

*Utkast för  
kommentarer*

RAPPORT FRÅN PROJEKTET SÄRSKILT STÖD

# TILLSYN AV SKOLAN

Erfarenheter, analys och förbättringsförslag

CHRISTIAN WETTERGREN  
KATARINA PLANK  
LASZLO HEGEDÜS  
MARIA LINDGREN  
KATARINA GYLLENBÄCK





## Sammanfattning med rekommendationer

Det primära syftet med denna rapport är att belysa hur bristande tillsyn påverkar barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som har särskilda behov i skolan – och hur detta påverkar deras familjer. Ett annat syfte är ge förslag hur tillsynen skulle kunna förbättras för den aktuella målgruppen.

Eleverna som berörs i rapporten har till övervägande del ADHD eller autism. De har dessutom ofta ytterligare diagnoser och/eller en kombination av ADHD och autism. Det är inte ovanligt att det finns ytterligare ett syskon med särskilda behov, och i cirka hälften av fallen har en av vårdnads-havarna också en konstaterad eller misstänkt NPF-diagnos.

Gemensamt för dessa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är att kognitionen påverkas på så sätt att individen tankar, uppfattar, processor och bearbetar information och sinnesintryck på ett annorlunda sätt.

Barn med olika funktionsnedsättningar är en utsatt grupp, inte minst i skolans värld, eftersom de behöver extra mycket stöd för att kunna tillgodogöra sig utbildningen. En anpassad och sund lärmiljö är en viktig förutsättning för att individen ska lyckas i skolarbetet och få en bra start i vuxenlivet.

Skolinspektionens arbete spelar en viktig roll för dessa barn eftersom en effektiv tillsyn kan vara skillnaden att orka lite till eller krascha. Fungerar det inte i skolan uppstår det stora problem, inte bara för individen själv, som halkar efter akademiskt och socialt, utan även för familjen i stort. I rapporten har det framkommit att många föräldrar som har barn med särskilda behov går in i en egen utbrändhet till följd av alla ansträngningar som det innebär att få till en vettig skolgång.

De brister i den regelbundna tillsynen, som har lyfts fram i Riksrevisionens granskning (årtal), återfinns också i det enskilda tillsynsarbetet för den aktuella målgruppen.

Konsekvenserna av bristerna i tillsynen är ytterst allvarlig för NPF-eleverna och deras familjer. I enkätundersökningen har flera alarmerande aspekter lyfts fram. NPF-eleverna når inte kunskapskraven och deras psykiska hälsa påverkas negativt. Den problematiska skolfrånvaro ökar vilket skapar utanförskap. Detta i sin tur påverkar familjen på ett negativt sätt.

Så hur kan arbetet med tillsynen förbättras så att NPF-eleverna får den skolgång som de har rätt till? I rapporten har ett antal brister identifierats, och förslag på förbättringar presenteras:

<b>Brist i tillsyn</b>	<b>Förbättringsförslag</b>
SI uppfyller inte utredningsansvaret objektivt	Uppfyll utredningsansvaret objektivt utan preferens för huvudmannens version
Försvagad kontroll av genomförda beslut	Förstärk kontrollen med obligatorisk kontakt med vårdnadshavare
Tillsyn i individärenden sker utan tillräcklig kontext	Titta på skolans historiska beteende, inte bara ”barnets nuvarande situation”
Felaktig tillämpning av orosanmälningar	Uppdatera intern rutin att följa socialstyrelsens allmänna råd

Smala förelägganden kommer inte andra elever till gagn	Undersök elevens omgivning och förelägg förbättringar för alla berörda elever
Svag huvudmannatillsyn missar väsentliga förutsättningar	Granska att huvudman ger budgetmässiga förutsättningar så skollagen kan följas
Ej fastställda föreläggande-kriterier motverkar likvärdig tillsyn	Fastställ likvärdiga kriterier för tillsynsåtgärder

Förslagen överlämnas till tillsynsmyndigheterna för övervägande. Vi efterfrågar också en kommentar från tillsynsmyndigheterna på rapporten och förslagen.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>8</b>
1.1	Bakgrund	8
1.2	Motiv till rapporten .....	8
1.3	Brükarenkäten	8
1.4	Om rapportens författare.....	9
<b>2</b>	<b>Skolans insatser .....</b>	<b>10</b>
2.1	Introduktion skollagen och inkludering.....	10
2.2	Om npf-elever	10
2.3	Barns rättigheter i skolväsendet.....	12
2.4	Stora brister i stödet från skolan.....	15
2.4.1	Barnen når inte kunskapsmålen.....	15
2.4.2	Barnen far illa.....	16
2.4.3	Skola och huvudman lyssnar inte på elevens behov .....	16
2.5	Konsekvenser av skolans brister.....	18
2.5.1	Konflikter mellan skolan och vårdnadshavare.....	18
2.5.2	Föräldrarna far illa.....	18
2.5.3	Barnen hamnar i problematisk skolfrånvaro.....	19
2.5.4	Orosanmälningar.....	21
2.5.5	Skolpliktsanmälningar .....	24
2.5.6	Tvångsomhändertaganden enligt lagen om vård av unga (LVU) .....	24
2.6	Svenska skolsystemet diskriminerar NPF-elever.....	26
2.6.1	Skolan medverkar till att funktionsnedsättning blir till funktionshinder.....	26
2.6.2	Bristfällig information om rättigheter och procedur för klagomålshantering .....	26
2.6.3	Skolväsendet bryter mot flera internationella konventioner .....	27
<b>1</b>	<b>Tillsynsmyndigheternas insatser .....</b>	<b>28</b>
3.1	Om tillsynsmyndigheterna .....	28
3.2	Målgruppens förtroende för tillsynsmyndigheterna .....	30

