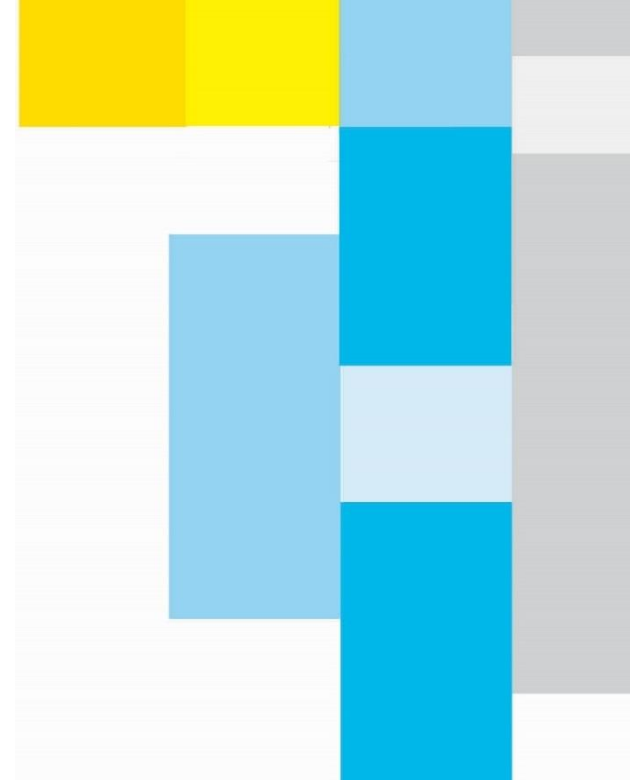
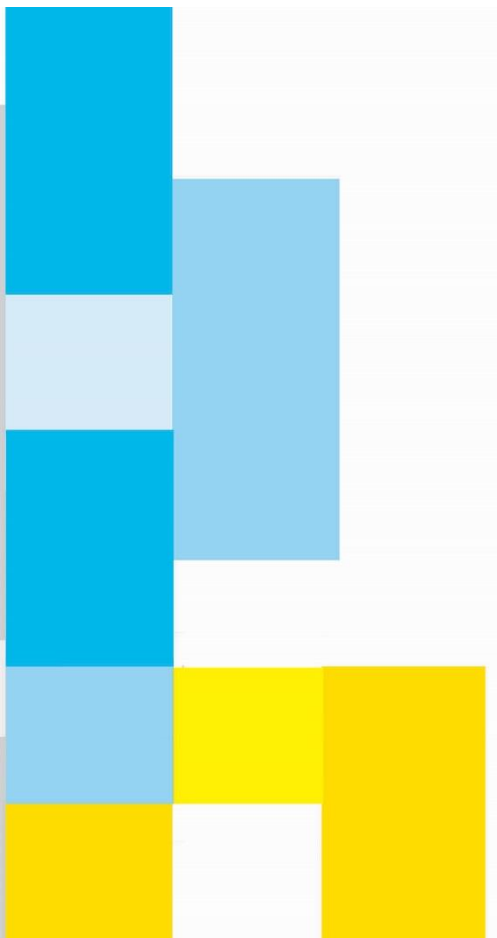


Publiceringsår 2017



HVB-placerade elevers utbildning i kommunala grundskolor





Riktad tillsyn 2017

Diarienummer: 400-2015:6587

Foto: Scandinavian bildbyrå

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	8
Den riktade tillsynens resultat	9
Hur ser skolmottagandet ut för HVB-placerade elever?.....	9
Undervisningen sker inte alltid med personal som är anställd av huvudmannen	10
Utbildningen anpassas sällan till elevernas behov.....	11
Vilken betydelse har placering på HVB för elevens utbildning?.....	17
Avslutande diskussion	19
Bakgrund, syfte och frågeställningar	22
Metod och genomförande	27
Referenser	28
Bilagor	30
Bilaga 1	30
Bilaga 2	32
Bilaga 3	33

Förord

Skolinspektionen har tillsynsansvar över förskoleverksamhet, fritidshem, skola och vuxenutbildning. Det betyder att myndigheten granskar att huvudmännen och skolorna följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Skolinspektionen har också i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Kvalitetsgranskning innebär en systematisk undersökning av kvaliteten inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkt och mål är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning och kunskaper i en stimulerande och trygg miljö.

Skolinspektionen har i denna tillsyn granskat om elever placerade på hem för vård eller boende (så kallade HVB) får sin rätt till utbildning i kommunala grundskolor tillgodosedd. Skolinspektionen har vidare granskat om eleverna får en behovsanpassad utbildning i de kommunala grundskolor de blivit mottagna i. Tillsynen genomfördes under 2016 då gruppen elever vid HVB dominerades av barn och ungdomar vars skäl till placering var att de var nyanlända till Sverige och saknade vårdnadshavare i landet.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade skolenheterna, dels i denna övergripande rapport. Iakttagelserna och slutsatserna från besöken gäller verksamhet hos de granskade skolenheterna och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka skolenheter som granskats framgår i bilaga.

Projektledare för tillsynen har varit Kristian Hansson. Rapportförfattare har varit Kristian Hansson och Marcus Rönnegård.

Helén Ängmo
Generaldirektör

Elisabeth Wikén
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildning är viktigt för alla elever, men särskilt viktigt för de som av olika skäl lever i utsatthet. Ett exempel på elever med förhöjd risk att leva i utsatthet är de som placerats vid ett hem för vård eller boende (HVB). Med HVB avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende.¹

Grundskoleelever som är placerade vid HVB ska tas emot i vistelsekommunens grundskolor, om de inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola. Eleverna har rätt till en behovsanpassad utbildning, vilket innebär att skolan ska *inhämta* information om elevens behov och förutsättningar och sedan *använda* denna information, för att se till att utbildningen tar hänsyn till elevens behov och förutsättningar.

Sett till en längre tid har det vanligaste skälet till placering vid HVB varit omsorgsbrist i hemmet. När det gäller tonåringar beror det även ofta på beteendeproblem, som till exempel missbruk och kriminalitet. I denna grupp är det vanligt att eleverna har en historia av låga skolresultat och skolmisslyckanden med sig till det nya boendet och den nya skolan. Problembilden kring utbildning för barn och ungdomar som placerats vid HVB har varit tydlig: vårdperspektivet kan ta över en prioritering av elevernas skolgång, eftersom hemmen ofta har en stark inriktning på behandling av social problematik.

Vad har Skolinspektionen granskat?

Skolinspektionen har besökt 20 skolenheter i 18 kommuner. I urvalet ingår skolenheter som har elever placerade på HVB. I dagsläget finns två kategorier av sådana boenden: De som vänder sig till nyanlända elever och de som vänder sig till elever som inte är nyanlända. Att tillsynen genomfördes 2016 har fått till följd att resultaten främst speglar utbildningssituationen för elever placerade vid HVB som också är nyanlända. Vid skolbesöken har rektorn, företrädare för elevhälsan, annan personal med uppdrag att arbeta med HVB-placerade elevers skolgång, mentor samt elever som är HVB-placerade intervjuats. Skolinspektionen har också genomfört telefonintervjuer med företrädare för de HVB där de intervjuade eleverna bor.

Huvudfrågor

Syftet med den riktade tillsynen är att granska om HVB-placerade elever får sin rätt till utbildning i kommunala grundskolor tillgodosedd.

För att uppfylla detta syfte har följande huvudfrågeställningar undersökts:

- Blir eleverna mottagna i vistelsekommunens grundskolor, om de inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola?
- Får eleverna en behovsanpassad utbildning i de kommunala grundskolor de blivit mottagna i?

Det höga antalet ensamkommande barn förändrade HVB-landskapet

Denna tillsyn genomfördes under 2016, då gruppen elever vid HVB dock dominerades av barn och ungdomar vars skäl till placering ofta var en annan: de var nyanlända till Sverige och saknade vårdnadshavare i landet. Gruppen HVB-placerade elever dominerades med andra ord av barn och ungdomar som ofta går under beteckningen ensamkommande flyktingbarn². Dessa barn och ungdomar har inte liknande social problematik som de elever som traditionellt placerats vid HVB, även om de kan ha

¹ 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen

² I denna rapport används främst begreppen "nyanlända" eller "nyanlända elever".

bristfällig skolgång innan de anlände till Sverige. De HVB som de placeras vid har heller inte samma tradition eller personaltäthet som gäller för de HVB som inriktar sig mot den förra gruppen barn och ungdomar. Problembilden kring utbildning för nyanlända elever som placeras vid HVB kan sägas vara mer lik den som gäller för nyanlända elever generellt. Enligt forskning och Skolinspektionens tidigare erfarenheter handlar bristerna i den utbildning som nyanlända elever erbjuds framför allt om brister i bedömningen av elevernas kunskaper, i planeringen av elevernas utbildning och i att eleverna inte ges tillgång till stöd för att nå kunskapskraven i den utsträckning de har rätt till. Eftersom de nyanlända ensamkommande eleverna inte har sina föräldrar i landet får de utsedda vårdnadshavare. Det är därför mycket viktigt att samspelet mellan skolan, hemmet och god man fungerar väl. Annars finns risk för att eleven kan få problem med information och överblick kring sin skolgång.

I de klassiska³ hem för vård eller boende som inte tar emot nyanlända barn och ungdomar finns personal som arbetar utifrån ett behandlingsperspektiv med en tydlig vårdkultur. Det är i vår granskning tydligt att det behandlande perspektivet är framträdande medan barnens utbildning i alla fall inte prioriteras lika högt. Exempel på brister vi sett här är att elever undervisas i miljöer som inte tillhör den skola där de är inskrivna och av personal som inte är anställda av skolans huvudman.

Vad gäller hem för vård eller boende för nyanlända barn och ungdomar så ser vi i vår granskning att verksamheten inte sällan har skiftat driftsform, till exempel från stödboende till HVB eller till någon annan driftsform. Vi ser också att personaltätheten oftast är lägre – verksamheten är jämförelsevis mindre behandlingsinriktad och strukturerad. Här handlar det i stor utsträckning om att erbjuda de nyanlända ett boende i en akut situation. Den behandlande delen betonas inte lika starkt eftersom personalresurserna är dimensionerade för att eleverna befinner sig i skolan på dagarna. I dessa miljöer ser vi att eleverna i mycket större utsträckning får all sin undervisning av skolpersonal vid den skolenhet där de är mottagna.

Viktigaste resultat

Skolinspektionens tillsyn visar att samtliga elever i de skolor som granskats och som bor på hem för vård eller boende blir mottagna i vistelsekommunens grundskolor. Vi ser därför en mer positiv bild när det gäller tillgång till utbildning för denna elevgrupp jämfört med tidigare granskning.

Samtidigt framgår följande av granskningen:

- 16 av de 20 skolor vi granskat har tagit emot HVB-placerade elever som är nyanlända. Dessa elever bor på HVB för att de är i behov av boende, men har ofta inte samma behov av behandling och vård. Nyanlända elever som bor på HVB möts många gånger på liknande sätt som Skolinspektionen nyligen har uppmärksammat i andra granskningar av nyanlända elevers skolsituation. Mottagandet i skolan fungerar inledningsvis relativt väl, men skolorna har problem att ta tillvara och sprida resultat av kartläggningar. De individuella behoven för enskilda elever synliggörs inte tillräckligt och de studieupplägg som erbjuds är många gånger anpassade för grupper. Schematekniska förutsättningar och lärartillgång styr i praktiken vilket studieupplägg som elever ges.
- Skolor kan ha svårt att skaffa sig en sammanhållen bild av HVB-placerade nyanlända elevers skolhistorik. En försvårande faktor är brister i samspel mellan skolan, boendet och god man. Om en god dialog saknas kan det försvåra skolans möjligheter att kartlägga till exempel stödbehov och se till att eleven får kontinuitet i sin utbildning. Många elever som är ensamkommande byter efter en tid i landet skola och kommun och information kan riskera att försvinna

³ Beteckningen "klassisk" ska inte uppfattas som att beskriva den verksamhet som bedrivs vid boendet. Det föreligger således ingen värdering av verksamheten i begreppet, utan den verksamhet som bedrivs kan vara exempelvis både progressiv och ligga i framkanten ur ett behandlingsperspektiv.

längs vägen. God man är en viktig kommunikationslänk mellan skola och boende för ensamkommande elever som saknar en stödjande familj. Intervjuer i tillsynen visar att det finns stora skillnader i vilken grad god man tar aktivt del i elevens utbildning. Det finns också skillnader i hur samverkan mellan olika aktörer generellt fungerar.

