

Utbildningsnämnden

Politikerinitiativ - Inventering av en jämlik kunskapsskola för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF)

Politikerinitiativ den 6 december 2018 av Espen Bjordal (S).

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden noterar skrivelsens redogörelse för de statliga styrdokumenterna samt utbildningsenhetens pågående arbete och förklarar med den noteringen politikerinitiativet färdigbehandlat.

Sammanfattning

I politikerinitiativet av Espen Bjordal (S) föreslås att utbildningsenheten får i uppdrag att sammanställa och analysera det arbete som görs för barn i Nacka som har neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) i syfte att ge en samlad bild av kvaliteten i verksamheten. Vidare föreslås att genomlysningen också ska inkludera en redogörelse för vad de statliga styrdokumenterna anger och uppdraget enligt skollagen.

I tjänsteskrivelsen görs en redogörelse för de statliga styrdokumenterna och uppdraget enligt skollagen. En sammanställning görs också av de analyser som utbildningsenheten nyligen avrapporterat till nämnden, liksom vad som görs inom ramen för den ordinarie verksamheten och som – utifrån utbildningsnämndens ansvarsområden – bidrar till att barn och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, liksom alla andra barn och elever i Nacka, ges förutsättningar att nå målen för utbildningen och att utvecklas så långt möjligt, i enlighet med skollagens krav. Mot denna bakgrund föreslås att nämnden noterar skrivelsens redogörelser och därmed förklarar politikerinitiativet färdigbehandlat.

Ärendet

Bakgrund

I politikerinitiativet av Espen Bjordal (S) föreslås att utbildningsenheten får i uppdrag att sammanställa och analysera det arbete som görs för barn i Nacka som har neuropsykiatrisk funktionsnedsättning (NPF) i syfte att ge en samlad bild av kvaliteten i verksamheten.



Vidare föreslås att genomlysningen också ska inkludera en redogörelse för vad de statliga styrdokumenterna anger och uppdraget enligt skollagen.

De statliga styrdokumenterna och uppdraget enligt skollagen

Av skollagen (2010:800) framgår i kap 3 uppdraget kring barns och elevers lärande och regler kring extra anpassningar och särskilt stöd:

- Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt möjligt enligt utbildningens mål. 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. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap 2§).
- Om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (3 kap 5§). Om det inte är tillräckligt med extra anpassningar ska rektor se till att elevens behov av stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd (3 kap 7§).
- Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd, där elevens behov av särskilt stöd, hur det ska ges samt hur insatserna sedan ska följas upp och utvärderas ska framgå. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektor (3 kap 9§).
- Det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap 10§).
- Särskilt stöd får ges istället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av skollagen eller annan författning (3 kap 7§). Om det finns särskilda skäl, får särskilt stöd innebära att det ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör (3 kap 11§). Om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får det särskilda stödet innebära avvikelser från timplanen samt från de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen. En sådan anpassad studiegång ska utformas så att eleven så långt möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program (3 kap 12§).



- Rektorn och förskolechefen beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap 10§).

Av skollagen framgår i kap 2 att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2kap 8b). I Nacka görs detta för grundskolan genom likvärdighetsgarantin, som består av ett särskilt strukturbelopp och av tilläggsbelopp. En del av tilläggsbeloppet är den så kallade individresursen som skolor kan ansöka om för en elev som har extraordinära behov av stöd. Skolor kan erhålla individresursen efter beslut av resurssamordnare på utbildningsenheten, om det efter en individuell prövning finns grund för det. Det är inte förenligt med skollagen att besluta om sådan individresurs enbart på basis av att en elev har en viss diagnos. Finansiering av särskilt stöd, som inte innebär extraordinära insatser, sker inom ramen för den skolcheck som är lika för alla elever. Finansiering sker på lika villkor oberoende av om verksamhetens huvudman är kommunal eller fristående. Specifika bestämmelser gällande finansieringen finns i skollagens respektive skolformskapitel samt i grund- respektive gymnasieförordningarna.

Skollagen anger också att det är förskolechef respektive rektor som beslutar om sin enhets inre organisation och som ansvarar för att fördela resurserna inom enheten efter barnens och elevernas förutsättningar och behov (2 kap 10§).