2.1 Riksrevisionens kritik återfinns även inom individtillsynen .....	30
3.4 Resultat från brukarenkäten .....	32
3.4.1 Beslut från SI följs inte upp .....	32
3.4.2 Skolsituationen blir inte bättre .....	34
3.4.3 Föräldrars anmälningsbenägenhet minskar .....	36
<b>4. Brister i tillsynen och förbättringsförslag .....</b>	<b>39</b>
4.1 SI uppfyller inte utredningsansvaret objektivt .....	39
4.1.1 Beskrivning av brist .....	39
4.1.2 Förbättringsförslag - Uppfyll utredningsansvaret objektivt utan preferens för huvudmannens version .....	42
4.2 Försvagad kontroll av genomförda beslut.....	43
4.2.1 Beskrivning av brist .....	43
4.2.2 Förbättringsförslag - Förstärk kontrollen med obligatorisk kontakt med vårdnadshavare .....	48
4.3 Tillsyn i individärenden sker utan tillräcklig kontext .....	49
4.3.1 Beskrivning av brist .....	49
4.3.2 Förbättringsförslag - Titta på skolans historiska beteende, inte bara ”barnets nuvarande situation” .....	49
4.4 Felaktig tillämpning av orosanmälningar.....	50
4.4.1 Beskrivning av brist .....	50
4.4.2 Förbättringsförslag – Uppdatera intern rutin att följa socialstyrelsens allmänna råd .....	51
4.5 Smala förelägganden kommer inte andra elever till gagn .....	53
4.5.1 Beskrivning av brist .....	53
4.5.2 Förbättringsförslag - Undersök elevens omgivning och förelägg förbättringar för alla berörda elever .....	54
4.6 Svag huvudmannatillsyn missar väsentliga förutsättningar .....	55
4.6.1 Beskrivning av brist .....	55
4.6.2 Förbättringsförslag – Granska att huvudman ger budgetmässiga förutsättningar så skollagen kan följas .....	56
4.7 Ej fastställda föreläggande-kriterier motverkar likvärdig tillsyn.....	57
4.7.2 Förbättringsförslag – fastställ likvärdiga kriterier för tillsynsåtgärder .....	57
<b>5. Avslutande diskussion .....</b>	<b>59</b>
5.1 Kommentar om skolsystemets brister .....	59

5.2 *Kommentar om tillsynsmyndigheternas roll och brister* ..... 59

**A. Bilagor** 60

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Rapporten är ett resultat av en pågående dialog som förs mellan Skolinspektionen/BEO, och projektet Särskilt stöd. Flera nätverk och organisationer har bidragit till rapporten: Barn i Behov, Attention, Elevens rätt och Afasiförbundet Talknuten bland andra.

Under ett möte, som ägde rum 4 april 2019, överlämnades ett diskussionsmaterial till myndigheten i syfte att uppmärksamma en grupp med låg måluppfyllnad, nämligen skolelever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Parterna enades om att fördjupa samarbetet genom att beskriva den aktuella gruppens situation mer konkret och att föreslå förbättringar i tillsynen.

Med hjälp av en enkätundersökning, som vänt sig till den aktuella målgruppen, har tillsynen i svenska grundskolan för denna grupp av elever kunnat kartläggas och beskrivas. Genom att granska Skolinspektionens metodstöd har förslag på förbättringar kunnat identifieras. Dessa anses kunna rymmas inom myndighetens nuvarande uppdrag.

Tanken är att förslagen skall diskuteras vidare med Skolinspektionen (SI) och Barn och elevombudet (BEO) samt justeras och överlämnas till tillsynsmyndigheterna för övervägande. Det övergripande målet är att tillsynen av enskilda ärenden förbättras så att skolsituationen för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar blir bättre. En kort sammanfattning av hur brukarenkäten genomförts återfinns nedan.

## 1.2 Motiv till rapporten

Den här rapporten har flera viktiga syften. Det främsta är att ge en bild hur skolsituationen ser ut för många barn som har särskilda behov och vilka konsekvenser som en bristande tillsyn för med sig för dessa barn och deras familjer.

Ett annat syfte är lyfta fram konkreta förbättringsförslag som kan användas i samtal med myndigheter och beslutsfattare i syfte att förbättra situationen för den aktuella målgruppen.

Ett tredje syfte är att visa på den systematiska diskriminering som förekommer mot elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i det svenska skolsystemet.

## 1.3 Brukarenkäten

En enkätundersökning har genomförts i syfte att få fram en bild hur skolsituationen ser ut för barn med särskilda behov och hur deras vårdnadshavare upplever att tillsynen fungerar. Enkäten bestod av 100 frågor och spreds i föräldranätverket Barn i behov, riksföreningen Attention, nätverket Elevens rätt, samt Afasiförbundet Talknuten. Enkäten besvarades av totalt 690 personer, varav 550 svar var kompletta nog att kunna användas.

Frågorna rörde en lång rad områden: familjesituationen, npf-diagnoser och särskilda behov, hur familjens situation var, hur barnet fungerade i skolmiljön, kunskapsinhämtning, pedagogiska utredningar åtgärdsprogram och särskilt stöd, klagomål, anmälningar och erfarenheter från tillsyn. I denna rapport återges delar av brukarenkätens material. Det fullständiga underlaget från brukarenkäten återfinns på <http://sarskiltstod.se>.



## 1.4 Om rapportens författare

Nedan finns en kort presentation av rapportens författare.