- Elevhälsan nyttjas i låg grad i arbetet, exempelvis när det gäller att utreda nyanlända elevers behov av särskilt stöd. För nyanlända elever som bor på HVB handlar det om att bedömningar görs centralt men när eleverna sedan mottas i skolorna erbjuds de inga ytterligare insatser på individnivå med hjälp av elevhälsan. Nyanlända elever på HVB – som är ensamkommande och inte har närhet till en familj – kan ha stora behov av elevhälsans insatser.
- Även för de elever som inte är nyanlända och som bor på klassiska HVB nyttjas elevhälsan i låg grad. Boendena har en egen behandlingskultur där skolans elevhälsa inte är involverad i tillräckligt hög utsträckning. Det innebär att många skolor i tillsynen inte använder hela den samlade kompetens som är nödvändig för att ge dessa elever en individuellt behovsanpassad utbildning som av olika skäl har förhöjd risk att leva i utsatthet.
- I hälften av de granskade fallen som rör elever som inte är nyanlända, så undervisas eleverna i varierande omfattning i andra miljöer än i den skola där de är inskrivna och med personal eller av lärare som inte är anställda av skolhuvudmannen.
- För elever som berördes i tillsynen och som bor på klassiska HVB är vårdperspektivet i allt för hög grad överordnat en viktig prioritering av elevernas skolgång. Det innebär att skolgången får stå tillbaka till förmån för den vård som sker i boendets regi.

Inledning

Utbildning är viktigt för alla elever, men särskilt viktigt för de som av olika skäl lever i utsatthet. Ett exempel på elever med förhöjd risk att leva i utsatthet är de som placerats vid ett hem för vård eller boende (HVB). Med HVB avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende.⁴ Olika HVB tar emot skilda målgrupper. HVB kan bedrivas i enskild regi, eller i offentlig regi av en kommun, ett landsting eller staten. Placering vid ett HVB kan ske på frivillig väg enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller med tvång enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den officiella statistiken om antalet individer som är placerade vid HVB är osäker. Inför Skolinspektionens tillsyn såg situationen ut som följer. Uppgifterna bör ses som riktmärken som ger en ungefärlig bild av verksamheten.

Enligt Socialstyrelsens senast tillgängliga statistik, som gäller för 1 november 2014, är cirka 6 300 personer i åldern 7–20 år inskrivna på HVB för pågående heldygnsinsatser.⁵ Enbart personer med korrekt personnummer ingår i denna statistik. Det innebär att ensamkommande barn som fortfarande är asylsökande – det vill säga nyanlända – inte ingår eftersom de inte har ett korrekt personnummer. Socialstyrelsens uppgifter för 2014 är kraftigt underskattade när det gäller det aktuella läget i början av år 2016, eftersom de som är ensamkommande asylsökande saknas i statistiken.

Sedan 2006 har antalet nyanlända barn utan vårdnadshavare i stort sett ökat oavbrutet men ökningen var särskilt kraftig under 2015. Då anlände 35 369 barn utan vårdnadshavare, vilket kan jämföras med 7 049 under 2014. Detta har lett till fler placeringar, vanligen vid HVB alternativt familjehem.⁶ Enligt Migrationsverkets statistik var cirka 20 500 asylsökande personer utan vårdnadshavare i åldern 0–18 år placerade vid HVB i januari 2016.⁷ Detta indikerar att det totala antalet personer på HVB i början av 2016 som gick i grund- och gymnasieskola var mycket högre än vad Socialstyrelsens uppgifter från november 2014 anger och att en stor andel av dessa är ensamkommande asylsökande.

Det jämförelsevis höga antalet unga som kom till Sverige under hösten 2015 tycks ha inneburit att inriktningen på de befintliga hemmen för vård eller boende i många fall ändrades beroende på det stora behov som uppstod. Samtidigt startade ett stort antal nya verksamheter som inriktade sig på att erbjuda ensamkommande barn plats. I december 2010 var det totala antalet platser vid HVB för nyanlända 1 670, vid utgången av 2016 var motsvarande antal platser 24 983.⁸

Under tiden för Skolinspektionens tillsyn förändrades läget återigen. Till följd av de skärpningar som genomfördes rörande mottagandet av nyanlända under våren 2016 kom ett jämförelsevis betydligt lägre antal unga människor till Sverige. Detta ledde till att andelen placeringar av nyanlända på HVB minskade under 2016.

⁴ 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen

⁵ Socialstyrelsen (2015) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2014*, Bilaga, "Tabell 12: Heldygnsinsatser. Antal barn och unga med pågående vård den 1 november 2014 efter typ av insats, placeringsform, ålder och kön".

⁶ Socialstyrelsen (2016) *Individ- och familjeomsorg*, Lägesrapport

⁷ Migrationsverket (2016) *Statistik om ensamkommande barn inskrivna i Migrationsverkets mottagningsystem 2016-01-28*, uppgift lämnad till Skolinspektionen via e-post 2016-01-29

⁸ Inspektionen för vård och omsorg (2017) *Statistik ensamkommande barn*, publicerad 2017-03-14

Den riktade tillsynens resultat

Syftet med den riktade tillsynen är att granska om HVB-placerade elever får sin rätt till utbildning i kommunala grundskolor tillgodosedd. För att uppfylla detta syfte har följande huvudfrågeställningar undersökts: Blir eleverna mottagna i vistelsekommunens grundskolor, om eleverna inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola? Får eleverna en behovsanpassad utbildning i de kommunala grundskolor de blivit mottagna i?

Tillsynen visar, för de granskade verksamheterna, att samtliga elever som bor på HVB blir mottagna i vistelsekommunens grundskolor, men att mer än hälften av skolorna inte erbjuder en behovsanpassad utbildning för eleverna som bor på HVB.

I denna rapport redovisas och diskuteras de två huvudfrågeställningarna både utifrån de juridiska aspekter som föreläggandena vilar på men också utifrån kvalitativa aspekter.

Mot den tidigare beskrivna bakgrunden redovisas resultaten, där det är befogat, var för sig. Det vill säga resultat avseende nyanlända elever som bor på HVB samt elever med en längre skolgång i Sverige som bor på HVB.

En sammanställning av de brister som föranlett Skolinspektionen att förelägga kommunerna att vidta åtgärder finns redovisade i bilaga 2.

Hur ser skolmottagandet ut för HVB-placerade elever?

I en tidigare granskning⁹ av utbildningen för HVB-placerade elever, genomförd 2010, såg Skolinspektionen att de placerade eleverna inte fick undervisning i tillräcklig utsträckning samt att lärare med rätt utbildning och lärare med specialpedagogisk kompetens ofta saknades vid de granskade hemmen. Granskningen visade också att majoriteten av eleverna hade anpassad studiegång – vilket bland annat innebär att omfattningen av elevernas undervisning inte motsvarar den som föreskrivs i den nationella timplanen – men att både beslut och utredningar avseende den anpassade studiegången saknades.

Sedan 2015 anger lagstiftningen¹⁰ dock att HVB-placerade elever har rätt att få utbildning inom skolväsendet. Det innebär att eleverna har rätt att bli mottagna i någon av vistelsekommunens skolor, som samtidigt har en skyldighet att ta emot dessa elever. En konsekvens av dessa skolagsbestämmelser är att det har blivit tydligt att HVB inte får bedriva utbildning, om man inte ansökt till Skolinspektionen och erhållit tillstånd för att bedriva undervisning. I förarbetena till lagändringen framhålls att utbildning inte får bedrivas vid HVB med hänvisning till att det skulle röra sig om så kallad särskild undervisning för elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus. I förarbetena anges att ett HVB inte ska räknas till sådan institution.¹¹ Vidare anges i skollagen att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.¹²

Skolinspektionens riktade tillsyn visar att elever som vistas på HVB blir mottagna av de kommuner som ingick i urvalet. Detta gäller både för de HVB som endast arbetar med nyanlända elever, men också för de boenden som har en ”klassisk profil”. I den övervägande majoriteten av kommunerna mottas och placeras eleverna också med stor skyndsamhet. Det är dock värt att notera att i ett fall fann vi en elev

⁹ Skolinspektionen (2010) *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB: Elever får inte den undervisning de har rätt till*, Rapport, Stockholm: Skolinspektionen

¹⁰ 10 kap. 25 § skollagen

¹¹ Se exempelvis regeringens proposition 2014/15:43, sid. 19, 43–44.

¹² 2 kap. 13–17 §§ skollagen

som fått vänta på skolplacering i tio månader, något som inte är acceptabelt. Skälet som kommunen angav i detta fall var att det vid tillfället rådde platsbrist i kommunens skolor, vilket givetvis inte är ett giltigt skäl.¹³

Vad gäller de nyanlända eleverna ser Skolinspektionen att de flesta kommuner som omfattades av tillsynen, har utarbetade rutiner och/eller en lokal infrastruktur för att ta emot ensamkommande barn till sina respektive skolväsenden. Hur arbetet är upplagt skiljer sig åt mellan kommunerna, dels beroende på kommunens storlek men också hur skolstrukturen ser ut för övrigt i kommunen. Ett genomgående kännetecken är att i de flesta kommuner finns en central funktion som samordnar eller ansvarar för att elever som har rätt till utbildning får erbjudande om detta. I de större kommunerna finns större organisationer för detta, så kallade mottagningsenheter, medan i de mindre kommunerna kan detta ligga på en enskild person med ett samordningsansvar för frågan. Inom ramen för en kvalitetsgranskning som särskilt fokuserar på nyanlända elevers mottagande ser dock Skolinspektionen att det blir allt vanligare att även mindre kommuner har mottagningsenheter där nyanlända elever tillbringar sin första tid.¹⁴

Skolinspektionens intervjuer visar att de uppgifter som ligger inom mottagningsenheter eller på en samordningsansvarig ofta har ett kommunövergripande perspektiv. Det handlar bland annat om intern samverkan mellan olika förvaltningar, där socialtjänsten oftast ingår. Flera av de intervjuade pekar på att det är viktigt att det finns bra kommunikationsvägar inom kommunen så att skolorna får tillgång till den information de behöver. Som exempel ges att skolan får uppgifter om elevens gode man. Samtliga nyanlända elever som intervjuats inom ramen för denna tillsyn hade en god man vid tiden för granskningen. Vi återkommer till denna viktiga funktion senare i rapporten.

Undervisningen sker inte alltid med personal som är anställd av huvudmannen

De ändringar i regelverket kring utbildning för HVB-placerade elever som genomfördes 2015 och som refererades ovan syftade till att säkerställa att elever som vistas på HVB ska få undervisning inom skolväsendet.

