

Stockholm 2019-10-29

Hej utbildningsnämndens ledamöter!

Vi skriver till er ledamöter i Stockholms utbildningsnämnd för att uppmärksamma er på viktiga frågor rörande det särskilda stödet till stockholmselever i grundskolan.

Bakom denna skrivelse står Projektet Särskilt Stöd, Attention Stockholm samt Autism & Aspergerföreningen Stockholms län. Vi är bekymrade över att utbildningsförvaltningen driver en annan linje kring stödet till våra barns på motsatt kurs än den politiska ledningens uttalade målsättningar.

Stockholms politiska målsättningar inom utbildningsområdet

I Stockholms budget 2019 står följande utbildningsmål:

"I Stockholm når barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige: Att klara skolan är den enskilt viktigaste faktorn för att våra barn ska kunna bygga sig ett gott liv. Därför är skolan också ett av de viktigaste verktygen för att öka den sociala rörligheten. En likvärdig skola är en förutsättning för att alla elever ska få möjlighet att lyckas. Skolan skapar förutsättningar och möjligheter för Stockholms barn och unga. Alla barn i Stockholms skolor ska få en bra kunskapsutveckling som skapar förutsättningar för en bra framtid och möjliggör för dem att göra sina egna livsval oavsett var i staden de bor eller vilken bakgrund de har. [...] Det är angeläget att alla barn ges det stöd som de behöver för att klara sin skolgång och att barn med särskilda behov får de insatser som de behöver så snabbt som möjligt. Staden behöver därför ta fram nya verktyg för skolorna för att säkerställa detta." (s.5)

"Alla elever ska ha samma möjlighet att välja skola, och därför vill vi införa ett aktivt skolval. Fristående skolor och kommunala skolor ska verka på likvärdiga villkor." (s.7)

Staden konkretiserar rätten till utbildning för elever med funktionsnedsättningar i det styrande dokumentet "Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018–2023":

"2. Rätten till utbildning och att få det stöd som behövs för att nå kunskapsmålen: Personer med funktionsnedsättning ska ha jämlika möjligheter till utbildning av hög kvalitet i stadens alla skolformer, utifrån egna förutsättningar och behov."¹

Dessa politiska målsättningar återfinnes också i lagstiftning inom skollagen och även i internationella EU- och FN-konventioner.

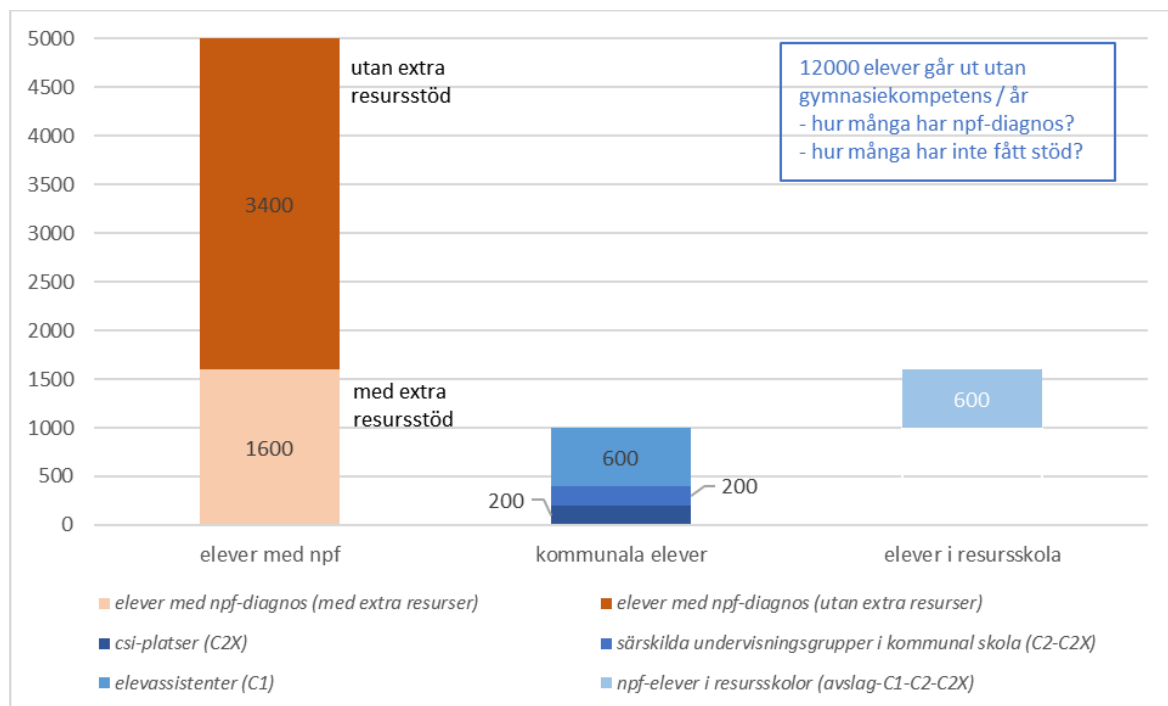
Vi känner oro för hur utbildningsförvaltningen möter dessa ambitioner i praktiken.

