

Till  
Christian Wettergren  
Projektet Särskilt Stöd

## Svar på kompletterande klagomål avseende tillämpning av skollagens rätt till stöd, Stockholm stad

### Ärendet

I ett e-postmeddelande till utbildningsnämndens ledamöter och utbildningsförvaltningens registrator framfördes den 22 oktober 2018 klagomål till huvudmannen rörande de kommunala grundskolornas tillämpning av skollagens rätt till särskilt stöd. Korrigering av mindre editeringsfel skickades den 23 oktober 2018 och en komplettering skickades den 26 oktober 2018.

Huvudmannen har den 9 november 2018 svarat på klagomålet. Den 18 november 2018 inkom ett kompletterande klagomål till huvudmannen.

I enlighet med skollagens 4 kap.7 och 8 §§ ska det finnas rutiner för klagomålshantering. Huvudmannen har väl fungerande rutiner för detta. Stockholms kommun, representerad av grundskoleavdelningen vid utbildningsförvaltningen, har utrett ert klagomål.

### Anmälarens synpunkter

Anmälaren anger att utbildningsförvaltningens svar bygger på två argument, dels att den framförda statistiken har felkällor och dels att åtgärder redan är planerade inom den nya strategin för att utveckla det särskilda stödet inom kommunen. Då utbildningsförvaltningen har synpunkter på statistiken, efterfrågar anmälaren att utbildningsförvaltningen presenterar sin egen motsvarande statistik. Anmälaren efterfrågar vilka åtgärder som kommer vidtas för de specifika elever som de påpekade bristerna visade inte får det stöd

de har rätt till enligt skollagen, med anledning av att huvudmannen är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder vid konstaterade brister.

Anmälaren anger att utbildningsförvaltningen har en historik av att inte prioritera funktionshinderrelaterade frågeställningar och anger att utbildningsnämndens beslutade aktiviteter i verksamhetsplaner inte genomförts och successivt flyttats fram ett år i taget i sju år.

Anmälaren noterar vidare att någon handlingsplan för att implementera den beslutade strategin inte har upprättats i mitten av november 2018, vilket är fem månader efter beslut i nämnden. Anmälaren efterfrågar därför konkretisering av handlingsplanen, där de perspektiv och aspekter som har lyfts av Projektet Särskilt Stöd tas i beaktande.

Anmälaren begär vidare att huvudmannen tar fram riktlinjer till skolorna om hur de tidigare ska kunna fånga upp signaler från elever med funktionshinder som riskerar hamna i "hemmasittande", och en betydligt bättre utvecklad "åtgärdstrappa" än den mycket översiktliga trappa som förvaltningen tagit fram i dagsläget. Anmälaren frågar vidare hur utbildningsförvaltningen tänkt implementera ändringen i skollagen om rektorers skyldighet att skyndsamt utreda elevers upprepade eller långvariga frånvaro. Vidare anges att strategin inte inkluderar elever som har hemmasittarproblematik och anmälaren efterfrågar en sådan breddning. Anmälaren frågar hur utbildningsnämnden tänker förbättra hanteringen av denna kategori elever så att den minskar över tiden.

Anmälaren anger att formuleringarna i delaktighetsplanen 2018-2023 är rimliga och i linje med skollagen och diskrimineringslagen och undrar om dessa genomförts i verksamheterna genom. Anmälaren ställer vidare följande frågor.

- Vilka konkreta målsättningar har förvaltningen för elever med funktionshinder ska klara kunskapsmålen?
- Hur ser nuläget för funktionshindrade elever ut idag i utbildningsförvaltningens skolenheter?
- Vilka åtgärder enligt diskrimineringslagens aktiva åtgärder planerar förvaltningen att vidta?
- Har denna typ av analys legat bakom den föreslagna strategin för att utveckla det särskilda stödet? Är strategin validerad i underliggande analyser?

