



Handling 2023 nr 67

Revisionsberättelse avseende Göteborgs Stads verksamheter under 2022

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Revisorsgruppen har till Göteborgs kommunfullmäktige överlämnat revisionsberättelse med redogörelse för resultatet av revisorernas granskning av den verksamhet som bedrivits i Göteborgs kommuns styrelse och nämnder under 2022. Därutöver har överlämnats revisionsberättelser för Göteborgs Stads nämnder 2022 samt granskningsrapporter för Göteborgs Stads bolag 2022.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen och god revisionssed i kommunal verksamhet samt Reglemente Göteborgs Stads revisorer.

Vid revisionens granskning har kritik framförts mot en nämnd.

Anmärkning har riktats mot grundskolenämnden. Granskningen visar på omfattande brister inom grundsärskolan. Alla elever har inte fått den undervisning och de stöd de har rätt till. Vidare fann granskningen också stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper. Bristerna bedöms vara både väsentliga och allvarliga. Nämnden har inte säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och nämnden har därmed brustit i sin interna styrning och kontroll av skolformen.

Anmärkning har riktats mot grundskolenämnden i sin helhet. Nämnden har beretts tillfälle att yttra sig över stadsrevisionens kritik och har inkommit med ett yttrande.

Revisorerna tillstyrker att kommunfullmäktige beviljar ledamöterna i styrelse och nämnder ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2022.

Revisorerna tillstyrker att Göteborgs Stads årsredovisning för 2022 godkänns.

Revisionsberättelsen överlämnas till kommunfullmäktiges sammanträde den 27 april 2023 för beslut om ansvarsfrihet för kommunens styrelse och nämnder.

Kommunfullmäktiges presidium har vid beredningen av revisionsberättelsen inte funnit anledning föreslå kommunfullmäktige något ytterligare utöver vad revisionen framfört avseende den nämnd mot vilken revisionen riktat anmärkning.

- - - -

Kommunfullmäktiges presidium föreslår att fullmäktige beslutar:

1. Kommunfullmäktige riktar anmärkning mot grundskolenämnden i sin helhet, i enlighet med revisorernas motivering.
2. Ledamöterna i Göteborgs kommuns styrelse och nämnder beviljas ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2022.

Göteborg den 12 april 2023

Aslan Akbas

Håkan Eriksson

Margareta Broang

Lisbeth Sundén Andersson

Stadsrevisionens samtliga revisionsredogörelser, revisionsberättelser, granskningsredogörelsen och granskningsrapporter för 2022 finns tillgängliga på stadsledningskontoret, Gustaf Adolfs Torg 4 A, samt på www.goteborg.se under rubriken "Rapporter och redogörelser"



Revisionsberättelse 2022 för Göteborgs Stads styrelse, nämnder och sammanställda räkenskaper

Göteborgs Stad, org.nr 212000-1355

Vi, revisorer utsedda av kommunfullmäktige i Göteborgs Stad, har granskat den verksamhet som bedrivits i Göteborgs Stads kommunstyrelse och nämnder. Genom utsedda lekmannarevisorer har även den verksamhet som bedrivits i Göteborgs Stads bolag granskats. Granskningen har utförts av sakkunniga som biträder revisorerna.

Kommunstyrelsen och nämnderna ansvarar för att verksamheten har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaper och redovisning är rättvisande och att den interna kontrollen är tillräcklig.

Vårt ansvar är att uttala oss om räkenskaper, verksamhet och intern kontroll på grundval av vår revision. Vi ska också bedöma om årsboksutet är förenligt med de finansiella mål och de verksamhetsmål som kommunfullmäktige har beslutat om.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och Göteborgs Stads revisionsreglemente. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning och ansvarsprövning.

Resultatet av kommunstyrelse- och nämndgranskningen redovisas i revisionsberättelser och revisionsredogörelser som överlämnats till styrelse och nämnder. Resultatet av bolagsgranskningen redovisas på motsvarande sätt i granskningsrapporter och granskningsredogörelser som överlämnats till respektive bolag. Granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper och bokslut, inklusive de sammanställda räkenskaperna, återfinns i en separat revisionsredogörelse som överlämnats till kommunstyrelsen. Årets granskning sammanfattas i en årsredogörelse som överlämnas till kommunfullmäktige.

Kritik i form av en anmärkning har riktats mot grundskolenämnden.* Granskningen visar på omfattande brister inom grundsärskolan. Alla elever hade inte fått den undervisning och det stöd de har rätt till. Vi fann också stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper. Vi bedömer att bristerna är både väsentliga och allvarliga. Nämnden har inte säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och nämnden har därmed brustit i sin interna styrning och kontroll av skolformen. Vi bedömer i övrigt att styrelse och nämnder i Göteborgs Stad har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, samt att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Vi bedömer att räkenskaperna i allt väsentligt är rättvisande.

* Revisorerna Bernt Helin, Hans-Göran Gustafsson och Tore Svensson har valt att inte ställa sig bakom den övriga gruppens beslut att rikta anmärkning mot grundskolenämnden.

En balanskravsutredning har upprättats i årsredovisningen. Av balanskravsutredningen framgår att Göteborgs Stad når upp till balanskravet år 2022.

Stadsrevisionens bedömning är att resultatet i årsredovisningen i allt väsentligt är förenligt med de målvärden fullmäktige beslutat om avseende de finansiella målen för god ekonomisk hushållning. Vi bedömer att de mål som beslutats för verksamheten delvis uppfylls i förhållande till de valda indikatorerna, givet att det finns brister i styrmodellen och underlaget som bedömningen baseras på.