¹ <https://stad.stockholm/globalassets/om-stockholms-stad/politik-och-demokrati/styrande-dokument/program-for-tillganqlihet-och-delaktighet-for-personer-med-funktionsnedsattning-2018-2023.pdf>

Omfattningen av Stockholms stads särskilda stöd är otillräcklig och budgetprocessen är inte kopplad till underliggande behov

Som första punkt vill vi påpeka det uppenbara; att antalet erbjudna platser inom stadens verksamhet för npf-elever (elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar) är kraftigt otillräckliga. Enligt enkla överslagsräkningar torde det finnas minst 5000 elever med npf-diagnoser i Stockholms skolor som totalt har ca 100.000 elever.

Enligt de uppgifter vi inhämtat från utbildningsförvaltningen så finns det strax under 200 platser i CSI-grupperna och uppskattningsvis 180 elever i särskilda undervisningsgrupper utanför CSI. Dessutom ges cirka 600 verksamhetsbidrag (C1) till skolorna som troligen går till elevassistenter. Utanför stadens verksamhet så är ca 600 elever placerade i resursskolor med begränsat mottagande. (Siffrorna är ungefärliga uppskattningar, då utbildningsförvaltningen varit motvilliga att lämna ut uppgifterna.)



Totalt erbjuds alltså ca 1000 platser för npf-elever (och andra behovsgrupper) i mindre undervisningsgrupper och ca 600 elevassistenter i ordinarie skolklasser – vilket motsvarar att endast ca 30% av npf-eleverna skulle vara i behov av extra resursstöd.

Samtidigt går ca 12% av Stockholms nior ur grundskolan utan gymnasiebehörighet (ca 12.000 elever). Hur många av dem har inte fått det särskilda stöd som de har rätt till? Hur många av dessa elever har en npf-diagnos? Utbildningsförvaltningen har inte kartlagt denna viktiga fråga, och vi efterfrågar en sådan analys.

Stockholm har satt av 366 mkr 2019 för verksamhetsstöd/tilläggsbelopp med syfte att hjälpa elever med särskilda behov. Vi frågade hur budget för nästkommande budgetår bestämdes, och Utbildningsförvaltningen svarade att den baseras på en indexuppräknning från föregående års budget (frågor C7-C8 i bilaga 1). Detta innebär att budgeten inte alls relateras till de ovanstående politiska ambitionerna, då de inte tar hänsyn till antalet barn i kö och saknar koppling till det underliggande behovet.