Vad gäller diskriminering mot funktionshindrade föräldrar, anger anmälaren att utbildningsnämnden haft aktiviteten "tillgängligheten på webben för elever och vårdnadshavare med funktionsnedsättningar ska ses över" sedan 2012-01-01, anmälaren skulle som ett minimum vänta sig att den åtgärdas under 2019. Anmälaren efterfrågar att utbildningsförvaltningen gör en tillgänglighetsanalys av hur funktionshindrade föräldrar till elever får information och hur tillgänglig processerna kring särskilt stöd och särskilda undervisningsgrupper är. Anmälaren efterfrågar också att utbildningsförvaltningen därefter presenterar en plan för hur detta kan förbättras och genomföras.

Anmälaren efterfrågar i klagomålet en återkommande uppföljning och analys av måluppfyllelsen för funktionshindrade elever, en regelbunden granskning av kvaliteten på elevdokumentationen, oberoende granskning av klagomål från vårdnadshavare på skolor, och en analys av tillgänglighet för funktionshindrade vårdnadshavare.

Vidare framförs att det behöver ske en breddning och validering av både strategin och handlingsplanen, samt att huvudmannen inte enbart ska stanna vid att förstärka CSI-grupperna. Det anges även att strategin bör innehålla en förstärkning och kvalitetssäkring av hur det särskilda stödet ska levereras ute på skolenheterna. Strategin och handlingsplanen bör inkludera ett förbättrat stöd för elever med problematisk frånvaro och sätt att fånga upp signaler om otillräcklig tillgänglighet utifrån ett funktionshinder mycket tidigare. Anmälaren efterfrågar även uppföljning av handlingsplanen på huvudmannanivå med resultatmätningar av hur kunskapsresultat utvecklas för elever med funktionshinder. Det framförs att huvudmannen i strategin och handlingsplanen ska säkerställa att alla skolenheter genomför konsistent uppföljning av behov av anpassningar och särskilt stöd för elever som missar kunskapskraven eller sociala mål. Anmälaren anges att processen idag är kraftigt beroende av att föräldrar insisterar på att utredningar genomförs. Avslutningsvis anger anmälaren att huvudmannen ska identifiera skolenheter som enligt underlaget inte ger det stöd de är skyldiga till, vidta organisatoriska åtgärder och identifiera nuvarande elever som behöver särskilt stöd, säkerställa att det särskilda stödet är effektivt.

### Huvudmannens bedömning

Inledningsvis vill huvudmannen betona att det inte finns någon grundläggande skillnad i inställning mellan det ni söker åstadkomma i ert projekt och det vi har som mål och uppdrag i inom vår verksamhet. De indikatorer vi följer upp på aggregerad nivå är de som antas av kommunfullmäktige i budget och nämnd i verksamhetsplanen.

Vad gäller vår egen statistik, vill vi framföra att den statistik som SCB och Skolverket använder är inrapporterad från Utbildningsförvaltningen. Ytterligare statistik finns inte att tillgå. Det vi ville anföra var att det inte går att dra långtgående slutsatser om det stöd som ges till varje enskild elev utifrån den statistik som finns att tillgå, eftersom det kan finnas extra anpassningar i undervisningen som inte ska dokumenteras i åtgärdsprogram. Med sådant stöd avses anpassningar som lärare kan göra i den dagliga undervisningen. Det kan handla om att hjälpa en elev med att planera och strukturera sina studier genom att ge ett särskilt schema över skoldagen, extra tydliga instruktioner eller stöd för att sätta igång arbetet. Att hjälpa till med att förstå texter, att förklara ett ämnesområde på annat sätt eller att ge extra färdighetsträning såsom lästräning är också att anse som stöd i form av extra anpassningar. Även enstaka specialpedagogiska insatser under en kortare tid, t.ex. två månader nämns i förarbetena. Särskilda läromedel eller utrustning i form av t.ex. tidsstöd, dvs. hjälpmedel för att förstå och passa tider, samt digital teknik med anpassade programvaror kan som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar.