Skolinspektionens riktade tillsyn kan sägas indikera två svar på frågan om HVB-placerade elever undervisas av personal som är anställd av skolhuvudmannen. För de elever som bor på HVB som endast vänder sig till nyanlända fann vi inga kommuner där eleverna undervisades av personal som inte var anställda vid någon av kommunens skolor. Samtliga elever var inskrivna vid någon av kommunens skolor där all undervisning skedde av personal från skolan. I ett fåtal fall bedrevs delar av undervisning vid elevens boende, men med personal från den skolenhet som eleven var inskriven vid. Skolarbete förekom vid hälften av boendena, men inte i större utsträckning än vad som kan rymmas inom ramen för läxhjälp.

För de elever som inte är nyanlända och bor på HVB kan läget sägas se lite annorlunda ut. Det ska dock först framhållas att urvalet för denna kategori är begränsat och omfattar endast fyra skolenheter. Det är däremot värt att notera att av dessa fyra skolenheter blev två föremål för Skolinspektionens föreläggande. Föreläggandena avsåg att kommunen inte såg till att elever som vistas på ett HVB och som var

¹³ Det enskilda fallet var aktuellt innan Skolinspektionen genomförde sin tillsyn på skolan. Ansvarig kommun hade vid tiden för tillsynen vidtagit åtgärder och eleven i fråga var mottagen och fick utbildning vid en av kommunens skolor. Skolinspektionen avstod därför från ingripande.

¹⁴ Skolinspektionen (2017) *Skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever*, Rapport, Stockholm: Skolinspektionen

inskrivna på någon av huvudmannens skolor undervisades av personal som är behöriga lärare och anställda av skolhuvudmannen. Det vi såg var att eleverna i stor utsträckning undervisades i boendemiljön med personal som inte var anställd av skolhuvudmannen.

Ett elevexempel – undervisning som inte sker i skolans regi

I en intervju berättar en elev i årskurs nio att det finns en verksamhet som kallas Stugan. Den bedrivs i hemmets regi. Eleven berättar att elever som inte mår bra eller orkar går till skolan kan plugga där på dagarna. Längre fram i intervjun ställer Skolinspektionen frågor om hur närvaron av skolans personal ser ut när man arbetar med skoluppgifter i Stugan. Här berättar eleven att ingen av skolans lärare kommer till hemmet och håller i undervisning men att skolarbetet i Stugan sker genom att personal från hemmet hjälper till. Eleven tycker att det handlar om läxhjälp. Eleven berättar att ibland är eleven mer i Stugan och mindre i skolan. I intervju med personal på skolan förklarar de att elever som spenderar sin skoldag i Stugan får skoluppgifter från lärarna på skolan. På Skolinspektionens fråga om vem som avgör när elevens ska arbeta med skoluppgifter i Stugan eller på skolan blir svaret att det är personalen på hemmet. "De är proffs på det".

Exemplet illustrerar en situation där det skolarbete som bedrivs i hemmets regi sker i sådan omfattning och med sådan innebörd att det kan likställas med undervisning. I och med att skolarbetet sker under översyn av personal som inte är behörig att bedriva undervisning och inte heller är anställd av kommunen kan inte kommunen sägas leva upp till skollagens krav. Det betyder att eleverna inte får den utbildning de har rätt till.

Även om urvalet är begränsat för den elevgrupp som inte innefattar nyanlända är det värt att notera att resultatet ligger i linje med den problembild Skolinspektionen uppmärksammat i tidigare granskningar och stöds också av den forskning som finns på området.¹⁵ Det är således en indikator, om än osäker, på att den förstärkta lagstiftningen ännu inte fullt ut implementerats. Exemplet tyder på att det fortfarande – trots att forskning betonar vikten av att prioritera utbildning för placerade barn och ungdomar – finns exempel på verksamheter som ännu domineras av ett omsorgsperspektiv med fokus på vård av eleven.

Skolinspektionen vill i sammanhanget påpeka att det naturligtvis är viktigt att eleverna kan få hjälp med sina studier i den miljö som är deras hemmiljö. Det är däremot viktigt att skolan tar det ansvar de har för elevernas utbildning enligt de regler och lagar som gäller. Oavsett vilket boende den enskilde eleven har så innefattar skolans ansvar att bedriva en utbildning som ger eleverna möjlighet att utvecklas mot de mål som finns för skolväsendet, att i undervisningen ta hänsyn till elevernas olika behov samt att följa upp den kunskapsutveckling som sker hos varje elev.

Utbildningen anpassas sällan till elevernas behov

Flertalet HVB-placerade elever tycks inte få en utbildning som är anpassad till deras olika behov så att de kan utvecklas så långt som möjligt och att skolan uppväger skillnader i elevernas olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Flertalet skolor i granskningen förefaller inte använda den uppsättning av verktyg som alla skolor enligt skollagen ska ha för att möta elevernas behov. Eleverna tycks alltför ofta hamna i olika "särspår" som gör att de i praktiken ställs vid sidan av skolans ordinarie

¹⁵ Se till exempel Lagerlöf, H. (2012) *Samhällsvård och välfärdsresurser: En studie av skolgång, fritid och kamratrelationer bland unga i familjehem och institutioner*, Rapport i socialt arbete nr 137, Stockholm: Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete, samt Skolinspektionen (2010)

resurser för att möta elevernas behov. Av de 20 granskade skolorna är det 12 som bedömts inte ta tillräcklig hänsyn till elevernas behov. Detta gäller både för HVB-placerade nyanlända elever och HVB-placerade elever som inte är nyanlända. Det får konsekvenser för deras utbildning.

För de nyanlända eleverna gäller att många skolor inte gör tillräckliga extra anpassningar eller sätter in särskilt stöd i de fall elever riskerar att inte nå kunskapskraven. Det förekommer brister i utredning, åtgärder och uppföljning. Åtgärdsprogram upprättas inte även om lärare och rektorer ser att eleverna inte kommer att nå kunskapskraven. Elevhälsan nyttjas i alltför låg grad i arbetet med nyanlända elever. Skolinspektionen ser också att många skolor har svårt att erbjuda eleverna studiehandledning på modersmålet i tillräcklig omfattning. Även i skolor där studiehandledning erbjuds förekommer det att den håller så låg kvalitet att eleverna inte ges möjlighet att följa undervisningen i tillräcklig utsträckning.

För elever som inte är nyanlända och bor på HVB visar tillsynen som nämnts att i två av fyra sådana granskade fall så undervisas eleverna i miljöer som inte hör till den skola där de är inskrivna eller av personal eller lärare som inte är anställda av skolans huvudman. Skolan har därmed inte tillräcklig insikt i elevernas lärande och saknar förutsättningar att erbjuda en behovsanpassad utbildning. Även för den här elevgruppen har Skolinspektionen sett att elevhälsans aktivitet är låg. Bedömningar och utredningar kring elevernas skolgång lämnas i alltför hög grad över till psykologer, kuratorer och annan personal som är knutna till elevernas boende.

I det följande utvecklas och konkretiseras resultat och resonemang kring frågeställningen om eleverna får en behovsanpassad utbildning.

Särskilt stöd ges inte i tillräcklig utsträckning

Den riktade tillsynens tydligaste resultat är att den övervägande delen av skolenheterna inte tar tillräcklig hänsyn till elevers behov och uppväger skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta gäller oavsett om eleven bor på HVB som vänder sig till nyanlända elever eller om eleven bor på ett HVB som vänder sig till elever som inte är nyanlända. I 12 av 20 granskade skolenheter fann vi brister inom detta område.

Det saknas ofta utredningar och information

Tillsynen visar att elevernas behov utreds alltför sällan. Den viktigaste orsaken till det tycks vara att rektorn inte ser till att utredning görs. Det förekommer fall där det finns signaler om att elever inte kommer att nå kunskapskraven trots att de fått extra anpassningar eller stöd i annan form som exempelvis prioriterad timplan¹⁶. Trots detta ser vi att skolan inte utreder om eleverna är i behov av särskilt stöd. Vidare förekommer att elever placeras i särskild undervisningsgrupp utan att behovet av särskilt stöd utretts. I flera fall saknas också beslut för placering i särskild undervisningsgrupp¹⁷. Rektorn har heller inte dokumenterat beslut om prioriterad timplan.

För de nyanlända eleverna visar intervjuer med rektorer, lärare och övrig personal att det saknas rutiner för att skaffa sig information om elevens specifika behov och förutsättningar. Detta gäller för 6 av de 20 granskade skolenheterna. Skolorna får därmed inte tillgång till underlag för att behovsanpassa utbildningen. Det kan till exempel gälla behov av särskilt stöd, stöd kring skolsocial problematik eller placering i rätt åldersgrupp.

Inom ramen för enskilda ärenden på Skolinspektionen kan vi se att det förekommer att nyanlända elever med kort framförhållning flyttas mellan olika kommuner och skolhuvudmän med konsekvensen att

¹⁶ Prioriterad timplan regleras i 9 kap. 4a § skolförordningen

¹⁷ Särskild undervisningsgrupp regleras i 3 kap. 11 § skollagen

skolgången och den inledande bedömningen av elevernas kunskaper fördröjs. Det stora antalet nyanlända som kommit till vissa kommuner på kort tid bidrar till att göra det svårt för kommunen att veta var eleverna tidigare vistats och om skolgång påbörjats hos annan huvudman.¹⁸ Detta är bidragande orsaker till att det brister i arbetet med att skaffa sig information om elevers specifika behov och förutsättningar, men det fråntar inte skolan sitt ansvar.

Skolan får inte tillgång till de inledande bedömningarnas information om eleven

Samtidigt visar tillsynen att den övervägande majoriteten av eleverna har blivit intervjuade och att diagnostiska tester och kartläggningmaterial har använts.¹⁹ Informationen tycks dock inte finnas på skolenhetsnivå. Ett viktigt skäl till detta kan vara att den inledande bedömningen ofta genomförs vid en central mottagningsenhet. Intervjuer med framförallt rektorer visar att det ibland brister i kommunikationen mellan skolenheter och mottagningsenheter. Resultatet blir att skolorna inte får tillgång till viktig information.

I samband med Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever ser vi att det också kan handla om att när resultaten förmedlas till rektorerna så är de ofta otydliga och allt för generella. I något fall har rektorn inte alls fått tillgång till bedömningarna eftersom att de helt enkelt inte är gjorda. Vanligast är dock att de som ska använda bedömningarna uttrycker en uppfattning om att bedömningarna inte säger särskilt mycket.²⁰

Det finns hinder i kommunikationen mellan skolan och HVB för nyanlända

Vi ser att det finns hinder i kommunikationen mellan elevernas gode man och skola, men även mellan skolan och elevernas boende. Alltför få skolor tar också initiativ till utredningar och bedömningar där elevernas behov kartläggs.

Det finns även skillnader i hur informationsutbytet mellan skolan och elevernas boende gestaltar sig. Skolinspektionen har sett flera exempel på samarbeten mellan skolan och boendena som fungerar fullt ut. Sådana samarbeten karaktäriseras av kontinuerliga kontakter och att alla aktörer arbetar utifrån gemensam målsättning för att skapa bästa möjliga förutsättningar för elevens utbildning. När det brister ser vi flera olika förklaringar. I vissa fall är det elevernas boende som efterlyser fungerande tillvägagångssätt för att hantera samarbetet med skolan, medan det i andra fall är det omvända.

I några exempel visar våra intervjuer med företrädare för boendet att de haft svårt att få till ett givande samarbete och informationsutbyte med skolan. Ett skäl som anges är att skolan uteslutande har informationsutbyte med elevens gode man – företrädare för några boenden menar att skolan inte är intresserade av att utveckla kontakten. Det kan exempelvis handla om att så enkla saker som att information om studiedagar eller att ta med sig ombyte för idrottsdagar inte når fram till eleverna.

Flera skolor pekar på att elevens boende hänvisar till sekretessbestämmelser utifrån socialtjänstlagen som ett skäl att inte vidarebefordra information till skolan. Som exempel ges att om en elev uteblir från undervisningen och skolan tar kontakt med elevens boende får inte boendet ange skälet till frånvaron.