- Christian Wettergren, förälder till ett barn med ADHD, initiativtagare till Projekt Särskilt stöd (<http://sarskiltstod.se>), engagerad i föräldranätverket Barn i behov, arbetar med regelefterlevnad inom bank- och finansbranschen.
- Katarina Plank, förälder till två barn med autism, engagerad i föräldranätverket Elevers rätt och i Autism- och Aspergerföreningen Värmland. Hon arbetar med etikrådgivning, forskning och utbildning inom universitetes- och högskolesektorn.
- Laszlo
- Maria
- Maria
- ...
- [...]

## 2 Skolans insatser

### 2.1 Introduktion skollagen och inkludering

År 2011 började den nya skollagen (2010:800) att gälla. Barn med autism och utan intellektuell funktionsnedsättning började därmed integreras i vanliga klasser. Särskolan tar numera bara emot barn med utvecklingsstörning. I samband med den nya skollagen så diskuterades behovet av att inkludera barn med särskilda behov mer i den ordinarie undervisningen, så att de fick fulla möjligheter att delta i både skolans verksamhet och i samhället i stort. Det handlade om acceptans för funktionsvarianter och att utforma verksamheten så att den är tillgänglig för alla elever.

Den nya skollagen betonar att inkludering i den ordinarie klassen är den huvudsakliga lösningen för barn med funktionsnedsättningar, men att barnet ska få stöd för att kunna uppnå de lägsta kunskapskraven och utvecklas väl i övrigt.

#### *Barnens och elevernas lärande och personliga utveckling*

3 kap. 3 § 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 som 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.

#### *Särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning*

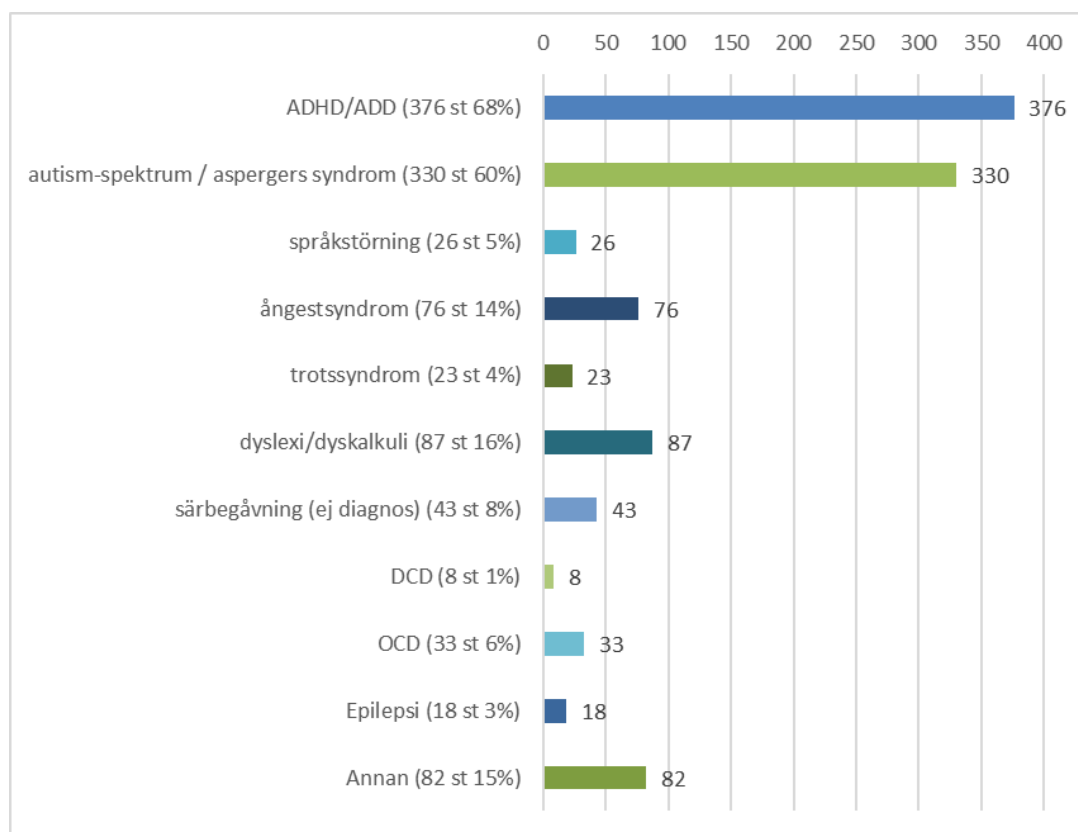
3 kap. 11 § Om det finns särskilda skäl, får ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan innebära att särskilt stöd ska ges enskilt eller i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.

### 2.2 Om npf-elever

Ungefär 7 procent av alla skolbarn beräknas ha neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) som ADHD, ADD, autism, Tourettes syndrom, OCD (tvångssyndrom) och språkstörning.

I figur 1 ser man att majoriteten av de som svarat på enkäten representerar föräldrar som har barn med ADHD och autism. Eleverna har till övervägande del ADHD eller autism. De har dessutom ofta ytterligare diagnoser och/eller en kombination av ADHD och autism. Det är inte ovanligt att det finns ytterligare ett syskon med särskilda behov, och i cirka hälften av fallen har en av vårdnads-havarna också en konstaterad eller misstänkt npf-diagnos.

Gemensamt för dessa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är att kognitionen påverkas på så sätt att individen tankar, uppfattar, processar och bearbetar information och sinnesintryck på ett annorlunda sätt. Det är genom anpassningar i miljön som man hjälper och stöttar individen, eftersom individen ofta har svårigheter att själv kunna anpassa sig till miljön.