Statistiken visar heller inte omfattningen av det behov som eleverna har och eftersom vi inte ska registerföra huruvida elever är nyanlända, har diagnoser eller andra stödbehov menar vi att det finns svårigheter att generellt påstå att samtliga dessa elever inte har erhållit stöd. Vår absoluta målbild är att alla elever ska nå målen i alla ämnen även om det finns elever som erhåller särskilt stöd i olika former som ändå inte når målen i alla ämnen. Utmaningen för våra verksamheter blir då att på varje enskild skola och på klassrumsnivå säkerställa att alla elever får den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande, att elevers eventuella stödbehov utreds samt att rätt åtgärder sätts in. Huvudmannen förutsätter att respektive skola med rektor som beslutsfattare, utreder elevers behov av särskilt stöd om denne fått uppgifter om att eleven befaras att inte nå kunskapsmålen, och sätter in åtgärder utifrån vad utredningen visar.

Meritvärdet, andelen elever som når gymnasiebehörighet och andelen som når målen i samtliga ämnen har en positiv utveckling i stadens kommunala skolor. Eftersom elevernas behov av stöd är olika så är det på skolnivå som de allra flesta insatserna ska genomföras eftersom det är skolan som känner eleverna. I det arbetet är det viktigt att skapa goda förutsättningar för våra skolor och stötta dem i det komplexa och svåra arbetet.

Huvudmannen vill med anledning av påståendet om att förvaltningen har en historik av att inte prioritera funktionshinderrelaterade frågeställningar framföra det åligger skolorna och huvudmannen att ta hänsyn till att elever har olika behov och förutsättningar. Detta tar vi på största allvar och vill betona att beslutade aktiviteter inte har flyttats fram ett år i taget eller skjutits upp. Det har kontinuerligt pågått insatser och att det har lagts in som aktivitet i verksamhetsplaner år efter år innebär att det är en prioriterad aktivitet fortsättningsvis och kontinuerligt. Huvudmannen slutar inte arbeta för måluppfyllelse för elever med funktionsnedsättningar efter ett års aktivitet. Den konkreta målsättningen förvaltningen har för elever med funktionshinder är att dessa ska få rätt stöd och nå kunskapsmålen. Det går inte att beskriva nuläge för funktionshindrade elever då dessa elever, som alla andra elever, är olika individer som har olika förutsättningar och behov. Arbetet sker på skolorna med stöd från huvudmannen. Huvudmannen genomför en återkommande uppföljning av eleverna på aggregerad på resultatdialoger. En särskild uppföljning avseende elever med funktionshinder är inte planerad. Med utgångspunkt i er frågeställning kommer vi ha med denna fråga i vårt vidare arbete. Vad gäller arbetet med aktiva åtgärder enligt diskrimineringslagen, arbetar förvaltningen övergripande. Skolorna förväntas vidta aktiva åtgärder utifrån deras kartläggning och analys av identifierade risker. Detta kommer huvudmannen följa upp med start år 2019 genom att granska samtliga skolors planer mot kränkande behandling och diskriminering.

Vad gäller handlingsplanen för implementering av strategin, bedömer huvudmannen att strategin i sig är en handlingsplan och bedöms vara tillräckligt konkret. Arbetet med insatserna som beskrivs i strategin har påbörjats och kommer att beskrivas i verksamhetsplanen för år 2019. Strategin innehåller ett flertal punkter som anslår ett bredare perspektiv på insatser. Det kommer inte ske en vidare breddning eller validering.