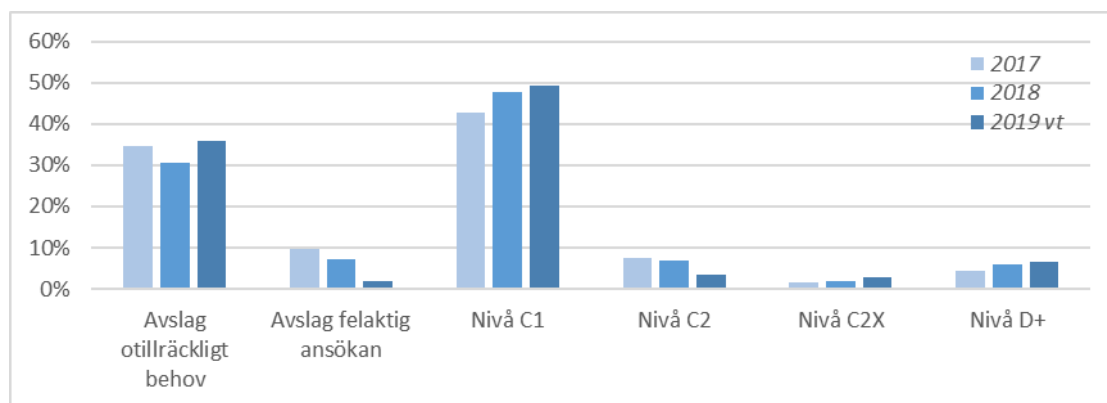
Vi efterfrågar därför en tydligare behovsinventering beställd av utbildningsnämnden, inklusive en undersökning av andelen elever utan gymnasiebehörighet som har npf-diagnoser. Hur ska annars ni annars nå ovanstående politiska mål?

Tjänstemännen motarbetar i praktiken stadens politiska målsättningar

Inom utbildningsförvaltningen ansvarar Bedömningsgruppen för att hantera ansökningar om verksamhetsstöd, tilläggsbelopp och ansökningar till CSI-placering. Gruppen bedömer ca 2500 ansökningar per år. Vi har granskat gruppens bedömningsstöd, faktiska arbete och hur de arbetat med att säkerställa likvärdigheten i enlighet med ovanstående politiska mål.

Vi har efterfrågat statistik från bedömningsgruppen på ansökningar och beslut 2017-2019, och kan konstatera betydande och oförklarade variationer i beslut beroende på vem som ansöker om särskilt stöd och också variation mellan åren.²

Kommunala skolor (diagram nedan) får en stor mängd avslag eller enbart lägsta bidragsnivån C1 (>75% av de beviljade ansökningarna), trots att de rent statistiskt borde ha ett betydligt högre antal elever med särskilda behov (Se kommunala tabellerna i svaret på fråga C2).



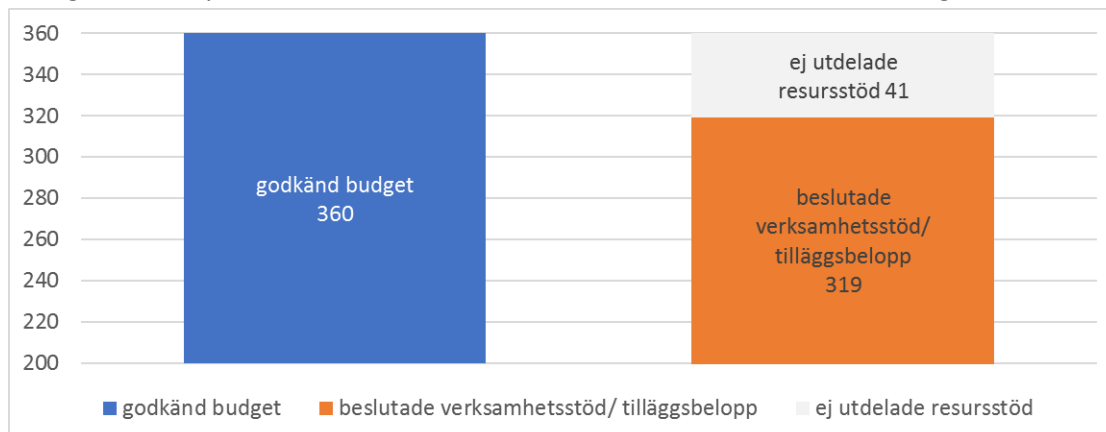
Den politiska målsättningen om en likvärdig behandling av elever oavsett skolval motarbetas aktivt av Bedömningsgruppen, då väsentligt olika villkor gäller för CSI-grupperna och de fristående resursskolorna, trots att dessa verksamheter riktar sig till samma elevurval. Nedan kommer en jämförelse mellan hur utbildningsförvaltningen tillämpar praxis för dessa verksamheter (baserat på de svar vi fått från förvaltningen):