Sammanfattning av utbildningsenhetens uppföljning och utvärdering inom området

Utbildningsenhetens uppföljning och utvärdering av förskolor och skolor, som sker på uppdrag av utbildningsnämnden, grundar sig på en mångfald av underlag, som alla är viktiga pusselbitar för att följa upp att barn och elever möts av verksamhet av god kvalitet. Underlaget ligger bland annat till grund för utbildningsenhetens dialoger och samtal med såväl förskolechefer, rektorer som huvudmän verksamma i Nacka. Statistik som samlas in publiceras i Jämföraren, på kommunens webbplats. Resultaten av utbildningsenhetens uppföljningar och utvärderingar redovisas till utbildningsnämnden i enlighet med den av nämnden beslutade utvärderingsplanen.

Utbildningsenhetens årliga resultatdialoger med grundskolans rektorer utgår från elevernas resultat i olika avseenden, vilket ger möjlighet till dialog med samtliga skolledningar om läget och åtgärder för att alla elever ska nå utbildningens mål och utvecklas så långt möjligt. Likaså ger utbildningsenhetens kvalitetssamtal med verksamhetsledning respektive huvudmän för förskolor och skolor möjlighet till dialog kring detta.

I de resultatdialoger med rektorer i skolor med årskurs nio som planeras för 2019 föreslår utbildningsenheten att fokus ska vara på elever med låga resultat och i kvalitetssamtalen på bland annat individanpassning (UBN 2019/11). Sådana dialoger och samtal syftar dock inte till att pricka av att vissa specifika åtgärder vidtas från skolans eller huvudmannens sida för



elever med eller utan en neuropsykiatrisk diagnos, eftersom det inte är utbildningsnämndens roll att utöva tillsyn. Det finns också skäl att påpeka i det här sammanhanget att det inte finns specifika insatser som alltid kan sägas vara optimala för elever med olika diagnoser och som kan ses som tillräckliga att genomföra för en skola. För att varje elev ska ges förutsättningar att klara utbildningens mål och nå så långt möjligt är det snarare förmåga till varierande arbetssätt och ett kontinuerligt utvecklingsarbete utifrån de behov som finns hos skolans egna elever och som varierar över tid som är viktigt. Det i sin tur kräver att ledningen har en systematisk uppföljning av elevernas resultat.

Resultatdialoger och kvalitetssamtal bygger istället på att den för eleverna ansvariga ledningen eller huvudmannen får möjlighet att, utifrån underlag och frågeställningar som utbildningsenheten bidrar med och som ofta lyfter fram förändringar över tid eller jämförelser med andra skolor, analysera elevernas måluppfyllelse och utveckling, utifrån de insatser som genomförs och planeras för att eleverna ska ha adekvata förutsättningar.

Inom ramen för utbildningsenhetens verksamhet följer också resurssamordnarna upp beslut om individresurs för barn och elever. Den uppföljningen riktas alltså enbart till de fall när förskola och skola har bedömt att ett barn eller en elev har extraordinära stödbehov.

Förra året redovisade utbildningsenheten därtill en särskild uppföljning av grundskolors insatser för elever med omfattande behov av stöd, som genomfördes 2017 (UBN 2018/41) samt en kartläggning av elevhälsans arbete genomförd 2018 (UBN 2018/184).

Den sammantagna bilden av de särskilda studier som genomförts är att arbetet med extraordinära behov av stöd fungerar väl i Nackas skolor, men att det förekommer enskilda fall då elevens svårigheter är så komplexa att skolans insatser inte fungerar. Habiliteringen kan då stödja skolan i utformning av olika slags stöd till eleven.

Det pågår också en långsiktig uppföljning av två årskullar barn som fått beslut om individresurs i förskolan genom att utbildningsenhetens resurssamordnare följer upp deras resultat genom grundskoletiden (UBN 2014/163).

Utbildningsenhetens bedömning

Enligt utbildningsenhetens bedömning omfattar enhetens reguljära arbete, inom ramen för det ansvar som utbildningsnämnden har i Nackas styrmodell, redan på ett tillfredsställande upp barn och elever med olika bakgrund och förutsättningar. Utbildningsenhetens generella uppföljning och utvärdering läggs upp på samma sätt för alla verksamheter i Nacka och omfattar såväl de fristående som de kommunala verksamheterna i Nacka. Enheten utvecklar också underlag för dialoger med såväl cheferna som huvudmännen för att på olika sätt fånga elevers måluppfyllelse, utveckling och verksamheternas kvalitet. Det görs på sätt som månar om att underlaget ska vara användbart inte bara i utvärderingssyfte utan också för verksamheterna i deras ständiga arbete med att utveckla kvaliteten. Detta arbetssätt bidrar till det som i politikerinitiativet lyfts fram som viktigt – fokus på tidiga insatser och att skolan ska ge alla elever förutsättningar att nå målen och utvecklas så långt möjligt. Det



driver på för att kvaliteten ska öka och för att bidra till en likvärdig skola, där vi bland annat har sett att spridningen i resultat mellan skolorna i Nacka har minskat över tid, samtidigt som lägstanivån är hög i jämförelse med nationella resultat.