Revisorerna ska till kommunfullmäktige redovisa sin ansvarsprövning av styrelse och nämnder. Lekmannarevisorernas uppdrag i bolagen omfattar inte något ställningstagande i ansvarsfrågan.

Vi tillstyrker att kommunfullmäktige beviljar ledamöterna i styrelse och nämnder ansvarsfrihet för verksamhetsåret 2022.

Vi tillstyrker att Göteborgs Stads årsredovisning för 2022 godkänns.

Göteborg den 4 april 2023

Bengt Bivall	Sven Andersson	
Monika Bandi	Erik Fristedt	Lars-Gunnar Landin
Lars-Ola Dahlqvist	Susanne Zetterberg Jensen	Bernt Helin
Gun Cederborg	Stefan Dahlén	Birgitta Adler
Christina Rogestam	Tom Heyman	Johan Abrahamsson
Torbjörn Rigemar	Alf Landervik	Anna Sibinska
Tore Svensson	Bengt-Åke Gellerstedt	Hans-Göran Gustafsson

Yttrande över stadsrevisionens granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

§ 75, N609-5169/22

Beslut

1. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-18, som sitt yttrande till stadsrevisionen med anledning av den anmärkning som riktas mot nämnden, inför kommunfullmäktiges ansvarsprövning.
2. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-18, som sitt yttrande till stadsrevisionen över de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten *Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

Ärendet

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Granskningen redovisas i en granskningsrapport.

Som följd av de brister som identifieras i granskningsrapporten ska grundskolenämnden senast den 28 april översända ett yttrande till Stadsrevisionen. Yttrandet ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som nämnderna har gjort eller planerar att göra med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten.

Då stadsrevisionen i revisionsberättelsen för grundskolenämnden 2022 riktar formell kritik mot grundskolenämnden i form av en anmärkning bereds nämnden tillfälle att yttra sig inför kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Nämnden ombeds därför att senast den 4 april lämna sitt yttrande som kommer att bifogas revisorernas revisionsberättelse när denna överlämnas till kommunfullmäktige.

Detta tjänsteutlåtande med tillhörande bilagor utgör yttrande för ovanstående två begäranden. Ärendet medger ingen bordläggning.

Handlingar

Grundskoleförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-18

Bilaga 1, Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning, revisionsrapport från Stadsrevisionen 2022

Bilaga 2, Underlag för grundskoleförvaltningens styrning av grundsärskolans kompetensförsörjningsfrågor, 2022



Utdrag ur protokoll

Sammanträdesdatum: 2023-04-04

Beslutsgång

Ordföranden frågar om grundskolenämnden kan besluta i enlighet med förvaltningens förslag och finner bifall.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsrevisionen

Dag för justering

2023-04-04

Vid protokollet

Sekreterare

Gustav Boström

Ordförande

Viktoria Tryggvadottir Rolka (S)

Justerande

Axel Darvik (L)

Rätt utdraget intygar i tjänsten:

Gustav Boström

Nämndsekreterare

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-01-18

Diarienummer N609-5169/22

Handläggare:

Anders Samuelsson

Telefon: 031- 365 38 67

E-post: anders.samuelsson@grundskola.goteborg.se

Grundskolenämndens yttrande gällande stadsrevisionens granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Förslag till beslut

1. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-18, som sitt yttrande till stadsrevisionen med anledning av den anmärkning som riktas mot nämnden, inför kommunfullmäktiges ansvarsprövning.
2. Grundskolenämnden översänder förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2023-01-18, som sitt yttrande till stadsrevisionen över de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten *Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndens verksamhet avseende grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Fokus har varit på nämndens arbete för ökad måluppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget. Stadsrevisionen bedömer att grundskolenämnden inte har säkerställt att grundsärskolans verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att arbetet för ökad måluppfyllelse för eleverna måste utvecklas. Bristerna inom grundsärskolan är enligt stadsrevisionen både omfattande och mycket allvarliga. I detta yttrande beskrivs de åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Många av de insatser som beskrivs i föreliggande yttrande är planerade och inryms därmed i nämndens budget. Tillkommande insatser kommer genomföras genom omprioriteringar inom befintlig budget, vilket medför att annat utvecklingsarbete kommer prioriteras ner. Grundsärskolans resursfördelningsmodell ses över inför 2024. Syftet är att göra resursfördelningsmodellen mer individanpassad och därmed möjliggöra de anpassningar som behövs och skapa förutsättningar att planera verksamheten utifrån elevernas behov.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Enligt skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Oavsett skolform ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande. De ska utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Grundsärskolan ska ge eleverna en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper och värden. Den ska bidra till personlig utveckling, förbereda eleverna för aktiva livsval och ligga till grund för fortsatt utbildning.

Ett fungerande kvalitetsarbete är avgörande för att kunna främja alla barns och elevers utveckling och lärande. Stadsrevisionens granskning visar på brister i kvalitetsarbetet på de granskade skolorna. Grundskolenämnden delar den kritik som framförs i revisionens granskning. Det pågår olika utvecklingsinsatser inom grundsärskolan för att komma till rätta med brister som identifierats i nämndens systematiska kvalitetsarbete för att säkerställa att elever får den utbildning de har rätt till.

Samverkan

Information och dialog har skett i FSG:s utskott för organisation och budget 2023-02-20.

