

PM Rotel IV (Dnr KS 2021/461)

Anmälan om svar på remiss av Förslag till allmänna råd med kommentarer om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Remiss från Skolverket

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Anmälan om svar på remissen godkänns.

Föredragande borgarrådet Isabel Smedberg-Palmqvist anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått en remiss från Skolverket ”Förslag till allmänna råd med kommentarer om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram”. På grund av kort svarstid har utbildningsförvaltningens och stadsledningskontorets tjänsteutlåtanden skickats in som svar på remissen. Remissen inkom till staden den 26 mars 2021 med svarstid den 23 april 2021.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram grundar sig i huvudsak på bestämmelser i skollagen (2010:800). Sedan de nuvarande råden beslutades har flera författningsändringar gjorts på området, till exempel införandet av åtgärdsgarantin för tidiga insatser. Därutöver har det skett en ytterligare utveckling av praxis från Skolväsendets överklagandenämnd samt granskningar från Skolinspektionen på området. Med anledning av detta har Skolverket sett ett behov av att revidera och fastställa nya allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Remissen innehåller det justerade förslaget.

Skolverket menar att skolornas arbete med särskilt stöd länge varit ett av de områden där det funnits brister. Detta visar bland annat Skolinspektionens granskningar. Skolinspektionens erfarenhet över tid visar att många skolor saknar ett tydligt och strukturerat arbetssätt kring särskilt stöd. Det kan saknas upparbetade samarbetsformer med elevhälsan och arbetsrutinerna är ofta inte kända av all personal. Detta medför, enligt Skolinspektionen, att det många gånger saknas dokumentation och beslut om åtgärdsprogram. Det handlar också om att elever inte får sina stödbehov tillgodosedda och att deras behov inte blir utredda. En av de vanligaste bristerna är att den utredning som åtgärderna grundar sig på inte är tillräckligt djup eller att den inte gjorts skyndsamt efter att elevens behov uppmärksammats.

Förslagets revideringar handlar bland annat om att förändra strukturen så att råden istället för att helt utgå från arbetsgången, det vill säga hur ett ärende kring särskilt stöd hanteras, ska vara mer uppdelade enligt styrkedjan, det vill säga de olika ansvarsnivåerna, huvudman – rektor – lärare. Vidare har vissa upprepningar tagits

bort och delar av råden har sammanförts som har nära koppling till varandra. Skolverket har även valt att föreslå att elevhälsans del i arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram lyfts fram ytterligare i råden. Det finns också en ny rådspunkt om att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

Det finns förslag som syftar till att ge ytterligare vägledning kring arbetet med utredning kring särskilt stöd. Punkten kring att en utredning ska dokumenteras i två delar föreslås utgå utifrån bedömningen att det inte finns skäl att ge råd om hur en utredning bör dokumenteras på en så detaljerad nivå.

Allmänna råd som rör det systematiska kvalitetsarbetet föreslås utgå mot bakgrund av att det redan finns allmänna råd som särskilt avser systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Rektorns ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå berörs dock i kommentarerna.

I det aktuella arbetet har Skolverket även haft som ambition att korta ned de delar av den nuvarande publikationen som är inriktade på att informera skolans aktörer. Sådan övergripande information om arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd bör i stället tas omhand i stödmaterial som ges ut av Skolverket.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret ser positivt på översynen av de allmänna råden och delar bilden gällande utvecklingsområden och vad som behöver justeras men lämnar vissa synpunkter bland annat gällande att förtydliga vissa delar.

Utbildningsförvaltningen ställer sig positivt till översynen av de allmänna råden samt delar bilden gällande utvecklingsområden och vad som behöver justeras men lämnar vissa specifika synpunkter.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remissen godkänns.

Stockholm den 19 maj 2021

ISABEL SMEDBERG-PALMQVIST

Bilaga

1. Remiss Förslag till allmänna råd med kommentarer om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram
2. Remiss konsekvensutredning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Kommunstyrelsen har fått en remiss från Skolverket ”Förslag till allmänna råd med kommentarer om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram”. Remissen har besvarats i form av ett kontorsutlåtande då remisstiden inte medgav behandling i kommunstyrelsen. Remissen inkom till staden 26 mars 2021 med svarstid den 23 april 2021.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:40) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram grundar sig i huvudsak på bestämmelser i skollagen (2010:800). Sedan de nuvarande råden beslutades har flera författningsändringar gjorts på området, till exempel införandet av åtgärdsgarantin för tidiga insatser. Därutöver har det skett en ytterligare utveckling av praxis från Skolväsendets överklagandenämnd samt granskningar från Skolinspektionen på området. Med anledning av detta har Skolverket sett ett behov av att revidera och fastställa nya allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Remissen innehåller det justerade förslaget.