En viktig del i att nå framgång med en likvärdig skola där måluppfyllelsen är hög för alla elever, oavsett om man har en diagnos eller inte, krävs att varje del i ansvarskedjan för barnen och elevernas utbildning sköter sin del och att denna ansvarsfördelning inte görs otydlig. Enligt den rådande ansvarsfördelningen i Nacka är kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU) huvudman för de kommunala förskolorna och skolorna. Det är, som också påpekas i politikerinitiativet, huvudmannen som ytterst är ansvarig för verksamheternas olika insatser och för att nödvändig kompetens finns utifrån de behov som barnen och eleverna i verksamheten har och som varierar över tid. Rektor ansvarar, på uppdrag från staten, för den inre organisationen på skolan, för att utreda stödinsatser och besluta om åtgärdsprogram och för att resurser fördelas inom skolan utifrån elevernas behov och förutsättningar för att nämna några exempel. Huvudmannen – som för de kommunala skolorna i Nacka motsvaras av kommunstyrelsens verksamhetsutskott (KSVU), ansvarar på olika sätt för att ge rektorerna förutsättningar att klara uppdraget. Staten ansvarar genom Skolinspektionen för att utöva tillsyn över skolorna. För att säkerställa att det finns tillgång till utbildade speciallärare, specialpedagoger och legitimerade lärare. Hemkommunen, det vill säga utbildningsnämnden, ansvarar för att finansiera barns och elevers utbildning i förskola och skola på lika villkor oavsett om ansvarig huvudman är kommunal eller fristående.

För att kunna sammanställa och analysera det arbete som görs i Nacka specifikt för barn som har neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, utöver det som redan sker inom ramen för det ordinarie uppdrag som utbildningsenheten har genom utbildningsnämndens ansvarsområden, behövs insamling och registrering av barns och elevers diagnoser på ett sätt som utbildningsenheten ser som problematiskt, eftersom det är känsliga personuppgifter. Mervärdet av vad resultatet av en sådan insamling kan ge, utöver det som redan är känt genom utbildningsenhetens ordinarie verksamhet, bedöms vara litet.

Om en sådan uppföljning skulle ske utan central insamling av barns diagnoser handlar det om riktade frågor till rektorer och eventuellt huvudmän om t ex behovet av kompetensutveckling inom området och bedömningar av insatserna för just dessa elever. Detta liknar dock i hög utsträckning de särskilda studier som redogjorts för i utbildningsnämnden i mars och november 2018.

Fokus på enbart elever med NPF-diagnoser riskerar också att dölja komplexiteten mellan insatser i verksamheterna utifrån elevers olika behov. Det är elevernas individuella behov som är det avgörande, inte diagnosen i sig. Två elever med en och samma diagnos behöver nödvändigtvis inte samma insatser. Beslut om individresurs måste baseras på individuella bedömningar av behoven. Det är inte förenligt med skollagen att basera sådana beslut på huruvida det finns en viss konstaterad diagnos eller inte.



En uppföljning som enbart fokuserar på elever med en NPF-diagnos riskerar också leda till att för lite vikt läggs vid elever som av andra orsaker är i behov av stöd för att klara skolan. Det är elevernas resultat och risken för att inte uppnå utbildningens mål som därför bör vara det centrala, inte huruvida en viss typ av diagnos har konstaterats eller inte.

Utbildningsenhetens sammantagna bedömning är därför att syftet med politikerinitiativet – att säkerställa en likvärdig skola för elever med NPF-diagnos – uppnås inom ramen för utbildningsenhetens ordinarie verksamhet inom ramen för det ansvarsområde som faller under utbildningsnämnden.

Ekonomiska konsekvenser

I tjänsteskrivelsen lämnas inga förslag med ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

I tjänsteskrivelsen lämnas inga förslag med konsekvenser för barn.

Bilagor

Bilaga 1: Politikerinitiativ den 6 december 2018 av Espen Bjordal (S).

Lotta Valentin
Enhetschef
Utbildningsenheten

Åsa Arnell
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten