalkapacitet för att tillse skolplatser för elever i grundsärskolan är viktigt för att olika gruppers behov och rätt inte fortsatt ska ställas emot varandra. Goda planeringsförutsättningar i och kring kärnverksamheten krävs för ökad inkludering och delaktighet i utbildning och samhälle. Det är också centralt för att åstadkomma en förbättrad arbetsmiljö för de medarbetare som verkar i grundsärskolan (FSG -Utskott budget och organisation, 2022) och ökad kompetensförsörjning (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022).

En av förvaltningens utmaningar är ökning av elever som ansöker om uppskjuten skolplikt. Insatser för att öka antalet elever som går i i förskoleklass är förenat med ökade kostnader för grundskoleförvaltningen medan det för förskoleförvaltningen kommer att innebära ett ökat utrymme som skulle kunna omfördelas. För staden som helhet är förändringen kostnadsneutral.

Förändra

Att villkora utbildningsplatser och genomföra urval till skolor medför krav på god handläggning och rättssäkerhet. Det krävs tid för dialoger och specialistkompetens inom elevhälsa för att göra dessa urval. Det är kostsamt och måste utföras av professioner inom elevhälsans där kompetensförsörjningsutmaningar finns. Grundskoleförvaltningen har redan idag kostnader för dessa uppdrag, delvis dock inte med samma kravnivå. Att genomföra denna förändring för ökad rättssäkerhet och likvärdighet medför sannolikt vissa ökade centrala kostnader och en förskjutning av viss kompetens från kärnverksamhet till administration.

Det finns olika ekonomiska incitament att inrätta resursskolor. Om resursskolan eller den särskilda undervisningsgruppen finansieras centralt i kommunen kan en skola med en elev som har stora behov av stöd gynnas ekonomiskt av att denna elev placeras på resursskolan. Motsvarande inlåsnings effekter kan uppstå på en resursskola där det finns incitament att behålla eleven för att denna enhet ska finnas kvar (SOU 2020:42, 2020). För att motverka detta behöver skolans uppföljning och resultat genom olika indikatorer, ses i ljuset av antalet elever i centrala sår lösningar eller antalet återvändande elever till grundskola.

Ett inrättande av kommunal resursskola innebär att elever i fristående skolor kan söka till resursskola. Tillgången till resursskolor kan indirekt påverka skolors arbete med att tillgängliggöra lärmiljöer för att möta alla elevers behov och medföra att vårdnadshavare i stället söker till en kommunal resursskola för sitt barn. (SOU 2020:42, 2020) Det förändrar fristående skolors planeringsförutsättningar och kan potentiellt sett innebära färre elever i behov av omfattande stödbehov i de fristående skolorna. Det kan i sin tur innebära en minskning av kostnaden för tilläggsbelopp men en ökning av antalet elever som bedöms vara i behov av särskilt stöd i Göteborgs kommunala skolor. Denna förflyttning är viktig att följa och ta med i analysen av statistik och resursfördelning kopplat till särskilt stöd och måluppfyllelse. (SOU 2020:42, 2020)

För de skolor som tidigare inte har arbetat förebyggande och främjande inom elevhälsan i enlighet med gällande lagstiftning (SFS 2010:800) kan lagstiftarens förtydligande på området, lokalt innebära ett ökat resursbehov, för att leva upp till lagstiftningen. Bedömningen lagstiftaren gör är att detta endast är ett förtydligande av nuvarande uppdrag (Proposition 2021/22:162), inte ett utökat åtagande för skolor, och därför inte åtföljas av ekonomisk kompensation. En utveckling av det förebyggande och hälsofrämjande arbetet som tydligare kopplar elevhälsoarbetet till det systematiska kvalitetsarbetet, kan medföra det långsiktiga resultatet att resurser kan flyttas från akuta och åtgärdande insatser på individnivå, till en effektivare användning av resurserna.

I grundskolenämndens budget 2022 anges en ökning av tilldelad ekonomisk ram från kommunfullmäktige för satsning på särskilda undervisningsgrupper och tidiga insatser. Detta uppfattas som tydliga styrsignaler om att tidiga insatser för elever i omfattande och varaktigt stödbehov är prioriterat.

God ekonomisk hushållning

Kravet på god ekonomisk hushållning och effektfullhet är grundläggande i offentlig verksamhet. Det är därför viktigt att, utfall och kvalitet till följd av ny organisering enligt föreliggande underlag följs kontinuerligt och systematiskt. Genom förbättrade och likvärdiga planeringsförutsättningar, ökad bärkraftighet, tydligare styrning och ledning, plan för förändringsledning och genomförande är avsikten att föreliggande förslag på sikt bidrar till en förbättrad ekonomisk hushållning. För att ge skolorna planeringsförutsättningar som bättre motsvarar behoven i kärnverksamheten behöver resursfördelningen inom ram ses över avseende grundsärskola.

Sverige är på väg in i en lågkonjunktur (Konjunkturinstitutet, 2022). Hur stor påverkan det får för de allmänna förutsättningarna i välfärden och för grundskoleförvaltningen är svåra att fullt ut bedöma, men det kommer med säkerhet medföra förändringar. Med det som utgångspunkt finns det all anledning att utveckla kvalitet och styra resurser och aktiviteter på ett än mer hållbart och strategiskt sätt.

Sveriges kommuner förväntas möta framtida utmaningar för i att säkerställa en hållbar välfärd idag och framöver. Utmaningarna kommer av den demografiska utvecklingen, att andelen invånare i arbetsför ålder i befolkningen minskar. Utvecklingen leder till en ökad efterfrågan på välfärdstjänster som i sin tur skapar en rad utmaningar bland annat i form av minskad tillväxt i skatteunderlaget till följd av att andelen av befolkningen i arbetsför ålder minskar. Det leder till ett ökat personalbehov som riskerar leda till kompetensbrist och potentiellt högre lönekostnader. Det finns också ett betydande upprustnings- och renoveringsbehov i våra fastigheter. Sverige har också haft en kraftig invandring, som till viss del mildrat den demografiska utvecklingen, men om integrationen inte fungerar väl kommer den att påverka kostnadsutvecklingen negativt (Kommuninvest, 2019).

Verkställande av enhetsförändringar till följd av detta projekt ska inte genomföras under 2023. Den planering och utveckling av styrning och ledning, rättssäkerhet och kvalitet som blir en följd av ansvaret att genomföra föreliggande förslag till beslut behöver däremot påbörjas så snart som möjligt. Det ger ytterligare tid för förberedelse och planering av genomförande.

Uppföljning

För att över tid styra verksamheterna effektivt i enlighet med beslutsunderlaget i avsedd riktning, mot utpekade värden, krävs att etablerade mål/värden följs upp och analyseras. Det ger också en bra grund för kommunikation och förändringsledning. Arbetet med att utveckla indikatorer, data och nyckeltal som beskriver utfallet relativt tidigare angivna värden blir viktigt för att undersöka och planera för progression mot nya mål och värden.

Effekter till följd av nya politiska beslut, oprövade möjligheter samt nya krav och förväntningar är omöjliga att fullt ut överblicka. Föresatsen är att genom föreliggande förslag ge väl underbyggda förslag till beslut om det som nu är känt och förstås att överblicka så att förvaltningen över tid med god uppföljning av utfallet kan justera och motverka oönskade effekter.

6 Gemensamma särskilda undervisningsgrupper och resursskola

Om det finns särskilda skäl får rektorn besluta att en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska ges särskilt stöd i en *särskild undervisningsgrupp* - en annan undervisningsgrupp än den som eleven normalt hör till. Placering i särskild undervisningsgrupp ska inte vara mer ingripande än behövt och inte omfatta fler ämnen eller tid än nödvändigt. Placeringen ska ses som en lösning när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats. (SFS 2010:800).

Riksdagen har i år beslutat om ändringar i skollagen. Kommuner får begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd och inrätta så kallade *resursskolor* inom grundskolan och grundsärskolan. Till skillnad från särskilda undervisningsgrupper är det huvudmannen ansvarar för att bedöma om en elev är i behov av sådant särskilt stöd som resursskolan erbjuder. Antalet platser kan begränsas och urvalet styras. Beslutet fattas efter ansökan av elevens vårdnadshavare. Lagändringarna träder i kraft den 2 juli 2022 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 1 juli 2023. (SFS 2010:800)

Huvudmannen och kommunen kan numera dessutom inrätta *grundskolor med särskilda urvalskriterier*, till exempel för elever med specifika funktionsnedsättningar. På dessa skolenheter ska alla elever som ansöker om plats erbjudas det om behov hos eleven som motsvarar urvalskriterierna.

6.1 Bakgrund och nuläge

De allra flesta elever kan och ska kunna få den ledning och stimulans och det stöd de behöver i sitt lärande och i sin utveckling inom det ordinarie skolsammanhanget. Det är skolans ansvar att anpassa lärmiljöerna och tillgängliggöra dem för att kunna möta alla elevers varierande behov och förutsättningar. Som framgår av skollagens förarbeten är utgångspunkten för elever i behov av särskilt stöd att stödinsatserna ska ges i den skolenhet där eleven går och huvudmannen är skyldig att vidta långtgående åtgärder för att tillgodose elevens stödbehov inom ramen för den ordinarie skolplaceringen.

Skollagen anger att rektor ska utreda och besluta om och organisera för särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp på skolan om så behövs.

Grundskoleförvaltningen organiserar därutöver gemensamma särskilda undervisningsgrupper för staden respektive utbildningsområden för särskilt stöd i undervisning. Här gör rektor en förfrågan om det finns plats i dessa undervisningsgrupper till förvaltningens ansvariga chefer som prioriterar.

Enligt skolenhetsutredningens grundläggande principer gäller följande för särskilda undervisningsgrupper och resursskolor:

- Elevernas undervisning och behov av stöd i sitt lärande är rektors ansvar.
- Elever med autism, språkstörning eller liknande kan erbjudas särskilt stöd i form av särskild undervisningsgrupp på en eller flera skolor inom utbildningsområdet
- Förekomsten av resursskola ska fortsatt utredas.
- Särskilda undervisningsgrupper
- Är rektors ansvar och organiseras inom respektive rektorsuppdrag
- Utbildningschef ansvarar för dimensionering av särskilda undervisningsgrupper och grundsärskolan i utbildningsområdet.
- För elever som utifrån likvärdiga kriterier har identifierade behov av särskilda anpassningar i undervisningen.
- För elever som oavsett skolform har betydande funktionsnedsättningar och omsorgsbehov som ställer höga krav på tillgänglighetsanpassning.

6.1.1 Utmaningar

De senaste decennierna har skolväsendet arbetat mot att alla elever ska ges undervisning i klasser. När elever med autism inte längre tillhörde grundsärskolans målgrupp (SFS 2010:800) blev utmaningarna att möta eleverna i grundskolan stora (Anderson, 2020). Särlösningar av olika slag har växt fram för att öka skolans förmåga att ge fler elever förutsättningar att nå kunskapskraven och tillräckliga kunskaper för att klara framtida studier och arbetsliv. Skolverket uppger att bristen på fungerande lokaler, specialpedagoger och speciallärare är en av orsakerna till att tillgängligheten i lärmiljön begränsas, vilket leder till att elever i stort behov av stöd inte når målen för utbildningen. (Skolverket, 2016).

Cirka en procent av eleverna i Göteborgs kommunala grundskolor får sitt behov av särskilt stöd tillgodosett utanför ordinarie skola. Detta motsvarar den genomsnittliga andelen i riket. Skollagen anger att undervisning i särskild undervisningsgrupp ska vara tillfällig. I Göteborgs Stad likt i andra kommuner återgår eleverna mycket sällan till ordinarie klassundervisning på skolan. Att få undervisning i en särskild undervisningsgrupp är vanligare i de senare årskurserna (SOU 2021:11, 2022). Detta harmonierar inte med principen och tidiga insatser. (SFS 2010:800, s. 3 kap) (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, 2022)

De för staden gemensamma särskilda undervisningsgrupperna ligger företrädesvis i geografiskt separata enheter och leds av en enhetschef. Det leder till att tillgången till ämnessalar, ämnesbehöriga lärare och sociala kontakter utanför gruppen begränsas. Dessa enheter är inte skolenheter och saknar därför många av de krav som ställs på skolor. Det finns inga formella beslut om att grupperna ska rikta sig mot någon specifik målgrupp men i praktiken har det i stor utsträckning kommit att bli så och spetskompetenser både bland medarbetare och chefer har utvecklats på vissa enheter. Merparten av eleverna i

särskilda undervisningsgrupper har även fritidshem och/eller har korttidstillsyn enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) i anslutning till eller i skolverksamheten.

Måluppfyllelsen och betyg i särskilda undervisningsgrupper ligger mycket långt under snittet för övriga elever. Eleverna i särskilda undervisningsgrupper ges heller inte undervisning i alla ämnen av behöriga lärare och timplanen följs i varierande grad. Enheterna har olika ekonomiska förutsättningar som strategiskt behöver ses över för ökad likvärdighet.

Sedan lång tid tillbaka bedrivs undervisning för specifika målgrupper av elever vid Kannebäcksskolan Tal och Språk, Kannebäcksskolan Döv och Hörsel samt Frölundaskolan Bräcke. Kannebäcksskolan Döv och Hörsel har tillämpat ett separat förfarande vid urval och placering av elever är ett arv från de tidigare stadsdelarnas organisation då Kannebäcksskolan Döv och hörsel hade ett resursnämndsuppdrag och finansierades av kommunfullmäktige. Även Kannebäcksskolan Tal och Språk har tillämpat egen antagning och placering vid skolenheterna.

Grundskoleförvaltningen bedriver formellt sett inte några resursskolor; ingen av förvaltningens skolenheter har egna urvalskriterier som är beslutade av grundskolenämnden och beslut om placering sker utanför ordinarie skolplaceringsprocess och leder till bristande likvärdighet inte garanterats och rättssäkerhet då besluten inte gått att överklaga eller granska. Vidare har elever från andra kommuner beretts plats före elever som är folkbokförda i Göteborgs Stad.

6.1.2 Möjligheter

Frågan om hur Göteborgs Stad bäst kan organisera verksamheten för att möta grundskoleelever i behov av omfattande och varaktiga särskilda stödåtgärder har utretts vid flera tillfällen. I juni 2022 beslutades om förändringar i skollagen (SFS 2010:800) som innebär att huvudmän får möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor med denna begränsning kallas för resursskolor. En placering i resursskolan ska grundas på elevens behov och det är endast elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i fråga för placering. Lagstiftaren menar att kommunala resursskolor bör vara en organisatorisk samlösning för ett mindre antal elever med omfattande och varaktiga stödbehov som utifrån den rådande situationen är svåra att tillgodose på annat sätt där den ordinarie skolans stöd inte har varit tillräckligt för att eleven ska ha en god kunskapsmässig och social utveckling.

Av lagändringen framgår också att det ska överlämnas till kommunen att bedöma vilka elever som är aktuella för en placering i resursskola. I skollagen (SFS 2010:800) numera att en kommun vid vissa skolenheter får begränsa utbildningen i skolformen grundskola till elever i behov av särskilt stöd. En placering ska grundas på elevens behov och det är endast elever som har ett åtgärdsprogram som kan komma i fråga för placering. Det är rimligt att anta att det i grundskoleförvaltningen i huvudsak skulle kunna tillämpas för vissa av de

elever som annars skulle fått sin undervisning i en gemensamma särskild undervisningsgrupp.

Vårdnadshavare ska kunna ansöka om plats för sitt barn i resursskola. Om det inte finns plats för alla sökande ska elever med störst behov prioriteras. Vidare ska en elev ska ha rätt att gå kvar vid resursskolan så länge stödbehovet kvarstår.

