

Ärende ANM 2015/1866 **handling** 37
Handläggare Carolina Stiwenius

Anne Frödeen
Hebbes gränd 15
131 61 Nacka

Nacka kommun
Utbildningsnämnden
131 81 Nacka

Tillsyn avseende diskrimineringsförbudet för utbildningsanordnare

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har granskat om Nacka kommun som huvudman för Eklidens skola har vidtagit skäligen åtgärder för att en elev med funktionsnedsättning ska komma i en jämförbar situation med övriga elever på skolan.

DO:s beslut

DO bedömer att Nacka kommun har vidtagit skäligen åtgärder för att sätta eleven i jämförbar situation med övriga elever under den granskade perioden. DO bedömer därmed att Nacka kommun inte har utsatt eleven för diskriminering i form av bristande tillgänglighet enligt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567), DL. DO avslutar ärendet.

Om ärendet

Bakgrund till DO:s beslut att inleda tillsyn

Den 23 september 2015 gjorde Anne Frödeen en anmälan till DO. I anmälan uppgavs att hennes dotter (nedan eleven) blivit diskriminerad av Nacka kommun genom att kommunen inte vidtagit tillräckliga åtgärder vid Eklidens skola för att eleven skulle komma i jämförbar situation med elever utan hennes funktionsnedsättning. Anmälaren har lämnat i huvudsak följande uppgifter.

Eleven har genom hela sin skolgång haft hög frånvaro på grund av infektioner och migrän. Hon diagnostiserades i september 2015 med dyslexi, vilket innebär svårigheter som aldrig uppmärksammats av skolan. Enkla skoluppgifter gör henne överväldigad och hon har svårt att organisera och strukturera. Hon glömmet instruktioner och verkar förstå saker i skolan, men klarar det inte hemma sedan.

Frånvaron beror också på att skolsituationen inte anpassats så att eleven kunnat ta igen undervisning eller känt ett sammanhang. Hon har därför inte kunna hänga med och har blivit stressad när hon tappat kontrollen över skolarbetet.

Problemet har inte varit undervisning i helklass, utan bristande stöd vad gäller organisation och struktur samt bristande undervisning. Eleven har kommit tillbaka till skolan och ibland inte vetat vilken bok de läst, eller exempelvis i SO vilket ämne som varit aktuellt. Hon har förväntats göra inlämningar och läxor hon inte vetat om och hon har i princip aldrig fått sammanfattningar av undervisande lärare. Det ökade hennes stress. Den stress som infektionerna och missade skolgången medfört har bland annat orsakat huvudvärk och ytterligare frånvaro. Skolan har varit av uppfattningen att för mycket information ökar stress, snarare än minskar den. Därför har skolan inte velat överbelasta eleven, trots att hon själv efterfrågat information för att kunna prioritera.

I årskurs åtta, höstterminen 2014, fick eleven fyra godkända betyg. Då lade skolan ut många ämnen på distans, varför eleven blev isolerad och utesluten ur klassen. Efter att Skolinspektionen utfärdat ett föreläggande med svarsdatum den 26 augusti 2015 finns skriftliga planer som dock inte genomförs. Vid tidpunkten för anmälan var elevens frånvaro cirka 75 procent. Skolan har talat med läkare och psykolog. Psykologen har på grund av elevens svårigheter förordat specialpedagogiskt stöd. Trots detta har inte, såvitt vårdnadshavarna vetat, någon specialpedagog utrett eller bedömt eleven. Vid undervisning är det tydligt att eleven kan prestera. Skolan har inte utrett varför hennes frånvaro är hög och vad till exempel stress och huvudvärk kan böttna i, det vill säga om det skulle hjälpa med förändringar i skolsituationen.