Skolinspektionen vill i sammanhanget peka på möjligheten att eleven och elevens gode man ger medgivande till informationsutbyte mellan skola och elevens boende. Här kan både skola och boende ta ansvar för att sådana medgivande upprättas i de fall det finns behov av det. Att samverka mellan

¹⁸ Se exempelvis Skolinspektionens beslut den 24 januari 2017, dnr 41–2016:7652 och dnr 41–2016:7532

¹⁹ I samband med att elever som är nyanlända mottagits i skolan, ska skolan genomföra inledande bedömningar av elevernas kunskaper. Detta regleras i 3 kap. 12c–12d skollagen.

²⁰ Skolinspektionen (2017)

skola och de aktörer som finns runt elever som bor på HVB är mycket viktigt kan inte nog betonas. Betydelsen av detta kan illustreras med ett exempel från den riktade tillsynen.

Ett elevexempel – utmaningar att få studiero på ett HVB

I en intervju berättar en elev i årskurs nio att det i princip är första gången i sitt liv eleven går i skola. Det är svårt och tufft, nästan allt känns nytt. Som till exempel att lära sig och förstå vad ett "ämne" är för något och lära sig läsa och skriva på sitt eget språk men också på ett nytt språk. Eleven känner stor tillförsikt och menar att med hårt arbete ska det gå. Eleven berättar också att skolan erbjuder mycket hjälp och stöd i skolan. Eleven inser att för att lyckas så kräver det mycket arbete både i skolan men också arbete på egen hand med att träna och studera hemma. Men längre fram i intervjun ställer Skolinspektionen frågor om stöd och möjligheter att träna och göra läxor vid boendet. Här berättar eleven om hur förutsättningarna ser ut att bedriva studier vid sidan av skolan. Eleven bor på ett boende som utgörs av en sovsal där sängen avgränsas av draperier. Det finns inget utrymme vid boendet som är lugnt och som erbjuder de möjligheter till koncentration som studier kräver. Eleven måste släcka lampan tidigt för att inte ljuset ska störa andra boende. På frågan om eleven berättat om detta för någon på skolan svarar eleven nej. Bilden av förutsättningarna på boendet och det faktum att ingen kände till elevens förhållande bekräftas i senare intervjuer med personal från skolan och boendet. Då skolan saknade kännedom om dessa förhållanden, använde inte skolan heller sin professionella kompetens för att hjälpa eleven att hantera denna utmaning.

Skolinspektionen gör ingen bedömning av förhållandena på boendet. Den situation som många kommuner stod inför under hösten 2015 med många anländande ensamkommande barn satte stor press på att hitta tillfälliga lösningar. Men Skolinspektionen menar att ovanstående exempel illustrerar vikten av att skolan aktivt och professionellt tar in information och samverkar med de aktörer som finns runt de elever som bor på HVB. Finns det då någon lösning på det hinder som ovanstående exempel illustrerar? Det är en professionell pedagogisk utmaning som skolor har kompetens att hantera. Det motsatta innebär att elever ges uppgifter och läxor de saknar möjlighet att arbeta med – vilket borgar för ett säkert misslyckande för eleverna.

En homogen utbildning till en heterogen grupp

Synen på nyanlända elever som bor på HVB som en homogen grupp manifesteras också allt för ofta i den utbildning som eleverna erbjuds. Intervjuerna med eleverna visar att det ofta förekommer att det på samma skola bland nyanlända elever finns mycket stora skillnader i förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. En elev kan ha en gedigen skolbakgrund med goda förkunskaper, medan en annan elev helt kan sakna skolbakgrund och förmåga att läsa och skriva. Trots detta är det inte ovanligt att de scheman som vi tagit del av och de insatser som elever, rektorer och övrig personal beskriver att eleverna erbjuds, är identiska.

Vanliga exempel på detta handlar om att den studiehandledning på modersmålet som elever får inte baseras på en analys av det som ligger till grund för de utmaningar som enskilda elever står inför. I andra fall som vi sett har elever fått samma typ av utbildning utan att skolan utrett elevernas egentliga behov. Det förekommer exempelvis att elever får anpassad studiegång²¹ direkt från skolstart utan att skolan motiverar valet av de ämnen som där ska ingå för eleven.

En iakttagelse som är svår att fullt ut belägga i den riktade tillsynen men som lyser igenom i flera intervjuer med aktörer som rektorer och personal på skolenhetsnivå är att aktörerna inte känner att de äger frågan om att bedöma nyanlända elevers behov att kunna tillgodogöra sig utbildningen. De förlitar sig på de bedömningar och de beslut som tas centralt, samtidigt som det är för få skolor som hämtar in information på egen hand. Bristen på individuellt baserad information riskerar att öppna upp

²¹ Anpassad studiegång regleras i 3 kap. 12 § skollagen

vägen för att betrakta nyanlända elever som bor på HVB som en homogen grupp där elevens individuella behov skymms och därmed inte tillgodoses.

Inom ramen för den granskning som rör nyanlända elever som refererades ovan, ser Skolinspektionen tecken på att undervisningen utgår från skolhuvudmannens generella organisation och inte från elevernas individuella behov. Rektorsansvaret blir därmed kringskuret då skolorna främst använder sig av huvudmannens generella lösningar i planeringen.²²

För elever som bor på klassiska hem för vård eller boende ser vi också brister vad gäller att ge eleverna en utbildning anpassad efter elevens behov och förutsättningar. I två av de fyra granskade skolorna ser vi att skolorna inte får in den information de behöver för att erbjuda en behovsanpassad utbildning. Ett skäl som kommer fram i intervjuer med rektor och skolpersonal är att det ofta saknas information kring elevens tidigare skolgång. Ofta har eleverna som bor på hem för vård och boende en mycket brokig skolhistoria bakom sig. Ofta har de gått i många skolor som varit utspridda över hela landet. Det är därför inte sällan att information tappats bort på vägen, information som skolpersonal menar, trots ihärdiga försök, är näst intill omöjlig att återskapa. De menar att det ofta är svårt att veta hur långt eleverna kommit i vissa ämnen, vad som är deras styrkor och vad de behöver träna mer på. Det kan ta lång tid för skolan innan elevens behov blir synliga. Skolinspektionen ser att rektor ofta fattar beslut om anpassad studiegång. Däremot ser vi avsaknad av eller brister i utredningarna som ligger till grund för besluten.

Stödet från elevhälsan är otillräcklig

Våra intervjuer visar att eleverna ofta behöver mer stöd av den verksamhetsnära elevhälsan – det är här kompetens och kunskap om de enskilda eleverna skulle kunna användas i mycket större utsträckning för att behovsanpassa utbildningen för de enskilda eleverna. I 8 av 20 granskade skolenheter erbjuds inte elever som bor på HVB möjlighet att vid behov ta del av elevhälsans samtliga kompetenser. För nyanlända elever handlar det om att de ofta går ett "särspår" som är centralt organiserat. Bedömningar och elevens utbildning organiseras centralt, när eleverna sedan mottas i skolorna erbjuds de inga ytterligare insatser på individnivå med hjälp av elevhälsan. Detta gäller även i de fall det finns signaler om att de inte kommer att nå kunskapskraven, trots att de fått extra anpassningar eller stöd i annan form, till exempel prioriterad timplan. För elever som inte är nyanlända handlar det om att boendena har en egen behandlingskultur där skolans elevhälsa inte är involverad i tillräckligt hög utsträckning. Det samlade resultatet blir att många skolor i granskningen inte använder hela den verktyglåda och den samlade kompetens som finns tillgå för att ge eleverna en individuellt behovsanpassad utbildning.

Brister i tillgången till studiehandledning på modersmålet

I en tredjedel av de skolenheter som Skolinspektionen besökt har vi funnit elever som bedömts vara i behov av studiehandledning på modersmål men som inte fått det i tillräcklig utsträckning.²³ Orsakerna kan variera men Skolinspektionen har i flera fall sett att skolor schemalägger och tilldelar resurser för studiehandledning på modersmål utifrån gruppnivå enligt standardiserade lösningar. Konsekvensen blir att studiehandledning på modersmål ges på fasta schemaplatser och skolan tar därmed inte hänsyn till att elevernas behov mellan olika ämnen varierar och kan förändras över tid beroende på tidigare förkunskaper och innehållet i undervisningen. Det innebär att elever inte ges studiehandledning utifrån det enskilda stödbehovet.

²² Skolinspektionen (2017)

²³ Studiehandledning på modersmål regleras i 5 kap. 4 § skolförordningen.

I några intervjuer uppger eleverna också att deras studiehandledning på modersmål ges av studiehandledare som inte behärskar just deras språk och/eller dialekt i den utsträckning som de behöver för att kunna tillgodogöra sig undervisningen. Det kan till exempel röra sig om elever som har dari som modersmål men som får handledning av studiehandledare som talar persiska. I en redan utmanade situation upplevs detta som ytterligare ett hinder för elevernas lärande. Ett annat hinder som också kommer fram i några intervjuer med eleverna är när studiehandledaren inte behärskar innehållet i undervisningen i tillräcklig utsträckning för att kunna förmedla det. Dessa brister får konsekvenser för den enskilde elevens möjligheter till en fungerande skolgång men kan även ha påverkan på elevens sociala och personliga välmående. För en elev som bor på HVB – och som har varierande förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen – kan avsaknaden av det sociala nätverk som familj och vänner normalt utgör innebära att en person som studievägledaren får en mycket viktig roll.²⁴

Det ska i sammanhanget framhållas att Skolinspektionen har sett exempel på väl fungerande studiehandledning på modersmålet. Flera av de intervjuade eleverna menar att studiehandledaren är den som eleverna faktiskt känner störst förtroende för på skolan och fungerar som en brygga och förmedlare av innehållet i undervisningen mellan eleven och skolan. De beskriver studiehandledare som är mycket väl förberedda och insatta i undervisningsinnehållet och som tillsammans med eleverna går igenom innehållet i förväg och som också kan fånga upp frågor och oklarheter efter lektionen. Studiehandledaren hjälper också till att synliggöra och överbrygga kontextuella och kulturella likheter och skillnader för elever som levt ett helt annat liv innan de kom till Sverige.

Elever i förberedelseklass

Skolinspektionen har också sett exempel på att elever går ut och in i förberedelseklass.²⁵ Efter en kort period i förberedelseklass, mellan en till två veckor, placeras eleven ut i sin ordinarie klass. Om det visar sig att eleven inte har tillräckligt med språkliga färdigheter för att följa undervisningen går eleven tillbaka till förberedelseklassen för att få ytterligare språklig träning och mer studiehandledning på modersmålet varefter ett nytt försök görs.

Ett sådant förfaringsätt reser åtminstone två principiellt viktiga frågor. För det första finns det anledning att ställa frågan om skolan gjort en bedömning av hur elevens behov ser ut och hur skolan på bästa sätt kan möta dessa behov innan beslut om klassplacering tas. Som vi ser är svaret på den frågan allt för ofta är nej. För det andra: vilka konsekvenser får det för den enskilde elevens fortsatta utveckling när lärandemiljön i stor utsträckning karaktäriseras av bristande förmåga och misslyckande? Att utreda konsekvenserna av sådan lärandemiljö för enskilda elever har inte ingått i Skolinspektionens riktade tillsyn. Det är dock en viktig fråga som bör lyftas inte minst eftersom studier visar att övergången från förberedelseklass till ordinarie klass i sig kan vara väldigt påfrestande för elever.²⁶

Det är vanligt att elever som bor på HVB har en historia av låga skolresultat och skolmisslyckanden med sig till det nya boendet och den nya skolan. Så behöver inte vara fallet för elever som är nyanlända, men många av de nyanlända eleverna bär ofta med sig svåra upplevelser som de aldrig fått möjlighet att bearbeta. För dessa elever kan skolan ge stabilitet i en många avseenden otrygg tillvaro.²⁷ Det är därför än viktigare att skolan förmår planera och överbrygga på bästa sätt för dessa elever.

²⁴ Jämför Barnombudsmannen (2011) *Bakom fasaden: Barn och ungdomar i den sociala barnvården berättar*, Stockholm: Barnombudsmannen, sid. 47–48

²⁵ Förberedelseklass regleras i 3 kap. 12f § skollagen.

²⁶ Se exempelvis Axelsson, Monica & Nilsson, Jenny (2013) "Welcome to Sweden...: Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes". *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6 (1) s. 137-164.

²⁷ Se exempelvis Barnombudsmannen (2011), sid. 47–48

Skollagen anger att undervisning i förberedelseklass i ett ämne ska upphöra så snart eleven bedöms kunna följa undervisningen i det ämnet i den ordinarie undervisningsgruppen. En återgång till förberedelseklass tyder inte bara på ett felaktigt förfarande som handlar om att eleven flyttats från förberedelseklass till ordinarie klass i ett alltför tidigt skede då eleven inte är redo. Det riskerar också att bli ett kvitto på misslyckande i skolan för eleven. I de fall som skolan bedömt att elever ska undervisas i förberedelseklass ser vi att rektorn behöver se till att det finns rutiner för bedömning av elevernas kunskaper inför övergången mellan förberedelseklass och ordinarie undervisningsgrupp. Det handlar inte minst om att skapa förutsättningar för informationsutbyte mellan avlämnande lärare i förberedelseklass och mottagande lärare i ordinarie undervisningsgrupp. Skolinspektionen ser också att det är viktigt att studiehandledaren är delaktig i detta arbete.

Vilken betydelse har placering på HVB för elevens utbildning?

Den riktade tillsynens resultat visar att placering på ett HVB har betydelse för den utbildning som eleverna får i de granskade skolorna. Det har betydelse för vilken tillgång till stöd eleverna har och vilket ansvar skolan tar för att ge eleverna den undervisning de har rätt till. Flera av bristerna handlar om stödinsatser och individanpassning. Detta är områden som Skolinspektionen ser som återkommande inom de inspektioner vi generellt genomför och som också gäller för elever som inte är HVB-placerade. Dessa brister kan dock drabba elever som saknar tillgång till en stödjande familj och som har en förhöjd risk att leva i utsatthet värre än andra elever. Vi ser flera bidragande faktorer som är mer specifika för HVB-placerade elever och som påverkar elevernas skolgång.

Det är som vi ser inte ovanligt att skolor har svårt att skapa sig en sammanhållen bild av den enskilde elevens skolhistorik. En betydande orsak till detta är som nämnts att elever inom målgruppen inte sällan flyttar runt och i samband med det byter kommun, boende och skola. Tidigare skolresultat, utredningar och utvärderingar av stödinsatser försvinner längs vägen vilket bidrar till att göra det svårt för skolan att bedöma eventuella stödbehov och ta beslut som påverkar elevens skolgång.

Tillsynen visar också att samspelet och samverkan mellan hemmet och skolan inte alla gånger fungerar till elevernas fördel. I intervjuer med personal som arbetar på HVB har det i flera fall pekats på att sekretess- och tystnadsplikttregler utgör ett hinder för kommunikation mellan boendet och skolan. Några sådana hinder finns inte mellan god man och boendet.

Vad gäller god man vittnar intervjuer med elever och skolpersonal om att det finns stora skillnader i vilken grad god man tar aktivt del i elevens utbildning. En del gode män fungerar som en naturlig länk mellan skolan och eleven och är till exempel närvarande med eleven vid olika möten och avstämningar, medan andra helt saknar kontakt med skolan. Elevens gode man ska i egenskap som ställföreträdande vårdnadshavare ha en helhetsbild av elevens livssituation och är därför en mycket viktig aktör och informationskälla för skolan i arbetet med att erbjuda eleverna en behovsanpassad utbildning. När det inte fungerar försvårar detta säkerligen skolans arbete med att erbjuda en behovsanpassad utbildning till elever som bor på HVB. De flesta HVB-placerade elever som Skolinspektionen intervjuat har en god man. God mans uppdrag är att vara i vårdnadshavares och förmyndares ställe. Det betyder att en god man har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnets angelägenheter, personliga såväl som ekonomiska och rättsliga. Gode män har således en viktig funktion och plats för att tillvarata barnens rätt till utbildning och att vara det stöd barnen behöver för att nå så långt som möjligt. God man är den som har en helhetsbild av det aktuella barnets behov ur ett utbildningsperspektiv och är den som enligt lag har rätt till information om barnet. God man utgör således en mycket betydande kommunikationslänk mellan skola och boende och kan i förlängningen ha stor betydelse för vilken utbildning HVB-placerade elever får.

Av Skolinspektionens intervjuer med rektorer, skolpersonal samt företrädare för elevernas boende framkommer också att bedömningen och arbetet med eleverna ofta hamnar hos den enskilde läraren, utan att till exempel elevhälsans personal är med i arbetet. Bedömningar av elevens behov i utbildningen blir därför ofta ganska tungt beroende av till exempel psykologer, kuratorer och annan personal vid elevens boende. Skolinspektionen menar att även om det rör sig om elever med ibland komplicerad och svår problematik kan inte skolan lämna över ansvaret för att tillgodose elevers rätt till att få en behovsanpassad utbildning till professioner som ligger utanför skolan. Att samarbeta och utbyta information i den utsträckning som elevens personliga integritet tillåter är en självklarhet och en viktig faktor för framgång. Men det är samtidigt viktigt att ansvarsförhållanden och roller är klara.

Lärare, rektorer och elevhälsa är enligt skolans styrdokument ansvariga för att eleven får den utbildning de har rätt till. De är också experter på att möta elevers behov i utbildningsmiljön. Om inte skolan bevakar elevers rätt i detta avseende riskerar vårdperspektivet att tränga ut elevernas behov av utbildning vilket kan få långsiktigt negativa konsekvenser för de enskilda eleverna.

Avslutande diskussion

I denna riktade tillsyn har Skolinspektionen granskat om HVB-placerade elever får sin rätt till utbildning i kommunala grundskolor tillgodosedd. För att uppfylla detta syfte har två huvudfrågeställningar undersökts: Blir eleverna mottagna i vistelsekommunens grundskolor, om eleverna inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola? Får eleverna en behovsanpassad utbildning i de kommunala grundskolor de blivit mottagna i? Granskningen har omfattat 20 skolor i 18 kommuner. Elevernas bakgrund och erfarenheter har inte kartlagts men den gemensamma nämnaren är att eleverna bor på HVB.

Skolinspektionen har endast funnit ett exempel på att en elev tidigare, innan Skolinspektionen genomförde sin tillsyn, inte blivit mottagen i skolan inom rimlig tid. Resultatet måste ses som uppmuntrande då det visar att kommunerna i vår tillsyn funnit strukturer, rutiner och samarbeten mellan myndigheter och förvaltningar, som borgar för att de elever som har skolplikt samt de elever som har rätt till utbildning också identifieras och erbjuds detta.

Skolinspektionen kan konstatera att eleverna inte alltid erbjuds en behovsanpassad utbildning. Det senare är naturligtvis inte tillfredställande eftersom både forskning, utvärderingar och kartläggningar visar att barn som växer upp i samhällets vård har mycket högre risk för ogynnsam utveckling över tid än övriga barn. Överriskerna avser bland annat självmordsbenägenhet, allvarlig psykisk ohälsa och försörjningsproblem. Vidare lämnar barn som växer upp i samhällets vård grundskolan med i genomsnitt mycket lägre betyg än andra barn.²⁸

Skolmisslyckande i form av låga eller ofullständiga slutbetyg från årskurs 9 är en nyckelfaktor för att förklara de överrisker för ogynnsamma utfall senare i livet som finns hos barn som vuxit upp i samhällets vård. Låga eller ofullständiga betyg är således den starkaste riskfaktorn för framtida ogynnsamma utfall. Omvänt är frånvaro av skolmisslyckande den starkaste skyddande faktorn för ogynnsamma utfall.²⁹

Det kan därför inte nog betonas vikten av att elever som bor på HVB erbjuds utbildning som utgår från de behov som kan finnas bland eleverna. Även om utmaningarna för skolhuvudmännen är mångfaceterade och sträcker sig över ett brett register har skolan till uppgift att ge alla elever möjlighet att nå så långt som möjligt och kompensera elevers olika förutsättningar. Skolan ska ge alla en likvärdig utbildning.

Under hösten 2015 stod många av Sveriges kommuner inför stora utmaningar vad gäller att erbjuda ensamkommande barn boende och utbildning. Enligt Migrationsverkets statistik var cirka 20 500 asylsökande personer utan vårdnadshavare i åldern 0–18 år placerade vid HVB i januari 2016 varav en stor andel rimligen kan antas vara i grund- eller gymnasieskoleåldern, även om statistiken inte är åldersuppdelad.³⁰ Olika HVB riktar sig till olika målgrupper och har olika inriktning.

I och med att denna tillsyn genomfördes under 2016 har merparten av den utbildning för HVB-placerade grundskoleelever som granskats kommit att gälla nyanlända elever, vilka placerats på HVB eftersom de var i behov av tak över huvudet. Det finns som vi sett goda skäl att anta att inriktningen på de befintliga HVB i många fall ändrades beroende på det stora behov som uppstod. Samtidigt startade ett stort antal nya verksamheter som inriktade sig på att erbjuda ensamkommande barn plats. Situationen och problembilden för de nyanlända eleverna skiljer sig i vissa aspekter från den som gäller för HVB-placerade elever med längre skolgång i Sverige, men i andra aspekter är den liknande.

²⁸ Socialstyrelsen (2010), s. 228f, 242, 258f och Lagerlöf (2012). Se även Barnombudsmannen (2011).

²⁹ Socialstyrelsen (2010), s. 228, 259f.

³⁰ Migrationsverket (2016).

För de nyanlända eleverna gäller att många skolor inte gör tillräckliga extra anpassningar eller sätter in särskilt stöd i de fall nyanlända HVB-placerade elever riskerar att inte nå kunskapskraven. Det förekommer brister i utredning, åtgärder och uppföljning. Åtgärdsprogram upprättas inte även om lärare och rektorer ser att eleverna inte kommer att nå kunskapskraven. Elevhälsan nyttjas i alltför låg grad i arbetet med nyanlända elever. Skolinspektionen ser också att många skolor har svårt att erbjuda eleverna studiehjälp på modersmålet i tillräcklig omfattning. Även i skolor där studiehjälp erbjuds förekommer det att den håller så låg kvalitet att eleverna inte ges möjlighet att följa undervisningen i tillräcklig utsträckning.

För elever som inte är nyanlända och bor på HVB visar granskningen att i två av fyra fall så undervisas eleverna i miljöer som inte tillhör den skola där de är mottagna och med personal eller lärare som inte är anställda av skolhuvudmannen. Skolan har därmed inte tillräcklig insikt i elevernas lärande och saknar förutsättningar att erbjuda en behovsanpassad utbildning. Även för den här elevgruppen har Skolinspektionen sett att elevhälsans aktivitet är låg. Bedömningar och utredningar kring elevernas skolgång lämnas i alltför hög grad över till psykologer, kuratorer och annan personal som är knutna till elevernas boende.