6.2 Förslag till beslut

6.2.1 Grundläggande principer om särskild undervisningsgrupp och resursskola

1. Elever och vårdnadshavare ska kunna söka till resursskola där behovet av en individuellt anpassad lärmiljö för elever med omfattande och varaktigt särskilt stödbehov kan ges.
2. Resursskolor ska inrättas, samlokaliserade med grundskolor, i Göteborgs Stad. Resursskolor ska finnas i varje utbildningsområde och vara organiserade i skolområden där det också erbjuds fritidshem.
3. Med ändring av grundskolenämndens beslut (2022-06-24, § 156) om grundläggande principer ska utbildningscheferna inte åläggas att inrätta gemensamma särskilda undervisningsgrupper per utbildningsområde.
4. Befintliga gemensamma särskilda undervisningsgrupper för staden ska successivt avvecklas/omvandlas. Elever i dessa grupper som fortsatt har ett behov av särskilt stöd i motsvarande omfattning som idag ska även fortsatt ges särskilt stöd. Gemensamma särskilda undervisningsgrupper för utbildningsområden övergår till organisering och finansiering på utbildningsområdesnivå och/eller skolområdesnivå. Enheter och särskilda undervisningsgrupper i befintlig verksamhet ska organiseras och anpassas enligt dessa principer.
5. Förändringen ska ske enligt en flerårsplan för avveckling och övergång till centralt finansierade resursskolor där elevens bästa är utgångspunkten. En finansieringsmodell och särskilda urvalskriterier för resursskola ska tas fram.
6. Samtliga rektorer ska ges stöd att starta och bedriva särskilda undervisningsgrupper i skolområdet.
7. Kapacitetsplanering ska ta hänsyn till behovet av utrymmen för särskilda undervisningsgrupper i skolområdet.

6.2.2 Motivering till grundläggande principer

Det är skolans uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver för att kunna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. En del elever behöver, utöver den ledning och stimulans som ges i den ordinarie undervisningen, ytterligare stöd och särskilt stöd för att nå målen. Exempelvis undervisning i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, anpassad studiegång och stöd genom elevassistent.

Behovet av att inom grundskoleförvaltningen organisera verksamheten kring särskilda undervisningsgrupper på ett mer likvärdigt sätt, för att möta elever i behov av omfattande och varaktiga särskilda stödåtgärder och öka kvaliteten i undervisningen, finns och har utretts vid flera tillfällen.

Föreliggande förslag har för avsikt att skapa en bättre, mer hållbar, inkluderande, rättssäker organisering för elever i särskilda undervisningsgrupper. Därför ska grundskoleförvaltningen också, i så stor utsträckning som möjligt, omhänderta befintliga goda resurser, kompetenser och fungerande processer och införliva de i det som komma skall.

Grundskoleförvaltningen och lagstiftningens grundläggande utgångspunkt och ställningstagande är att stöd till elever, så långt det är möjligt, ske nära den ordinarie undervisningen som möjligt. Inte minst eftersom ett sådant arbetssätt ger bäst möjligheter till inkludering. För att verka mot inkludering och delaktighet och minska behovet av särlösningar och central administration utanför rektors ansvar ska förvaltningen stödja rektorerna i att vid behov starta och kvalitetssäkra särskilda undervisningsgrupper vid skolenheterna och ta hänsyn till det i kapacitetsplanering och skolplaceringsprocesserna.

Elever har rätt till undervisning på en skola – det åligger då skolans rektor att undervisningen anpassas för att möta elevens behov. Endast om en elevs vårdnadshavare önskar och eleven har ett konstaterat stödbehov kan det bli aktuellt med annan placering

Möjligheten för fristående skolor att begränsa sitt mottagande av elever infördes i 2010 års skollag (SFS 2010:800) men i praktiken har många fristående skolor inriktat sig mot elever i behov av särskilt stöd även tidigare. Även kommunala skolor har numera, efter en dom från Högsta förvaltningsdomstolen, möjlighet att begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. Skolor med denna begränsning av mottagandet kallas ibland resursskolor.

Förslaget utgår ifrån den revidering av skollagstiftningen som beslutades i juni 2022 samt de synpunkter som framkommit i dialog med berörda parter och andra aktörer. Grundskoleförvaltningen föreslås inrätta resursskola för elever med omfattande och varaktiga behov av särskilt stöd som är mycket svåra eller ibland omöjliga att tillgodose vid en skolenhet och som kan tillgodoses på en resursskola.

Idag finns det elever som vistas stora delar av sin skoltid i särskilda undervisningsgrupper enligt ett rektorsbeslut som ska utvärderas och behoven omprövas löpande. Resursskolan skapar, för elever och vårdnadshavare, till sin form mer trygghet och kontinuitet kring skola och utbildning eftersom placering

inte kan upphöra från ett läsår till ett annat eller mellan stadier då elev med placering i resursskola har rätt att gå kvar så länge stödbehovet kvarstår. Dessa synpunkter framkom tydligt i dialog med vårdnadshavare och personal i verksamheterna.

I forskningen har man inte funnit några belägg för att hela grupper av elever – av kunskapsmässiga, sociala eller hälsofrämjande skäl – skulle gynnas av att få sin utbildning utför den ordinarie skolmiljön. Däremot understryks i viss forskning att vissa individer kan må bättre i en organisatorisk särlösning. (SOU 2020:42, 2020). Däremot tyder forskningen på att mindre elevgrupper med anpassad undervisning ger lärare större möjlighet att skapa en gynnsam lärmiljö och goda utvecklingsmöjligheter för eleverna. (SOU 2016:46, 2016). Sammantaget indikerar forskning att undervisning inte alltid ses som det primära uppdraget för elever i organisatoriska särlösningar.

I de gemensamma särskilda undervisningsgrupperna för staden ligger ett stort fokus på att förändra elevernas beteende och sociala förmåga, medan elevernas kunskaper och färdigheter som bland annat läsande, skrivande, stavning och matematik hamnar i skymundan. Vidare har Skolinspektionen funnit att en relativt liten del av eleverna i särskild undervisningsgrupp får undervisning i alla ämnen. Det förekommer också att ämnen anpassas bort för att det saknas lämpliga lärare och lämpliga lokaler för att bedriva. Dessutom förekommer det att undervisningstiden förkortas för att eleverna ska orka med undervisningen. Detta följs inte alltid av en anpassning i antalet ämnen eleverna läser. Det innebär att eleverna kan läsa lika många ämnen som andra elever, men får undervisning kortare tid. Därmed förväntas dessa elever nå utbildningens mål på kortare tid än andra elever. (Skolinspektionen, 2014)

Med förvaltningens inrättande av resursskolor, enligt detta förslag, belägna i anslutning till en ordinarie grundskola ges tillgång till behöriga lärare, specialsalar, elevhälsa med mera. Skolhuvudmannen får också bättre förutsättningar att utveckla kvalitet i undervisningen genom kollegialt lärande, tydligare, ledning och styrning och krav och insyn. Vårdnadshavare, elever och andra medborgare kan också följa verksamheternas kvalitet och resultat kan granskas i offentliga kanaler. Föreliggande förslag till beslut bidrar till ökad kvalitet, förutsägbarhet, rättssäkerhet och likvärdighet avseende särskilt stöd till dessa elever. Att kommunen nu precis som fristående huvudmän får inrätta resursskolor gör att vårdnadshavare inte känner sig tvingade ansöka om plats på fristående resursskola när stödbehovet inte tillgodoses.

Andelen elever som diagnostiseras och behandlas med olika för olika neuropsykiatriska diagnoser har ökat markant de senaste 15 åren. Bakom ökningen ryms flera aspekter men ett ökat kunskapsläge och en ökad medvetenhet bidragit till utvecklingen samtidigt som tillgänglighet till utredningar ökat. (Socialstyrelsen, 2021). Även om många av eleverna i organisatoriska särlösningar idag har olika diagnoser så är en diagnos eller till exempel en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning aldrig ett villkor för att en elev ska få stöd i skolan. Omvänt innebär en funktionsnedsättning inte att eleven per automatik ens är i behov av särskilt stöd. Därför kan aldrig heller

diagnoser utgöra grund för urval till olika skolplaceringar men med en ökning av elever med olika diagnoser ökar också förväntningarna på skolans åtgärder.

Målgruppen för resursskolan är elever som är i behov av en individuellt anpassad lärmiljö präglad hög förutsägbarhet i undervisning och aktiviteter, där socialt samspel och kommunikation kan utvecklas och stödjas individuellt samt att dessa anpassningar är en absolut grundförutsättning för lärande och utveckling. Att inrätta resursskolor i dag är relativt oprövat och bör därför följas och utvärderas så att formen ger avsedd effekt.

6.2.3 Grundläggande principer om teckenspråkig skolenhet med särskilda urvalskriterier

1. Elever och vårdnadshavare ska kunna söka och antas till en skolenhet med teckenspråkig miljö med särskilda urvalskriterier där skolformerna förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem finns.
2. Förändringen ska ske enligt en flerårsplan där elevernas bästa är utgångspunkten.
3. Finansieringsmodell för en teckenspråkig skolenhet med särskilda urvalskriterier ska tas fram.
4. Kapaciteten på skolenheten ska anpassas efter antal behöriga sökande elever.

6.2.4 Motivering till grundläggande principer

I en undervisningssituation med barn och elever som är döva eller har en hörselnedsättning ställs särskilda krav på lärmiljön. Eleverna behöver i flera fall ges möjlighet att utveckla svenskt teckenspråk och svenska i en teckenspråkig miljö. Teckenspråket gör att eleverna ges full tillgänglighet och kan vara delaktiga i alla situationer i skolan. Grundskoleförvaltningen bedömer att de specifika behoven bäst kan tillgodoses inom ramen för en grundskola med särskilda urvalskriterier. Grundskoleförvaltningen gör bedömningen att elever som använder teckenspråk vars vårdnadshavare önskar att eleverna bereds en plats vid skolenheten ska ha rätt till en plats vid skolenheten som omfattar skolformerna förskoleklass grundskola, grundsärskola och fritidshem erbjudas

Förvaltningen bedömer att det skulle innebära ekonomiska och organisatoriska svårigheter för huvudmannen att anpassa varje skolenhet efter dessa behov och därför att det finns skäl att inrätta en specifik skolenhet för elever använder teckenspråk. Skolenheten föreslås omfatta skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Vid skolenheten ska även fritidshem erbjudas. Ansökan och antagning till skolenheten föreslås hanteras enligt samma rutiner som för förskoleklass och grundskola, dock med särskilda urvalsgrunder.

Kriterier för urval ska tas fram och syftar till att endast ge elever i behov av dessa anpassningar ges plats. I det fall det finns fler behöriga sökande än vad det finns lediga platser på skolan behöver skolans kapacitet utökas för att stämma överens med efterfrågan.

6.2.5 Grundläggande principer om funktionsförstärkt grundskoleenhet med särskilda urvalskriterier

1. Elever och vårdnadshavare ska kunna söka och antas till en funktionsförstärkt grundskoleenhet med särskilda urvalskriterier där skolformerna förskoleklass grundskola och fritidshem finns.
2. Förändringen ska ske enligt en flerårsplan där elevernas bästa är utgångspunkten.
3. Finansieringsmodell för funktionsförstärkt grundskolenhet med särskilda urvalskriterier ska tas fram.
4. Kapaciteten på skolenheten ska anpassas efter antal behöriga sökande elever.

6.2.6 Motivering till grundläggande principer

I en undervisningssituation med elever som har svåra rörelsehinder ställs särskilda krav på en funktionsförstärkt lärmiljö, exempelvis i form av pedagogiska, sociala och medicinska specialresurser. Det är viktigt att anpassa den fysiska miljön kring elever med rörelsehinder eller rörelsenedsättning. Det finns ofta behov av större utrymmen, ramper, taklyftar och hissar. Ytterligare anpassningar kan vara automatiska dörröppnare, anpassade hygienutrymmen och lektionssalar.

Förvaltningen bedömer att det skulle innebära ekonomiska och organisatoriska svårigheter för huvudmannen att anpassa varje skolenhet efter dessa omfattande behov och därför att det finns skäl att inrätta en specifik skolenhet för elever med svåra rörelsehinder. För att skapa helhet ska skolenheten omfatta skolformerna förskoleklass, grundskola och fritidshem. För ökad likvärdighet ska ansökan och antagning till skolenheten föreslås hanteras enligt samma rutiner som för förskoleklass och grundskola, dock med särskilda urvalsgrunder.

Kriterier för urval ska tas fram och syftar till att endast elever i behov av dessa anpassningar ges plats. I det fall det finns fler behöriga sökande än vad det finns lediga platser på skolan behöver skolans kapacitet utökas för att stämma överens med efterfrågan.

6.3 Risker gemensamma särskilda undervisningsgrupper, resursskola och skolenheter med särskilda urvalskriterier

Behovet av platser i särlosningar är direkt avhängigt skolornas och elevhälsans arbete med att skapa inkluderande lärmiljöer som kan möta elevernas olika behov. Ju bättre skolorna blir på att tillgodose elevernas stödbehov desto mindre behov kommer det att finnas av organisatoriska särlosningar som ligger utanför rektorns inre organisation. I syfte att öka skolornas möjlighet att möta alla elever arbetet i enlighet med riktlinjen om tillgängliga lärmiljöer (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2021) implementeras brett och följas. Elevhälsans främjande och förebyggande arbete på skolenheterna ska intensifieras.

Kravet på urval till resursskola kan medföra ökade förväntningar på omfattande utredningar inom elevhälsan och sjukvården där barn och elevers svårigheter skrivs fram för att motivera till en placering, förväntan om särlosning och central administration. (Odenbring, Johansson, & Hunehall Berndtsson, 2017). Det kan också medföra en förskjutning av arbetssätt inom elevhälsa mot utredning och åtgärder av den enskilda elevens behov och svårigheter snarare än att arbeta med förebyggande och främjande arbete i lärmiljön. (Hägnesten, 2007)

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) som också har beretts tillfälle att yttra sig över lagrådsremiss, anger bland annat att den föreslagna regleringen av kommunala resursskolor riskerar att leda till en utveckling som går emot principen om ett sammanhållet och inkluderande skolsystem och intentionerna i funktionsrättskonventionen. Enligt SPSM finns det dock situationer när en särlosning kan utgöra det bästa alternativet för att en elev ska uppnå målen i skolan och det är elevens individuella behov som ska vara styrande för en eventuell placering i en resursskola. (SOU 2020:42, 2020)

När en elev har fått plats på en kommunal resursskola ska placeringen enligt förslaget följas upp och utvärderas. Det innebär att det ska säkerställas att placeringen fortgår i enlighet med elevens behov och bästa och att inlärningseffekter kan undvikas. För vissa elever kan det vara till gagn för deras utveckling att efter en tid på resursskolan återgå till en ordinarie skola.

Ett inrättande av kommunal resursskola innebär att elever i fristående skolor kan söka till resursskola. Tillgången till resursskolor kan också om än indirekt få påverkan på fristående skolors förutsättningar om vårdnadshavare med barn i fristående skola i högre grad lämnar dessa och söker en kommunal resursskola för sitt barn. Denna utveckling kan följas och motverkas genom till exempel dialog och samråd mellan olika huvudmän och vårdnadshavare.

En centralt finansierad resursskola kan medföra att en skola ekonomiskt gynnas av att denna elev placeras på resursskolan. Motsvarande kan uppstå på en resursskola där det finns incitament att behålla eleven för att denna enhet ska finnas kvar. Vilket motverkar inkluderande arbetssätt och arbetet med att utveckla en tillgänglig lärmiljö. (SOU 2020:42, 2020) För att motverka detta behöver förvaltningen genom olika indikatorer, följa utvecklingen av förväntan på och användandet av centrala sårbarhetslösningar och antalet återvändande elever från resursskola till grundskola.

7 Grundsärskola

Grundsärskolan är en egen skolform för årskurs 1–9 som är anpassad till målgruppen elever som inte bedöms kunna uppnå grundskolans kunskapskrav därför att de har en intellektuell funktionsnedsättning eller en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada. Kursplaner och kunskapskrav är anpassade till målgruppen. Det krävs omfattande utredningar och bedömningar av elevhälsans professioner för att beslut om mottagande i grundsärskolan ska kunna ske. Om utredningen visar att barnet har en intellektuell funktionsnedsättning så beslutar kommunen att barnet ska tas emot i grundsärskola. Beslutet gäller direkt, man väntar inte in terminsstart eller kommande årskurs. Om resultatet av utredningen är tveksamt så tas inte barnet emot i grundsärskolan. Det kan innebära att man gör en ny utredning senare under barnets skolgång. För att barnet ska tas emot i grundsärskolan måste vårdnadshavare lämna sitt medgivande. Vidare byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola. Benämningen träningsskola tas bort och elevens val avskaffas i den anpassade grundskolan. Uttrycket utvecklingsstörning ersätts i skollagen av intellektuell funktionsnedsättning. Ändringarna börjar gälla den 2 juli 2023.