Figur 1. Enkätfråga: Har barnet en neuropsykiatrisk diagnos?

Gemensamt för barnen är att de processar information i hjärnan på ett annat sätt än vad merparten av deras klasskamrater gör. Oftast har barnen en perceptionskänslighet där de likt en ”parabolantenn” tar in (för) mycket information som måste filtreras. De är intrycks känsliga, både för vad som sker i deras omgivning i form av ljud, ljus, rörelser, och för andra personers känslolägen. En del är supersnabba i sina reaktioner, andra behöver lång tid att processa och hantera mentala processer. Dagsformen är ofta ojämn, och det går åt mer energi för barnen att hantera vardagen än för merparten av deras klasskamrater.

På engelska använder man ofta uttrycket att ”their brains are wired differently” för att peka på att detta är en naturlig variation där personer med ADHD, autism och andra diagnoser ofta bidragit till samhällsutvecklingen och kulturlivet.

Begreppet neurodiversitet fångar upp denna mångfald sätt att fungera, utan att värdera den ena hjärnans sätt att fungera som bättre eller sämre än en annan och vill på så sätt se till det friska och fungerande hos individer istället för att fokusera på det handikappande.

Även vi föräldrar försöker fokusera på barnets styrkor, samtidigt som vi utvecklar strategier för att minska stressmoment och svårigheter. I rätt miljö, där individer kan få utvecklas, blir det annorlunda sättet att bearbeta information ofta en tillgång genom sitt nytänkande eller sin uthållighet. Emellertid kan det annorlunda sättet att fungera även innebära stora utmaningar i vardagliga situationer eftersom kognitiva funktioner involverar nästan allt vi gör. I olika grad kan varseblivning, uppmärksamhet, minne, begreppsbyggnad, språkförmåga, problemlösning, resonering och beslutsfattande, ja även emotioner och musikalitet, vara påverkade av hur barnens hjärnor fungerar.

Vissa handlingar kan ta lång tid för barnet att automatisera, medan andra handlingar fungerar utmärkt. Barnen kan ha en ojämn begåvning som kan vara svår att begripa sig på för utomstående. Särskilt flickor, vet forskningen, flyger under radarn då de lär sig maskera sin autism. Ett barn med ADHD kan ha mycket svårt att fokusera på uppgifter som inte upplevs stimulerande eller intressanta, och kan behöva göra flera saker samtidigt för att fungera optimalt. Ett barn med autism kan ha svårt att läsa sociala situationer och att hitta rätt i kommunikationen med andra. Men det går inte att generalisera kring elevgrupper med NPF. Variationen inom NPF-gruppen är mycket stor. Har man träffat ett barn med autism, är det just den specifika erfarenheten man har av autism hos just det barnet.

Som förälder lär man sig leva med sitt barns egenheter och personlighet; man lär sig vad som fungerar för det enskilda barnet och man anpassar ofta vardagen i hög utsträckning. Det är inte ovanligt att barnet får sin NPF-diagnos först när skolan inte fungerar, det vill säga när barnet befinner sig i en miljö som inte längre är anpassad utifrån barnets sätt att fungera, eller när kraven i skolan ökar eller när kamratrelationerna och det sociala samspelet blir mer komplext.

Utåtagerande barn identifieras tidigt av skolpersonalen, medan inåtvända och lugna barn inte ges samma uppmärksamhet, även om deras beteende ibland kan uppfattas som udda (barnen kryper ibland in under ett bord när de inte vill/klarar av att medverka, de kanske tystnar eller säger obekväma kommentarer).

I en miljö som inte anpassas till behoven övergår barnets annorlunda sätt att fungera till att bli en funktionsnedsättning och till slut uppstår funktionshinder. Barnet riskerar fara illa under tiden av stress och en oförstående omgivning. Komorbiditeten (samsjukligheten) vid NPF är hög, och det är inte ovanligt att barnet har överlappande svårigheter och har flera NPF-diagnoser, eller att långvarig stress orsakar stark psykisk ohälsa.

## 2.3 Barns rättigheter i skolväsendet

Barns rätt till utbildning säkerställs i flera internationella konventioner: artikel 26 i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter slår fast att var och en har rätt till utbildning och att föräldrar har rätt att välja utbildning för barnen; Europakonventionens artikel 14 reglerar barns rätt till utbildning, och det gör även artikel 2 i tilläggsprotokollet till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Till detta kan även adderas att funktionsnedsatta barn har rätt till likabehandling, enligt Europakonventionens artikel 14. Funktionsrättskonventionens artikel 24<sup>1</sup> ger viss vidare vägledning för hur rättigheterna ska förstås. Vi påminner här om de första nio punkterna eftersom vi ser att skolväsendet idag inte lever upp till målen:

Konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. För att förverkliga denna rätt utan diskriminering och på lika villkor, ska konventionsstaterna säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande inriktat på:

---

<sup>1</sup> Här finns Funktionsrättskonventionens artikel 24: <https://guide.funktionsrattskonventionen.se/hur-du-anvander-konventionen/skolutbildning/artikel-24-utbildning/>

*a) full utveckling av den mänskliga potentialen och känslan för värdighet och egenvärde samt förstärkning av respekten för de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna och den mänskliga mångfalden,*

*b) utveckling av personlighet, begåvning och kreativitet hos personer med funktionsnedsättning samt av deras mentala och fysiska färdigheter till deras fulla möjligheter, samt*

*c) att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att effektivt delta i ett fritt samhälle.*

För att förverkliga denna rätt, ska konventionsstaterna säkerställa att:

*a) personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och att barn med funktionsnedsättning inte utestängs från kostnadsfri obligatorisk grundutbildning eller från undervisning som följer efter grundutbildning, på grund av funktionsnedsättning,*

*b) personer med funktionsnedsättning, på lika villkor som andra, får tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildning på sina hemorter,*

*c) skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov,*

*d) personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning, samt*

*e) ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder erbjuds i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.*

Barnkonventionen kommer bli nationell lag under år 2020. Barnkonventionen<sup>2</sup> har fyra huvudprinciper, varav alla tenderar att brytas när det kommer till elever med npf:

- Alla barn har samma rättigheter och lika värde
- Barnets bästa ska beaktas i alla beslut som rör barn
- Alla barn har rätt till liv och utveckling
- Alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad

Barnen har samma rätt som vuxna rätt att inte bli diskriminerade; barnen har rätt till utbildning; barnen har även rätt att bli hörda. Barnets rätt att bli hörd regleras enligt barnkonventionens artikel 12, och den ska finnas oavsett funktionsförmåga.

---

<sup>2</sup> Barnkonventionen återfinns här: <https://unicef.se/barnkonventionen>

Enligt diskrimineringslagen ska utbildningsanordnare motverka diskriminering i utbildningsverksamheten, bland annat genom aktiva åtgärder:

### *3 kap. Aktiva åtgärder*

1 § Aktiva åtgärder är ett förebyggande och främjande arbete för att inom en verksamhet motverka diskriminering och på annat sätt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Lag (2016:828).

#### Arbetet med aktiva åtgärder

2 § Arbetet med aktiva åtgärder innebär att bedriva ett förebyggande och främjande arbete genom att

1. undersöka om det finns risker för diskriminering eller repressalier eller om det finns andra hinder för enskildas lika rättigheter och möjligheter i verksamheten,
2. analysera orsaker till upptäckta risker och hinder,
3. vidta de förebyggande och främjande åtgärder som skäligen kan krävas, och
4. följa upp och utvärdera arbetet enligt 1-3. Lag (2016:828).

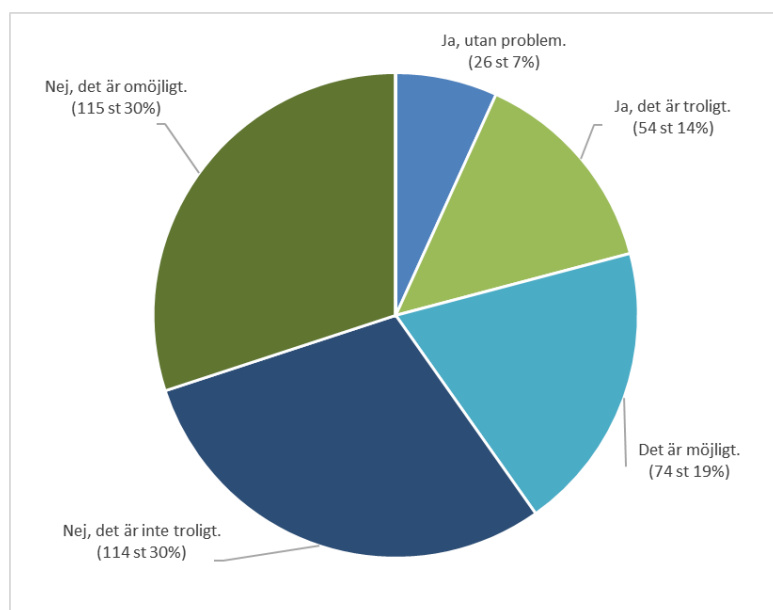
Det finns också krav i diskrimineringslagen att utbildningsanordnaren ska se till att skolverksamhetens lärmiljö är tillgänglig för funktionsnedsatta elever.

## 2.4 Stora brister i stödet från skolan

Att skolsituationen är alarmerande för NPF-eleverna, är något som intresseorganisationerna Attention och Autism- och aspergerförbundet regelbundet rapporterar om. Deras skolenkäter visar på en utveckling som går i fel riktning.<sup>3</sup> Antalet barn med NPF ökar bland hemmasittarna och allt färre har behörighet att söka till gymnasiet.

### 2.4.1 Barnen når inte kunskapsmålen

I vår brukarenkät framkommer att majoriteten av föräldrarna bedömer i sex av tio fall att det är ”omöjligt” eller ”inte troligt” att NPF-eleven kommer klara grundläggande gymnasiebehörighet baserat på den nivå av särskilt stöd eleven får. Se närmare figur 2.



Figur 2. Enkätfråga: Med nuvarande särskilda stöd kommer mitt barn klara grundläggande gymnasiebehörighet.

---

<sup>3</sup> Skolenkäterna från 2007 till 2018 hittas här:

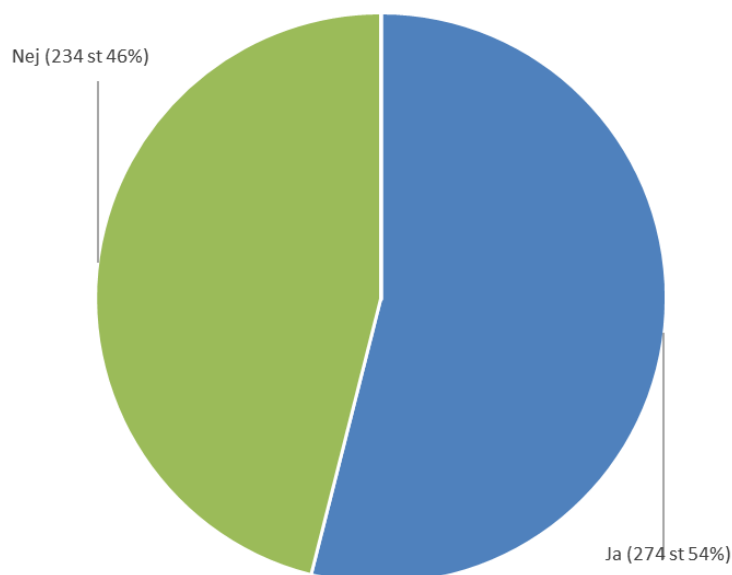
[https://www.autism.se/skolenkat\\_2018](https://www.autism.se/skolenkat_2018)