| | CSI-grupp | Resursskola | Kommentar |
|-----------------------------|---|---|---|
| Ansökningsförfarande | <ul style="list-style-type: none"> - Ett fast antal platser fördelas till de elever som bedöms ha störst behov (vilket antas motsvara C2X-nivå). - Elevens stödbehov utgör tillräcklig bas för ansökan - Lägre krav på dokumentation och process med skillnader i ansökningsblanketter. - En avslagen CSI-placering kan omvandlas t verksamhetsstöd. - Ej krav på viss bemanning i CSI-grupp för att beviljas placering. | <ul style="list-style-type: none"> - Resursskolor behöver ta emot eleven oavsett om tilläggsbelopp beviljas eller inte. - Både elevens stödbehov och bevis på omfattning av skolans stödinsatser utgör bas för ansökan. - En omfattande kartläggning av elevens behovsbild görs och dokumenteras som underlag. - Krav på tillräcklig bemanning/elev inkl specialpedagoger ställs. | <p>Vi bifogar en jämförelse mellan ansökningsblanketterna i bilaga.</p> <p>Bedömningen ska utgå från barnets behov.</p> |

² Statistiken återfinnes i vår faktabilaga där vi sammanställt frågor och svar till utbildningsförvaltningen.

| | CSI-grupp | Resursskola | Kommentar |
|---|---|--|--|
| Beviljade behovsgrupper TB/VS | Garanterad C2X-nivå/plats <i>(Dessutom ingår inte lokaler, el och centralt skolstöd i CSI-gruppernas kostnader.)</i> | Behovsnivå bestäms av bedömningsgruppen efter att eleven accepterats vid skolan. | Resursskolornas antal beviljade C2X har fallit från 66% 2018 till 29% 2019. Mängden avslag har också ökat kraftigt. De ekonomiska villkoren för resursskolorna ändras drastiskt. |
| Hantering av problematisk frånvaro | Lämnade verksamhetsstöd påverkas inte av elevers frånvaro, utan utgår ograverat både vid frånvaro och vid anpassad studiegång. | Resursskolor får reducerade eller borttagna tilläggsbelopp både vid frånvaro och vid anpassad studiegång, vilket ofta slår mycket olyckligt för dessa elever. | |
| Administration | - Bedömningsgruppen bistår ansökande skolor med rådgivning. - Beviljad placering gäller för längre perioder | - Bedömningsgruppen kräver omfattande dokumentation - Ansökningar tvingas göras om upprepade gånger och perioden för beviljade belopp har är kortare. | Betydande specialpedagogiska resurser tvingas läggas på administration istället för på eleverna – dessa elevers behov försvinner inte plötsligt mellan en termin till nästa, vad är syftet med de upprepade ansökningarna? |
| Insynskontroll | Operativa planer och verksamhetsredogörelser återfinns utspritt i resp skolenhets dokumentation, men följs inte upp systematiskt. | Utbildningsförvaltningen tillämpar en förstärkt insynskontroll för de fristående resursskolorna, inkl kontroll av bemanning, organisation och processer – vilka beskrivs ingående för förvaltningen. | Vid granskning av verksamhetsplaner, tertialrapporter och verksamhetsberättelser beskrivs de olika CSI-grupperna på helt olika sätt för varje skola utan en röd tråd. |

Bedömningsgruppen motarbetar de politiska målsättningarna även i ekonomiska termer. Under 2018 skedde en de facto-åtstramning för våra elever. Trots att budgeten indexuppräknades till 360 mkr, så valde Bedömningsgruppen att enbart bevilja 319 mkr i verksamhetsstöd och tilläggsbelopp – dvs innehöll över 40 mkr i medel, trots att omfattande köer och bristande stöd hindrar våra barn att nå de lägsta kunskapskraven, i strid med ovanstående ambitioner och med skollagen.