7.1 Bakgrund och nuläge

Grundsärskolan i ny skolenhetsorganisation

Grundskolenämndens beslut om skolenhetsutredningen, som låg till grund för genomförandet av den nya skolenhetsorganisationen, innehöll ett antal grundläggande principer gällande grundsärskolan:

Utbildningschefen ansvarar för att tillräcklig kapacitet finns inom utbildningsområdet

- Grundsärskolegrupper ska följa grundskolans årskursindelning
- Grundsärskolor och grundskolor organiseras i gemensamma skolenheter, i de fall de är på samma adress (enheter för elever med mycket stora behov av stöd blir dock kvar)
- Samtliga skolenheter ska kunna ta emot individintegrerade grundsärskoleelever

I skolenhetsutredningen fastställdes dimensionering av grundskolor, men det togs inga beslut avseende dimensionering och lokalisering av grundsärskolan. Grundsärskolegrupper finns organiserade med samma volymer och på samma ställen där de tidigare grundsärskoleenheter fanns. Projekt ny skolenhetsorganisation steg 2 har som en följd av detta haft i uppdrag att ta fram en plan för en grundsärskoleverksamhet med ändamålsenlig kapacitet, dimensionering och genomtänkt lokalisering i varje utbildningsområde som gynnar grundskolans fortsatta utveckling och undervisningens kvalitet.

Grundsärskolans organisering löser inte grundsärskolans utmaningar, men projektets uppdrag är att föreslå en dimensionering och lokalisering som gynnar grundsärskolans fortsatta utveckling och undervisningens kvalitet utifrån strukturella förutsättningar såsom:

- Tillgänglighet; fysisk, social och pedagogisk
- Likvärdig tillgång till plats
- Kompetensförsörjning
- Rektors möjlighet att leda och organisera verksamheten efter elevens behov
- Undervisningens kvalitet/systematiskt kvalitetsarbete
- Ekonomisk bärkraft och resursfördelning utifrån elevens behov
- Integrering och inkludering
- Likvärdiga tillgång till förskoleklass för elever som kan komma tillhöra grundsärskolans målgrupp

Den nya skolenhetsorganisationen har införts stegvis. Det första steget genomfördes 1 januari 2021 och innebär att varje skolenhet fick tillhöra ett nytt så kallat utbildningsområde som följer Göteborgs Stads nya stadsområden: Centrum, Hisingen, Nordost och Sydväst. Nästa steg genomfördes inför höststarten 2021 då skolenheterna blev större och färre än förut. Skolenheter på samma adress har slagits samman till en skolenhet, med enskilda undantag.

Utgångspunkten har varit att det ska finnas samma årskurser i en skolenhet oavsett skolform. Det vill säga om en skola har årskurs F-6, ska det bedrivas undervisning enligt grundskolans läroplan i årskurs F-6 och grundsärskolans läroplan i årskurs 1–6 på den skolan. Avsikten har bland annat varit att erbjuda goda förutsättningar för socialt samspel mellan eleverna i de olika skolformerna.

Vidare ingår alla skolenheter numera i så kallade skolområden - kluster av skolor. Skolområdena består av en eller flera skolenheter och har en gemensam rektor och skollledning. Förändringarna gäller även grundsärskolorna, som i de flesta fall nu ingår i en skolenhet tillsammans med andra skol- och verksamhetsformer. Grupperna i grundsärskolan har inte förändrats, utan finns kvar som innan.

Enstaka undantag gjordes vid beslutet och införandet av dessa förändringar. De grundsärskolor som är för elever med omfattande funktionsvariationer och omsorgsbehov, som ställer höga krav på tillgänglighetsanpassning, var exkluderade i den grundläggande principen för sammanslagning. Dessa är fortsatt egna skolenheter. Vidare är tre utav grundsärskolorna i staden; Olshammarskolan, Hinnebäcksskolan och Högsbogårdsskolan, inte samlokaliserade med grundskolor. Läsår 2023/2024 beräknas ytterligare en grundsärskola vara färdig som kommer vara lokaliserad utan grundskola. I dessa fall finns det endast grundsärskoleverksamhet på skolorna och därmed inte heller någon förskoleklass.

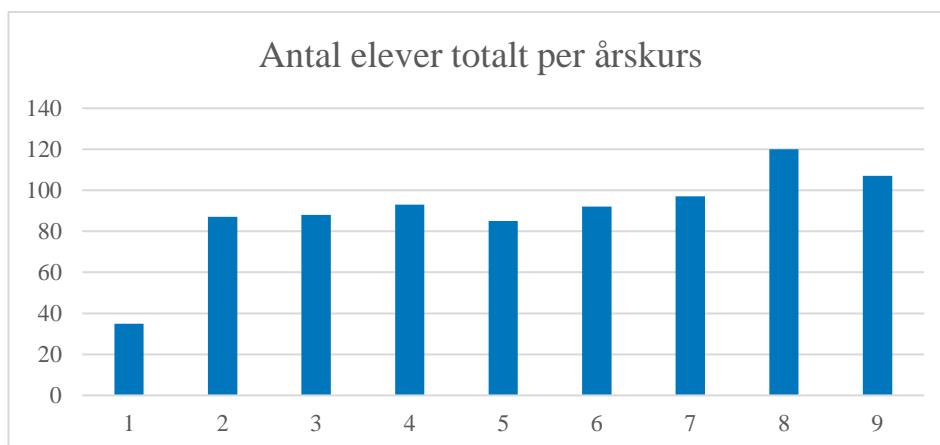
Elever och kapacitet

I augusti 2022 fanns det ca 790 elever boende i Göteborg som läste utifrån grundsärskolans läroplan. De elever som bodde i Göteborg var fördelade enligt nedan:

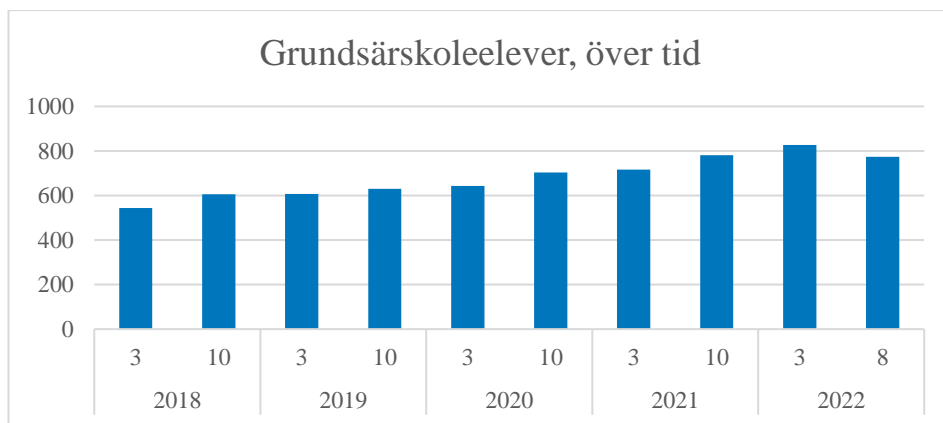
Boende i utbildningsområde	Andel elever som läser enligt grundsärskolans läroplan*	Antal elever (ca)
Centrum	1 %	120
Hisingen	1,4 %	245
Nordost	2,1 %	280
Sydväst	1 %	145
Totalt	1,4 %	790

*Andel elever i grundsärskola i förhållande till elever i grundskola (åk 1-9) i samma utbildningsområde.

Till skillnad från den nationella statistiken, där eleverna i grundsärskola ökar succesivt för varje årskurs, skiljer sig åldersfördelningen av eleverna något i Göteborg. Här är det med mer eller mindre stabilt från årskurs två fram till högstadiet. Utav alla elever som läste enligt grundsärskolans läroplan i augusti 2022 såg fördelningen ut enligt nedan:



Antalet elever i grundsärskola har ökat stadigt i flera år, vilket även reflekteras i andelen elever i grundsärskola. Figuren nedan visar utvecklingen av antal grundsärskoleelever över tid, per mars och oktober varje år (augusti 2022). Mellan mars 2018 och mars 2022 ökade elevunderlaget med cirka 280 elever, vilket motsvarar en ökning på cirka 50 procent. Delar av ökningen kan förklaras med ett generellt ökat elevantal i staden, men ökningen i grundsärskola är betydligt kraftigare än övrig elevutveckling.



Lokalisering och fysisk tillgänglighet

Idag finns det en stor variation och stora skillnader i likvärdighet när det gäller dimensionering och lokalisering av Göteborgs Stads grundsärskolor.

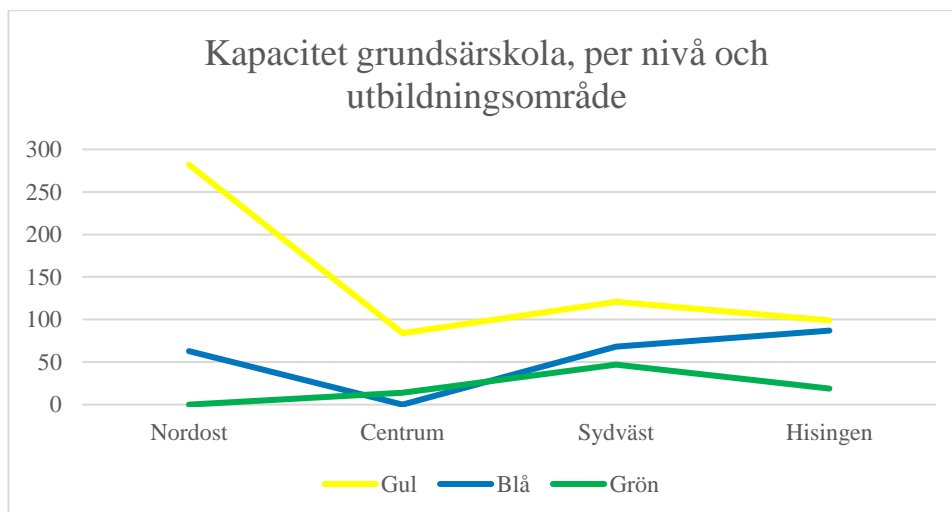
Totalt finns det inför läsåret 2022/2023 33 kommunala grundsärskolor i Göteborg, fördelat i utbildningsområdena enligt följande:

- 13 grundsärskolor i Nordost
- 4 grundsärskolor i Centrum
- 8 grundsärskolor i Sydväst
- 8 grundsärskolor på Hisingen

De kommunala grundsärskolorna har kategoriserats utifrån färger, som representerar fysiska tillgänglighetsnivåer. Enkelt uttryckt skulle färgerna kunna beskrivas som:

- Gul = låg tillgänglighetsnivå
- Blå = medelhög tillgänglighetsnivå
- Grön = hög tillgänglighetsnivå

Dessa nivåer är inte helt fasta och det kan variera något både mellan och inom skolor över tid. Exempelvis kan en lokal som nyttjas för grundskola ena läsåret användas för grundsärskola ett annat läsåret, varvid uppgifterna inte är helt tillförlitliga. De ger dock en indikation på hur den fysiska tillgängligheten ser ut. I september 2022 var kapaciteten i staden fördelad enligt nedan:



Fördelningen av platser skiljer sig kraftigt både mellan utbildningsområden och när det kommer till tillgänglighetsnivåer. Likaså finns skillnader i hur lokalerna nyttjas och om de används till elever som är i behov av den nivån av tillgänglighetsanpassning. Detta innebär att det finns lokaler som är högre anpassade än vad eleverna som går där behöver, medan det finns andra skolor där anpassningar behövs göras i takt med enskilda elevers behov.

I praktiken finns det skolor med låg tillgänglighetsnivå i alla utbildningsområden. Medelhög tillgänglighetsnivå finns i alla utbildningsområden utom Centrum. Hög tillgänglighetsnivå finns i alla utbildningsområden, men lokalerna nyttjas av olika anledningar delvis för andra behov. I Nordost nyttjas endast enstaka av skolplatserna för elever i behov av hög tillgänglighetsanpassning.

Förskoleklass

Alla barn som börjar skolan har rätt att gå i förskoleklass, inklusive barn som kan komma att tillhöra grundskolans målgrupp. Det har ingått i projektets uppdrag att se över vilka strategier som behöver tas fram för att skapa bättre förutsättningar för alla elever att gå i förskoleklass, inklusive barn som kan komma att tillhöra grundskolans målgrupp.

För att underlätta övergången mellan förskola och skola finns det en plan för övergång och samverkan kring särskilda målgrupper framtagna av Göteborgs Stads förskoleförvaltning och grundskoleförvaltning. (Göteborgs stad, grundskoleförvaltningen, 2021) Planen kompletterar en förvaltningsgemensam plan för övergång och samverkan mellan förskola/pedagogisk omsorg och förskoleklass och fritidshem. Planen för övergång och samverkan kring särskilda målgrupper omfattar inte varje barn utan endast särskilda målgrupper.

Målgrupperna är:

- Barn som kommande kalenderår ska fylla 6 år och som kan komma att tillhöra grundsärskolans målgrupp.
- Barn som kommande kalenderår ska fylla 6 år och vars vårdnadshavare kommer att begära uppskjuten skolplikt.
- Barn som kommande kalenderår ska fylla 6 år och har behov som ställer särskilda krav på organisation, lokaler eller ekonomi i mottagande verksamhet.
- Barn som kommande kalenderår ska fylla 7 år, har uppskjuten skolplikt och ska gå över till förskoleklass, eventuellt grundsärskola.

Syftet med planen är att skapa förståelse för det sammanhang barnet kommer ifrån och det sammanhang barnet ska till genom samverkan kring övergångar mellan förskola, förskoleklass och fritidshem. Det ger förskoleklass och fritidshem stöd i att utforma undervisningen, så att den utgår från varje barns tidigare erfarenheter. I nuläget finns inga grundsärskoleförberedande förskoleklasser i staden, utan det är de ordinarie förskoleklasserna som är aktuella för samtliga elever. På de grundsärskolor som är solitärt lokaliserade i staden finns, som nämnts ovan, inte förskoleklass alls.

Uppskjuten skolplikt

Skolplikten kan skjutas upp ett år om barnets vårdnadshavare begär det och det finns särskilda skäl. För ett barn med uppskjuten skolplikt börjar skolplikten istället höstterminen det år då barnet fyller sju år. Det är barnets hemkommun som beslutar om skolplikten ska skjutas upp för ett barn. Särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten är:

- utvecklingsstörning
- en funktionsnedsättning
- en sjukdom
- barnet är fött mycket sent på året och under förskoletiden orienterat sig mot och identifierat sig med barn födda ett år senare
- barnet har tillbringat kort tid i Sverige.

En sexåring som tillhör grundsärskolans målgrupp har möjlighet att få skolplikten uppskjuten ett år, då särskilda skäl för uppskjuten skolplikt kan vara att barnet har en utvecklingsstörning som talar för det. I Regeringens proposition (2017/18:9, *Skolstart vid sex års ålder*) föreslås också att barn som tillhör grundsärskolans målgrupp ska ha möjlighet att börja i skolans årskurs 1 redan som sexåring och därmed hoppa över förskoleklassen. Enligt regeringens mening bör det därutöver finnas en möjlighet för dessa barn att gå direkt från

förskolan till grundsärskolan vid sju års ålder. Värt att notera är att ”*Om ett barn med utvecklingsstörning, som ska tas emot i grundsärskolan, har beviljats uppskjuten skolplikt bör lämpligen barnets vårdnadshavare sedan få avgöra om det blir bäst för barnet att gå i förskoleklass eller börja direkt i grundsärskolan.*” (Proposition 2017/18:9, *Skolstart vid sex års ålder*, sid 59).

Regeringen menar att föräldrarna vanligtvis känner sitt barn bäst och har barnets bästa för ögonen. Hemkommunen har då också redan beslutat om att det funnits särskilda skäl för att skjuta upp skolplikten. Med hänsyn till detta och till att grundsärskolan inte har egna förskoleklasser bör denna rätt för vårdnadshavarna vara ovillkorlig. Det krävs dock att det är utrett och klart att barnet verkligen ska tas emot i grundsärskolan.

Statistiken visar att det är antalet vårdnadshavare som ansöker om uppskjuten skolplikt för sina barn har ökat de senaste åren. Inför läsåret 2020/2021 kom det in ansökningar om uppskjuten skolplikt för 60 barn. Inför läsåret 2021/2022 var siffran 72, och inför läsåret 2022/2023 hade det ökat till 79 barn.

Fritidshem

I nuläget finns fritidshem i anslutning till alla grundsärskolor. Fritidshemmet följer olika läroplaner beroende på skolform. Grundsärskolans läroplan (*Läroplan för grundsärskolan – Lgrsär22*) nämner inte fritidshem, utan de elever som går i grundsärskolans fritidshem följer då Lgr 22 del 4 (*Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet Lgr22*).

Samarbete mellan grundskolans och grundsärskolans fritidshem förekommer i olika grad i stadens skolor, men vanligast är att fritidshemmen kopplade till de båda skolformerna arbetar var för sig. De flesta av grundsärskolorna har valt att anordna egna fritidshem, men där grundsärskolan finns på samma skola som grundskolan finns möjlighet till samarbete mellan de båda skolformernas fritidshem. På vissa enheter försöker medarbetare/lärare i fritidshem och lärare i grundsärskolan få till en heldagsverksamhet för grundsärskoleeleverna. Detta innebär att man har timplanebunden tid och fritid varvat under hela dagen, med utgångspunkt i vad som passar elevernas behov.

Behörigheten är låg generellt i fritidshemmens verksamhet, men är särskilt låg i fritidshemmen kopplade till grundsärskolan. Arbete pågår med behörighetsgivande utbildningar för personal inom fritidshemmen och kompetensutvecklande insatser sker inom ramen för grundskoleförvaltningens nätverk för lärare i fritidshemmen.

Fritidshem erbjuds till elever upp till tretton års ålder. Efter det kan vårdnadshavarna för de barn som ingår i personkretsen för LSS ansöka om LSS-insatsen korttidstillsyn för skolorngdom över tretton år. Korttidstillsyn innebär att barnet eller ungdomen vanligen deltar i aktiviteter på skolans fritidshem. Ansökan görs hos funktionsstödsförvaltningen som utreder behovet och fattar beslut.

Inkludering – integrering – delaktighet

Integrerade elever finns inom såväl grundskolan som grundsärskolan. Det betyder att det finns elever mottagna i grundsärskolan som får sin undervisning i en grundskoleklass och grundskoleelever som får sin undervisning i en grundsärskoleklass. Elever som får sin utbildning i en annan skolform än den de är mottagna i kallas i skollagen integrerad elev och beskrivs på följande sätt: En elev i grundskolan kan få sin utbildning inom grundsärskolan (integrerad elev), om de huvudmän som berörs är överens om detta och elevens vårdnadshavare medger det. En elev i grundsärskolan kan under samma förutsättningar få sin utbildning inom grundskolan eller sameskolan (7 kap. 9 §, Skollagen).

I oktober 2021 var antalet elever i Göteborg som var mottagna i den kommunala grundsärskolan cirka 800. Av dessa var i januari 2022 93 elever (ca 12 %) integrerade i grundskolan. Störst antal integrerade elever fanns i Nordost (38 elever) och lägst antal i Centrum (6 elever). Sett till andelar kan det även konstateras att Nordost ligger över snittet för integrerade, medan Centrum ligger under.

Antal elever integrerade i grundsärskolan (ej mottagna i grundsärskolan) var 43 elever januari 2022. Orsak till integrering i grundsärskolan var: inflytt (2), internkontroll (3), sent uppkomna utredningar eller utredningar som tar lång tid efter uppskjuten skolplikt (14) och uppskjuten skolplikt (24). Det rör sig således om elever som troligtvis kan bli aktuella för mottagande, men där mottagandet av olika anledningar inte beslutats om ännu.

Resursfördelning

Under hösten 2019 togs en ny resursmodell fram för elever som har sin undervisning i grundsärskolan. Modellen för kommunala skolor bygger dels på vilken huvudsaklig kursplan (ämnen, ämnesområden eller en kombination mellan grundsärskolans kursplan/grundskolans kursplan) eleven läser efter, dels på olika nivåer av stödbehov. Fritidsersättningen för grundskoleelever motsvarar en tredjedel av grundsärskolans belopp. För integrerade elever (som är mottagna i grundsärskolan) som har sin undervisning i grundskolan tillkommer ett tillägg utöver ordinarie elevpeng för grundskola.

Ersättningsmodellen omfattar även elever i grundskolan, men som har sin undervisning förlagd till grundsärskolan. För dessa elever ges ersättning för ämnesområde. För elever som läser en kombination av kursplaner ges ersättning utifrån den kursplan som är övervägande för respektive elev, antingen ämne eller ämnesområde.

För samtliga elever ges grundsärskolorna grundbelopp. Mellan 20 och 25 procent av förvaltningens grundskoleelever har så omfattande stödbehov att en tilläggsschablon tillkommer utöver grundbeloppet. Det finns två nivåer av tilläggsschabloner där den lägre nivån tar hänsyn till elevens behov av mer assistentstöd samt behov av personal med specialistkunskaper inom exempelvis kommunikation. Den högre tilläggsschablonen ges då eleven dessutom har behov av medicinsk assistans för livsuppehållande insatser och/eller högkvalitativ utrustning.

Bedömningen av ersättningsnivå för respektive grundsärskola gjordes under hösten 2019. För att göra grundsärskolans resursmodell mer anpassad till respektive grundsärskolenhets faktiska förutsättningar och elevsammansättning beslutade förvaltningen i november 2020 om två möjligheter till viss omprövning av de ekonomiska resurserna för 2021. För det första ges det möjlighet till en omprövning av enheternas ersättningsnivå och för det andra en möjlighet att ansöka om extra ersättning för elever som har ett betydligt större stödbehov än de andra eleverna på enheten. Dessa bereds och beslutas av förvaltningen. Grundsärskolans reviderade modell är kostnadsneutral, en omprövningspott på 2,6 Mkr är avsatt inom den totala budgetramen. (Göteborgs Stad, Grundskolenämnden, 2022)

Det finns i dagsläget ingen särskild resurstilldelning till enheter med förskoleklass med elever som kan komma tillhöra grundsärskolans målgrupp.

7.1.1 Utmaningar

Dimensionering och lokalisering

Grundsärskolans dimensionering och lokalisering löser inte grundsärskolans alla utmaningar, men rätt utnyttjat kan en ny organisation skapa större möjligheter och inte hinder för att utveckla verksamheten och undervisningen mot uppsatta mål. För att lösa grundsärskolans utmaningar är det helt avgörande att beslut enligt dessa grundläggande principer och genomförande av ny organisering för grundsärskola, parallellt åtföljs av en rad andra förändringar och insatser på området. Utan dessa förändringar riskerar nya principer och organisering att inte få någon effekt eller i värsta fall det rakt motsatta.

Kvaliteten i grundsärskolan har lyfts och granskats på flera håll. Bland annat har Riksrevisionen (2019) granskat hur den statliga styrningen fungerat avseende grundsärskolan, med slutsatsen att grundsärskolans behov inte tillgodosetts tillräckligt i de statliga insatserna. I den statliga utredningen (SOU 2021:11) *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd – och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* lyfts behovet av att stärka grundsärskolan i sin roll att varje elev ska få den kunskap den har rätt till utifrån sitt individuella behov och sin funktionsförmåga. Grundsärskolan föreslås byta namn till anpassad grundskola och benämningen träningsskola tas bort.

Sverige är ett av få länder i världen som har en egen skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Detta i sig gör att forskning om skolformen grundsärskola är sparsam. Det finns i dag också ett begränsat underlag när det gäller uppgifter om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet. Det innebär att möjligheterna att följa upp hur det går för dessa barn och elever är begränsade, vilket försvårar utvärdering och uppföljning.

Forskning (Hargreaves & O'Connor, 2019) om hur grundsärskolans organisering kan påverka kvalitén visar på:

- Likvärdigheten kan påverkas negativt av att grundsärskolenheterna i vissa fall är mycket små. Små enheter kan för lärare innebära bristande möjligheter till gemensamt utvecklingsarbete, byggande av kollegial kunskap, samverkan för att stärka värdegrundsarbete, utvecklandet av vetenskapligt förhållningssätt och framtagande av beprövad erfarenhet.
- Skolenheternas placering och dimensionering har betydelse för samverkan mellan skolformerna grundskola och grundsärskola. Samverkan mellan skolformerna grundskola och grundsärskola ger rektor större handlingsutrymme.
- Skolformen grundsärskola innebär i sig en segregering. Detta kan ha fördelar för eleven i form av trygghet och anpassningar. Men här finns även möjliga nackdelar i form av exempelvis låga kunskapsförväntningar och ovana för eleven att vara i sammanhang där jämnåriga inte har funktionsnedsättning. Identifierade nackdelar går att kompensera för och ett närmande mellan skolformerna grundskola och grundsärskola kan vara värdefullt.

Det sker en ökning av antalet grundsärskoleelever och diagnoser i landet: Ca 0,5–1,5 procent av befolkningen uppfyller kriterierna för lindrig intellektuell funktionsnedsättning (Lindblad, Westerlund, Gillberg, & Fernell, 2018). Generellt i samhället ökar de neuropsykiatriska diagnoserna. En annan indikation på ökning är att antalet personer som får stöd enligt LSS har ökat med 22 procent sedan år 2010. (Socialstyrelsen, 2020) Anledningarna till ökning av antal diagnoser kan vara flera. Det kan vara bättre kunskap och ökad medvetenhet som bidragit till att andelen personer som diagnostiseras ökar. Det kan tidigare ha funnits ett mörkertal av personer med dessa tillstånd och allt fler får då diagnos som ett resultat av ökad uppmärksamhet kring diagnoser och förbättrad tillgång till utredningar. Möjligen skulle ökad kunskap, minskade mörkertal och tillgång till utredningar kunna leda till att även antalet fastställda intellektuella funktionsnedsättningar ökar, vilket i sin tur skulle kunna leda till högre antal inskrivna i grundsärskolan, (Svenska Dagbladet, 2022)

De kommunala skolorna i Göteborg har olika fysiska tillgänglighet vilket leder till utmaningar att placera elever utifrån behov, kapacitet och närhet. I Sydväst finns det exempelvis ett förhållandevis högt antal platser med hög tillgänglighetsnivå. Det innebär att elever med behov av platser med hög tillgänglighet placeras på dessa skolor, även om de bor utanför utbildningsområdet. Likaså finns det ett högt antal platser med låg fysisk tillgänglighet i Nordost, vilket gör att elever från andra delar av staden får skolplacering där. Det finns således ett flöde mellan utbildningsområdena, som beror på både behov och kapacitetsförsättningar. Sydväst sticker ut i denna aspekt, som det utbildningsområde där störst andel av eleverna har sin skolplacering i samma utbildningsområde som de bor i.

Fördelningen av utbildningsplatser skiljer sig kraftigt mellan utbildningsområden och vilka tillgänglighetsnivåer som finns. I praktiken finns det skolor med låg tillgänglighet i alla utbildningsområden medan utbildningsplatser för högre tillgänglighet saknas i Nordost. Storleken på grundsärskolegrupperna på skolorna varierar. Den minsta grundsärskolan i Göteborg har vid läsårsstarten 2022/2023 åtta utbildningsplatser och den största 68 utbildningsplatser. I nuläget finns enstaka grundsärskoleenheter som sedan länge har olika specialiseringar och inriktningar som inte formellt fastslagits eller strategiskt förankrats. Det bidrar också till förväntningar och begränsningar i såväl placering- som kapacitetsplanering.

Tillgången på utbildningsplatser med hög tillgänglighetsanpassning är lägre än det faktiska behovet. Konsekvensen av detta blir att elever kan behöva åka långa sträckor för att få en skola som passar deras behov. Det kraftigt ökade behovet av grundsärskoleplatser i staden har dessutom medfört att platser utökats på skolor där förutsättningar för hög tillgänglighet saknas. Detta bidrar till ojämlika och bristfälliga förutsättningar att bedriva undervisning och omsorg. För att nå ökad likvärdighet i tillgång till utbildningen, minska otrygghet och långa resor krävs en förändring enligt grundläggande principer.

I stadens ramprogram för förskole-/skolbyggnader (Göteborgs Stad) saknas specifikationer för hur lokalerna ska anpassas efter grundsärskolans behov. Detta gör att standarden på grundsärskolorna i staden kan skilja sig, och grundsärskolor kan variera mycket i sin utformning.

Förskoleklass

Förskoleklassen omfattar alla elever, även de som sedan kommer att gå i grundsärskola årskurs 1–9 (SFS 2010:800). Grundsärskolans målgrupp förväntas därför ingå i den grundskoleförberedande förskoleklassen. Genom dialog med vårdnadshavare, skolledare, specialpedagogiska skolmyndigheten och genom omvärldsbevakning (Welén, 2022) framkommer att förskoleklassen inte alltid uppfattas som ett alternativ för alla elever och vårdnadshavare.

Upplevelsen är att elever med måttlig eller svår intellektuell funktionsnedsättning alternativt flerfunktionsnedsättningar ofta inte ges rätt förutsättningar i förskoleklassen ofta relaterat till frågor som handlar om trygghet, omsorg, kompetens och gruppstorlek. För dessa elever kan en miljö som inte är anpassad efter deras förmåga, med stora klasser och utan anpassad lärmiljö, ofta innebära ett stort stresspåslag och där lärandet försämras. I samtal med bland annat specialpedagogiska skolmyndigheten framkommer också att vårdnadshavare vittnar om bristande kontinuitet i barnens skolgång och stödinsatser då de i årskurs ett måste byta kanske både klass och skola. Dessa företrädare efterfrågar mindre sammanhang och grupper för sina barn.

Idag saknar grundskoleförvaltningen likvärdiga förskoleklasser för elever i stort behov av stöd och anpassningar som sedan kommer att tillhöra grundsärskola. Därför behöver huvudmannen skapa förutsättningar vad gäller lokaler, kompetens och ekonomi så skolorna får möjlighet att genom mer flexibla lösningar möta den här målgruppens behov.

På de skolor där det endast finns grundsärskola, även kallad solitär enhet, saknas möjligheten helt att gå i förskoleklass på samma enhet innan eleven går vidare till grundsärskolan. Det innebär att det krävs ett skolbyte från en skolenhet som har förskoleklass till en ny skola i årskurs ett. Utifrån behoven av kontinuitet och förutsägbarhet, som denna målgrupp är i särskilt stort behov av, kan denna typ av organisering leda till att vårdnadshavare hellre väljer att ansöka om uppskjuten skolplikt, eller att låta sina barn avstå från förskoleklassen och börja årskurs ett direkt. Flera referensgrupper vittnar om att denna typ av organisering, som delvis finns i Göteborg, i praktiken medför att elever avstår förskoleklassen.

Fritidshem

Barn över 12 år med vissa funktionsnedsättningar, som har förvärvsarbetande vårdnadshavare, har rätt till korttidstillsyn (LSS) (SFS1993:387) utanför det egna hemmet. Elever med korttidstillsyn (LSS) verkställs ofta i skolans fritidshem där de möter betydligt yngre elever. Elever med LSS behöver ofta ha andra och mer anpassningar i fritidshemmets verksamhet som bättre möter deras behov utifrån ålder och mognad. Lokalerna i fritidshemmen är inte alltid anpassade för elever med stöd enligt LSS, mer hänsyn i lokal- och kapacitetsplaneringen för elevens hela dag behöver tas.

Bedömning är att en större dimensionering av grundsärskolorna på sikt även gynnar, och ger större möjligheter att utveckla, kvaliteten i fritidshemmen för grundsärskolorna. Det gäller både större flexibilitet i organisering av grupper och lokalutnyttjande, men även större möjligheter för kompetensförsörjning och kollegialt lärande och erfarenhetsutbyte mellan olika skolformer och fritidshem. För att så ska ske gäller det att genom tydlig styrning, ledning och organisering, undvika risken att en större dimensionering leder till specialisering och att verksamheterna delas upp och sköter sitt var för sig. Organiseringen av fritidshemmets lärmiljö spelar stor för att vara tillgänglig för alla elever och i det sammanhanget är det av stor vikt att rektor möjliggör ett samarbete mellan olika personalkategorier på skolan.