En del skolor lyckas trots stora utmaningar

Skolinspektionens tillsyn visar att många kommuner och skolor har lyckats, trots de stora utmaningar som en stor elevtillströmning av ensamkommande barn innebär och de mer generella utmaningar som det innebär att erbjuda elever med olika behov en likvärdig utbildning. Med tillgängliga resurser i termer av till exempel elevhälsan och alla de verktyg och den samlade kompetens som finns att tillgå har vi sett mycket engagemang och professionalitet som värnat utbildningsuppdraget.

Ett lyckat exempel – framgången bygger på dialog, samverkan och skolans professionalitet

Boendet är ett HVB där det bor elever som inte är nyanlända. Där finns en egen skolpsykolog som ser till att alla elever utreds i samband med att de börjar skolan. Boendet har även en anställd personal som har lärarutbildning. Denne ansvarar för all kontakt med skolan om elevernas skolgång. En aktiv dialog förs mellan ansvarig boendepersonal, lärarna och elevhälsan samt rektor. Boendepersonalen informerar om utredningen till elevhälsan som tar vid och gör egna utredningar och på basis av denna upprättas åtgärdsprogram och rektor fattar beslut om anpassad studiegång där utredning visar att det är en lämplig åtgärd. Löpande uppföljningar och utvärderingar sker där boendepersonalen är med. En medveten tanke är att eleverna ska lyckas i skolan och att de får en ny chans om de misslyckats tidigare. Boendepersonalen är ibland med på lektionerna för att långsamt skola in eleverna och stor vikt läggs vid att eleverna också ska lyckas socialt i skolan på raster och i andra sociala sammanhang.

Exemplet illustrerar att dialog, samverkan och att utnyttja skolans verktyglåda – som elevhälsa, åtgärdsprogram och andra insatser – innebär stor potential för de kommuner och skolor som har mer eller mindre stora utvecklingsinsatser att genomföra så att eleverna kan erbjudas en behovsanpassad utbildning. För att detta ska kunna åstadkommas krävs att skolor med utvecklingsbehov tar ett steg fram och hävdar sin professionalitet som utbildningsexperter oavsett om eleven är nyanländ eller gått länge i svensk skola eller råkar bo på ett HVB eller någon annanstans.

Kontinuerliga uppföljningar av HVB-placerades skolgång bör ske

Elever som är placerade på HVB har ofta det gemensamt att de i olika omfattning bytt vistelsekommun, boende och skola. Elevens kunskapsutveckling, genomförda utredningar, eventuella behov av stödinsatser och uppföljningar ska dokumenteras och följas med eleven under hela skolgången. Detta riskerar dock gå förlorat när viktig information om eleven försvinner längs vägen. För HVB-placerade elever har boendet, och i vissa fall också god man, tagit över vårdnadshavarnas roll och då bör de också ha insikt i hur eleverna har det och hur de klarar sig i skolan. Lika viktigt är att de kommuner som

har ett ansvar för elevernas skolgång ser till att värdefull information i form av skolresultat, utredningar, individuella stödbehov med mera följer med eleven vid varje flyttillfälle och hamnar hos de som ska ansvara för elevens utbildning. Därvid är skolans förmåga planera och överbrygga på bästa sätt för eleverna, exempelvis i samband med klassplacering och placering i särskilda undervisningsgrupper eller förberedelseklass mycket betydelsefull.

Det finns nu ett antal myndighetsgranskningar och forskningsrapporter som över tid visar på att barn som är placerade på HVB inte får den utbildning de har rätt till. Även om urvalet i denna tillsyn är begränsat är det värt att notera att resultatet ligger i linje med den problembild som tidigare uppmärksammats.

Ett primärt syfte med att placera barn på hem för vård eller boende är att de ska få det bättre i framtiden än om de vuxit upp hemma eller någon annanstans. En fungerande skolgång och fullständiga betyg kan utgöra en förutsättning för goda framtidsutsikter. Oavsett vilket boende barnet har eller vilka sociala eller personliga problem som finns med i bilden så har det enskilda barnet rätt till skola och undervisning av god kvalitet. Utöver det som anges i skollagen så är detta också en del av barnkonventionen. Den gäller i lika hög grad för barn som är placerade på HVB som för andra barn.

Vi ser således starka incitament för att ytterligare förstärka kontrollen och uppföljningen av utbildningen för denna grupp elever som har förhöjd risk att leva i utsatthet.

Bakgrund, syfte och frågeställningar

Bakgrund

Utbildning är viktigt för alla elever, men särskilt viktigt för de som av olika skäl lever i utsatthet. Ett exempel på elever som lever i utsatthet är de som placerats vid ett hem för vård eller boende (HVB).

Med HVB avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende³¹. Olika HVB riktar sig till olika målgrupper och har olika inriktning. HVB kan bedrivas i enskild regi, eller i offentlig regi av en kommun, ett landsting eller staten. Placering vid ett HVB kan ske på frivillig väg enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller med tvång enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Den officiella statistiken om antalet individer som är placerade vid HVB är osäker. Inför Skolinspektionens tillsyn såg situationen ut som följer. Uppgifterna bör ses som riktmärken som ger en ungefärlig bild av verksamheten.

Enligt Socialstyrelsens senast tillgängliga statistik, som gäller för 1 november 2014, är cirka 6 300 personer i åldern 7–20 år inskrivna på HVB för pågående heldygnssatser.³² Enbart personer med korrekt personnummer ingår i denna statistik. Det innebär att ensamkommande barn som fortfarande är asylsökande – det vill säga nyanlända – inte ingår eftersom de inte har korrekt personnummer.

Sedan 2006 har antalet nyanlända barn utan vårdnadshavare i stort sett ökat oavbrutet men ökningen var särskilt kraftig under 2015. Då anlände 35 369 barn utan vårdnadshavare, vilket kan jämföras med 7 049 under 2014. Detta har lett till fler placeringar, vanligen vid HVB alternativt familjehem.³³ Enligt Migrationsverkets statistik var cirka 20 500 asylsökande personer utan vårdnadshavare i åldern 0–18 år placerade vid HVB i januari 2016.³⁴ Detta indikerar att det totala antalet personer på HVB i början av 2016 som går i grund- och gymnasieskola var mycket högre än vad Socialstyrelsens uppgifter från 2014 anger, och att en stor andel av dessa är ensamkommande asylsökande.

Tidigare forskning på området samt Skolinspektionens tidigare granskningar och andra utredningar ger en komplex och många gånger problematisk bild av HVB-placerade elevers skolgång. Utifrån aktuell statistik om situationen på HVB, tidigare granskningar och studier om HVB-placerade elevers utbildning, så framträder en problembilden enligt följande³⁵:

- Hemkommunen förefaller ha en passiv eller svag roll när det gäller att följa upp och säkerställa att eleven fullgör sin skolplikt. Likaså tenderar hemkommunen ha en svag roll när det gäller att överföra information och underlag om elevens tidigare skolgång till vistelsekommunen.
- Undervisningen för HVB-placerade elever tenderar att utmärkas av brister när det gäller anknytning till eleverna specifika förutsättningar och behov.

³¹ 3 kap. 1 § socialtjänstförordningen

³² Socialstyrelsen (2015)

³³ Socialstyrelsen (2016)

³⁴ Migrationsverket (2016)

³⁵ Skolinspektionen, direktiv den 1 april 2016: *Riktad tillsyn av HVB-placerade elevers utbildning i kommunala grundskolor*, dnr 400–2015:6587

- Det kan antas att många HVB-placerade elever har stora stödbehov i skolan. En stor andel av de personer som vistas på HVB är nyanlända asylsökande. Vidare visar tidigare studier att elever på HVB/i samhällsvård har lägre studieresultat och är i högre grad involverade i någon typ av skolsocial problematik än andra elever.

År 2015 förtydligades regelverket kring utbildning för HVB-placerade elever i och med att ändringar infördes i skollagen. Dessa ändringar syftar till att säkerställa att elever som vistas på HVB ska få undervisning inom skolväsendet. Det förtydligas att en elev som vistas på ett HVB har rätt att bli mottagen i en kommunal skola i vistelsekommunen. Genom detta förtydligande klargörs att ett HVB inte ska kunna bedriva särskild undervisning för eleverna vid hemmet, vilket tidigare skollagsreglering öppnade upp tolkningsutrymme för.³⁶

Det som är utmärkande sedan år 2015, och därmed har tillkommit, är att lagstiftningen anger att HVB-placerade elever har rätt att få utbildning inom skolväsendet. Eleverna har numera rätt att bli mottagna i någon av vistelsekommunens skolor, som samtidigt har en skyldighet att ta emot dessa elever. Ett nytt kritiskt moment är om och hur de mottagande skolorna arbetar med att ta emot och stödja HVB-placerade elever som är nya på skolan – elever som kan behöva olika typer av stöd från skolan för att klara sina studier.

När det gäller elever som är nyanlända till Sverige anger skollagen att skolan är skyldig att kartlägga och bedöma varje elevs kunskaper och att rektorn utifrån bedömningen fattar beslut om placering i lämplig årskurs och i den undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra. Bedömning och beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp ska ske senast inom två månader.

Den 15 april 2016 tillkom ytterligare bestämmelser (SKOLFS 2016:10) som förtydligar skolans skyldighet att bedöma nyanlända elevers kunskaper inför beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp. Bestämmelserna anger att när en elevs kunskaper bedöms enligt 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800) ska Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper steg 1 och 2 användas som underlag för bedömningen.

Syfte och frågeställningar

Syftet med den riktade tillsynen är att granska om HVB-placerade elever får sin rätt till utbildning i kommunala grundskolor tillgodosedd. För att uppfylla detta syfte ska följande huvudfrågeställningar besvaras:

- 1) Blir eleverna mottagna i vistelsekommunens grundskolor, om eleverna inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola?
- 2) Får eleverna en behovsanpassad utbildning i de kommunala grundskolor de blivit mottagna i?

³⁶ En konsekvens av dessa skolagsbestämmelser är att det har blivit tydligt att HVB inte får bedriva utbildning, om man inte från Skolinspektionen ansökt och erhållit tillstånd för att bedriva undervisning. I förarbetena till lagändringen framhålls att utbildning inte får bedrivas vid HVB med hänvisning till att det skulle röra sig om så kallad särskild undervisning för elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus. I förarbetena anges att ett HVB inte ska räknas till sådan institution. Se exempelvis regeringens proposition 2014/15:43, sid. 19, 43–44. Vidare anges i 13–17 §§ skollagen att endast den som har legitimation som lärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.

Bedömningar

Bedömningar inom ramen för frågeställning 1

Inom ramen för frågeställning ett har Skolinspektionen bedömt om de grundskoleelever som vistas på ett HVB är inskrivna i någon av vistelsekommunens grundskoleenheter (givet att eleven inte ansökt om att få gå i en fristående grundskola), och undervisas av personal som är anställd av den kommunala huvudmannen.

Enligt rättslig reglering har HVB-placerade elever rätt att bli mottagna i en grundskola i den kommun eleven vistas.³⁷ Av detta följer dock inte att all undervisning vid ett HVB är otillåten. Det skulle kunna vara så att en HVB-placerad elev som är inskriven i en av vistelsekommunens grundskoleenheter till exempel har anpassad studiegång, är placerad i särskild undervisningsgrupp eller har enskild undervisning, och att därför delar av elevens undervisning är förlagd till elevens HVB. Det avgörande då är att den undervisande personalen är anställd av den kommunala huvudmannen.

Bedömningar inom ramen för frågeställning 2

Bedömningarna blir delvis olika beroende på om den HVB-placerade eleven är nyanländ eller inte. Bedömningarna måste också ta hänsyn till att olika lagstiftningar gäller avseende nyanlända elever beroende på tidpunkten för när den nyanlände eleven mottagits vid skolenheten.