I början av höstterminen 2015 läste eleven sju ämnen på distans, där föräldrarna hjälpte till med stöd. Senare flyttades fler ämnen över till distansundervisning. Frånvaron på grund av infektioner var hög och svår att åtgärda, men anmälaren tror att genom anpassningar och information samt flexibelt särskilt stöd skulle närvaron ökat. Det finns läkarintyg som styrker en beräknad frånvaro på cirka 50procent, vilket skolan har känt till i flera år.

Eleven skulle ha behövt hjälp med organisation och struktur samt dessutom troligen varit betjänt av att träffa mentorn varje vecka. Med tanke på frånvaron behövdes flera alternativa tider för detta. Elevens handledare vid Eklidens skola har aldrig frågat hur det går med distansstudierna. Det förekom ingen uppföljning, utan skolan nöjde sig med att konstatera att meritpoängen blev hög. Under 2016 erbjöd Eklidens skola inget konkret stöd för organisering av distansstudierna. Eleven skulle inte klarat studierna utan vårdnadshavarnas hjälp, därför har de fått gå ner mycket i arbetstid. Eleven har till slut klarat kunskapskraven med lätthet och lyckats höja sitt meritvärde så mycket att hon kan välja gymnasieskola och program efter önskan. Men det har inte varit en ideal skolgång då hon saknat socialt sammanhang och en fungerande vardag.

Skolan har hela tiden talat om att reducera antalet ämnen som enda sätt att minska studiebördan. Det finns andra sätt som att minimera vissa moment, ta bort kursdelar där målen uppnåtts samt ge ett organisatoriskt stöd.

Vårdnadshavarnas tanke var att eleven skulle kunna delta i undervisningen på Eklidens skola i SO- och NO-ämnena, men rent praktiskt läsa ämnena och bli betygssatt på Sofia distans. Med lite samordning borde det ha varit genomförbart. Eleven kände dock redan under vårterminen 2015 att hon saknade tillhörighet i klassen mer och mer.

Skolinspektionen grundade sitt beslut att avskriva ärendet på vissa åtgärder som huvudmannen angett. Dessa åtgärder hade ännu inte verkställts i maj 2016. Eleven går från och med höstterminen 2016 på gymnasiet.

Utredningen i ärendet

Beslut från andra myndigheter

Skolväsendets överklagandenämnd fattade den 23 juni 2015 beslut avseende åtgärdsprogram beslutat den 24 mars 2015 vid Eklidens skola. Överklagandenämnden upphävde beslutet och återförvisade ärendet till rektor vid Eklidens skola för ny prövning med följande bedömning. Fokus i skolans utredning har legat på hur eleven skulle få högre närvaro och hur hon ska avlastas. Det har dock saknats en kartläggning av elevens svårigheter i skolan och en beskrivning av hennes hela skolsituation. Det är vidare inte tydligt vilka pedagogiska bedömningar som skolan gjort ifråga om hennes behov av särskilt stöd. Inte heller framgår vilka åtgärder som tidigare har prövats eller avvägts innan rektor fattade beslut om stöd i form av distansundervisning och anpassad studiegång. Det finns således inte tillräckligt underlag för att kunna bedöma vilket stöd eleven behövde för att nå upp till kunskapskraven och om de särskilda stödåtgärder som hade beslutats för henne var adekvata. Det går därmed inte att utifrån utredningen i ärendet bedöma elevens behov av särskilt stöd. Vidare påtalade Överklagandenämnden följande. Anpassad studiegång ska ses som en sista utväg då andra stödåtgärder inte gett resultat. Skolan har i det aktuella fallet inte redogjort för vilket särskilt stöd som tidigare prövats eller övervägts för att minska elevens arbetsbelastning. Rektor har därmed inte heller visat att ett beslut om anpassad studiegång är befogat. Beslutet om anpassad studiegång ska därför upphävas. Avseende distansstudier saknas i dagsläget reglering av denna typ av undervisning som stödåtgärd för elever som av medicinska eller psykosociala skäl inte kan delta i skolundervisningen. Överklagandenämnden noterar att det för närvarande inte finns något stöd i gällande rätt för att genom bestämmelserna om särskilt stöd erbjuda en elev undervisning på distans.