Elevhälsan i grundsärskolan

Rektorer och biträdande rektorer har påtalat behovet av att elevhälsan tidigt får kännedom om elever som kan eller kommer att tillhöra grundsärskolan. Endast då kan skolans resurser fördelas. I elevhälsan saknas ibland tillräckliga kunskaper om eller resurser för att utreda intellektuell funktionsnedsättning

Skolområdena och ytterst rektor beslutar om den lokala dimensioneringen av elevhälsan. Uppfattningen är att det idag finns exempel på brister i huruvida grundsärskolans behov av resurser tas med vid den lokala elevhälsans organisering, att det blir dragkamp om elevhälsans resurser mellan skolenhetens olika skol- och verksamhetsformer. Särskilt lyfts enheter med grundsärskolor som delar elevhälsa med andra enheter som förlorar efter omorganisationen. Detta leder till bristande likvärdighet och förutsättningar för medarbetare och elever. I dialog med arbetstagarorganisationens företrädare betonas vikten av

elevhälsa på många plan. Elevhälsan är det närmsta stödet för kompetensutveckling och professionsutveckling för de pedagoger och assistenter som verkar i verksamheten. Utan elevhälsa blir arbetet gränslöst och assistenter och pedagoger tvingas utföra arbetsuppgifter utanför sitt kompetensområde. Med större verksamheter inom grundsärskolan möjliggörs utrymme för en större elevhälsa, vilket i sin tur medför att skolorna i högre grad kan ha egen personal och inte behöva dela mellan skolenheter och stödjer god kompetensförsörjning.

Idag har elevhälsocheferna en sammanhållande funktion i utredning och beslut om mottagande i grundsärskola. För att eleven ska ges rätt placering och planering av kapacitet ska fungera är det av stor betydelse att utredningar startas och kommer in i god tid.

Av 7 kap. 5 § skollagen framgår att frågan om mottagande i grundsärskolan prövas av barnets hemkommun. Det är således Göteborgs Stad, närmare bestämt grundskolenämnden, som ansvarar för att pröva om ett barn som är folkbokfört i kommunen ska tas emot i grundsärskolan. Det är också grundskolenämnden som ansvarar för den utredning som ska föregå ett eventuellt mottagande. Enligt Skolverkets allmänna råd för mottagande i grundsärskola ska hemkommunen ha rutiner för att säkerställa att en utredning påbörjas så snart frågan om ett eventuellt mottagande i grundsärskolan har väckts. Detta gäller oavsett när frågan väcks, redan i förskolan eller senare under tiden i förskoleklass eller grundskola. En utredning om målgruppsstillhörighet kan bli aktuell i redan i förskolan inför start i förskoleklassen för att beslut om mottagande ska kunna ske inför grundsärskolans årskurs ett.

Trots det är det inte ovanligt med situationer där det idag råder oklarhet om ansvarsfördelningen för att utredning genomförs i tid för att beslut om mottagande ska kunna fattas innan barnet ska börja fullgöra skolplikten. Inte minst gäller det barn som tillhör förskolan inför övergång till förskoleklass, men det kan också gälla till exempel om ett barn flyttar in till Sverige och ännu inte haft kontakt med hälso- och sjukvården.

Idag finns även begränsade möjligheter till den grad av flexibilitet som skulle behövas i förskoleklassen för att möta grundsärskolans målgrupp. För att ge dessa elever rätt stöd redan i förskoleklassen krävs att processen kring ett eventuellt mottagande i grundsärskolan påbörjas redan i förskolan.

7.1.2 Möjligheter

Det är tydligt att skolans storlek har betydelse på olika sätt. Det finns en rad fördelar med att skolor har en viss volym avseende medarbetare och elever. I större skolenheter finns en större möjlighet för rektorerna att kunna organisera verksamheten mer flexibelt utifrån elevernas behov.

En större skolenhet ger även en mer hållbar och bärkraftig ekonomi och större möjlighet och utrymme att kunna fördela och styra resurser utifrån där behoven behövs som mest. Det ger också möjlighet att kunna ha hela lärartjänster och tillgång till stödresurser på skolenheten som elevhälsopersonal och administrativa ledningsresurser. Flera lärare betonar betydelsen av att ha tillgång till specialpedagog eller annan elevhälsopersonal. Det leder till att lärare tillsammans med dessa professioner skyndsamt kan arbeta med problem som uppstår innan de blir för stora. Vidare finns ökade möjligheter för större skolor vad gäller tillgången till lokaler med särskilda ändamål, såsom specialsalar inom praktiskestetiska ämnen, vilket är viktigt inte minst för grundsärskolans verksamhet.

Att som skolledare kunna arbeta i team med fler rektorer och biträdande rektorer på en skolenhet framkommer i utredningen som en möjlighet och styrka med en större enhet. I ett väl fungerande ledningsteam finns möjligheter att samarbeta och att tillsammans organisera och planera för kollegialt lärande mellan olika skol- och verksamhetsformer och på det viset öka möjligheterna för integrering och inkludering.

Även i den större skolenheten behöver det dock finnas möjlighet att organisera för de elever som har behov av ett mindre sammanhang. Det är av stor betydelse för elever i grundsärskolan, där det finns ett stort behov av att anpassa verksamheten utifrån elevernas mycket olika behov och förutsättningar. Det behöver finnas flexibilitet och möjlighet att organisera både för det större och mindre sammanhanget, allt utifrån elevens behov och för att kunna skapa miljöer och grupper där eleven kan få stimulans, ledning och utmaningar både pedagogiskt och socialt för att utvecklas utifrån sin egen nivå. Detta ställer inte minst krav på de lokalmässiga förutsättningarna, vilka i nuläget är begränsade med anledning av de kapacitetsmässiga utmaningar som finns i staden idag.

Flertalet av de nationella målen i läroplan för grundsärskolan (Skolverket, 2022) baseras på att elevernas sociala utveckling ska stimuleras och att de ges möjlighet att lära av varandra. För att kunna organisera för sådana sammanhang krävs en viss storlek på såväl skolor som klasser. Det finns ett stort värde i att kunna möta andra elever i samma ålder med liknande behov och förutsättningar, likväl som att möta elever med helt andra förutsättningar.

Kontinuitet i elevens lärande är viktigt ur flera perspektiv, inte minst kontinuitet i elevens skolgång. Grundsärskolor behöver organiseras i enheter och spår som skapar progression och förutsägbarhet i elevens lärande, vilket är särskilt viktigt för elever i behov av särskilt stöd. I dialogen med vårdnadshavare och brukarorganisationer vittnar de om att ryckighet och återkommande förändringar i elevens lärmiljö och stöd ofta skapar stora problem för elevens lärande och utveckling, vilket är särskilt sårbart för elever med

funktionsnedsättningar och i behov av stöd. Det kan konstateras att det är av stor vikt att organisera i enheter som skapar sammanhang och undviker skolval inom en "skola" på grund av att skolan formellt är indelad i flera skolenheter, vilket talar för grundsärskolor i större enheter, företrädesvis där årskurserna hänger ihop.

Andra fördelar med större enheter som framkommer är att det kan ge ökade möjligheter för rektor att skapa tidsmässiga och organisatoriska förutsättningar för behörighetsgivande studier på arbetstid, bättre tillgång till elevhälsans kompetenser samt möjligheter att inordna och samordna kompletterande tjänster, vilka kan frigöra utrymme för lärarens undervisningstid.

Dialoger med vårdnadshavare visar att lokalisering spelar roll utifrån flera olika aspekter. Alltifrån att en skola i närheten gynnar möjligheten att ha vänner i närheten, till att man kan tänka sig att åka långt för bra undervisning. Elever till resursstarka vårdnadshavare kan vara beredda att åka långt, medan elever med svårare förutsättningar kan ha svårare att åka lika långt. Idag kan det vara tvärt om, då skolor med hög tillgänglighetsnivå är få och kapaciteten skiljer sig stort mellan utbildningsområdena. Som vårdnadshavare vill många kunna önska skola efter innehållet och hitta skolor som matchar ens barns behov. För ökad trygghet och likvärdighet i skolan krävs även fungerande transporter.

För att skapa förutsättningar för god undervisning finns ett behov av att specificera hur lokalerna borde utformas för att passa grundsärskolans målgrupp. Exempelvis ska elever som läser enligt grundsärskolans läroplan ha mer praktiskestetisk undervisning. Detta ställer högre krav på tillgång till specialsalar. Dessa kan dessutom behöva tillgänglighetsanpassas, med exempelvis höj- och sänkbara möbler. Även andra funktioner och rum som krävs för att bedriva undervisning, omsorg och egenvård krävs särskilt för denna målgrupp.

Ur ett elevperspektiv är det av stor betydelse att det även fortsatt finns fritidshem i anslutning till grundsärskolorna. Även om det finns goda exempel på undantag, så arbetar idag vanligtvis fritidshemmen för elever i grundskola respektive grundsärskola i separata grupperingar. Här finns utvecklingsmöjligheter att genom ökad samverkan mellan skolformerna och dess fritidshem stärka kvaliteten för ökad delaktighet och integrering, det visar både Skolverkets och vissa grundskolors erfarenheter.

7.2 Förslag till beslut

7.2.1 Grundläggande principer för grundsärskola

Dimensionering

1. Grundsärskoleplatserna ska utgöra två procent av det totala elevantalet i åk 1–9.
2. Kapaciteten i grundsärskolan ska anpassas och motsvara behoven av grundsärskoleplatser inom respektive utbildningsområde.
3. I de fall skolorna inte har alla årskurser ska kapacitetsplaneringen, i den mån det är möjligt anpassas så att skolorna kan utgöra ett framtida skolspår
4. Antal paralleller per grundsärskola ska vara (elevtal beräknat på 5-7 elever per grupp):
 - årskurs 1–6 enheter 3 paralleller per stadiet för ca 30 - 42 elever
 - årskurs 7–9 enheter: 6 - 8 paralleller för 30 – 56 elever.
 - årskurs 1 - 9 enheter: 2 paralleller per stadiet i årskurs 1-6 för ca 20-28 elever och 3 paralleller i årskurs 7-9 för ca 15-21 elever.
5. Grundsärskolor med funktionsförstärkt spår ska finnas med inriktning för:
 - Grundsärskoleelever med behov av fysisk tillgänglighetsanpassning
 - Grundsärskoleelever med neuropsykiatriska flerfunktionsnedsättningar i behov av kompletterande kommunikation.
6. Grundsärskolor med funktionsförstärkt spår ska omfatta förskoleklass och årskurserna 1–9.
7. I grundsärskolor med funktionsförstärkt spår ska respektive inriktning ha minst 15 platser exklusive förskoleklasskapacitet.

Lokalisering

1. Grundsärskolorna ska vara samlokaliserade med grundskola, förskoleklass och fritidshem och ha samma årskurser i grundskola och grundsärskola.
2. Förskoleklass, som har möjlighet att anpassas för elever i grundsärskolans målgrupp, ska finnas i anslutning till alla grundsärskolor.
3. Fritidshem, som har möjlighet att anpassas för elever i grundsärskolans målgrupp, ska finnas i anslutning till alla grundsärskolor.
4. Grundsärskolor med funktionsförstärkta spår ska vara samlokaliserade med grundskola och annan grundsärskola och ingå i samma skolenhet.
5. Grundsärskolor ska finnas inom ett rimligt avstånd mellan skola och hem för eleverna. Med rimligt avstånd avses här:
 - Grundsärskolor i allmänhet; motsvarande avstånd för högre årskurser i grundskolan
 - Grundsärskolor med funktionsförstärkta spår; inom utbildningsområdet.
6. Minst två grundsärskolor med funktionsförstärkta spår ska finnas i varje utbildningsområde, minst en per inriktning.
7. Ändrad lokalisering ska ske succesivt inom ramen för förvaltningens kapacitetsplaneringsprocess och lokalplaneringsprocess. Övergången ska ske i en sådan takt att kapacitetsbehoven i staden kan täckas innan eventuell avveckling av verksamheter inleds.
8. Urvalskriterier för skolplacering i grundsärskola och förskoleklass ska bygga på elevens behov av placering i funktionsförstärkta spår.

Lokaler

1. Alla grundsärskolor ska ha en hög standard i fysisk tillgänglighet.
2. Funktionsprogram för grundsärskolan ska tas fram, där tillgänglighetsnivåer och lämpliga funktioner och ytor tydliggörs. Härefter ska även behov av ytor för exempelvis förskoleklass och fritidshem ingå.

Förskoleklass

1. Kapaciteten i förskoleklasser på skolenheter där grundsärskola bedrivs ska anpassas för att kunna möta behoven hos elever i grundsärskolans målgrupp.
2. Kapaciteten på skolenheten ska anpassas så att eleverna efter avslutad förskoleklass kan fortsätta sin skolgång genom alla årskurser på samma skolenhet oavsett skolform.
3. Förskoleklass ska inrättas på eventuella solitära grundsärskoleenheter.
4. Resursfördelningen ska revideras så att förskoleklasser ska kunna möta behoven hos elever i grundsärskolans målgrupp.
5. Barn, som kan komma att tillhöra grundsärskolans målgrupp ska tidigt identifieras och behoven utredas inför start i förskoleklass.

7.2.2 Motivering till grundläggande principer

I skolenhetsutredningen föreslås att grundskoleenheter samlokaliseras med grundsärskolegrupper och fördelas i samtliga utbildningsområden och inom samtliga årskurser. Renodlade solitära grundsärskoleenheter för elever med flerfunktionsvariationer som ställer mycket stora krav på tillgänglighetsanpassningar ska endast förekomma i begränsad omfattning.

En fysisk samlokalisering utgör inte ett självändamål men för att höja kvaliteten i undervisningen i grundsärskolan är skolans storlek av stor betydelse då den i högre grad skapar goda förutsättningar för ett inkluderande förhållningssätt i organisationen, planeringen och i undervisningen.

Genom permanenta strukturer för kollegialt lärande och utbyte inom och mellan skolformerna kan en samlokalisering värna och gynna de kollegiala utvecklingsprocesser som just nu sker och som grundskoleförvaltningens förstärkningsområden förespråkar. På så sätt kan de olika skol- och verksamhetsformerna dela på personal, får bättre förutsättningar att säkerställa behöriga pedagoger, verka för kompetensförsörjning och samnyttjande av lokaler. Eleverna får i ett större sammanhang möjlighet till bättre undervisning, utveckling och stimulans tillsammans med andra elever och kan inkluderas så långt det är möjligt. Det blir således också mer hållbart effektivt resursutnyttjande, både avseende kompetens, lokaler och ekonomi.

Samlokalisering gynnar också inkludering och integrering då lärare kan undervisa i båda skolformerna och kompetens utvecklas. Med samlokalisering av grundsärskola och grundskola inom samma enhet kan man skapa också skapa möjlighet för VFU-studenter att praktisera på grundsärskolan. Även om det finns ett stort behov av att utveckla nya och pågående kompetensförsörjningsinsatser så står grundskoleförvaltningen, inför ett

eventuellt införande av 10-årig grundskola/grundsärskola som utretts på nationell nivå, då bättre rustade.

I en samlokalisering mellan grundsärskola och andra skol- och verksamhetsformer skapas också möjlighet för eleverna i grundsärskolan till socialt utbyte, möjlighet till kunskapsutveckling och större flexibilitet att läsa vissa ämnen med grundskoleelever. Samlokalisering skulle också göra att eleverna i grundskolan och grundsärskolan kan träffas på raster och i matsalen, samtidigt som elevernas trygghet är central. För att det ska kunna uppnås, och få till stånd god pedagogisk, social och fysisk tillgänglighet i grundsärskolan, krävs en viss balans i storlek mellan de olika skol- och verksamheterna.

I större skolenheter finns en större möjlighet för rektorerna att kunna organisera verksamheten mer flexibelt utifrån elevernas behov. Samtidigt framkommer det i dialog med olika referensgrupper att det är av vikt att tänka balans mellan skolformerna, så det inte blir för liten grundskola i förhållande till grundsär och tvärt om.

En större skolenhet ger även en mer hållbar och bärkraftig ekonomi och större möjlighet och utrymme att kunna fördela och styra resurser utifrån där behoven behövs som mest. Det ger också möjlighet att kunna ha hela lärartjänster och tillgång till stödresurser och elevhälsopersonal och hela ledningsresurser. Flera lärare betonar betydelsen av att ha tillgång till specialpedagog eller annan elevhälsopersonal. Det leder till att lärare tillsammans med dessa professioner skyndsamt kan arbeta med problem som uppstår innan de blir för stora.

Att leda grundsärskolor kräver goda förutsättningar och särskilda kunskaper. Genom samlokaliseringen ökar rektorers och biträdande rektorers förutsättningar att lära av varandra. Tillsammans med skolledare för andra skol- och verksamhetsformer kan utbildningens inkluderingskapacitet öka i grundskolan, vilket gynnar alla barn och elever i utbildningskedjan. Därför har grundsärskolans rektorer en central roll och stort ansvar vilket bör åtföljas av stöd och styrning.

För elever med måttlig eller svår intellektuell funktionsnedsättning alternativt flerfunktionsnedsättningar behöver lärmiljön anpassas efter deras förmåga och behov. För att skapa bättre förutsättningar för alla barn att gå i förskoleklass, inklusive barn som kan komma att tillhöra grundsärskolans målgrupp, behöver kapaciteten i förskoleklasser på skolenheter med grundsärskola/grundskola anpassas. Då kan förskoleklass med förutsättningar att möta den här elevmålgruppens behov skapas. Därtill behöver kapaciteten på hela skolenheten anpassas, så att eleverna efter avslutad förskoleklass kan fortsätta sin skolgång genom alla årskurser på samma skolenhet oavsett skolform.

Att tidigt identifiera barn i behov av omfattande stöd i utveckling och lärande är inte bara viktig för att ge bra stöd och undervisning till varje elev. Det är grundläggande för skolplaceringar. Att hitta rätt väg in för alla elever kräver tidiga och goda samtal med verksamma runt barnet, vårdnadshavare och andra specialister. Här kan övergångsplaner, uppdraget till kontaktpersoner och elevhälsans arbete utvecklas.

Flertalet av de nationella målen (Lgrsär-22) baseras på att elevernas sociala utveckling ska stimuleras och att de ges möjlighet att lära av varandra. För att kunna organisera för sådana sammanhang krävs en viss storlek på såväl skolor som klasser.

Kontinuitet i elevens lärande, inte minst kontinuitet i elevens skolgång, är viktigt ur flera perspektiv. Grundsärskolor behöver organiseras i enheter och spår som skapar progression och förutsägbarhet i elevens lärande, vilket är särskilt viktigt för elever i behov av särskilt stöd. Vårdnadshavare vittnar om att ryckighet och återkommande förändringar i elevens lärmiljö och stöd ofta skapar stora problem för elevens lärande och utveckling. Därför är det av stor vikt att organisera i enheter som skapar sammanhang och undviker skolval inom en "skola" på grund av att skolan formellt är indelad i flera skolenheter, vilket talar för grundsärskolor i större enheter där årskurserna hänger ihop F-9.

Andra fördelar med större enheter som framkommer är att det kan ge ökade möjligheter för rektor att skapa tidsmässiga och organisatoriska förutsättningar för kompetensutveckling, bättre tillgång till elevhälsans kompetenser samt möjligheter att inordna och samordna kompletterande tjänster, vilka kan frigöra utrymme för lärarens undervisningstid.

Sammanfattningsvis bygger förslagen kring dimensionering på samma logik som skolenhetsorganisationen för grundskola som trädde i kraft 2021. Skolenheterna för grundskola skapades för att nå en viss volym av elever och årskurserna inom varje skolenhet följer en sammanhållen stadiindelning. I skolenhetsutredningen var en bakomliggande faktor till större skolenheter att det skapar flexibilitet för rektor att ansvara och organisera undervisningen för alla elever inklusive elever i behov av särskilt stöd. Större enheter ger också möjligheter att utveckla en adekvat arbets-, utvecklings- och stödorganisation som gynnar och stödjer en positiv resultatutveckling.

Enligt skolenhetsutredningens grundläggande principer avseende grundskola upphör grundsärskoleenheter som egna enheter, med undantag av befintliga solitära grundsärskoleenheter för elever med flerfunktionsvariationer som ställer mycket stora krav på tillgänglighetsanpassningar. Enligt föreslagna grundläggande principer slås dessa ihop med eventuell annan samlokaliserad skolenhet för att möjliggöra bland annat mer samverkan och utbyte. I nulägesbedömning som gjorts om tillgången på utbildningsplatser, där det ställs krav på ökad tillgänglighetsanpassning utifrån elevernas behov, är antalet platser lägre än behovet. I nuläget finns enstaka grundsärskoleenheter som sedan länge har olika specialiseringar och inriktningar som inte formellt fastslagits eller strategiskt förankrats genom beslut.

Barn har skolplikt från och med 6 år och förskoleklassen är en obligatorisk skolform. För att erbjuda förskoleklass för alla elever, inklusive barn som tillhör grundsärskolans målgrupp, föreslås att förskoleklass organiseras även på grundskolor med funktionsförstärkt spår. Där det finns renodlade grundsärskoleenheter föreslås utökning av enheten med skolformen förskoleklass. Det kommer att bidra till ökad förutsägbarhet och trygghet för vårdnadshavare.

Nuvarande urvalskriterier till grundsärskolan skiljer sig delvis från urvalskriterierna till förskoleklass och grundskola. Kommunens grundsärskoleverksamheter har idag olika grader av tillgänglighetsanpassning. Vissa skolenheter är anpassade för elever med större fysiska funktionsvariationer och omfattande omvårdnadsbehov. I samband med ett genomförande av grundläggande principer avseende grundsärskola behöver förvaltningen säkerställa att de elever som hör till målgruppen för de funktionsförstärkta spåren får möjlighet att söka till dessa skolor utifrån särskilda urvalskriterier. Även processerna för identifiering, mottagning, placering och kapacitet behöver förtydligas och utvecklas.

I den rapport som förvaltningen skrev kring revideringen av grundsärskolans resursfördelningsmodell 2020 angavs det att modellen, i det längre perspektivet, skulle ses över igen för att om möjligt göra den mer individanpassad utifrån varje elevs behov. Inför budget 2023 pågår därför ett arbete kring att göra om resursmodellen till att bli mer individanpassad. Detta är ett viktigt arbete för att möjliggöra de anpassningar som behövs för att skapa goda förutsättningar för verksamheterna, inte minst förskoleklass.

7.3 Risker grundsärskola

Den rådande och prognostiserat ökande lärarbristen är en faktor som gör att det finns risk för att verksamheten inte kan bemannas med nödvändig kompetens framöver då lärarbehörigheterna i grundsärskolan är anmärkningsvärt låg. En genomtänkt dimensionerings- och lokaliseringsprincip måste därför åtföljas av fortsatta kompetensförsörjningsinsatser för att fungera. Förvaltningen behöver vidta kraftfulla insatser med målet om att höja behörigheten i grundsärskolan.

Utredningens referensgrupper pekar på risken att grundsärskolans frågor i en samlokalisering lätt hamnar i skuggan av grundskolans behov. För att lyfta fram grundsärskolans behov och kompetenser krävs en tydlig och kompetent ledning som har stor kunskap om skolformens uppdrag, behov och förutsättningar.

Större enheter riskerar att leda till uppdelning och specialisering, att dagliga arbetet organiseras och utvecklas i separata delar, snarare än utifrån det generella och i samarbete mellan olika professioner och skolformer. Här krävs gott skolledarskap med kunskap om båda skolformerna och kollegialt lärande mellan rektorer så att undervisningens kvalitet utvecklas som helhet.

Strategisk planering för ökad kvalitet och likvärdighet enligt föreslagen modell kan komma att innebära att enskilda skolor, elever och vårdnadshavare uppfattar förändringen som försämrande och mötas med ett visst mått av motstånd. Särskilt eftersom dessa elevgrupper, i hög grad är beroende av trygghet. Tillexempel kan längre resvägar för vissa elever bli konsekvensen av dessa beslut. Fortsatt förändringsledning och kommunikation krävs för förståelse för varför förändringar faktiskt behövs.

För grundsärskolor är behovet av elevhälsa stort inte minst där skolan utför viss egenvård. En risk som framkommit är att elevhälsan inte dimensioneras efter det faktiska behovet av stöd och riskerar att leda till att lärare och stödresurser utför arbete utanför sitt kompetensområde. Elevhälsans resurser utgörs av kompetens som behöver byggas långsiktigt, inte minst inom grundsärskolan, Med större enheter blir uppdragen attraktivare då det kan innebära hela tjänster inom elevhälsans professioner.

8 Styrning och ledning för en samlad elevhälsa

I den nya skollagen (2010:800) infördes krav på att eleverna ska ha tillgång till en samlad elevhälsa, i stället för att som tidigare varit uppdelat i skolhälsovård respektive elevvård. Avsikten var att skapa en större helhet runt barn och elev.

Elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. I det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan därför ett särskilt ansvar för att röja undan hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling.

Även om elevhälsan främst ska arbeta förebyggande och hälsofrämjande får eleverna vid behov anlita elevhälsan för enkla sjukvårdsinsatser. Under sin skoltid ska eleverna dessutom erbjudas minst tre hälsobesök och eleverna ska mellan hälsobesöken erbjudas undersökningar av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller.

Elevhälsan ska precis som resten av skolan arbeta relationellt och kontextuellt för att bidra till att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleverna. Personal med olika kompetenser ska arbeta tillsammans för att nå detta mål. Elevhälsan ska främst vara hälsofrämjande och förebyggande. Det innebär att elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Elevhälsans medverkan är viktig när det gäller generella frågor om elevernas arbetsmiljö och skolans värdegrund.

I propositionen *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning* (Proposition 2021/22:162, 2022) lämnade regeringen förslag till ändringar i skollagen (SFS 2010:800) som nu beslutats. Ändringarna i lagstiftningen innebär att krav på att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och i samverkan med lärare och övrig personal. Det anges att elevhälsan ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete och att den ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten när behov finns.

Allt i elevhälsan är inte vård men den del som är en medicinsk insats regleras i hälso- och sjukvårdslagen (SFS 2017:30) och patientsäkerhetslagen (SFS 2021:739).

Kraven på ökad patientsäkerhet genom tydlig styrning och ledning beskrivs i den nationella handlingsplanen för ökad patientsäkerhet (Socialstyrelsen, 2020). För att åstadkomma dessa förbättringar behöver elevhälsan i grundskoleförvaltningen styras och ledas på ett annat sätt.

8.1 Bakgrund och nuläge

I den nya skollagen (2010:800) som trädde i kraft 1 januari 2011 infördes tydligare krav på elevhälsan. Begreppet skolhälsovård ersattes med elevhälsa. Göteborgs Stad kommunfullmäktige beslutade om *Mål och riktlinjer för den samlade elevhälsan i Göteborgs Stad* i enlighet med de nya lagkraven (dess dåvarande skrivningar). I mål och riktlinjer för den samlade elevhälsan från 2011 beskrivs hur elevhälsans arbete ska bedrivas för ökad likvärdighet i Göteborg stads stadsdelar. Stadsdelarnas metodutveckling för patientsäkerhet och utformandet av basprogram skedde under många år under ledning av center för skolutveckling. Utvecklingen var helt professionsstyrd och estimerade både när, hur och hur ofta olika uppföljningar och insatser skulle göras för att följa elevernas hälsa. Sedan dess har mycket hänt.

Sedan 2018 har elevhälsan inom grundskoleförvaltningen genomgått flera organisatoriska förändringar. Förändringarna av elevhälsans organisation har varit påfrestande men nödvändiga för att elever ska ges bättre förutsättningar att lära och utvecklas. Elevhälsan är ett viktigt verktyg för skolledare och är ständigt aktuell på agendan i olika forum för kunskapsspridning.

Skolenhetsutredningens grundsats kring bärkraftighet och långsiktig hållbarhet ska genomsyra planering och organisering av Göteborgs Stads skolverksamhet. Med bärkraftighet avses bland annat att rektorer ska ges bättre förutsättningar och ett tydligt utökat ansvar för att organisera för utbildning och undervisning av hög kvalitet så att eleverna, genom en hälsofrämjande skolutveckling i större utsträckning ges rätt stöd och stimulans, utvecklas och når utbildningens mål. Här är tydligare styrning och ledning av den samlade elevhälsas arbete och utveckling på skolor en viktig del.

Inom varje utbildningsområde har utbildningschef övergripande ansvar för mål, kvalitet, personal, resultat och ekonomi. I uppdraget ingår ledning, styrning, samordning och utveckling av verksamheten. Utbildningschef samverkar såväl inom förvaltningen som med stadens övriga förvaltningar, regionala och nationella aktörer, civilsamhället med flera för att skapa bästa förutsättningar för Göteborgs alla elever.

Under utbildningschef finns biträdande utbildningschef, rektorer och elevhälsochef. Elevhälsochef tillsammans med professionsutvecklare och verksamhetsutvecklare stödjer rektorer och elevhälsans professioner. Därtill finns funktioner med medicinskt och psykologiskt ledningsansvar som stöd till verksamhetschef för hälso- och sjukvård. En skolenhets resurser i ett utbildningsområde styrs av socioekonomiska faktorer samt antalet elever.

Under utbildningschef finns biträdande utbildningschef, rektorer och elevhälsochef. Elevhälsochef tillsammans med professionsutvecklare och verksamhetsutvecklare stödjer rektorer och elevhälsans professioner. Därtill finns funktioner med medicinskt och psykologiskt ledningsansvar som stöd för till verksamhetschef för hälso- och sjukvård. En skolenhets resurser i ett utbildningsområde styrs av socioekonomiska faktorer samt antalet elever.

Hälso- och sjukvård

Den 13 april 2022 beslutade grundskolenämnden att utse ny verksamhetschef för hälso- och sjukvård inom organisationen. I Göteborgs Stad finns även en skolhälsovårdsöverläkare organiserad under utbildningsnämnden.

Verksamhetschefen för hälso- och sjukvård ska säkerställa patientsäkerhet och god kvalitet i den vård och behandling som bedrivs. I uppdraget ingår att ta fram ledningssystem anpassat efter verksamhetens inriktning och omfattning för att säkerställa att patientens behov av trygghet, kontinuitet, samordning och säkerhet i vården tillgodoses. Verksamhetschefen leder patientsäkerhetsarbetet och på vårdgivarens uppdrag. Som stöd finns verksamhetsutvecklare som bistår i arbetet med patientsäkerhet.

8.1.1 Utmaningar

Förvaltningens olika avdelningar och utbildningsområden gör många insatser för att kvaliteten ska öka i praktiken, men fortsatt finns oklarheter kring ansvarsfördelning, uppföljning och samverkan och resultaten är svåra att följa upp. Kartläggning av elevhälsans utveckling visar att medarbetarna inom elevhälsan upplever brister både lokalt och centralt stöd. Detta uttrycks som avsaknad av kunskap om eller förståelse av uppdraget, samt kritik mot de omorganisationer som gjorts vilka anses ha försvårat arbetet och försenat utveckling.

Projektets jämförelse med tidigare kartläggningar 2012 och 2017 visar idag att:

- Färre anser att elevhälsan arbetar i team, att ansvarsfördelning inom teamet är tydlig, samt att samverkan både inom elevhälsan och mellan elevhälsans personal och andra personalgrupper på skolan fungerar bra.
- Elevhälsan ingår i lägre omfattning (än 2012/2017) i det systematiska kvalitetsarbetet och elevhälsan arbetar inte i tillräckligt stor omfattning förebyggande och hälsofrämjande.
- En stor andel av personalen inom elevhälsan uppger att de under de senaste två åren inte har deltagit i kompetensutveckling *om att arbeta i team för en samlad elevhälsa* eller *om utbildningens mål*.
- Kartläggningen visar vidare att brister på sammanhållen utveckling, ledning och styrning härleds till otydligheter kring centralt stöd, systematiskt kvalitetsarbete, roller och ansvar.

Utredning av barn och elever

Över tid har det skett en ökning av antalet barn som ansöker och beviljas uppskjuten skolplikt inför start i förskoleklass. Inför höstterminen 2022 har ca 80 barn ansökt om uppskjuten skolplikt. Erfarenheter från tidigare år visar att cirka hälften av dem tillhör grundsärskolans målgrupp. Orsakerna är många (se avsnitt om grundsärskola). Uppskjuten skolplikt kan ses som att rätten till utbildning åsidosätts. För att bättre möta och uppfylla åtaganden och förväntningar från barn, vårdnadshavare, rektorer och barnhälsochefer har övergångar mellan förskola och grundskola och grundsärskola, sedan förvaltningens start därför varit ett pågående förbättringsarbete som delvis letts av elevhälsochefer.

Göteborgs stads mål och riktlinjer för en samlad elevhälsa är inte tillämplbara i Grundskoleförvaltningen idag då de utformats och verkat i en annan kontext med lokala nämnder. Sedan dokumentet kom till har flera nya regleringar kommit till och vissa beskrivna uppdrag genomförs inte längre, verksamhetsgren kallad skolhälsovård existerar inte heller längre.

Ökning av elever med uppskjuten skolplikt medför ökade kostnader för förskoleförvaltningen. Kapacitetsplaneringen i grundskoleförvaltningen är beroende av en fungerande strategi och process bygd på att elevers olika behov identifieras tidigt och planeras för. Brister i dessa processer har över tid medfört kortsiktiga lösningar, långa skolresor och uppskjuten skolplikt.

Av 7 kap. 5 § skollagen (SFS 2010:800) framgår att frågan om mottagande i grundsärskolan prövas av barnets hemkommun. Vidare framgår av Skolverkets allmänna råd för mottagande i grundsärskola att hemkommunen ska ha rutiner för att säkerställa att en utredning påbörjas så snart frågan om en elevs skolformstillhörighet väckts. Om frågan om skolformstillhörighet väcks när ett barn går i förskolan har alltså hemkommunen ansvar för att genomföra en utredning inför ett eventuellt mottagande i grundsärskolan inför start i årskurs 1, ibland redan i förskolan. En sådan utredning omfattar en pedagogisk, social, psykologisk och medicinsk bedömning och syftar till att klargöra om eleven hör till grundsärskolans målgrupp. Brister i patientsäkerhet har även uppstått till följd av oklara resurs- och ansvarsförhållande.

Metodstöd och basprogram inom elevhälsans medicinska insats som utvecklats av professioner över tid är ambitiösa och i vissa delar svåra att förverkliga. Elevhälsans medicinska insats har svårt att hinna med det förebyggande och främjande arbetet som de nu i reviderad skollag ställs allt högre krav på. Det medför också svårigheter att arbeta tvärprofessionellt när en profession är mer reglerad. (Socialstyrelsen & Skolverket, 2018)

8.1.2 Möjligheter

I dialogerna under projektet uttrycktes behov att elevhälsan behöver utvecklas och stärkas, både genom kunskaper, styrning och ledning. Ett behov av att utveckla det hälsofrämjande- och förebyggande arbetet på skolorna där elevhälsans mål, tillsammans med pedagogerna för att främja en positiv lärandesituation för alla elever framträder tydligt i flera sammanhang. Här lyfts också behovet av att rektor ges bättre förutsättningar att leda hela verksamheten.

Medarbetarna inom elevhälsan upplever i hög grad att de arbetar med att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, men i lägre grad med att bidra till att ge eleverna inflytande över sitt lärande och sin arbetsmiljö. Många som arbetar inom elevhälsan är relativt nöjda med sitt arbete och anser att det ligger nära en idealbild av elevhälsa. Trots detta framkommer det tydligt att det finns saker som behöver utvecklas och förbättras. Bland annat genom:

- Tydligare samordning av elevhälsochefer, professionsutvecklare, centralt stöd och hälso- och sjukvårdslagens del av samlad elevhälsa.
- Tydligare mål och förväntningar från huvudman med koppling till kunskapsuppdrag och förstärkningsområden.
- Ökad kompetens om elevhälsans processer och ledning av elevhälsa samt dess tvärprofessionella kompetens.
- Stöd till rektorer utifrån uppdraget att leda elevhälsa
- Systematiska arbete mot diskriminering och kränkning
- Tillitsbaserat samarbete inom och mellan professioner och chefer
- Tillvarata de olika professionerna och funktionernas kompetenser, kunskaper och erfarenheter och synliggöra de goda exempel som redan finns och görs både i arbetet med eleverna och i rektorers ledning av samlade elevhälsa.
- Använda befintliga forum med mer interaktivt fokus för spridning och lärande utifrån de exempel som finns på skolorna och i professionsutvecklingen
- Stödja rektorer att arbeta tvärprofessionellt.
- Främjande och förebyggande elevhälsoarbete
- Gemensamma förväntningar på elevhälsa
- Fungerande och strukturerad samverkan där resultat efterfrågas
- Tydligare styrning och ledning mellan huvudman och vårdgivare, tydliggöra vårdens uppdrag och gränser.

8.2 Förslag till beslut

8.2.1 Grundläggande principer

1. Rektor leder en samlad, hälsofrämjande elevhälsa som är en viktig funktion i skolans systematiska kvalitetsarbete.
2. Elevhälsans alla delar och verksamhetsområden, inklusive patientsäkerhetsarbetet, ska integreras i förvaltningens systematiska kvalitetsarbete på alla nivåer. Kvalitetsarbetet ska omfatta alla de faktorer som utgör viktiga förutsättningar för elevernas utveckling och lärande. Patientsäkerhetsarbetet ska i den årliga patientsäkerhetsberättelsen beskrivas och redovisas som en egen handling.
3. Grundskolenämnden ska fastställa mål och inriktningar för en samlad elevhälsa i grundskoleförvaltningen som beskriver övergripande mål, ansvar och uppdrag för alla verksamhetsområden, på alla ansvarsnivåer och ska dessutom omfatta:
 - Verksamheten Skolfam och mottagande av nyanlända.
 - Tydliga krav på vårdens inriktning, kvalitet, mål och gränser.
 - Hur ansvaret för metodutveckling och patientsäkerhetsarbete inom HSL ska ledas i grundskoleförvaltningen
4. Mål och inriktningar ska åtföljas av en årlig verksamhetsplan för en samlad elevhälsa där progressionen kan följas.
5. Den samlade elevhälsan, inklusive patientsäkerhetsarbetet, ska präglas av en tydlig ledning och styrning avseende ansvarsfördelning, systematik, kvalitet och rättssäkerhet på alla ansvarsnivåer.
6. Den verksamhet som lyder under hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och patientsäkerhetslagen i grundskoleförvaltningen ska ledas av en verksamhetschef inom grundskoleförvaltningen.
 - Verksamhetschef HSL ska organiseras så att ansvaret i rollen kan säkras.
 - I verksamhetschefens uppdrag ingår all den vård som grundskolenämnden i egenskap av vårdgivare avser bedriva och ingår i patientsäkerhetsarbetet.
 - I verksamhetschefens ansvar ingår att i ledningssystemet beskriva och genomföra patientsäkerhetsarbetet avseende de utredningar som utförs inför skolstart i grundsärskola.
7. Metodstöd och basprogram inom elevhälsans medicinska insats ska fortsatt utformas så att de bygger på lagstiftarens intentioner, på de mål och inriktningar som nämnden beslutar om för den samlade elevhälsan.
8. Grundskolenämnden ska pröva barnets rätt att läsa enligt grundsärskolans kursplan. Denna prövning ska föregås av bedömningar/utredningar och ska genomföras i de fall det krävs innan barnet börjar förskoleklass och/eller barn som är elever folkbokförda i Göteborgs stad men går i förskola/skola hos andra skolhuvudmän. Dessa utredningar ska i de fall det krävs genomföras av medarbetare inom elevhälsan i grundskoleförvaltningen.

9. Samverkan med andra myndigheter och vårdgivare utifrån patientsäkerhet ska genomföras, följas och utvecklas systematiskt.

8.2.2 Motivering till grundläggande principer

Den ändring av skollagen som beslutats proposition (Prop. 2021/22:162)

Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning ger skäl till tydligare styrning och ledning för en samlad elevhälsa:

”Sammantaget anser regeringen att det finns skäl att förtydliga skollagen i fråga om elevhälsans roll i det systematiska kvalitetsarbetet på så sätt att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete”

”...föreslås att huvudmannen och rektorn, utöver att följa upp utbildningen, även ska analysera de bakomliggande orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.”

”Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete.”

Ur nationell handlingsplan för säker vård (Socialstyrelsen, 2020), framgår också ökade krav på ytterligare för ökad säkerhet:

”Såväl övergripande arbetsmiljöfaktorer (till exempel bemötande och beteenden eller stöd från chefer och i arbetsgruppen) som mer arbetsnära arbetsmiljöfaktorer (till exempel hög arbetsbelastning, otydliga roller eller bristande tid för återhämtning) påverkar möjligheterna att utföra ett säkert arbete. Här kan ett integrerat systematiskt patientsäkerhets- och arbetsmiljöarbete och samverkan med skyddsombud och arbetsstagarrepresentanter ge både förutsägbarhet och trygghet i hälso- och sjukvården”

Styrning och ledning

Elevhälsan är en del av skolans arbete men ingår också i förvaltningens olika lednings- och styrningsprocesser. Elevhälsans företrädare och professioner är också involverade i de flesta verksamhetsområden i grundskoleförvaltningen. Det kan handla om skolplaceringar, lokalfrågor, kompetensförsörjning, kris, säkerhet, egenvård, digitalisering, närvaro, hjälpmedel, nyanlända, trygghetsarbete med mera. För att det ska ge effekt för eleven på skolan är det viktigt att ansvar och strukturer är tydligt och fungerar. I dialogerna inom elevhälsan efterfrågas en sammanhållen utveckling, styrning och ledning av elevhälsans alla delar leder till att goda förutsättningar för elevhälsans gemensamma och samlade arbete på skolan.

Med en tydligare styrning och ledning enligt föreliggande underlag mot gemensamma mål blir det lättare att organisera för uppdraget. Uppdraget och förväntningarna inom och mellan olika professioner och ansvariga blir tydligare och skapar bättre förutsättningar att arbeta tillsammans och systematiskt. systematiskt tillsammans. Sammantaget förväntas det leda till bättre

förutsättningar att stärka elevhälsans olika processer som bidrar till rättssäkra och likvärdiga processer i förvaltningen.

Genom nya mål och inriktningar för elevhälsan i grundskoleförvaltningen kopplad till förstärkningsområdena kan rollfördelningen mellan skola, utbildningsområde och förvaltningens huvudmannansvar också tydliggöras och synliggöras.

Kompetens och erfarenheter finns idag i professioner och processer. En ökad tydlighet, genom mål och inriktningar och verksamhetsplan kan bidra till att rektorer ges bättre förutsättningar att få effekt av elevhälsans och skolans arbete tillsammans.

Elevhälsan består av olika professioner och traditioner. För en ökad samsyn om mål för dagens samlade elevhälsa behövs kunskap om lagstiftning, elevhälsans uppdrag och ledning av tvärprofessionella team. Det behövs strukturer att luta sig mot och arenor för att diskutera dilemman i ledning av elevhälsan, som stöd för utvecklingsarbete och långsiktiga processer.

Elevhälsans medicinska och psykologiska insatser

Verksamhetschef HSL ska ha en organisatorisk placering så att denne kan utföra sitt uppdrag säkert och i samverkan med dem som ansvarar för hela verksamheten. För att utveckla verksamheter som en helhet och utveckla patientsäkerhet i enlighet med lagstiftarens intensjoner (Socialstyrelsen, 2020) (SFS 2010:800) (Proposition 2021/22:162) krävs att verksamhetschefen enligt HSL tydligt involveras i förvaltningens och skolornas processer.

Även om den vård som bedrivs inom elevhälsans medicinska insats i grundskoleförvaltningen är en egen verksamhetsgren med ett eget ledningssystem, behöver nämnden och förvaltningen kunna verka som både vårdgivare, skolhuvudman och hemkommun samtidigt och på ett sammanhållet sätt där ett systematiskt kvalitetsarbete och ledningssystem som uppfyller kriterierna för patientsäkerhet (SOSFS 2011:9) är integrerat.

Omfattningen eller inriktningen av den verksamhet som ska ledas av en verksamhetschef enligt HSL bestäms inte i hälso- och sjukvårdslagen utan blir beroende av de beslut om verksamheten som vårdgivaren fattar. (Socialstyrelsen & Skolverket, 2018) Verksamhetschefen ska bland annat ansvara för den löpande verksamheten och upprätthålla och bevaka att elevhälsans hälso- och sjukvård tillgodoser en hög patientsäkerhet. Den som bedriver verksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen kan välja att ställa ytterligare krav och mål utöver dem som anges i författningar och beslut. För offentliga verksamheter kan det vara kommunala riktlinjer eller andra prioriteringar och särskilda satsningar. Sådana krav och mål kan då också ingå i ledningssystemet. (SOSFS 2011:9). Det är mot den bakgrunden som föreliggande underlag också förtydligar att all vård ingår i patientsäkerhetsarbetet inom verksamhetschefens uppdrag. Inom grundskoleförvaltningen finns till exempel flera psykologer och specialpedagoger som arbetar enligt skolfams arbetsmodell. I team tillsammans med socialsekreterare inom socialtjänsten arbetar de tillsammans för att

tillgodose att grundskoleelever i familjehem utvecklas optimalt efter sina förutsättningar och når så bra skolresultat som möjligt. Det arbete som utförs av psykologer omfattas av regleringar inom hälso- och sjukvårdslagen. För att patientsäkerhetsarbetet ska utvecklas som helhet inom skolfam och grundskoleförvaltningen ska ansvaret för patientsäkerheten ingå i verksamhetschefens uppdrag.

Göteborgs Stads mål och riktlinjer för en samlad elevhälsa från 2011 (Göteborgs stad, Stadsledningskontoret, 2011) är inte längre tillämpliga i grundskoleförvaltningen idag då de utformats och verkat i en annan kontext med lokala nämnders olika uppdrag. Sedan Mål och riktlinjer antogs har flera nya regleringar tillkommit och vissa beskrivna uppdrag i handlingen genomförs inte längre. Verksamhetsgren kallad skolhälsovård existerar inte längre och ansvar och befogenheter avseende revideringar i basprogram och metodstöd bedöms oklart i Göteborgs stad. Detta har medfört otydligheter i samverkan i utbildningskedjan, vilket inte gynnar barn och elever. Det utgör sammantaget grund för att grundskolenämnden behöver formulera mål och inriktningar för elevhälsan och vården i grundskoleförvaltningen. Detta behöver ske i samverkan i staden.

Basprogram och metodstöd för elevhälsans medicinska insats är ett verktyg för patientsäkerhet och det är skapat av professionen. Det definierar arbetets gränser och praktik och är verksamhetschefens främsta verktyg för patientsäkerhet. Nya krav och förväntningar från lagstiftaren, huvudmannen och vårdgivaren gör att nya mål och inriktningar för en samlad elevhälsa kräver ett reviderat metodstöd och basprogram.

Elevhälsochefens förändrade roll har medfört ett ökat utrymme för samverkan med andra aktörer, dock lever gamla förväntningar kvar kring denna chefsfunktion vilka nu kan förändras genom tydligare ledning och styrning till förmån för ökad likvärdighet inom elevhälsan. Samverkan i välfärden krävs om grundskoleförvaltningen ska klara de högt uppsatta mål som finns för verksamheterna framåt. Skolornas rektorer önska att elevhälsans utvecklingsarbete tar avstamp i kunskapsuppdraget, att elevhälsan är del av skolan. Med det som bakgrund behöver så väl systematiskt kvalitetsarbete, professionsutveckling och teamutveckling bygga på fullföljda studier.

Att tidigt identifiera elevers behov inför skolstart är avgörande för att placera elever rätt och planera för skolgång och får stor påverkan på hela skolplaceringsprocessen för många av eleverna med allra störst behov. Av 7 kap. 5 § skollagen framgår att ansvaret för mottagande i grundsärskolan är barnets hemkommun, att utredning ska genomföras av hemkommunen ibland redan i förskolan. Ansvaret för utredningar och bedömningar inför skolstart i grundsärskola och gymnasiesärskolan har länge diskuterats. Därför anger föreliggande underlag att det är nödvändigt att hemkommunen enligt (SFS 2010:800) anger sitt ansvarstagande som vårdgivare och nämnd (Reglemente Grundskolenämnden, 2022) för uppgiften att vid behov utreda barn inför start i grundsärskola redan i förskolan eller motsvarande så att alla elever kan börja skolan på lika villkor, ett ansvar som också omfattar elever i fristående verksamheter. De brister i patientsäkerhet, rättssäkerhet, likställighet som

påtalats och uppstått till följd av oklara resurs- och ansvarsförhållande kan motverkas genom att ett patientsäkerhetsarbete för den uppgiften inleds. Oklarheter bedöms fortsatt föreligga gällande övergångar till gymnasiesärskolan.

En utveckling av förebyggande och hälsofrämjande arbetet och tydligare kopplar elevhälsoarbetet till det systematiska kvalitetsarbetet, kan medföra med det långsiktiga resultatet att resurser kan flyttas från akuta och åtgärdande insatser på individnivå, kan bidra till en effektivare användning av resurserna.

Ett tydligt medskick från dialoger handlar om att leda med tillit till och tillvarata de olika professionerna och funktionernas kompetenser, kunskaper och erfarenheter och synliggöra de goda exempel som redan finns och görs både i arbetet med eleverna och i rektors ledning av samlade elevhälsa.

Risker med en stark styrning ifrån huvudman, nämnd och vårdgivare är att de som arbetar nära eleven ges minst inflytande över vad som ska prioriteras – att de upplever tillitsbrist. (Bringselius, Adenskog, Benner, & Bornemark, 2021) Därför bör mål och inriktningar åtföljas av en årlig verksamhetsplan och systematiskt kvalitetsarbete. I den processen kan ett professionsnära och konkret arbete ges stort utrymme för att omsättas till värden för barn och elever. (Eriksson, 2019)

8.3 Risker i styrning och ledning för en samlad elevhälsa

En stark styrning (ifrån huvudman, nämnd och vårdgivare) riskerar att leda till att de som arbetar i kärnverksamheten upplever sig allt för styrda, att frirum och inflytande saknas och professionsutvecklingen avstannar och att professionellt kunnande inte växer (Bringselius, Adenskog, Benner, & Bornemark, 2021). Risken finns att flera år av omorganisering av elevhälsan, åtföljs av en allt för stark styrning och att det påverkar tilliten negativt. Detta kan motverkas genom fortsatt transparens och dialog där visst frirum kan värnas och innovation kan växa och ges utrymme inom elevhälsan, på skolan och i förvaltningen.

Att försöka åstadkomma en samlad elevhälsa kan också medföra ett allt för stort fokus på interna processer och förutsättningar. Skolans systematiska kvalitetsarbete där hela skolan samlas kring det som behöver utvecklas, åtgärdas och främjas bör därför vara kärnan för elevhälsans arbete.

Att utreda barn i förskolan med stora behov är alltid svårt och komplext. Att med det som anledning vänta tills barnet börjar skolan innan utredning påbörjas är inte förenligt med lag då lagstiftaren givit den uppgiften till hemkommunen. Det skapar också sämre förutsättningar att möta och skolplacera alla barn med störst behov. Det riskerar att leda till misslyckanden, merkostnader för individer och grupper och sker inte med barnets bästa i fokus. Därför behöver förvaltningen utarbeta kompetenser och rutiner för att verkställa uppdraget på

ett säkert sätt. Här behöver samverkan med andra i välfärden ske så att grundskoleförvaltningen lär av dem med mer erfarenheter av uppdraget.

Risker med en stark styrning ifrån huvudman, nämnd och vårdgivare är att de som arbetar nära eleven ges minst inflytande över vad som ska prioriteras. Därför bör mål och inriktningar åtföljas av en årlig verksamhetsplan där ett professionsnära och konkret arbete med att utforma arbetet mot dessa mål kan göras. Skolans systematiska kvalitetsarbete och måluppfyllelse bör därför vara tongivande i elevhälsans arbete.

För de skolor som inte har arbetat förebyggande och främjande i enlighet med gällande lagstiftning kan det förtydligade uppdraget innebära ett ökat resursbehov för att leva upp till lagstiftningen. Bedömningen är att detta beslut är ett förtydligande av nuvarande uppdrag (Proposition 2021/22:162), inte som ett utökat åtagande och därför bör hanteras inom skolans ram.

En utveckling av förebyggande och hälsofrämjande arbetet och tydligare kopplar elevhälsoarbetet till det systematiska kvalitetsarbetet, kan medföra med det långsiktiga resultatet att resurser kan flyttas från akuta och åtgärdande insatser på individnivå, kan bidra till en effektivare användning av resurserna.

9 Stegvis förändring

Förvaltningens fortsatta arbete och ansvarsfördelning för att genomföra föreslagna förändringar i styrning och utvecklingen mot projektets mål och värden (Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen, 2022c) kommer att beskrivas i den slutrapport som ska avsluta detta fleråriga projekt och presenteras i januari 2023.

I slutrapporten ingår med olika detaljeringsgrad hur och i vilka steg som förändringarna ska ledas och genomföras.

Att genomföra förändringar är ofta förenat med arbetsinsatser. Det kan till exempel handla om administrativa planeringsresurser, utbildningsinsatser, kapacitetsökningar, vissa lokalanpassningar samt bemanningskostnader i kärnverksamheten under in- och utfasning. I största möjliga mån ska genomförandet och övergång till en förändrad organisering till följd av detta projekt omhändertas och införlivas i ordinarie organisation och ansvarsstrukturer för styrning och ledning. Det skapar tillit, ökar organisatorisk resiliens och minskar risken för parallella strukturer, otydlighet och därmed ökade kostnader.

Några av de föreslagna förändringarna som handlar om olika regelverk och förändrade processer, har delvis redan påbörjats. Vissa styrprinciper inom elevhälsan kan inte invänta slutrapporten utan behöver starta omgående för att inte äventyra patientsäkerheten.

Den breda dialog som genomförts inom ramen för projektet har bidragit till att kunskapen om olika utmaningar och möjligheter som finns inom grundskoleförvaltningen. Grundläggande principer och avväganden utgör god grund för samsyn.

All fortsatt planering och genomförande av dessa förändringar behöver också ske utifrån de ekonomiska förutsättningar och utmaningar som grundskoleförvaltningen kan komma att stå inför.

10 Referenser

- Anderson, L. (2020). Skolgång för elever med autismspektrumstörning: föräldrars perspektiv. i *Journal of Autism and Developmental Disorders*, volym 50 (ss. 4356–4366). <https://doi.org/10.1007/s10803-020-04496-2>.
- Bringselius, L., Adenskog, M., Benner, M., & Bornemark, J. (2021). *Tillit och omdöme - Perspektiv på tillitsbaserad styrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Ekonomistyrningsverket. (2016). *Vägledning Verksamhetslogik ESV 2016:31*. Hämtat från Ekonomistyrningsverket: <https://www.esv.se/contentassets/147db303c0ee4b8f8bd79f9bf2155d91/2016-31-vagledning-verksamhetslogik.pdf>
- Eriksson, H. (2019). *Sveriges bästa verksamheter*. Göteborg: Förbättringsakademin.
- FN - Förenta Nationernas Förbund. (2022). *Vårt arbete med Agenda 2030 och de globala målen*. Hämtat från FN förbundet , Una Sweden: <https://fn.se/vi-gor/utveckling-och-fattigdomsbekampning/agenda-2030/>
- FSG -Utskott budget och organisation. (den 28 03 2022). Statistik från registrerade anmälningar i Stella/IA, 2021. (G. Göteborgs stad, Intervjuare) Göteborg: Göteborgs stad, Grundskoleförvaltningen.
- Göteborgs Stad & Lena Lindgren. (2022). *Grundskolans styrning i Göteborgs Stad 2018–2021, speglad genom beslut i grundskolenämnden (och ödmjukt betraktad av en utomstående)*. Göteborg: Stadsledningskontoret.
- Göteborgs Stad. (u.d.). *Agenda 2030 i Göteborg*. Hämtat från [goteborg.se](https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad--oppen-for-varlden/agenda-2030-i-goteborg): <https://goteborg.se/wps/portal/start/kommun-o-politik/hallbar-stad--oppen-for-varlden/agenda-2030-i-goteborg>
- Göteborgs Stad. (u.d.). *Kartläggning Göteborgs Stads budgetmål och övergripande styrning i förhållande till Agenda 2030 - Globala målen för hållbar utveckling*. <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/e1ea8873-d1f9-4bc9-847b-e48e825f34c1/Kartl%C3%A4ggning+2021+Agenda+2030.pdf?MOD=AJPERES>: Göteborgs Stad.
- Göteborgs Stad. (u.d.). Ramprogram för förskole-/skolbyggnader – LärnMiljöer som inspirerar och stödjer lärandet.
- Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & Ekan Management. (2020). *Uppdragsrapport, ärendehantering*. Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.
- Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & Organisations & verksamhetsutveckling. (2020). *Genomlysning av Göteborgs stad*

grundskoleförvaltning stöдавdelningar – Nulägesbeskrivning, slutrapport 1. Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen & PwC. (2019). *Utvärdering av resursfördelningssystem grundskoleförvaltningen – Processkartläggning, modellens beräkningsmässiga konstruktion, verksamhetsperspektivet.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2020). *Genomförandeplan - grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation.* <https://intranat.goteborg.se/wps/wcm/myconnect/19ccd653-f029-434a-bbb6-c694e5e66f8b/Genomf%C3%B6randeplan+-+grundl%C3%A4ggande+principer+f%C3%B6r+en+ny+skolenhetsorganisation.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-19ccd653-f029-434a-bbb6-c694e5e66f8b-nzGxJ>: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2021). *Riktlinje för tillgängliga lärmiljöer.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2021b). *Projektdirektiv- Försättningsprojekt ny skolenhetsorganisation - organisera för kvalitet och inkludering i utbildningen.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2021c). *Projektplan - Ny skolenhetsorganisation steg 2 - Organisera för kvalitet och inkludering i utbildningen.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2022). *Åtgärdsplan för grundsärskolans kapacitet.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2022b). *Nämndens strategiska dialog 2022 - process och dialog.* Göteborg: Göteborgs stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen. (2022c). *Projektplan Ny skolenhetsorganisation, steg 2 - Organisera för kvalitet och inkludering i utbildningen.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Grundskolenämnden. (2021). *Budget 2022.* Göteborg: Göteborgs Stad.

Göteborgs Stad, Grundskolenämnden. (2022). *Budget 2023.* Göteborg: Göteborgs Stad, Grundskoleförvaltningen.

Göteborgs Stad, Social resursförvaltning. (2014). *Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg.* <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/34c40e2c-2fea-4867-954a-4a6f022fe505/Skillnader-i-livsvillkor-och-h%C3%A4lsa-2014-Huvudrapport1.pdf?MOD=AJPERES>: Göteborgs Stad. Hämtat från <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/34c40e2c-2fea-4867-954a-4a6f022fe505/Skillnader-i-livsvillkor-och-h%C3%A4lsa-2014-Huvudrapport1.pdf?MOD=AJPERES>

- Göteborgs stad, Stadsledningskontoret. (2011). *Mål och riktlinjer för den samlade elevhälsan i Göteborgs Stad*. Göteborg: Stadsledningskontoret.
- Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret. (2016). *Utredning av skolverksamheten inom ramen för stadsdelarnas ansvar Dnr 1111/15*. Göteborg: Göteborgs Stad.
- Göteborgs Stad, Stadsledningskontoret. (2022). *Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022 - 2026*. Göteborg: Göteborgs Stad.
- Hargreaves, A., & O'Connor, M. (2019). *Professionell kollegialitet: om att utveckla lärares samarbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Hultkrantz, L., & Vimefall, E. (2021). *Samhällsekonomisk analys av tidiga insatser för barn och unga: En introduktion och några exempel*. <https://socialimpactcenter.se/wp-content/uploads/202106-Samhällsekonomisk-analys-av-tidiga-insatser-for-barn-och-unga.pdf>: RISE Social & Health Impact Center.
- Hägnesten, T. (2007). Diagnos i skolan - pedagogiska insatser. En studie med fokus på elever behov av särskilt stöd och den hjälp de får. *Individ, omvärld och lärande/ forskning nr 41*, 1-189.
- Kommuninvest. (2019). *Välfärdsutmaningar*. Örebro. <https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2019/07/Valfardens-utmaningar.pdf>: Kommuninvest.
- Konjunkturinstitutet. (den 21 06 2022). *Konjunkturläget juni 2022*. Hämtat från Konjunkturinstitutet: <https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2022-06-21-den-skyhoga-inflationen-for-svensk-ekonomi-in-i-en-lagkonjunktur.html>
- Lindblad, I., Westerlund, J., Gillberg, C., & Fernell, E. (Läkartidningen 2018). Har alla barn i grundskolan förutsättningar att klara nya läroplanens krav? *Läkartidningen 6/2018*, ss. <https://lakartidningen.se/klinik-och-vetenskap-1/artiklar-1/originalstudie/2018/02/har-alla-barn-i-grundskolan-forutsattningar-att-klara-nya-laroplanens-krav/>.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2022). *Utanförskap och unga. En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*. <https://www.mucf.se/publikationer/utanforskap-och-unga>: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Nilsson Lundmark, E., & Nilsson, I. (2022). *Utanförskap och unga - En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- Odenbring, Y., Johansson, T., & Hunehill Berndtsson, K. (2017). The many faces of attention deficit hyperactivity disorder: Unruly behaviour in secondary school and diagnostic solutions. *Power and Education*, <https://doi.org/10.1177/1757743817693026>.
- Prop. 2021/22:162 . (2022). *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2017/18:186. (2018). *Regeringens proposition. Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Proposition 2019/20:188. (u.d.). *Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Proposition 2021/22:156 . (2022). *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2021/22:162. (2022). *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. . Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 2021/22:162. (u.d.). *Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition. 2021/22:160. (2022). *Skolans arbete med trygghet och studiero*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Reglemente Grundskolenämnden*. (2022). Göteborgs stad.
- Riksrevisionen. (2019). *Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning - Riksrevisionens granskningsrapport 2019:13*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Riksrevisionen. (2019). *Grundsärskolans kunskapsuppdrag: styrning, stöd och uppföljning*. Stockholm: Riksrevisionen.
- SFS 2010:800. (u.d.). Skollag. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SFS 2017:30. (u.d.). *Hälso- och sjukvårdslag*. Stockholm: Socialdepartementet.
- SFS 2021:739. (u.d.). *Patientsäkerhetslagen*. Stockholm : Socialdepartementet.
- SFS1993:387. (u.d.). *Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade*. 9 §: Socialdepartementet.
- Skolinspektionen. (2011). *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande*. . Regeringsuppdrag. Diarienummer 2010:2593.
- Skolinspektionen. (2014). *Särskilt stöd i enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp. Kvalitetsgranskning rapport 2014:06*. Stockholm: Skolinspektionen.

- Skolverket. (2016). *Tillgängliga lärmiljöer? En nationell studie av skolhuvudmännens arbete för grundskoleelever med funktionsnedsättning. Rapport 440.*
<https://www.skolverket.se/getFile?file=3686>: Skolverket.
- Skolverket. (2022). *Läroplan för grundsärskolan - Lgrsär*. Stockholm : Skolverket.
- Socialstyrelsen & Skolverket. (2018). *Vägledning för elevhälsan*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020). *Nationell handlingsplan för ökad patientsäkerhet i hälso- och sjukvården 2020–2024*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2020). *Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2019*. Art.nr: 2020-3-6668:
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2020-3-6668.pdf>.
- Socialstyrelsen. (2021). *Fortsatt ökad förskrivning av adhd-läkemedel efter att fler diagnostiserats*. <https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/fortsatt-okad-forskrivning-av-adhd-lakemedel-efter-att-fler-diagnostiserats/>: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2011:9. (2011a). *Föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOSFS 2011:9. (2011b). *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete - Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Socialstyrelsen.
- SOU 2016:46. (2016). *Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2019:40. (2019). *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skola*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2020:42. (2020). *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*. stockholm: Utbildningsdepartementet.
- SOU 2021:11. (2022). *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Svenska Dagbladet. (den 10 juli 2022). Allt fler barn placeras i särskola, oklart varför. *Svenska Dagbladet*, ss. <https://www.svd.se/a/Or4PkV/sarskolan-vaxer-oklart-varfor>.
- Welén, T. (2022). *Lärares roll och utmaningar i arbetet med barns tidiga skolövergångar*. Mälardalen Universitet.

Grundskoleförvaltningen

Telefon: 031-365 00 00 (kontaktcenter)

E-post: grundskola@grundskola.goteborg.se