Elever som är nyanlända och som mottagits vid en skolenhet efter den 31 december 2015: *Inom ramen för frågeställningen har Skolinspektionen bedömt om skolan bedömer elevens kunskaper givet att en sådan bedömning inte är uppenbart onödig, och att rektorn utifrån bedömningen fattar beslut om placering i lämplig årskurs och i den undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra. Bedömning och beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp ska ske senast inom två månader.*

Enligt skollagen ansvarar rektorn för att en nyanländ elev³⁸ i grundskolan skyndsamt får sina kunskaper bedömda, ifall en sådan bedömning inte är uppenbart onödig.³⁹ Utifrån gjord bedömning av elevens kunskaper ska rektor senast inom två månader besluta om placering i lämplig årskurs, och i vilken undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra. Med lämplig årskurs avses vad som är lämpligt med hänsyn till elevens ålder, förkunskaper och personliga förhållanden i övrigt.⁴⁰

Om bedömningen visar att eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen får rektorn besluta att eleven delvis ska undervisas i förberedelseklass. En elevs undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne ska avbrytas så snart eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper i svenska för att på heltid kunna delta i undervisningen i det ämne den undervisningsgrupp som eleven normalt hör till. En elev får inte ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år.⁴¹

Det ska framhållas att förutom för beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp, så ska resultatet av bedömningen även beaktas vid planering av undervisningen och vid fördelning av undervisningstiden.⁴² Resultatet av bedömningen av de två sistnämnda sakerna bedöms dock *inte* i denna riktade tillsyn. Skälet är att undervisningens utformning i de olika skolämnena inte ingår i tillsynens frågeställning, utan fokus ligger på utbildning på skolövergripande nivå.

³⁷ 10 kap. 25 § skollagen

³⁸ Med *nyanländ elev* avses, enligt skollagen, elev som har varit bosatt utomlands, nu är bosatt i Sverige och påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår eleven fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i landet. Se 3 kap. 12a § skollagen.

³⁹ 3 kap. 12c–12d §§ skollagen

⁴⁰ 3 kap. 12e § skollagen.

⁴¹ 3 kap. 12f § skollagen.

⁴² 3 kap. 12d § skollagen.

I skollagens förarbeten ges några viktiga förtydliganden till de nya bestämmelserna som är relevanta för den bedömning som Skolinspektionen ska göra:

- Uppenbart onödig bedömning av elevens kunskaper: I vissa fall kan det redan stå klart från början att en bedömning av en nyanländ elevs kunskaper inte behövs, till exempel om eleven under den tid eleven bott utomlands vistats i en svensk utlandsskola.⁴³
- Bedömning första gången vid mottagandet: En bedömning ska bara göras när eleven tas emot första gången inom skolväsendet. Denna bedömning ska sedan beaktas vid beslut som tas i nya skolan. Det är således, enligt regeringen, inte rimligt att en nyanländ elev bedöms vid varje tillfälle som denne byter skola. Att bedömningen ska beaktas innebär inte att den nya skolan måste följa den, eftersom eleven kan ha gjort stora framsteg sedan bedömningen gjordes långt tidigare.⁴⁴
- Bedömningen behöver inte vara helt uttömmande: Regeringen framhåller att den initiala bedömningen av elevens kunskaper, som bland annat ska ligga till grund för placering i årskurs och undervisningsgrupp, inte behöver vara helt uttömmande. Det finns dock inget som hindrar att en fortsatt kartläggning görs av vissa elever, som kan vara särskilt svåra att bedöma, efter att två månader gått.⁴⁵

För elever som mottagits vid en skolenhet efter den 31 december 2015 men före 14 april 2016 gäller att skolan är skyldig att kartlägga och bedöma elevens kunskaper och att rektorn utifrån bedömningen fattar beslut om placering i lämplig årskurs och i den undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra. Bedömning och beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp ska ske senast inom två månader.

För elever som mottagits vid en skolenhet efter den 14 april 2016 gäller SKOLFS 2016:10. Bestämmelserna anger att när en elevs kunskaper bedöms enligt 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800) ska Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper steg 1 och 2 användas som underlag för bedömningen. Det gäller även för elever där bedömningen påbörjas före den 15 april 2016 men som sträcker sig över detta datum. I vilken omfattning kartläggningsmaterialet steg 1 och 2 ska användas bestäms utifrån den enskilda elevens förutsättningar och behov.

Det är viktigt att iaktta att för nyanlända elever som tagits emot i skolväsendet och placerats i årskurs och undervisningsgrupp före den 1 januari 2016 tillämpas inte de nya bestämmelserna om inledande bedömning av elevens kunskaper.

Elever som inte är nyanlända och nyanlända elever som togs emot före den 1 januari 2016: Inom ramen för frågeställningen har Skolinspektionen bedömt om rektorn ser till att skolan skaffar sig information om elevens behov och förutsättningar, och sedan använder denna information för att erbjuda eleven en behovsanpassad utbildning.

Enligt skollagen ska hänsyn tas till elevernas olika behov i utbildningen. Eleverna ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁴⁶ Professionen har, enligt förarbetsuttalandena till denna skollagsbestämmelse, ansvar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och

⁴³ Prop. 2014/15:45, s. 28.

⁴⁴ Prop. 2014/15:45, s. 28.

⁴⁵ Ibid., s. 30.

⁴⁶ 1 kap. 4 § skollagen.

arbetsätt anpassa verksamheten till elevernas skilda förutsättningar och behov.⁴⁷ Enligt en ny skollagsbestämmelse från 2014 har rektorn också ansvar för att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁸

I läroplanen för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet (Lgr 11) anges att utbildningen och undervisningen ska utformas så att hänsyn tas till varje elevs olika förutsättningar och behov.⁴⁹ Rektorn har inom ramen för detta ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas, så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Rektorn har också ett särskilt ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling lärarna gör.⁵⁰

Skolinspektionens tolkning av skollagen och dess förarbeten för elever som inte är nyanlända är som följer. När eleven börjar på den nya skolan ska skolan ta reda på elevens specifika behov och förutsättningar. När det gäller HVB-placerade elever skulle detta kunna ske till exempel på skolan (via intervju med eleven, kartläggningmaterial, diagnostiska tester, etc.), genom att skolan inhämtar information från den avlämnande/tidigare skolan (ifall eleven kommer från annan skola) eller genom informationsutbyte med HVB-personalen samt vårdnadshavare och god man. Information kan även inhämtas från ansvarig socialsekreterare som i sin utredning av barnets situation ska införskaffa information om den unges skolsituation. Kombinationer av dessa alternativ är också möjliga. Det centrala är således *att* skolan inhämtar information om elevens behov och förutsättningar. Skolan ska sedan *använda information* om elevens behov och förutsättningar, för att se till att utbildningen tar hänsyn till dessa.

När det gäller informationsinhämtning om behov, och behovsanpassning av utbildningen, skulle detta till exempel kunna handla om följande.

- Informationsinhämtning om behov: informationsinhämtning om elevens tidigare skolgång, förkunskaper, eventuellt behov av särskilt stöd, eventuellt behov av stöd kring skolsocial problematik (exempelvis skolk och mobbning), et cetera.
- Behovsanpassning i utbildningen: särskilt stöd, extra anpassningar, stöd kring skolsocial problematik, placering i lämplig undervisningsgrupp, et cetera.

⁴⁷ Prop. 2009/10:165, s. 221f.

⁴⁸ 2 kap. 10 § skollagen.

⁴⁹ Lgr 11: 1) 1. Skolans värdegrund och uppdrag, En likvärdig utbildning, 2) 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.2 Kunskaper, Riktlinjer.

⁵⁰ Lgr 11: 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar.

Metod och genomförande

Tillsynen har omfattat 18 kommuner vid 20 skolenheter. Urvalet av utvalda enheter är slumpmässigt. Intervjuer har genomförts med rektorer, elever som bor på HVB, elevernas lärare, företrädare för elevhälsan samt studiehandledare.

Telefonintervjuer har genomförts med företrädare för de intervjuade elevernas boende. Vid intervjuer med nyanlända elever har telefontolkar anlitats.

Skolinspektionen har även begärt in dokumentation från skolenheterna som granskats i samband med att besök vid skolorna genomfördes.

Referenser

Axelsson, Monica & Nilsson, Jenny (2013) "Welcome to Sweden...: Newly Arrived Students' Experiences of Pedagogical and Social Provision in Introductory and Regular Classes". *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6 (1)

Barnkonventionen

Barnombudsmannen (2011) *Bakom fasaden: Barn och ungdomar i den sociala barnvården berättar*, Stockholm: Barnombudsmannen.

Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Inspektionen för vård och omsorg (2016) *IVO granskar barnens säkerhet och trygghet på HVB*, <http://www.ivo.se/nyheter/2016/ivo-granskar-barnens-sakerhet-och-trygghet-pa-hvb/>, publicerad 2016-01-28.

Inspektionen för vård och omsorg (2017) *Statistik ensamkommande barn*, publicerad 2017-03-14

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Lagerlöf, H. (2012) *Samhällsvård och välfärdsresurser: En studie av skolgång, fritid och kamratrelationer bland unga i familjehem och institutioner*, Rapport i socialt arbete nr 137, Stockholm: Stockholms universitet, institutionen för socialt arbete.

Migrationsverket (2016) *Statistik om ensamkommande barn inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem 2016-01-28*, uppgift lämnad till Skolinspektionen via e-post 2016-01-29.

Personuppgiftslagen (1998:204).

Prop. 2014/15:45, *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång*.

Prop. 2014/15:43, *Utbildning för elever i samhällsvård och på sjukhus*.

Prop. 2009/10:165, *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Skolinspektionen, direktiv den 1 april 2016: *Riktad tillsyn av HVB-placerade elevers utbildning i kommunala grundskolor*, dnr 400–2015:6587

Skolinspektionen (2017) *Skolhuvudmäns mottagande av nyanlända elever*, Rapport, Stockholm: Skolinspektionen

Skolinspektionens beslut den 24 januari 2017, dnr 41–2016:7652

Skolinspektionens beslut den 24 januari 2017. dnr 41–2016:7532

Skolinspektionen (2011) *HVB-elevers rätt till utbildning*, sammanfattande artikel publicerad på Skolinspektionens intranät SIW.

Skolinspektionen (2010) *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB: Elever får inte den undervisning de har rätt till*, Rapport, Stockholm: Skolinspektionen

Skolförordningen (2011:185)

Skollagen (2010:800).

Socialdepartementet (2016) *Myndighet ska kartlägga och analysera HVB-boenden samt familje- och jourhem med konsulentstöd*, <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/02/myndighet-ska->

kartlagga-och-analysera-hvb-boenden-samt-familje--och-jourhem-med-konsulentstod/, publicerad 16-02-12.

Socialstyrelsen (2016) *Individ- och familjeomsorg*, Lägesrapport. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2015) *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2014*, Bilaga, "Tabell 12: Helydgninsatser. Antal barn och unga med pågående vård den 1 november 2014 efter typ av insats, placeringsform, ålder och kön".

Socialstyrelsen (2010) *Social rapport 2010*, Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen och Skolverket (2013) *Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar*, Stockholm: Socialstyrelsen och Skolverket.