[https://www.autism.se/skolenkat\\_2016](https://www.autism.se/skolenkat_2016)

[https://www.autism.se/tidigare\\_skolenkater](https://www.autism.se/tidigare_skolenkater)

## 2.4.2 Barnen far illa

I brukarenkäten uppger föräldrarna i mer än hälften av fallen att deras barn får eller har fått behandling för psykisk ohälsa. Se figur 3.



Figur 3. Enkätfråga: Har ditt barn fått/får behandling för sin psykiska hälsa?

## 2.4.3 Skola och huvudman lyssnar inte på elevens behov

I figur 4 visas hur ofta vårdnadshavare försöker få sin röst hörd i skolfrågor. En vårdnadshavare framför klagomål i genomsnitt 20 gånger till skolledningen och 4 gånger till huvudmannen. Varför upprepar vårdnadshavaren klagomålen då, räcker det inte med en gång? Tyvärr visar enkäten att klagomålen inte ger någon nämnvärd effekt för NPF-elevens stöd. Skolväsendet lyssnar i de allra flesta fallen inte på NPF-elevens behov.

Statistiken är tydlig när det gäller vilka instanser som kontaktas först. I de allra flesta fall riktas klagomålen till skolans ledning i första hand. Därefter kontaktas huvudmannen och slutligen tillsynsmyndigheterna. Denna trappa är också ett mått på allvarlighetsgraden i ärendet och hur mycket vårdnadshavaren kämpat med sina barns skolgång. Som framgår av figur 5 så resulterar inte klagomålen i en förbättrad situation för eleven i en mycket stor andel av klagomålen.

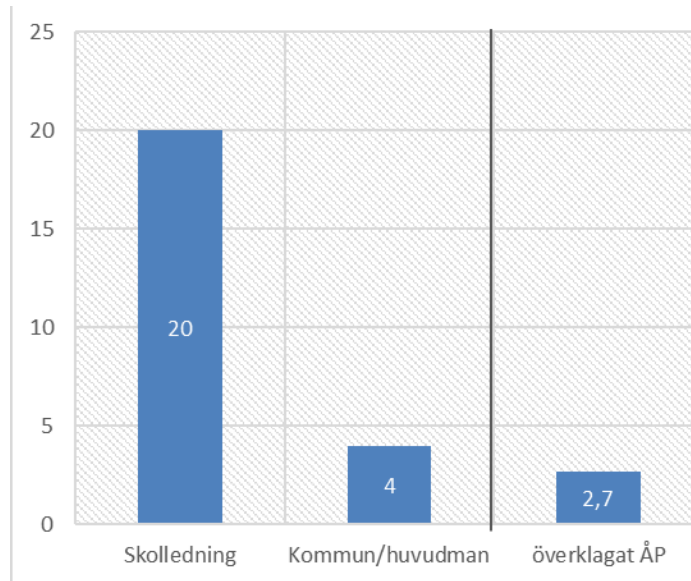
Oftast sätts generella anpassningar in i skolarbetet, som är alltför dåligt anpassade till individens enskilda behov. Ett barn som har funktionsnedsättning är inte något annat barn med NPF-diagnos likt. Barnen är alla unika och barnen behöver bli bemötta utifrån sina specifika svårigheter. Generella anpassningar är sällan tillräckligt.

Föräldrarnas försök att förmå skolan stödja barnets behov enligt skollagen hörsammas inte. Föräldrarna och vårdnadshavarna står inte passiva vid sidan när deras barn drabbas av tilltagande psykisk ohälsa, eller när betygen sviktar och det finns risk för att deras barn inte bedöms kunna nå gymnasiebehörighet.



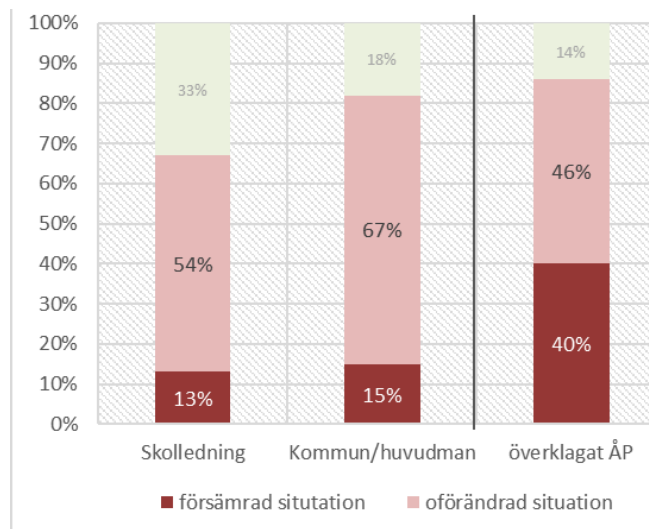
Vad gör föräldrar när deras barn inte vill gå till skolan? Till en början tvingar föräldrarna iväg barnen ändå, till dess att situationen blir ohållbar. Naturligtvis försöker föräldrarna även påverka skolsituationen för sitt barn till det bättre på olika sätt: genom dialog med lärare; genom att kontakta studierektorer och rektorer; genom att lämna in klagomål till skolledningen och till kommunen; genom att sitta med på oändliga antal möten; genom att försöka påverka situationen via mailväxlingar; och till slut genom anmälningar till tillsynsmyndigheter.