I våra dialoger med resursskolorna hör vi att åtstramningen i praxis fortsatt och förvärrats under 2019, med en drastisk förändring från maj 2019. Antalet beviljade C2X-ansökningar har mer än halverats, från 66% av resursskolornas beviljade ansökningar 2018 till under 30% hittills under 2019.

Vi befärar att detta hotar ett flertal skolors fortsatta verksamhet om det fortsätter – trots att det inte finns en politisk vilja att avskaffa resursskolorna!

Utbildningsförvaltningens icke-transparenta beslut skapar godtycke och rättsosäkerhet för våra npf-elever

Att få det stöd våra npf-barn har rätt till och behöver är en långdragen kamp för oss föräldrar, och det finns ett stort mått av godtycklighet från skolvärlden oavsett vilken väg vi föräldrar försöker för våra barn. Den politiska målsättningen som uttrycks i inledningen känns ofta avlägsen för våra barn, men är likväl avgörande för deras framtid!³

Vi har i denna granskning av utbildningsförvaltningen och bedömningsgruppen efterfrågat både statistik och de bedömningsstöd och rutiner som ligger till grund för besluten.⁴ Som svar på våra frågor om interna rutiner, bedömningsmallar och kriterier har vi fått förvånande tunna svar.

E2. Vi efterfrågar era interna metodstöd, rutinbeskrivningar, riktlinjer, styrande dokument, bedömningsmodell mm som era handläggare använder för att bedöma ansökningar på ett likvärdigt sätt.

Svar: Handläggningen av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd görs utifrån de nivåer som Stockholms stad tillämpar, aktuella styrdokument och propositioner (skollagen, skolförordningen, allmänna råd, prop. 2009/10:165 och prop. 2015/16:134).

Vi vill också fråga hur ni säkerställer att ansökningar av TB bedöms likvärdigt och rättssäkert? Vilka metoder och stöd använder ni för att säkerställa detta?

Svar: Handläggarna som är utbildade och erfarna specialpedagoger/speciallärare bedömer varje enskild ansökan utifrån om eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd och utifrån om de stödinsatser som eleven får är extraordinära och i vilken omfattning. Det som görs är en kvalificerad bedömning av komplex information utifrån all dokumentation som skolan har skickat in.

Likvärdigheten i bedömningen säkerställs framför allt genom ett nära samarbete i arbetsgruppen och kontinuerlig sambedömning. Genom att antalet ansökningar är så stort utvecklas arbetsgruppens kompetens inom området.

Jag bifogar Rutin handläggning ansökan om tilläggsbelopp 2019 och Handläggningsrutiner 2018 (ej helt uppdaterad) som används som stöd i arbetet. Andra dokument som motsvarar de du skickade med från Skolinspektionen har inte upprättats.

Vi konstaterar med förvåning att Bedömningsgruppen enligt egen uppgift inte har bedömningsmallar eller andra metodstöd (förutom två rudimentära instruktioner, se bilaga) vid "kvalificerade bedömning av komplex information", ett myndighetsbeslut med stor påverkan på våra npf-elever.

Vi har tidigare återgivit hur tillämpningen av bedömningarna varierat historiskt och mellan olika ansökningsgrupper ovan. Vi har också berättat om hur de beviljade tilläggsbeloppen plötsligt ändras

³ I en nyligen genomförd brukarenkät rörande npf-elever framkom att föräldrar till npf-elever i genomsnitt klagat 20 gånger till skolledningen och 5 gånger till kommunledningen – utan att detta lett till en praktisk förbättring för eleven i de flesta fall. I många fall förvärrades elevens situation. <http://sarskiltstod.se/brukarenkat/klagom%C3%A5-till-skolledningen.html>

⁴ Vi har ännu inte börjat granska faktiska beslut om tilläggsbelopp och verksamhetsstöd, något vi överväger att göra.

från C2X till lägre nivåer eller till och med fullt avslag! Detta för elever som haft samma stöd i ett flertal terminer och har en konstaterad diagnos. Vi har också fått information om hur elever som flyttat från CSI-grupper (C2X) till resursskolor blivit bedömda ha lägre behovskategorier (C2/C1) av bedömningsgruppen.