Information och samverkan har skett i facklig samverkansgrupp (FSG) 13 mars 2023.

Bilagor

1. *Granskning av målpuppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning, revisionsrapport från Stadsrevisionen 2022*
2. *Underlag för grundskoleförvaltningens styrning av grundsärskolans kompetensförsörjningsfrågor, 2022*

Ärendet

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Granskningen redovisas i en granskningsrapport.

Som följd av de brister som identifieras i granskningsrapporten ska grundskolenämnden senast den 28 april översända ett yttrande till Stadsrevisionen. Yttrandet ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som nämnderna har gjort eller planerar att göra med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten.

Då stadsrevisionen i revisionsberättelsen för grundskolenämnden 2022 riktar formell kritik mot grundskolenämnden i form av en anmärkning bereds nämnden tillfälle att yttra sig inför kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Nämnden ombeds därför att senast den 4 april lämna sitt yttrande som kommer att bifogas revisorernas revisionsberättelse när denna överlämnas till kommunfullmäktige.

Detta tjänsteutlåtande med tillhörande bilagor utgör yttrande för ovanstående två begäranden. Ärendet medger ingen bordläggning.

Beskrivning av ärendet

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen. Granskningarna redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter. I revisionsredogörelserna och revisionsrapporterna lämnar revisorerna ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndens verksamhet avseende grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Fokus har varit på nämndens arbete för ökad måluppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget. Stadsrevisionen bedömer att grundskolenämnden inte har säkerställt att grundsärskolans verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att arbetet för ökad måluppfyllelse för eleverna måste utvecklas. Bristerna inom grundsärskolan är enligt stadsrevisionen både omfattande och mycket allvarliga.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar stadsrevisionen fem rekommendationer till grundskolenämnden:

- att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till.
- att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det.
- att säkerställa att grundsärskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.
- att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundsärskolan.
- att säkerställa att alla elevers kunskapsresultat i grundsärskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Som del av den grundläggande granskningen har Stadsrevisionen under 2022 också granskat om grundskolenämnden säkerställt att elevers faktiskt genomförda

undervisningstid når upp till minst den garanterade undervisningstiden. Stadsrevisionens bedömning är att nämnden inte har ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa detta. Den kritik som riktas mot grundskolenämnden i revisionsberättelsen baseras också på identifierade brister inom detta område.

Stadsrevisionen lämnar följande rekommendation till grundskolenämnden:

- att stärka sin interna styrning och kontroll av undervisningstiden. Detta för att kunna säkerställa att elevers faktiskt genomförda undervisningstid når upp till minst den garanterade undervisningstiden.

Förvaltningens förslag till yttrande

Nämnden lägger stor vikt vid de granskningar som revisionen utför och använder dess resultat och rekommendationer som stöd i fortsatt utvecklingsarbete och intern kontroll. Vad gäller de brister stadsrevisionen iakttagit, så pågår det olika utvecklingsinsatser inom grundsärskolan för att stärka kvaliteten och komma till rätta med brister som identifierats i nämndens arbete för ökad målpuppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget. Nämnden har också beslutat om principer för en ny skolenhetsorganisation för grundsärskolan där målet är att kvaliteten, likvärdigheten och rättssäkerheten ska öka.

Utifrån stadsrevisionens bedömningsområden avseende grundsärskolan, beskrivs nedan vad nämnden har gjort eller planerar att göra med anledning av den kritik och de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten. Nämndens insatser beskrivs utifrån stadsrevisionens tre revisionsfrågor, d.v.s. om nämnden har:

1. säkerställt att eleverna ges förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling?
2. säkerställt att bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper sker på ett ändamålsenligt sätt?
3. ändamålsenliga sätt för att följa upp elevernas kunskapsresultat och vid behov vidta åtgärder för att öka målpuppfyllelsen?

Under avsnitt 4 beskrivs nämndens pågående och planerade insatser med anledning av den kritik och rekommendation som gäller brister i garanterad undervisningstid.

1. Alla elever ges inte förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling

1.1 Alla elever i grundsärskolan får inte den undervisning de har rätt till

- a) **får inte den lärarledda undervisning de har rätt till bland annat p.g.a. stor sjukfrånvaro**

Nämndens pågående och planerade insatser:

Idag råder det nationellt och även i Göteborgs Stad stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i grundsärskolan, där det utöver behörighetsgivande lärarexamen krävs en speciallärarexamen med inriktning utvecklingsstörning. På grund av bristen på behörig personal finns övergångsbestämmelser, som gäller som undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, vars giltighetstid har förlängts till den 30 juni 2028.

Förutom behöriga lärare är tillgång till kontinuerlig kompetensutveckling, både utifrån enskilda medarbetares behov och verksamhetens behov, viktig för undervisningens kvalitet. Det är också en framgångsfaktor när det gäller att attrahera och behålla personal. Skolverkets prognoser visar att det inte är realistiskt att inom överskådlig tid helt kunna utbilda bort lärarbristen, vilket kommer att innebära att personer som saknar behörighet kommer att fortsätta finnas inom grundsärskolan. Det krävs nya och innovativa lösningar för att klara kompetensbristen inom grundsärskolan. 2022 startade därför grundskoleförvaltningen ett arbete med ”Kompletterande tjänster”, vilket syftar till att stärka möjligheterna till en kvalificerad kompetenshöjning och en tydligare ansvarsfördelning inom grundsärskolan.