Skolinspektionen förelade i beslut den 26 juni 2015 Nacka kommun att senast den 26 augusti 2015 vidta åtgärder för att se till att rektorn vid Eklidens skola skyndsamt utreder elevens stödbehov och redovisar åtgärdsprogram.

Skolinspektionen gjorde bland annat följande bedömning. Trots elevens omfattande sjukfrånvaro har det tagit lång tid innan ett åtgärdsprogram har utarbetats, och då utan en föregående pedagogisk kartläggning och bedömning av eleven i alla ämnen och vilka adekvata stödinsatser som eleven har behov av och som därefter dokumenterats i ett åtgärdsprogram. Eklidens skola har därmed inte tagit det helhetsgrepp som krävts avseende elevens skolsituation

och gjort en mer samlad och grundligare utredning av elevens stödbehov under läsåret 2013/14 och fram till november 2014. Utgångspunkten är att en elev ska ha sin undervisning i sin hemskolas lokaler under lärares ledning.

Skolinspektionen kan konstatera att i förevarande fall har undervisningen i stora delar sedan november 2014 inte genomförts under lärares ledning. Mot denna bakgrund bedömde Skolinspektionen att rektorn vid Eklidens skola och Nacka kommun inte hade följt skolförfattningarna avseende elevens rätt till särskilt stöd.

Skolinspektionen har i beslut den 26 oktober 2015 vid uppföljning av föreläggande den 26 juni 2015 angett följande. Enligt anmälarna har rektorn för Eklidens skola planerat för elevens undervisning höstterminen 2015, men det har hittills inte fungerat organisatoriskt. Enligt huvudmannen har en planering gjorts för elevens undervisning och skolan har organiserat ett omfattande stöd till eleven för att kompensera för hennes frånvaro. Mot bakgrund av uppgifterna i bedömer Skolinspektionen att Nacka kommun vidtagit sådana åtgärder att uppföljningen av ärendet kan avslutas.

Yttranden från Nacka kommun

DO har begärt yttranden från Nacka kommun samt inhämtat yttranden och dokumentation som Nacka kommun gett in till Skolinspektionen. I dessa har Nacka kommun uppgett i huvudsak följande.

Eleven kunde söka till gymnasieskolan höstterminen 2016 med behörighet i alla ämnen samt med ett högt meritvärde. Under vårterminen 2016 har handledaren kontaktat eleven varje måndag för att stämma av elevens vecka och förväntade närvaro. Elevens närvaro har inte förbättrats men elevens resultat har varit höga med tanke på elevens låga närvaro i skolan. Distansundervisning har möjliggjort för eleven att genomföra sitt skolarbete även när hon varit så sjuk att hon inte kunnat komma till skolan.

Under 2015 hade eleven en studiesituation som byggde på distansundervisning hos Sofia Distans tillsammans med undervisning på Eklidens skola för att möjliggöra studier i samtliga ämnen och ett socialt sammanhang. Under höstterminen 2015 utökades elevens distansundervisning i samråd med vårdnadshavarna eftersom eleven fick väldigt goda studieresultat hos Sofia Distans. Under vårterminen 2016 läste eleven enbart bild och slöjd på Eklidens skola.

Eleven har alltid haft möjlighet att delta i skolans ordinarie lektioner och lärare har suttit beredda att ge undervisning via Skype eller i biblioteket. Eleven har utnyttjat detta i viss mån. Det återkommande problemet har varit att hon insjuknat med kort varsel och att det då har varit svårt att organisera om stödtillfällen och i förlängningen skapa en strukturerad undervisning. Nacka kommuns bedömning är att den bästa lösningen utifrån elevens hälsosituation har erbjudits och eleven hade kunnat klara utbildningen även utan vårdnadshavarnas stöd.