Tyvärr så lyssnar inte skolväsendet till föräldrarnas försök att få till en bättre skolsituation för sina barn. Vårdnadshavare till NPF-elever har mycket svårt att få gehör för sina legitima krav att deras barn skall få tillräckligt med särskilt stöd och anpassningar.



Figur 4. Enkätanalys: Hur många gånger har ni överklagat/anmält?

Trots upprepade klagomål till både skolledning och kommunens klagomålsfunktion så förbättras inte elevens situation. I många fall försämras situationen av klagomålen, enligt föräldrarna.



Figur 5. Enkätanalys: Hur har klagomålet/anmälan påverkat ert barns situation?

## 2.5 Konsekvenser av skolans brister

Bristerna i skolans stöd får en rad konsekvenser för NPF-eleven, familjen och samhället i stort.

### 2.5.1 Konflikter mellan skolan och vårdnadshavare

Många föräldrar vittnar om hur det ofta blir en konfliktupptrappning när föräldern anmäler ärendet till en tillsynsmyndighet. Det är inte ovanligt att föräldrarna blir skuldbelagda som en klassisk ”besvärlig förälder”, även om synpunkterna som framförs är helt legitima. I många fall blir både föräldrar och barn individuellt skuldbelagda.

Familjerna blir orosanmälda, och när skolgången havererar får de även en skolpliktsanmälan mot sig. Tanken med skolpliktsanmälan borde vara att kommunen ska utreda vilket stöd eleven behöver för att kunna få sin rätt till utbildning tillgodosedd, men i praktiken leder skolpliktsanmälningar till en granskning av föräldrarnas förmåga att få barnet till skolan. Det är viktigt att komma ihåg att barnet, när det är elev och befinner sig i skolmiljön, helt saknar fackliga och juridiska representanter som kan driva och säkerställa att sina lagstadgade rättigheter blir tillgodosedda. Istället är det föräldrarna som måste driva frågorna.

Ofta har föräldrarna en stor inläsning kring ämnet NPF och de har ofta fått handledning av kvalificerad personal inom BUP och/eller habiliteringen, så kallad psykoedukation, för att lära sig förstå vad barnets diagnos(er) innebär och hur de kan bemöta barnet utifrån dess unika behov för att funktionsnedsättningen inte blir till ett hinder.

Föräldrarna ses sällan som de exporter på NPF som många faktiskt är, istället förväntas de enbart vara föräldrar, utan expertis och utan egentligt mandat att kunna påverka barnets situation i skolmiljön. När det individanpassade stödet uteblir, tappar barnen ofta i funktionsnivå, detta märks först i hemmet och sedan i skolan genom att barnet blir en hemmasittare.

### 2.5.2 Föräldrarna far illa

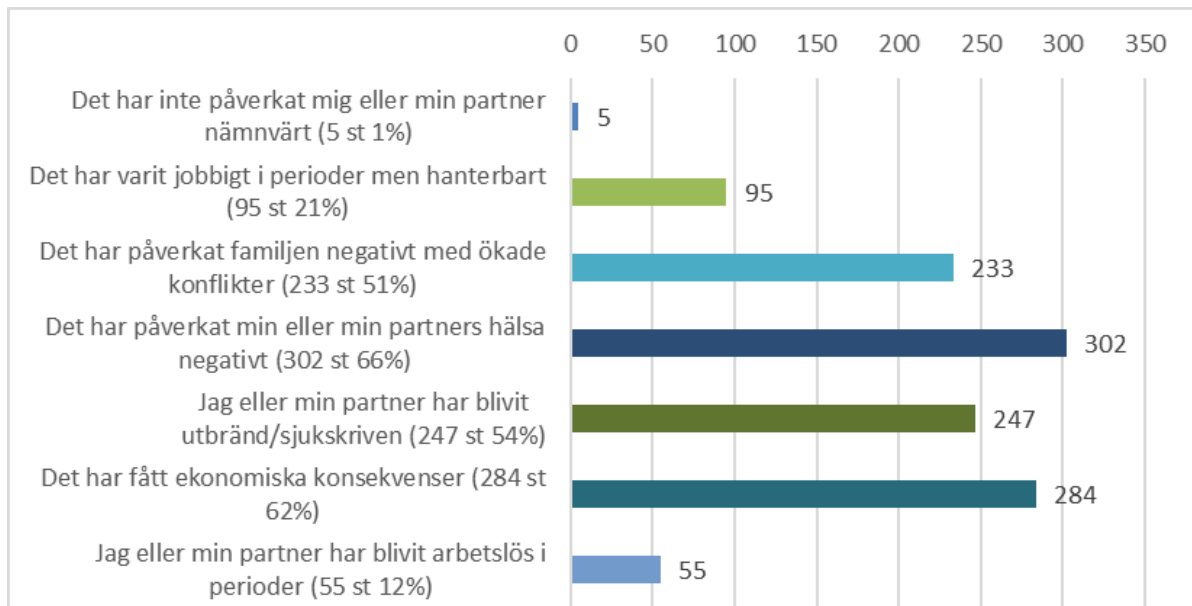
Den mödosamma skolresa som barnen utsätts för påverkar också deras omgivning. Familjen drabbas av försämrad hälsa (66 procent), utbrändhet (54 procent), ekonomiska konsekvenser (54 procent) samt ökade konflikter inom familjen (51 procent). Se figur 6.