Skolverket menar att skolornas arbete med särskilt stöd länge varit ett av de områden där det funnits brister. Detta visar bland annat Skolinspektionens granskningar. Skolinspektionens erfarenhet över tid visar att många skolor saknar ett tydligt och strukturerat arbetssätt kring särskilt stöd. Det kan saknas upparbetade samarbetsformer med elevhälsan och arbetsrutinerna är ofta inte kända av all personal. Detta medför, enligt Skolinspektionen, att det många gånger saknas dokumentation och beslut om åtgärdsprogram. Det handlar också om att elever inte får sina stödbehov tillgodosedda och att deras behov inte blir utredda. En av de vanligaste bristerna är att den utredning som åtgärderna grundar sig på inte är tillräckligt djup eller att den inte gjorts skyndsamt efter att elevens behov uppmärksammas.

Förslagets revideringar handlar bland annat om att förändra strukturen så att råden istället för att helt utgå från arbetsgången, det vill säga hur ett ärende kring särskilt stöd hanteras, ska vara mer uppdelade enligt styrkedjan, det vill säga de olika ansvarsnivåerna, huvudman – rektor – lärare. Vidare har vissa upprepningar tagits bort och delar av råden har sammanförts som har nära koppling till varandra. Skolverket har även valt att föreslå att elevhälsans del i arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram lyfts fram ytterligare i råden. Det finns också en ny rådspunkt om att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

Det finns förslag som syftar till att ge ytterligare vägledning kring arbetet med utredning kring särskilt stöd. Punkten kring att en utredning ska dokumenteras i två delar föreslås utgå utifrån bedömningen att det inte finns skäl att ge råd om hur en utredning bör dokumenteras på en så detaljerad nivå.

Allmänna råd som rör det systematiska kvalitetsarbetet föreslås utgå mot bakgrund av att det redan finns allmänna råd som särskilt avser systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet. Rektorns ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå berörs dock i kommentarerna.

I det aktuella arbetet har Skolverket även haft som ambition att korta ned de delar av den nuvarande publikationen som är inriktade på att informera skolans aktörer.

Sådan övergripande information om arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd bör i stället tas omhand i stödmaterial som ges ut av Skolverket.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och utbildningsnämnden. Utbildningsförvaltningen har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till översynen av de allmänna råden, delar bilden gällande utvecklingsområden och vad som behöver justeras. Stadsledningskontoret anser att det är bra med en ny struktur, att huvudmannens roll förtydligas och att råden är mer komprimerade och sammanfattande.

Att upprepningar har tagits bort kan vara bra men med tanke på bakgrundsbilden som beskrivs, att arbetet med särskilt stöd sedan länge har uppvisat olika brister, är det av stor vikt att skolorna får konkret och tydlig vägledning i arbetet för att lyckas. Stadsledningskontoret anser att det vore bra att ha kvar en illustration om gången i ett ärende om särskilt stöd, som i dagens allmänna råd. Det vore även bra med en tydlig visuell bild som tydliggör stödnivåerna från ledning och stimulans till särskilt stöd.

Det vore också önskvärt med en kort beskrivning eller resonemang om vad rektorn kan delegera i arbetet stöd förutom det som gäller åtgärdsprogrammet.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att lyfta fram ledning och stimulans och vad det innebär, men begreppet återkommer inte konsekvent i råden. Exempelvis bör rektors roll kring ledning och stimulans beskrivas i avsnittet *Rektors ledning av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd*. Likaså bör begreppet ledning och stimulans finnas med under avsnittet *Utforma lärmiljöer och uppmärksamma behov av stödinsatser* när det gäller att skapa miljöer som främjar elevers lärande, utveckling och hälsa.

Stadsledningskontoret anser att elevhälsans roll skulle kunna förtydligas i de skrivningar som handlar om lärares ansvar för extra anpassningar samt att betona vikten av att dokumentera dessa, inte minst i utvärderingssyfte.

Det framgår att *Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Det innebär att eleven ska ges stöd, även om hen når de kunskapskrav som minst ska uppnås*. Stadsledningskontoret anser att detta skulle kunna förtydligas när det gäller på vilket sätt och i vilken utsträckning skolan måste ge eleven stöd för att nå ett högre betygssteg.