Vad gäller arbetet med frånvaro har förvaltningen en fastslagen åtgärdsstrappa och har tagit fram förnyade rutiner rörande

uppföljningen av frånvaro för samtliga elever. Detta utifrån de nya bestämmelserna i skollagen som innebär att rektorn är skyldig att inleda en utredning om en elev har upprepad eller längre frånvaro oavsett om det är fråga om oanmäld eller anmäld frånvaro. En ny åtgärdstrappa är framtagen och implementeras för närvarande. Elevgruppen som benämns som "hemmasittare" är inte en homogen grupp och ett individuellt anpassat arbete är nödvändigt för varje elev. Elevernas förutsättningar och livssituationer ser olika ut. En elev med goda förutsättningar att klara av skolarbetet kan exempelvis i viss utsträckning vara frånvarande utan att måloppfyllelsen påverkas nämnvärt. Varje enskilt elevärende behöver analyseras särskilt och inom ramen för elever i behov av särskilt stöd ingår denna elevgrupp i det arbete som bedrivs. Analysen och det aktiva arbetet med att få eleven tillbaka till skolan görs på respektive skola.

Det är i första hand huvudmannen för utbildningen, delegerad till rektor, som ansvarar för att vidta de åtgärder som krävs för att en elev ska återgå till skolan. Enligt gällande reglering ligger utredningsskyldigheten vid elevers upprepade eller långvariga frånvaro på rektor. Upprepad eller långvarig frånvaro ska utredas skyndsamt. Skolan ska kalla till samtal med vårdnadshavare och elev. Skolledning, arbetslag och elevhälsan ska informeras. Om eleven fortsätter att utebli ska skolan diskutera ärendet inom arbetslag och elevhälsa för vidare åtgärder. Om situationen inte förbättras behöver individuella lösningar hittas i samverkan med elevhälsan. Om det finns anledning att misstänka att en elev far illa ska anmälan alltid göras till socialtjänsten. Om skolan bedömer att frånvaron beror på att vårdnadshavarna inte fullgör sitt skolpliktsansvar ska ärendet lyftas till central förvaltning för utredning om eventuellt vitesföreläggande. I vissa fall visar utredningen att eleven behöver stöd och insatser från andra delar av samhället. I sådana fall kan det bli aktuellt att samverka med socialtjänst med flera, vid så kallade BUS-möten, tjänstemannamöten eller SIP-möten. Målsättningen med denna typ av samverkan är att hitta adekvata åtgärder för eleven som leder till att elevens frånvaro på sikt kan vändas till ökad närvaro.

Förvaltningen har en återkommande central uppföljning av skolornas frånvarorapportering. Enskilda elevärenden följs upp genom dialog med den berörda skolans rektor. Uppföljning sker även årligen som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet, bland annat i resultatdialog med respektive skola där problematisk skolfrånvaro följs upp särskilt.

Under 2018 har sju stadsdelsförvaltningar tillsammans med utbildningsförvaltningen påbörjat ett arbete med att etablera skolsociala team utifrån erfarenheter från pilotprojektet PPSS (pilotprojekt mellan skola och socialtjänst). De skolsociala teamen har permanentats i ordinarie verksamhet och består av medarbetare från socialtjänstens öppenvårdsverksamheter som arbetar tvärprofessionellt tillsammans med skolornas elevhälsoteam. Medverkan är frivillig och eleven tillsammans med föräldrarna väljer om de vill ta emot stödet. Inledningsvis genomförs en kartläggning av situationen och därefter tas en handlingsplan fram för att stärka skolenheten och höja skolresultaten. Det kan ske genom strukturerat studiestöd, studievägledning och föräldrastöd. Så långt det är möjligt utgår man från eleven och familjens önskemål. Företrädare för det skolsociala teamet träffar både eleven och föräldrarna regelbundet för att stämna av och vara ett stöd i kommunikationen med andra parter. Sammantaget syftar de skolsociala teamen till att förstärka skolans arbete med elever som riskerar att inte klara kunskapsmålen samt bidra till att skapa goda förutsättningar för optimal utveckling och trygga uppväxtvillkor. Ansvaret ligger hos skolan men ett nära samarbete med stadsdelsförvaltningen kan bidra till att stödja elevernas utveckling mot målen genom att samordna stödjande externa resurser i nära anslutning till skolans uppdrag.