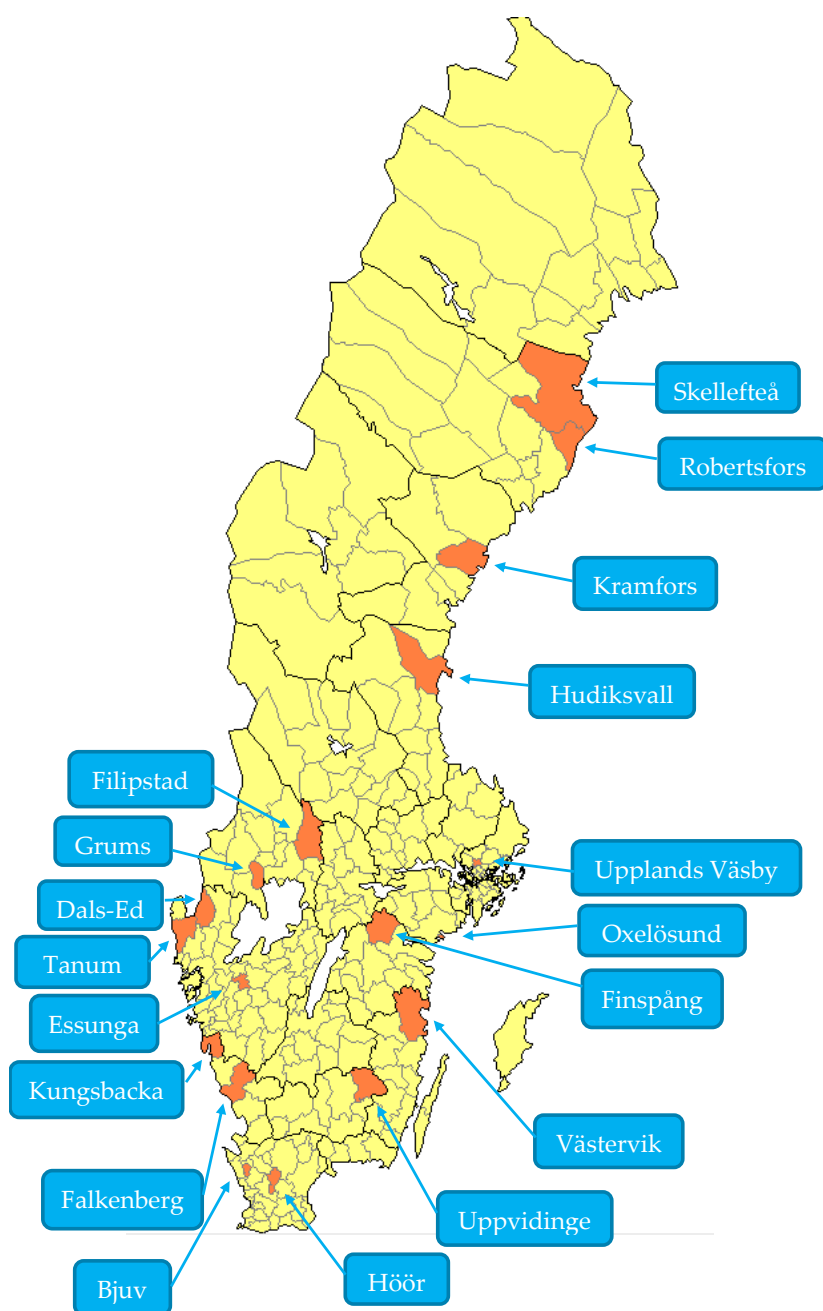
Socialtjänstförordningen (2001:937).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Bilagor

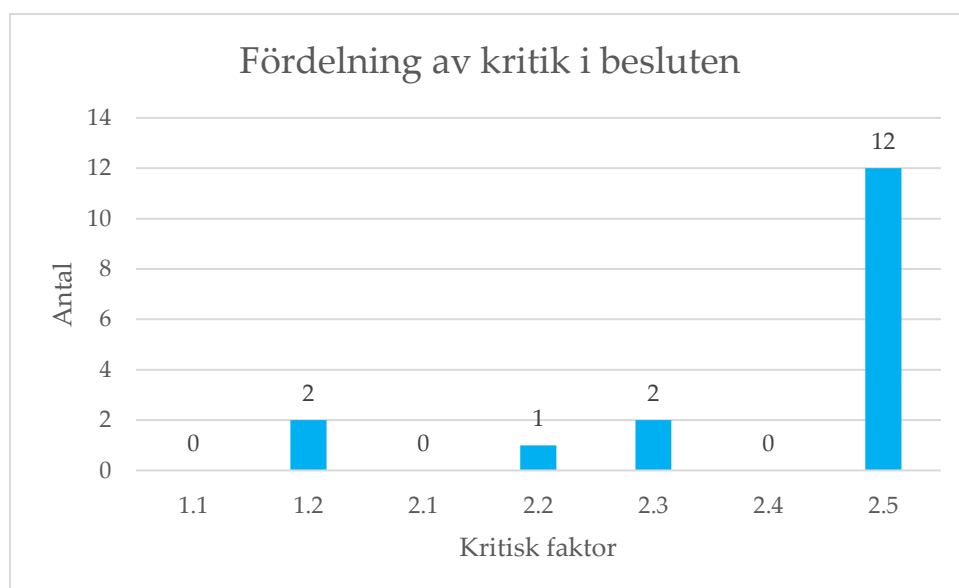
Bilaga 1

Kommuner och skolor som ingått i den riktade tillsynen



Kommun	Skola
Bjuv	Varagårdsskolan
Dals-Ed	Hagaskolan
Essunga	Nossebro skola
Falkenberg	Tångaskolan
Filipstad	Ferlinskolan
Finspång	Grosvadskolan
	Nyhems skolan
Grums	Jätttestens skolan
Hudiksvall	Läroverket
Höör	Ringsjöskolan
Kramfors	Gudmundråskolan
Kungsbacka	Älvsåkers skolan
Oxelösund	Breviksskolan
Robertsfors	Tundals skolan
Skellefteå	Kågeskolan
Tanum	Tanumskolan
Upplands Väsby	Grimstaskolan
Uppvidinge	Åsedaskolan
Västervik	Ellen Keyskolan
	Ludvigsborgsskolan

Bilaga 2



1.1 Vistelsekommunen ser till att de grundskoleelever som är placerade i ett sådant hem för vård och boende som avses i 6 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:435) blir mottagen i någon av de skolor som vistelsekommunen är huvudman för. (10 kap. 25 § skollagen)

1.2 Vistelsekommunen tillika huvudmannen ser till att de grundskoleelever som vistas på ett hem för vård och boende och som är inskrivna på någon av huvudmannens skolor undervisas av personal som är anställda av huvudmannen. (2 kap. 5, 8 § 13-17 §§ skollagen)

2.1 Ansvariga på skolan ser skyndsamt till att nyanlända elever som vistas vid hem för vård och boende får sina kunskaper bedömda, om det inte är uppenbart onödigt. (3 kap. 12c–12d §§ skollagen)

2.2 Utifrån gjord bedömning av nyanländ elevs kunskaper beslutar rektorn senast inom två månader om placering i lämplig årskurs och i vilken undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra. (3 kap. 12e § skollagen)

2.3 Undervisning i förberedelseklass i ett visst ämne avbryts så snart den nyanlände eleven bedöms ha tillräckliga kunskaper i svenska för att på heltid kunna delta i undervisningen i det ämnet i den undervisningsgrupp eleven normalt hör till. (3 kap. 12f § skollagen)

2.4 Undervisning i förberedelseklass ges för en nyanländ elev under max två år. (3 kap. 12f § skollagen)

2.5 I utbildningen tas hänsyn till elevernas olika behov. Eleverna ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Skolan uppväger skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. (1 kap. 4 § 2st och 3 kap. 3-12 §§ skollagen, skolförordningen 5 kap. 4§ och 14-15 §§)

Bilaga 3

Olika lagstiftningar beroende på tidpunkt för mottagandet av nyanlända

Mottagandet av nyanlända elever efter den 1 januari 2016

Under 2016 kom en lagändring samt föreskrifter från Skolverket som reglerar skolans skyldigheter rörande mottagandet av nyanlända elever. Det innebär följande:

- För nyanlända elever som mottagits vid en skolenhet efter den 1 januari 2016 men *före 15 april* samma år är skolan skyldig att kartlägga och bedöma elevens kunskaper. Rektorn ska utifrån bedömningen fatta beslut om placering i lämplig årskurs och i den undervisningsgruppen eleven normalt ska tillhöra. Bedömning och beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp ska ske senast inom två månader (3 kap. 12 c–e § skollagen).
- För nyanlända elever som mottagits vid en skolenhet *efter den 15 april 2016* gäller dessutom Skolverkets föreskrifter om underlag för bedömning av nyanlända elevers kunskaper (SKOLFS 2016:10). Bestämmelserna anger att när en elevs kunskaper bedöms enligt 3 kap. 12 c § skollagen (2010:800) ska Skolverkets kartläggningsmaterial för bedömning av nyanlända elevers kunskaper steg 1 och 2 användas som underlag för bedömningen. I vilken omfattning kartläggningsmaterialet steg 1 och 2 ska användas bestäms utifrån den enskilda elevens förutsättningar och behov.

Mottagandet av nyanlända elever före den 1 januari 2016

Det är viktigt att iaktta att för nyanlända elever som tagits emot i skolväsendet och placerats i årskurs och undervisningsgrupp före den 1 januari 2016 tillämpas inte de nya bestämmelserna om inledande bedömning av elevens kunskaper. Här gäller samma bestämmelser som för övriga elever:

- För elever som inte är nyanlända och för nyanlända elever som togs emot före den 1 januari 2016 ska skolan skaffa sig information om elevens behov och förutsättningar och sedan använda denna information för att erbjuda eleverna en behovsanpassad utbildning (1 kap. 4 § 2st och 3 kap. 3–12 §§ skollagen).

Skollagens generella bestämmelser gäller alla elever

Enligt skollagen ska hänsyn tas till elevernas olika behov i utbildningen. Eleverna ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § skollagen). Professionen har, enligt förarbetsuttalandena till denna skollagsbestämmelse, ansvar för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till elevernas skilda förutsättningar och behov (Prop. 2009/10:165, s. 221f). Enligt en skollagsbestämmelse från 2014 har rektorn också ansvar för att fördela resurser inom skolenheten efter elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § skollagen).

I läroplanen för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet (Lgr 11) anges att utbildningen och undervisningen ska utformas så att hänsyn tas till varje elevs olika förutsättningar och behov (Lgr 11: 1. Skolans värdegrund och uppdrag, En likvärdig utbildning, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.2 Kunskaper, Riktlinjer). Rektorn har inom ramen för detta ett särskilt ansvar för att undervisningen och

elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Rektorn har också ett särskilt ansvar för att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling lärarna gör (Lgr 11: 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar).

Skolinspektionens tolkning av skollagen för elever som inte är nyanlända

Skolinspektionens tolkning av skollagen och dess förarbeten för elever som inte är nyanlända är som följer. När eleven börjar på den nya skolan ska skolan ta reda på elevens specifika behov och förutsättningar. När det gäller HVB-placerade elever skulle detta kunna ske till exempel på skolan (via intervju med eleven, kartläggningsmaterial, diagnostiska tester, etc.), genom att skolan inhämtar information från den avlämnande/tidigare skolan (ifall eleven kommer från annan skola) eller genom informationsutbyte med HVB-personalen samt vårdnadshavare och god man. Information kan även inhämtas från ansvarig socialsekreterare som i sin utredning av barnets situation ska införskaffa information om den unges skolsituation. Kombinationer av dessa alternativ är också möjliga. Det centrala är således att skolan inhämtar information om elevens behov och förutsättningar. Skolan ska sedan använda information om elevens behov och förutsättningar, för att se till att utbildningen tar hänsyn till dessa.

När det gäller informationsinhämtning om behov – och behovsanpassning av utbildningen – skulle detta till exempel kunna handla om följande.

- Informationsinhämtning om behov: informationsinhämtning om elevens tidigare skolgång, förkunskaper, eventuellt behov av särskilt stöd, eventuellt behov av stöd kring skolsocial problematik (exempelvis skolk och mobbning), et cetera.

Behovsanpassning i utbildningen: särskilt stöd, extra anpassningar, stöd kring skolsocial problematik, placering i lämplig undervisningsgrupp, et cetera.