Målet med grundskolenämndens kompetensförsörjningsarbete är att successivt höja såväl behörighet som kompetens inom grundsärskolan. Den behörighetskartläggning som genomfördes 2020 påvisade att stadens grundsärskolor hade 29 procent behöriga speciallärare och att skillnaden var stor mellan skolorna. Andelen behöriga lärare var lägre än i grundskolan och högre inom inriktningen ämnesområden än i ämnen. Den lägsta behörigheten återfanns inom praktiskt-estetiska ämnen och det var stora skillnader i behörighetsgrad mellan olika skolor och utbildningsområden.

För att möta grundsärskolans kompetensmässiga utmaningar tog grundskoleförvaltningen 2020 fram ett underlag för styrning av grundsärskolans kompetensförsörjningsfrågor (se bilaga 2). Underlaget togs fram i samverkan med skolledare och innefattar även en handlingsplan med prioriterade och ansvarsfördelade strategier, mål och aktiviteter vilka följs upp kontinuerligt, bland annat inom ramen för grundskoleförvaltningens årliga kvalitetsrapport. Intentionen är att insatserna ska riktas till all verksamhet som omfattar grundsärskolans elevkrets, inklusive grundskolor med integrerade elever. För att uppnå målen för grundsärskolans kompetensförsörjning sätts fokus på att vidta åtgärder som ska stärka kompetensen hos befintliga medarbetare och säkra, bibehålla samt attrahera ny kompetens.

Merparten av de prioriterade insatserna är i en genomförandefas och har en direkt eller indirekt bäring på stadsrevisionens kritikområden. I bilaga 2 (avsnitt 6.1 - 6.2) återfinns mer information om genomförda och pågående insatser samt en sammanfattande uppföljning.

I grundskolenämndens verksamhetsplan för 2023 betonas att kompetensförsörjning i grundsärskolan är en fortsatt nyckelfråga, vilket resulterat i att ytterligare aktiviteter kommer att genomföras framöver. Dessa återfinns i bilaga 2 (avsnitt 6.3) och kommer att riktas mot flera målgrupper inom grundsärskolan och förväntas stödja skolorna i att utveckla undervisningens kvalitet. Insatsernas effekter kommer att systematiskt följas upp och återkopplas till nämnd i särskild ordning.

Grundskoleförvaltningen har identifierat hög sjukfrånvaro bland yrkesgruppen elevassistenter, varav många jobbar i grundsärskolan. Det påverkar arbetsmiljön även för lärare och andra yrkesgrupper på grundsärskolorna och därmed undervisningen för eleverna. Korttidssjukfrånvaron för elevassistenter inom förvaltningen är 6,5 procent. De är därmed den yrkesgrupp som har högst korttidsfrånvaro i både grundskoleförvaltningen och Göteborg Stad. Förvaltningen startade 2019 en utbildning för att öka kompetensen bland elevassistenter, då brist på tillräcklig kompetens kan leda till en ökad sjukfrånvaro.

Ungefär 300 av stadens elevassistenter har deltagit i utbildningen så här långt och utvärderingarna är positiva.

Förvaltningen genomför också ett pilotprojekt under 2023 som syftar till att stärka arbetsplatsernas hälso- och arbetsmiljöarbete, de organisatoriska förutsättningarna och medarbetarnas upplevda hälsa. Piloten som omfattar två grundsärskolor sker i samarbete med företagshälsovården och syftar till att förbättra arbetsmiljön och sänka sjukfrånvaron. Förhoppningen är att kunna dra lärdomar som kan appliceras på andra grundsärskolor.

Grundskoleförvaltningen arbetar även med andra insatser för att stärka möjligheterna till ytterligare kvalificerad kompetenshöjning inom grundsärskolan som också bidrar till att främja arbetsmiljön. ”Kompletterande tjänster” är ett exempel på det, ett arbete som syftar till att definiera och införa kompletterande roller med tillhörande kompetenskrav inom grundsärskolan (se bilaga 2, kap 6).

b) grundskolelärare saknar förutsättningar att undervisa integrerade elever

Nämndens pågående och planerade insatser:

Den statliga utredningen SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, konstaterar att det finns behov av kompetensutvecklingsinsatser för lärare i grundskolan som undervisar integrerade elever. Det handlar bland annat om kompetensutveckling i bedömning och betygssättning utifrån olika kursplaner samt hur undervisningen kan anpassas för att möta integrerade elevers behov. Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, erbjuder studiepaket till lärare som undervisar elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin utbildning i grundskolan.

Den 15 februari 2023 fanns det 919 grundsärskoleelever i kommunal verksamhet i Göteborgs Stad. Antal integrerade elever var vid samma period 95. De kompetensutvecklingsinsatser som pågår inom grundskoleförvaltningen (se bilaga 2, avsnitt 6) riktar sig till alla som arbetar med grundsärskolans elevkrets, inklusive grundskolelärare som undervisar integrerade elever. För att stärka och komplettera med ytterligare stöd riktat till grundskolor med integrerade elever startades hösten 2022 projektet ”Tillsammans för framtidens skola – rustad för olikheter”. Projektet riktar sig till grundskolor med integrerade elever och syftar till att säkerställa en likvärdig undervisning av god kvalitet för integrerade elever genom ett verksamhetsnära stöd i form av utbildning och handledning. Så här långt har 27 skolor tagit del av någon form av insats så här långt.

Projektet erbjuder bland annat:

- Verksamhetsnära stöd – riktat direkt till undervisande lärare eller arbetslag som undervisar integrerade elever, till exempel besök i verksamheten, dialog, handledning/reflektion.
- Utbildning/föreläsning kring grundsärskolans läroplan och intellektuell funktionsnedsättning riktat till alla på skolan inklusive elevhälsa och skolledning.
- Nätverk för lärare som undervisar integrerade elever.
- Introduktionspaket till rektorer som tar emot nya integrerade elever.

Projektet pågår fram till höstterminen 2023 men ansökan om förlängning har gjorts. Utvärdering av projektet ”Tillsammans för framtidens skola - rustad för olikheter” kommer ske i samband med projektets avslut, sommaren 2023 (se bilaga 2, avsnitt 6.2).

1.2 Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd behöver utvecklas

Nämndens pågående och planerade insatser:

Bestämmelserna i skollagen kring extra anpassningar och särskilt stöd gäller även för grundsärskolans elever om de riskerar att inte utvecklas i riktning mot grundsärskolans kriterier för bedömning och betygsättning. I första hand ska stödet ges i form av extra anpassningar inom ramen för ordinarie undervisning och om det inte räcker ska rektorn informeras och i sin tur se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. I boken ”Vägledning för grundsärskolan – från att ge ledning till att göra extra anpassningar och särskilt stöd” (Gudrun Löwendahl Björkman, 2022) lyfts att det finns en rad osäkerhetsfaktorer gällande såväl beslut som rutiner för dokumentation av stödinsatser i grundsärskolan. Exempel som nämns är att elever mottagna i grundsärskolan får särskilt stöd utan att det finns utredningar av elevens behov, åtgärdsprogram eller utvärderingar av åtgärdsprogram men även att det finns elever som inte får särskilt stöd fast de har rätt till det.

Förutom lärarens kompetens och behörighet, så är elevhälsans kompetens en avgörande faktor för att eleverna i grundsärskolan ska få de extra anpassningar och särskilt stöd som de har rätt till. Elevhälsans kompetens behöver tas till vara i arbetet med att kartlägga och anpassa den pedagogiska verksamheten och dess lärmiljöer efter elevernas olika förutsättningar och behov.

I den statliga utredningen SOU 2021:11, *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven*, ges bilden av att det på många skolor finns en osäkerhet kring vad begreppen åtgärdande, förebyggande och hälsofrämjande betyder i praktiken. Mer stöd från skolmyndigheterna är efterfrågat, men också skolinterna diskussioner för att förstå och definiera uppdraget utifrån det lokala sammanhanget. Även kunskapsuppbyggnaden och kunskapsspridningen av arbetssätt och metoder inom elevhälsoområdet behöver förbättras.

Grundskoleförvaltningen har en rad utmaningar att hantera i säkerställandet av att grundsärskolans elever får det stöd de behöver för att nå så långt som möjligt i deras kunskapsutveckling. För att möta dessa utmaningar behöver behovsbaserade utvecklingsinsatser riktas till skolledare som ansvarar för och leder verksamhet riktad till elever som läser efter grundsärskolans kursplan. Flera fortbildningsinsatser är redan påbörjade och återfinns i förvaltningens plan för kompetensförsörjning inom grundsärskolan (se bilaga 2, avsnitt 6). Vissa utbildningar behöver på ett tydligare sätt anpassas så de ombesörjer grundsärskolans behov och specifika villkor. För att möta behoven kommer förvaltningens elevhälsochefer få i uppdrag att rikta verksamhetsnära stödinsatser till grundsärskolans ledning och lärare i arbetet med framtagande av rutiner och kompetensutveckling kring extra anpassningar, utredning av elevs behov av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram. Dessutom kommer lärarnas mötesplatser att

inhålla fortbildning kring tillgängliga lärmiljöer, vilket också förväntas stärka kompetensen kring dessa frågor.

En ny lag träder i kraft juli 2023 om stärkt elevhälsa och utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Bland annat innebär lagändringarna att elevhälsans arbete ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete och att det ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser. Det ska också införas en garanti för tidiga stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik inom grundsärskolan (träder i kraft 1 juli 2024). Implementeringen av lagändringarna har startat i ett av grundskoleförvaltningens utbildningsområden, som tagit fram en information kring lagändringen till rektorer för spridning i alla fyra utbildningsområden. Det har också tagits fram en utbildningsinsats för biträdande rektorer och specialpedagoger kring lagändringarna. Elevhälsocheferna kommer på uppdrag av utbildningscheferna att leda det fortsatta arbetet med implementeringen av förändringarna i lagstiftningen och att elevhälsans arbete blir en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

Sammanfattning av grundskoleförvaltningens planerade insatser med anledning av stadsrevisionens kritik: *alla elever ges inte förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling*

- Ta fram systemstöd för behörighetskartläggning i grundsärskolan som möjliggör systematisk kartläggning och kan utgöra underlag för analys och beslut om eventuellt riktade insatser.
- Förtydliga processägarskap, beslut, styrning och ledning av grundskoleförvaltningens "Underlag för styrning av grundsärskolans kompetensförsörjningsfrågor" och att dess insatser tydligt följs upp inom ramen för förvaltningens systematiska kvalitetsarbete och verksamhetsstyrning.
- Utveckla och stödja det systematiska kvalitetsarbetet inom grundsärskolan, vilket bland annat följs upp via riktade kvalitetsdialoger mellan huvudman och skola.
- Utveckla system och fortbildning som stöd i tjänsteplanering i grundsärskolan, vilket är en viktig förutsättning för att kunna organisera för lärarledd undervisning.
- Utifrån genomförd utvärdering av projektet "Tillsammans för framtidens skola - rustad för olikheter", omhändertaget resultatet för att ge nödvändigt verksamhetsnära stöd och fortbildning till skolor med integrerade grundsärskoleelever.
- Säkerställa att alla utbildningsinsatser som riktar sig till målgruppen grundsärskola även inkluderar skolor med integrerade grundsärskoleelever.
- Stärka information och utbildning kring handhavandet av lärplattformen till personal i grundsärskolan. Kontinuerligt förbättrings- och utvecklingsarbete för att anpassa lärplattformen efter verksamhetens behov.
- Rikta verksamhetsnära stödinsatser till grundsärskolans ledning och lärare i arbetet med framtagande av rutiner och kompetensutveckling kring extra anpassningar, utredning av elevs behov av särskilt stöd, upprättande av åtgärdsprogram.
- Implementera ny lag om förstärkt elevhälsa för elever med intellektuell funktionsnedsättning, se till att elevhälsoarbetet utgör en del av grundsärskolornas systematiska kvalitetsarbete.

2. Bristande bedömning och dokumentation av elevers kunskaper.

2.1 Stora brister i elevernas individuella utvecklingsplaner

Nämndens pågående och planerade insatser:

Den skriftliga individuella utvecklingsplanen (IUP) innehåller två delar, omdömen samt en framåtsyftande planering för elevens arbete med att uppfylla kriterier för bedömning av kunskaper och att utvecklas mot läroplanens mål. Tidigare granskningar på nationell nivå har visat att det förekommer brister i elevernas IUP:er, till exempel förekomst av ovidkommande information i elevdokumentationen. Skolinspektionen genomförde 2020 en nationell granskning, *Undervisningen i grundskolan – med särskilt fokus på årskurserna 6–9*. Inom ramen för granskningen tog Skolinspektionen del av lärarnas dokumentation av elevernas kunskaper i form av IUP:er med omdömen. Granskningen visade att dokumentationen skilde sig mycket åt innehållsmässigt – både vad gäller omfattning och kvalitet. Även om IUP:er upprättades på skolorna så varierade de kraftigt i innehåll och kvalitet. I mer än hälften av skolorna innehöll dokumenten, förutom beskrivningar och bedömningar av elevernas kunskapsutveckling, uppgifter om exempelvis elevers beteenden, egenskaper och karaktär.

För att stärka kvaliteten i elevernas individuella utvecklingsplaner på skolorna i Göteborgs grundskoleförvaltning, erbjuds webb-utbildningar om hur dokumentation av IUP fungerar i systemstödet Vklass. Grundskoleförvaltningen kommer att ta fram och genomföra kompetensutvecklingsinsatser kopplade till dokumentation i IUP, som är särskilt riktade till grundskolans pedagogiska personal, biträdande rektorer och rektorer samt grundskolor med integrerade elever.

Vårterminen 2023 kommer grundskoleförvaltningen även starta en utbildningsinsats riktad till skolledare med ansvar för grundskolans elevkrets avseende grundskolans bedömningspraktik. I det fortsatta utvecklingsarbetet ingår också att se över om funktionerna i lärplattformen Vklass bättre kan anpassas efter grundskolans behov och stödja i upprättande av IUP, skriftliga omdömen, extra anpassningar och särskilt stöd.

För att följa upp att elevernas IUP innehåller relevant information och inte integritetskänsliga uppgifter om eleverna, kommer grundskoleförvaltningen under 2023 göra kompletterande granskning/uppföljning av innehåll och eventuell förekomst av känsliga ord i IUP, till exempel genom stickprov.

2.2 Betyg har satts på elever i grundskolan som inte ska ha eller har begärt betyg

2.3 Stora brister i betygskatalogerna

2.4 Intyg utfärdas inte för eleverna efter avslutad grundskola

Nämndens pågående och planerade insatser:

Det pågår ett arbete med att säkerställa att det administrativa elevsystemet IST har de funktioner som motsvarar grundskoleförvaltningens rutiner och behov för det administrativa arbetet gällande både grundskolan och elever integrerade i grundskolan.

Grundskoleförvaltningen kommer undersöka möjligheten att kravställa specifika funktioner i systemet IST för att förtydliga vissa moment i betygprocessen, som till exempel begäran om betyg samt funktion för att utfärda intyg. Ett annat utvecklingsområde är arbetet med att ta fram statistik och data som underlag för uppföljning och analys för elever i grundsärskola och integrerade grundsärskoleelever.

Under januari 2023 har grundskoleförvaltningen initierat ett arbete som syftar till att stärka information och utbildningar i det elevadministrativa systemet för skoladministratörer, lärare och biträdande rektorer inför kommande betygspäriod VT 2023. Detta då utvärderingen av betygspärioden HT 2022 visat på ett behov av att förtydliga rutinerna för betygshanteringen av elever i grundsärskola och integrerade elever i grundskolan. Grundskoleförvaltningen kommer erbjuda specifika supporttillfällen, utbildningstillfällen och workshops för lärare, skoladministratörer och rektorer där fokus ligger på betygspärioden i grundsärskola och integrerade elever i grundskolan.

Det finns ett omfattande material framtaget för att stödjä arbetet med betygssättning, intyg och studieomdöme för grundsärskolans elever. Materialet behöver revideras, implementeras och tillgängliggöras, vilket kommer att ske under 2023.

Sammanfattning av grundskoleförvaltningens planerade insatser med anledning av stadsrevisionens kritik: *Bristande bedömning och dokumentation av elevers kunskaper*

- Stärkt information och utbildning kring handhavandet av lärplattformen till personal i grundsärskolan. Kontinuerligt förbättrings- och utvecklingsarbete för att anpassa lärplattformen efter verksamhetens behov.
- Kompetensutvecklingsinsatser kopplade till IUP, skriftliga omdömen och betygssättning riktade till grundsärskolans pedagogiska personal, biträdande rektorer och rektorer samt skolor med integrerade elever i grundskolan.
- Uppföljning/granskning av innehåll och eventuell förekomst av känsliga ord i IUP.
- Utveckla det administrativa elevsystemet IST med funktioner som motsvarar grundskoleförvaltningens rutiner för det administrativa arbetet gällande både grundsärskolan och elever integrerade i grundskolan.
- Ta fram rutiner för, och fortbildning kring, dokumentation och registrering av betyg och skriftliga omdömen för både elever placerade i grundsärskolans och integrerade elever i grundskolan. Målgrupp skollärare, lärare och skoladministratörer.
- I lärplattformen Vklass tillgängliggöra gällande blanketter och stödmaterial avseende betygssättning, intyg och studieomdöme för grundsärskolans elever.

3. Bristande uppföljning av elevernas kunskapsresultat

3.1 Huvudmännens uppföljning av kunskapsresultaten i grundsärskolan behöver utvecklas

3.2 Rektorernas uppföljning av kunskapsresultaten i grundsärskolan behöver utvecklas

Nämndens pågående och planerade insatser:

Generellt gör skolans breda uppdrag det svårt att fånga upp skolväsendets eller en enskild skolenhets kvalitet. Ett vanligt mått i grundskolan är att se till måluppfyllelsen mätt i betyg. Detta är svårare att använda som mått i grundsärskolan då betyg endast sätts när eleven eller elevens vårdnadshavare begär det. Kvaliteten i grundsärskolan har lyfts och granskats på flera håll. Bland annat gjorde Riksrevisionen en granskning 2019, *Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning*, där det framkom att grundsärskolan inte fått samma stöd, styrning och uppföljning på nationell nivå som grundskolan samt att elevernas kunskapsutveckling samt måluppfyllelse inte följts upp på ett statistiskt likvärdigt sätt.

I den statliga utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* (SOU 2021:11) konstaterades också att det finns nationella utmaningar och bristande stöd avseende bedömningsarbetet och kunskapsuppföljningen i grundsärskolan, i synnerhet vad gäller ämnesområdeselever. 2022 tillsatte regeringen en särskild utredare som ska analysera och föreslå hur kunskapen kan öka om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, samtidigt som skyddet för den personliga integriteten säkerställs, *Mer kunskap om barn och elever med intellektuell funktionsnedsättning i skolväsendet*. Syftet är att bättre kunna följa upp situationen i skolväsendet för barn och elever med funktionsnedsättning. Utredaren ska bland annat analysera och föreslå vilka typer av uppgifter som bör samlas in för uppföljning av barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet, och hur insamlandet av sådana uppgifter ska organiseras och genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2023.

Merparten av de nationella utmaningarna överensstämmer med vad som framkommit i grundskoleförvaltningens tidigare uppföljningar av grundsärskolan, såsom nämndens kvalitetsrapport. Trots att det i såväl lärarnas mötesplatser som i skolledarnas nätverk satts stort fokus på att utveckla grundsärskolans bedömningspraktik och kunskapsuppföljning återstår flera utvecklingsområden. Bristerna är mångbottnade och kommer kräva såväl breda som riktade åtgärder. Vad gäller kompetensutveckling pågår en rad insatser på huvudmannanivå som behöver fortlöpa men även kompletteras (se bilaga 2, avsnitt 6). Bland annat behöver det stödmaterial, underlag och rutiner som grundskoleförvaltningen tagit fram avseende uppföljning och analys av elevernas kunskapsresultat utvecklas och implementeras, i synnerhet vad gäller ämnesområdeselever och integrerade elever. Stödjande modeller för uppföljning är ett behov som identifierats inom ramen för skolledarnas nätverk.

En åtgärd för att möta det behovet är att cirka hälften av stadens grundsärskolor under 2023 kommer att införa och prova ny uppföljningsmodell för elevers måluppfyllelse och utveckling inom grundsärskolan. Modellen är beprövad och ska stödja skolorna i att följa

elevernas lärande och måluppfyllelse över tid samt bedöma elevernas kunskapsutveckling, såväl inom ämnen som ämnesområden, i förhållande till undervisningens kvalitet. Då grundskoleförvaltningen säkerställer att det finns underlag och systemstöd som bistår med kvalitetssäkrade data. Ett led i det arbetet är att utveckla grundskolornas systematiska kvalitetsarbete och genomföra återkommande riktade kvalitetsdialoger mellan huvudman och skola för att följa upp resultat för eleverna, både integrerade och placerade i grundskolan. Underlag och resultat från dialogerna sammanställs, följs upp och analyseras på huvudmannanivå.