Beträffande elevens sociala inkludering erbjöd skolan kuratorskontakt för att göra det enklare för eleven att närvara i skolan trots den omfattande frånvaron, men detta avböjdes. Lärarna har även vid ett flertal tillfällen talat med klassen om att bemöta eleven på ett bra sätt när hon kom till skolan.

Rektor vid Eklidens skola upprättade den 18 augusti 2015 ett åtgärdsprogram där följande åtgärder anges.

- Eleven läser SO- och NO-ämnena på Sofia Distans och övriga ämnen på Eklidens skola men med stöd i NO på Eklidens skola.
- Tre fasta tider i veckan för stödundervisning i ämnena SO, NO och svenska. Om eleven inte orkar komma till skolan men orkar studera hemma blir eleven undervisad i hemmet.
- Eleven läser inte spanska. Istället får hon stödundervisning på språkvalstiden två gånger i veckan.
- Eleven tenterar av engelskan i början av höstterminen för att minska antalet ämnen.
- De ämnen eleven läser på Eklidens skola anpassas efter behov till elevens aktuella situation. Det kan innebära hemuppgifter, extralektioner, gå in i annan undervisningsgrupp etc.
- De undervisningstillfällen som genomförts med Eklidens skola registreras varje vecka så att all undervisning kan genomföras.
- Alla ämnen ska ha en läsårsplanering vid skolstart som inkluderar ämnesområden och preliminära veckor dessa läses. Inför varje vecka fredagen veckan innan eller måndag samma vecka finns innehållet på nästa veckas lektioner tillgängligt. Denna information nås av både eleven och hennes föräldrar.
- I de ämnen eleven önskar får hon tillgång till extra läromedel att ha i hemmet.
- Skolmöten genomförs en gång per månad med elev, föräldrar och berörd personal. Om eleven är sjuk bokas tiden om.

Rättslig reglering på området

Enligt 2 kap. 5 § DL är diskriminering förbjuden inom utbildningsområdet.

Enligt 1 kap. 4 § DL är bristande tillgänglighet en form av diskriminering. Med bristande tillgänglighet menas att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att skäliga åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. Skäligheten ska bedömas utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse.

Enligt 3 kap. 10 § skollagen (2010:800) ska det särskilda stödet för en elev i grundskolan ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

DO:s bedömning

DO:s utredning avser tiden efter den 1 januari 2015, då bestämmelsen om diskriminering i form av bristande tillgänglighet trädde i kraft.

Som utbildningsanordnare är Nacka kommun skyldig att vidta skäliga åtgärder för att eleven ska komma i en jämförbar situation med elever utan hennes funktionsnedsättning. Skälighetsbedömningen ska göras utifrån de krav på tillgänglighet som finns i annan lag och författning. Med utgångspunkt i skollagens regler om stöd till elever som riskerar att inte nå upp till kunskapskraven kan långtgående krav ställas på utbildningsanordnare att komma tillrätta med bristande tillgänglighet (se prop. 2013/14:198 s. 79).

Av utredningen framgår att elevens funktionsnedsättningar medför dels en hög frånvaro, dels behov av vissa anpassningar av studiematerial och studiemiljö i form av exempelvis hjälp med information och struktur.

Inledningsvis konstaterar DO att anmälaren och utbildningsanordnaren har olika uppfattningar om vad som varit den främsta orsaken till elevens svårigheter att uppnå kunskapskraven. Nacka kommun menar att elevens höga frånvaro har utgjort det väsentliga problemet och att orsakerna till den inte har varit möjlig för skolan att påverka. Anmälaren menar att bristande stöd kan ha varit en viktig orsak till elevens frånvaro.

DO bedömer att den bristande utredning om elevens behov, som Skolinspektionen och Skolväsendets Överklagandenämnd konstaterat, har bidragit till svårigheten att nå en gemensam bild av elevens behov. DO anser också att utbildningsanordnarens brist i detta hänseende har medfört en risk för att adekvata åtgärder inte vidtas och att eleven därigenom riskerat att diskrimineras genom bristande tillgänglighet under perioden från och med den 1 januari 2015 till och med den 26 juni 2015.

I åtgärdsprogram den 18 augusti 2015 har rektor beslutat om en rad åtgärder, vilka framstår som ändamålsenliga och tillräckliga för att eleven ska nå kunskapskraven. Anmälaren menar dock att beslutade åtgärder i betydande utsträckning inte genomförts i praktiken.

DO konstaterar oaktat detta att eleven under den aktuella perioden har uppnått kunskapskraven med gott resultat. Anmälaren har uppgett att detta inte varit en följd av lyckade insatser från skolans håll, utan ett resultat av att elevens föräldrar har kompenserat för bristande åtgärder bland annat genom att undervisa eleven i hemmet. Detta har tillbakavisats av Nacka kommun, som menat att vidtagna åtgärder hade varit tillräckliga även utan vårdnadshavarnas stöd. DO:s utredning har inte kunnat klarlägga i vilken utsträckning skolans respektive föräldrarnas insatser har bidragit till att eleven uppnått kunskapskraven. DO finner dock anledning att betona vikten av regelbundna uppföljningar där utbildningsanordnaren utvärderar i vilken utsträckning planerade åtgärder i praktiken genomförts samt om åtgärderna ifråga är tillräckliga på ett sätt som medför att eleven når kunskapskraven även utan omfattande studiehjälp från hemmet.

Vidare har framgått att de lösningar som Nacka kommun genomfört för att möjliggöra undervisning av eleven har inneburit att hon till stor del gått miste om det sociala sammanhanget i skolan och att hon har upplevt detta som mycket jobbigt. DO vill betona att tillgänglighet ska åstadkommas på ett så inkluderande sätt som möjligt för att den enskilde ska komma i jämförbar situation (se prop. 2013/14:198 s. 72). Utifrån denna aspekt och de bedömningar som Skolinspektionen och Skolväsendets Överklagandenämnd har gjort avseende distansundervisning och anpassad studiegång anser DO att Nacka kommun borde ha övervägt och provat mindre ingripande tillgänglighetsskapande åtgärder. Vårdnadshavarna och utbildningsanordnaren har dock varit överens om nödvändigheten att i viss utsträckning genomföra undervisning på distans för eleven.

I bedömningen av vilka åtgärder som får anses skäligen ska även vägas in bland annat de ekonomiska och praktiska förutsättningarna hos verksamhetsutövaren. Det råder osäkerhet kring i vilken mån åtgärder från utbildningsanordnarens sida hade kunnat minska den frånvaro som uppstått till följd av elevens somatiska sjukdomsbild. Det inverkar enligt DO:s mening på Nacka kommuns praktiska möjligheter att vidta tillräckliga åtgärder för tillgänglighet, vilket får beaktas i skälighetsbedömningen. Även lärarnas möjligheter till flexibilitet i schemat i förhållande till övrig undervisning får beaktas i detta sammanhang.

Mot denna bakgrund bedömer DO sammantaget att de åtgärder Nacka kommun har vidtagit får anses ha varit skäligen för att sätta eleven i jämförbar situation med övriga elever under den granskade perioden. DO:s utredning visar mot denna bakgrund inte att Nacka kommun har utsatt eleven för diskriminering enligt 2 kap. 5 § DL. DO avslutar ärendet.

Beslut i detta ärende har fattats av Rickard Appelberg efter föredragning och förslag från Carolina Stiwenius.

Detta beslut går inte att överklaga. De bedömningar som DO gör i beslut är inte juridiskt bindande och beslutet påverkar inte enskildas möjligheter att själva väcka talan om diskrimineringsersättning i tingsrätt.



Rickard Appelberg
Enhetschef, rättsenhet samhällsliv och utbildningsväsende