Förvaltningen fortsätter även att stödja utvecklingen av det lokala elevhälsoarbetet med fokus på det förebyggande och hälsofrämjande perspektivet i grundskolor. Elevhälsan ska användas på ett systematiskt sätt som en resurs i arbetet med att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsan spelar en viktig roll i arbetet med att få elever med en problematisk frånvaro tillbaka till undervisning.

Vad gäller tillgänglighet på webben, kommer huvudmannen inte genomföra någon tillgänglighetsanalys. Huvudmannen och skolorna arbetar utifrån WCAG (Web Content Accessibility Guidelines 2.1) som är riktlinjer för tillgänglighet på webben. Riktlinjerna handlar främst om hur man gör innehåll på webbplatser tillgängligt för personer med funktionsnedsättning, men även hur innehåll kan göras användarvänligare för samtliga mottagare. Huvudmannen och skolorna utgår också från EU:s tillgänglighetsdirektiv som trädde i kraft 23 september 2018. Tillgänglighetsdirektivet har två aspekter, dels hur webbplatser är uppbyggda vilket är ett ansvar för utvecklare och teknisk förvaltning och dels hur innehållet publiceras och presenteras vilket är ett ansvar för webbredaktörer och webbadministratörer. Huvudmannen har hållit i utbildningar för

skolornas redaktörer. Ambitionen är att möta vårdnadshavare målgruppsanpassat, vilket skolorna är bäst på med stöd av huvudmannen. Vårdnadshavare som har funktionshinder är inte en homogen grupp och stadens skolor arbetar på olika sätt för att stötta dessa i exempelvis användningen av Skolplattformen. Även här vill huvudmannen betona att förvaltningen haft detta som en aktivitet sedan år 2012 med anledningen av att det är ett kontinuerligt arbete som för närvarande inte har slutdatum.

En elevs stödbehov kan framkomma på många sätt, exempelvis genom studieresultat, genom uppgifter från lärare eller skolpersonal, elever eller vårdnadshavare. Det kan också vara så att skolan har prövat stöd i form av extra anpassningar men insett att detta inte är tillräckligt. Om det finns särskilda skäl att anta att extra anpassningar inte kommer att vara tillräckligt för att eleven ska nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska anmälan till rektorn göras omedelbart. Rektorn ska då se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds, 3 kap. 8 § skollagen. Samråd ska som huvudregel ske med elevhälsan.

En utredning om särskilt stöd syftar till att tydliggöra elevens stödbehov och ska mynna ut i ett beslut om att antingen upprätta eller inte upprätta ett åtgärdsprogram. Eleven och dennes vårdnadshavare ska få möjlighet att vara med när ett åtgärdsprogram utformas, men det är skolan som äger frågan, vilket innebär att ett åtgärdsprogram kan beslutas i strid mot elevens och vårdnadshavarnas vilja.

Huvudmannen genomför granskningar av elevdokumentation på olika sätt. Den skoljuridiska gruppen arbetar med elevärenden för att stötta skolan i genomförande av utredningen och upprättande av åtgärdsprogram. Det sker även en granskning av elevdokumentation vid ansökan om verksamhetsstöd. Även tillsynsmyndigheter genomför granskningar av elevdokumentation. Vidare sker uppföljning av behov av anpassningar och särskilt stöd för elever på respektive skolenhet och i resultatdialoger med huvudmannen.

På frågan om huvudmannens oberoende granskning, vill vi lyfta att huvudmannens utredning av klagomål från vårdnadshavare är av stor betydelse för att säkerställa att skolan följer de regler och riktlinjer som finns på området. Klagomålen varierar i storlek och karaktär, därmed varierar även handläggningen och dokumentationens storlek. Detta påverkar inte handläggningen, då det alltid är huvudmannen som utreder ärendet oavsett om



klagomålet skickas till huvudmannen direkt eller till tillsynsmyndighet.

Grundskoleavdelningen anser därmed att ert klagomål har besvarats och ärendet avslutas.



Lee Orberson  
Grundskoledirektör  
Utbildningsförvaltningen