Sammanfattning av grundskoleförvaltningens planerade insatser med anledning av stadsrevisionens kritik: *Bristande uppföljning av elevernas kunskapsresultat*

- Utveckla arbetet med att ta fram statistik och data som underlag för uppföljning och analys för elever i grundskola och integrerade grundskoleelever.
- Stödja och utveckla grundskolans systematiska kvalitetsarbete och uppföljning av elevernas kunskapsresultat, både för integrerade och placerade i grundskolan.
- Efter genomförda kvalitetsdialoger mellan huvudman och skola styra och rikta verksamhetsnära stöd utifrån skolornas identifierade behov.
- Säkerställa att enkäter (GR och Skolinspektion) nyttjas som underlag för uppföljning av undervisningens kvalitet i grundskolor och för integrerade elever i grundskolan.

4. Brister i garanterad undervisningstid

Nämndens pågående och planerade insatser:

Som följd av riksdagens beslut om reviderad timplan i grundskolan kommer nämnden den 25 april att ta ställning till ett reviderat förslag om fördelning av undervisningstiden mellan årskurserna för alla kommunala grundskolor i Göteborg. Det behövs stor flexibilitet för att kunna anpassa utifrån elevernas behov i anpassade grundskolan. Därför får rektor, för elever som får undervisning i en kombination av ämnen och ämnesområden, besluta om avvikelser från timplanerna i den omfattning som behövs. Även för andra elever får rektorn besluta om avvikelser från timplanerna i den omfattning som behövs för att anpassa undervisningen till elevernas särskilda förutsättningar och behov (Skolförordningen 10 kap §4). Redan nu har förslaget kommunicerats för att möjliggöra god planering inför kommande läsår och ytterligare informationsinsatser är planerade att genomföras när beslutet är fattat.

Sammanfattning av grundskoleförvaltningens planerade insatser med anledning av stadsrevisionens kritik: *Brister i garanterad undervisningstid*

- Implementeringen av den nya timplanen kommer att kompletteras med informationsinsatser som förtydligar tillämpning av den garanterade undervisningstiden i grundskolan för att möta identifierade brister.
- Tillämpningen av den reviderade timplanen kommer att följas upp inom respektive utbildningsområde vid riktade kvalitetsdialoger.

- För kontroll om vidtagna åtgärder har avsedd effekt kommer nämndens internkontrollplan 2024 att innehålla särskild granskning av såväl planering och utfall av den garanterade undervisningstiden i grundskola som grundsärskola.

Förvaltningens bedömning

Organisering, styrning och ledning för utveckling av grundsärskolan

Som framgår i föreliggande tjänsteutlåtande med bilagor, så pågår ett intensivt utvecklingsarbete för att stärka kvaliteten i grundsärskolan och åtgärda identifierade brister. Grundsärskolans styrning och ledning är en avgörande del för att säkra elevernas rättigheter. För att möta dessa utmaningar behöver behovsbaserade utvecklingsinsatser riktas till skolledare som ansvarar för och leder verksamhet med elever som läser efter grundsärskolans kursplan. Flera fortbildningsinsatser är redan påbörjade och återfinns i förvaltningens plan för kompetensförsörjning inom grundsärskolan (se bilaga 2).

Grundskoleförvaltningens bedömning är att grundsärskolans frågor i större utsträckning, och tydligare än idag, behöver omhändertas i förvaltningens och verksamheternas ordinarie processer för styrning och ledning samt planering och uppföljning.

På kort sikt kommer det att ske genom att planerade uppdrag och insatser tydligt ansvarssätts, och följs upp i förvaltningens ordinarie planering- och uppföljningsprocess. Med anledning av revisionens granskning av grundsärskolan, och för att säkerställa att brister åtgärdas, kommer också åtgärderna under 2023 systematiskt följas upp av förvaltningsledningen och återkopplas till nämnd i särskild ordning.

På längre sikt kommer kvaliteten i grundsärskolorna stärkas genom grundskolenämndens beslut i augusti 2022 om styrande principer för grundsärskolans fortsatta organisering, styrning, ledning och uppföljning. Nämndens beslut innebär att grundsärskolorna framåt kommer att organiseras i större skolenheter för att skapa flexibilitet för rektor att ansvara för och organisera undervisningen för alla elever utifrån deras behov. I ett utvecklingsperspektiv har skolans storlek betydelse, särskilt avseende möjligheten att kunna organisera för kompetensförsörjning och kollegialt lärande/samarbete mellan lärare och annan personal. Med större dimensionering av grundsärskolorna skapas mer likvärdiga och bärkraftiga förutsättningar för kompetensförsörjning än dagens organisation, som innehåller flera mindre och mer sårbara grundsärskolor. Även samlokalisering med grundskola kommer att gynna kompetensförsörjning genom nyttjande av kompetens och erfarenhet mellan skolformer.

En annan förändring som påverkar grundsärskolans styrning för ökad kvalitet är resursfördelningsmodellen som ses över inför 2024. Syftet är att göra resursfördelningsmodellen mer individanpassad och möjliggöra de anpassningar som behövs för att skapa goda förutsättningar att planera verksamheten utifrån elevernas behov.

Kvalitetsdialoger

Under vårterminen 2023 kommer kvalitetsdialoger att genomföras mellan huvudman och alla grundskoleförvaltningens grundsärskolor. Syftet med kvalitetsdialogerna är att få fördjupad kunskap om nuläget på alla våra grundsärskolor, identifiera styrkor och behov

av utveckling i grundskoleförvaltningen och på enheterna samt vad det finns för behov av stöd i denna utveckling. Stadsrevisionens granskning, kritik och rekommendationer kommer att vara utgångspunkt i dialogerna. Efter genomförda dialoger kommer underlagen att sammanställas och analyseras för att utmynna i prioriterade insatser för grundsärskolan.

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Styrning och ledning