Det framgår av remissen att åtgärdsprogram utgör ett beslut och därför faller utanför det sekretessreglerade området. Det vore bra med ett förtydligande gällande om hela åtgärdsprogrammet, utredningens innehåll och vilka åtgärder som ska vidtas är allmän handling.

Stadsledningskontoret vill betona vikten av att rektor aktivt möjliggör samverkan mellan lärare och elevhälsan och anser att denna skrivning skulle kunna vara något skarpare.

Stadsledningskontoret ställer sig positiv till att Skolverket har lagt till avsnittet 3. *Att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd* i förslaget. Stadsledningskontoret ser positivt på förtydligandet att om vårdnadshavare och skolan inte är överens om en utredning ska göras kan skolan som huvudregel ändå göra en pedagogisk utredning och därmed genomföra åtgärder som bedöms som nödvändiga. Dock

skulle det vara önskvärt med ett tillägg vad gäller elever i gymnasieskolan och om skolan utifrån elevens stigande ålder och mognad främst kan låta eleven själv styra över innehållet i åtgärdsprogrammet.

Stadsledningskontoret vill uppmärksamma att det finns risk för att det blir en viss sammanblandning av begrepp i skrivningen gällande social utredning. De begrepp som förekommer i andra sammanhang är social utredning, social kartläggning, social bedömning och skolsocial utredning. Stadsledningskontoret förordar begreppet skolsocial utredning, eftersom den annars kan förväxlas med socialtjänstens utredningar.

Stadsledningskontoret anser att råd nummer 2 under avsnittet 4. *Utforma lärmiljöer och uppmärksamma behov av stödinsatser* är något krångligt uttryckt och skulle kunna förenklas. Elevhälsans deltagande bör ingå i råd nummer 2 och 3 som handlar om utvärdering.

I avsnittet 5. *Utreda, följa upp och utvärdera behov av särskilt stöd* beskrivs under kommentarer begreppet kartläggning ganska grundligt, men stadsledningskontoret skulle önska ett förtydligande kring begreppet utredning och hur utredningen kan gå till samt hur begreppen förhåller sig till varandra. Vidare saknas ett tydligt råd, eller åtminstone en kommentarer, om att när utredningen är gjord ska det bedömas om eleven är i behov av särskilt stöd och i så fall ska ett åtgärdsprogram upprättas.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att konsekvenser av anpassad studiegång i grundskolan och reducerat program i gymnasieskolan samt de kommentarer som finns om detta lyfts fram under avsnittet 6. *Åtgärdsprogrammets utformning*. Det skulle dock vara bra med ett förtydligande kring vad som ska ingå i själva åtgärdsprogrammet. Det är inte helt tydligt vad som menas med att åtgärdsprogrammet endast ska innehålla den information om eleven som behövs för att adekvata stödåtgärder ska kunna vidtas. Det är visserligen bra att det är tydligt att den huvudsakliga informationen ska finnas i kartläggningen, men det vore bra med ett stöd som närmare tar upp vad åtgärdsprogrammet minst ska innehålla.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i tjänsteutlåtandet.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 20 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig positiv till översynen av de allmänna råden samt delar bilden gällande utvecklingsområden och vad som behöver justeras. Förvaltningen anser även att det är bra med en ny struktur, att huvudmannens roll förtydligas och att råden är mer komprimerade och sammanfattande.

Att upprepningar har tagits bort kan vara bra, men med tanke på bakgrundsbilden som beskrivs, att arbetet med särskilt stöd sedan länge har uppvisat olika brister, är det av stor vikt att skolorna får konkret och tydlig vägledning i arbetet för att lyckas. I detta syfte efterfrågar förvaltningen också att det fortfarande vore bra att ha med en illustration om gången i ett ärende om särskilt stöd, som finns i dagens allmänna råd. Vidare skulle det vara bra med en tydlig visuell bild som tydliggör stödnivåerna från ledning och stimulans till särskilt stöd.

Det vore också önskvärt med en kort beskrivning eller resonemang om vad rektorn kan delegera i arbetet med särskilt stöd förutom det som gäller åtgärdsprogrammet.