Vi ifrågasätter om så viktiga myndighetsbeslut om stöd till svaga medborgargrupper som barn och ungdomar med funktionsnedsättningar utgör, kan anses vila på en rättssäker och likvärdig grund med så svaga metodstöd? **Vi efterfrågar en granskning beställd av nämnden av hur beslutsfattandet sker inom Bedömningsgruppen, samt en ökad stringens och likvärdighet vid hanteringen av dessa avgörande ansökningar!**

Utbildningsförvaltningen och stadens grundskolor följer inte diskrimineringslagens krav på aktiv analys och åtgärder rörande funktionsnedsättningar

Enligt diskrimineringslagen finns det krav på utbildningsanordnare att bedriva aktiv analys och aktiva åtgärder för att motverka diskriminering även utifrån diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning (i tillägg till de övriga mångfaldsgrunderna).⁵

Vid granskning av verksamhetsberättelserna för de skolor som har CSI-grupper kan vi konstatera att i utvärderingen av kommunfullmäktiges mål *4.3 Stockholm stad är en stad som lever upp till mänskliga rättigheter och är fritt från diskriminering* förekommer ingen utvärdering av funktionsrelaterad diskriminering – trots att det rör sig om skolor med specifika grupper med funktionsnedsättningar.

Vi kan också konstatera att utbildningsförvaltningen och speciellt bedömningsgruppens verksamhet borde analyseras närmare för att säkerställa att diskriminering av funktionsnedsatta inte förekommer, särskilt med tanke på de väsentliga diskrepanser som förekommer mellan de politiskt satta målen och den tillämpade praktiken!

⁵ <https://www.do.se/framja-och-atgarda/forskolan-och-skolans-ansvar>

Avslutning

Granskningen har genomförts inom Projekt Särskilt Stöd, men denna skrivelse har diskuterats fram i dialog med både Attention Stockholm och Autism- och Aspergerförbundet.

Vi hoppas att vi med denna skrivelse har uppmärksammat nämnden på ett antal viktiga avvikelser och diskrepanser mellan den politiska styrningens uttryckta mål och tjänstemännens faktiska agerande i utbildningsförvaltningen. Vi hoppas att våra underlag skall klarlägga det faktiska läget för vidare analys och åtgärder (se bilagor 1-4).

Vi delar de formulerade politiska målsättningar, och vi tror och hoppas att utbildningsnämndens ledamöter inser de stora samhällskostnader en missad grundskola innebär för våra barn och framtida samhällsmedborgare⁶.

Vi deltar givetvis gärna i vidare dialog med Utbildningsnämnden och/eller enskilda ledamöter om intresse finns. Vi svarar också gärna på frågor och är nyfikna på era kommentarer.

Med vänliga hälsningar,

Christian Wettergren

Christian Wettergren
Projekt Särskilt Stöd

Pia Berkman

Pia Berkman för
styrelsen i Attention Stockholm

Marita Jacobson

Marita Jacobson (kansliet) för
styrelsen i Autism- & Asperger-föreningen Stockholms län

Bilagor

Bilaga 1 – Frågor och svar från utbildningsförvaltningen

Bilaga 2 – Jämförelse blankett för CSI-ansökan och ansökan för tilläggsbelopp

Bilaga 3 - Förtydligande - Handläggarrutiner ansökan om tilläggsbelopp (2019-09-24)

Bilaga 4 – Rutin Handläggning ansökan om tilläggsbelopp 2019

⁶ Se exempelvis SPSM:s generaldirektörs Fredrik och artikeln i Aftonbladet "En förlorad skolgång är dyrare än att hjälpa" (<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/dOr1zX/en-forlorad-skolgang-dyrare-an-att-hjalpa>)