Synpunkter kopplade till vissa avsnitt med rubriker från förslaget:

Kort om ledning och stimulans, utformning av lärmiljöer och stödinsatser

Förvaltningen ställer sig positiv till att lyfta fram ledning och stimulans och vad det innebär men begreppet återkommer inte konsekvent i råden. Till exempel bör rektors roll kring ledning och stimulans beskrivas i avsnittet ”Rektors ledning av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd”. Likaså bör begreppet ledning och stimulans finnas med under

avsnittet ”Utforma lärmiljöer och uppmärksamma behov av stödinsatser” när det gäller att skapa miljöer som främjar elevers lärande, utveckling och hälsa.

Förvaltningen anser att elevhälsans roll skulle kunna förtydligas i de skrivningar som handlar om lärares ansvar för extra anpassningar samt att betona vikten av att dokumentera dessa, inte minst i utvärderingssyfte. Det är också viktigt att det framgår vem som ska dokumentera detta, elevhälsan, läraren eller båda.

Det framgår av detta stycke att ”Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Det innebär att eleven ska ges stöd, även om hen når de kunskapskrav som minst ska uppnås.” Förvaltningen anser att detta skulle kunna förtydligas när det gäller på vilket sätt och i vilken utsträckning skolan måste ge eleven stöd för att nå ett högre betygssteg.

Det framgår av remissen att åtgärdsprogram utgör ett beslut och därför faller utanför det sekretessreglerade området. Här skulle det vara bra med ett förtydligande gällande om hela åtgärdsprogrammet, utredningens innehåll och vilka åtgärder som ska vidtas är allmän offentlig handling.

Rektors ledning av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd

Det är ett bra avsnitt men förvaltningen vill betona vikten av att rektor aktivt möjliggör samverkan mellan lärare och elevhälsan och anser att denna skrivning skulle kunna vara något skarpare.

Att involvera elev och vårdnadshavare i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd

Förvaltningen ställer sig positiv till att Skolverket har lagt till detta avsnitt i förslaget som betonar vikten av att elev och vårdnadshavare involveras i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Det är bra att det förtydligas att om vårdnadshavare och skolan inte är överens om att en utredning ska göras kan skolan som huvudregel ändå göra en pedagogisk utredning och därmed genomföra åtgärder som bedöms som nödvändiga. Dock skulle det vara önskvärt med ett tillägg vad gäller elever i gymnasieskolan och om skolan utifrån elevens stigande ålder och mognad främst kan låta eleven själv styra över innehållet i åtgärdsprogrammet.

Förvaltningen skulle vilja skicka med att det finns risk för att det blir en viss sammanblandning av begrepp i skrivningen gällande social utredning. De begrepp som förekommer i olika andra sammanhang är social utredning, social kartläggning, social bedömning och skolsocial utredning. Förvaltningen förordar begreppet *skolsocial utredning* eftersom den annars kan förväxlas med socialtjänstens utredningar. De olika begreppen skulle kunna ses över.

Utforma lärmiljöer och uppmärksamma behov av stödinsatser

Råd nummer 2 anser förvaltningen är något krångligt uttryckt, det skulle kunna förenklas. Vidare anser förvaltningen att elevhälsans deltagande även bör stå med vid råd nummer 2 och 3 som handlar om utvärdering.

Utreda, följa upp och utvärdera behov av särskilt stöd.

I detta avsnitt beskrivs under kommentarer begreppet *kartläggning* ganska grundligt, men förvaltningen skulle önska ett förtydligande kring begreppet *utredning* och hur utredningen kan gå till samt hur begreppen förhåller sig till varandra. Vidare uppfattar förvaltningen det som att ett tydligt råd saknas, eller i alla fall en kommentar, om att när utredningen är gjord ska det bedömas om eleven är i behov av särskilt stöd och i så fall ska ett åtgärdsprogram utarbetas.

Åtgärdsprogrammets utformning

Förvaltningen tycker att det är bra att detta avsnitt lyfter fram konsekvenser av anpassad studiegång i grundskolan och reducerat program i gymnasieskolan samt de kommentarer som finns om detta. Dock skulle det vara bra med ett förtydligande kring vad som ska ingå i själva åtgärdsprogrammet. Det är inte helt tydligt vad som menas med att åtgärdsprogrammet endast ska innehålla den information om eleven som behövs för att adekvata stödåtgärder ska kunna vidtas. Det är i och för sig bra att det är tydligt att den huvudsakliga informationen ska finnas

i kartläggningen men det vore bra med ett stöd som närmare tar upp vad åtgärdsprogrammet minst ska innehålla.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys
Av Skolverkets remiss framgår att de har gjort en analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet och för barn och barns rättigheter. Därmed gör inte förvaltningen en egen analys av detta.