På senare tid har vi kunnat ta del av en stor mängd berättelser i olika medier, där föräldrar berättar vilka ödesdigra konsekvenser det bristande stödet fått för hela familjer. Här kommer tre citat som är hämtade från enkätundersökningen.

”Familjen i spillror, fysiskt och psykiskt och ekonomiskt.” (Förälder till barn med autism, 12 år)

”Det har varit oerhört jobbigt och energikrävande och helt klart påverkat ork och hälsa på ett negativt sätt. Blev sjukskriven en kortare tid på grund av utmattningssymtom. Otroligt tärande att hela tiden behöva kämpa mot skolan för att mitt barn ska få rätt förutsättningar i skolan.” (Förälder till barn med ADHD och autism, 9 år)

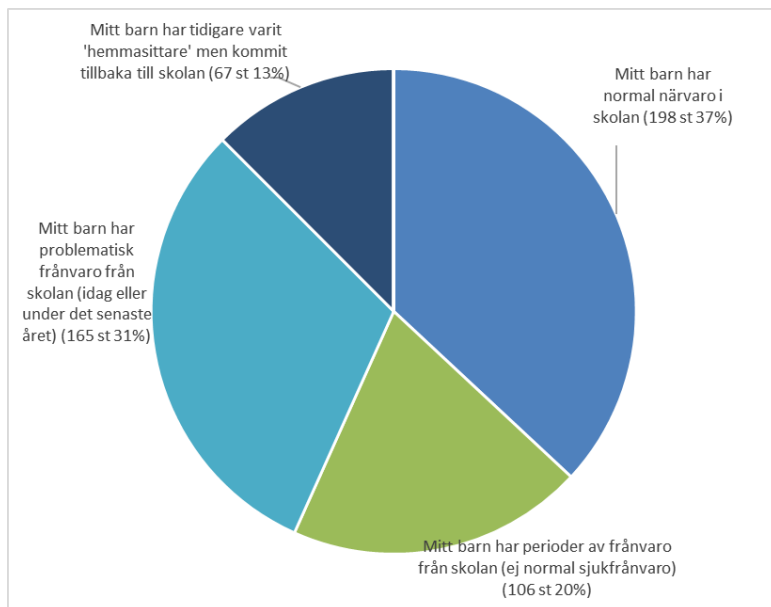
”Har ej kunnat arbeta på snart 4 år. Under 50 000 kr i taxerad inkomst varje år.” (Förälder till barn med ADHD och autism, 17 år)



Figur 6. Enkätfråga: Hur har arbetet att se till att ditt barn har en bra skolgång påverkat dig själv?

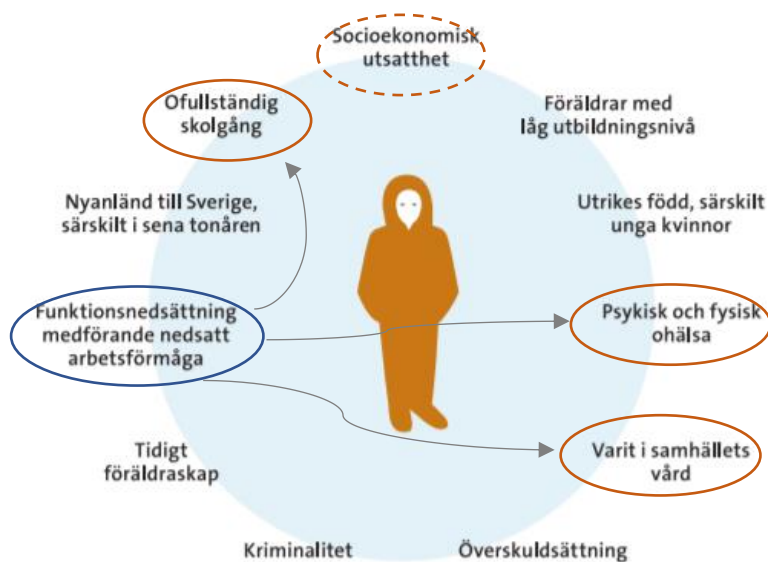
### 2.5.3 Barnen hamnar i problematisk skolfrånvaro

När det gäller skolfrånvaron svarar 31 procent av föräldrarna att barnet hamnat i så kallad problematisk skolfrånvaro som innebär att barnet är hemma från skolan till följd av otillräckligt stödarbete i skolmiljön och ytterligare ca 30 procent uppger att barnet antingen har eller har haft problem med närvaron (som inte beror på normal sjukfrånvaro).



Figur 7. Enkätfråga: Hur är ert barns närvaro i skolan?

Detta är en otillfredsställande situation för NPF-eleverna och deras skolresa bidrar kraftigt till att öka riskerna för att de skall hamna utanför både utbildning och arbete som unga vuxna. Enligt den statliga utredningen ”Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar”<sup>4</sup> utgår följande faktorer ökad risk för utanförskap – och det bristfälliga stödet i grundskolan förstärker flera av dessa riskfaktorer för npf-eleverna (SOU 2018:11, s. 80, våra markeringar i bilden):



Källa: Samordnaren.

Figur 8. Riskfaktorer för ungdomar att varken arbeta eller studera

Risken att hamna i utanförskapet ökar snabbt för den enskilda individen, barnet och den unga vuxne, i takt med att allt fler faktorer som uppfylls.

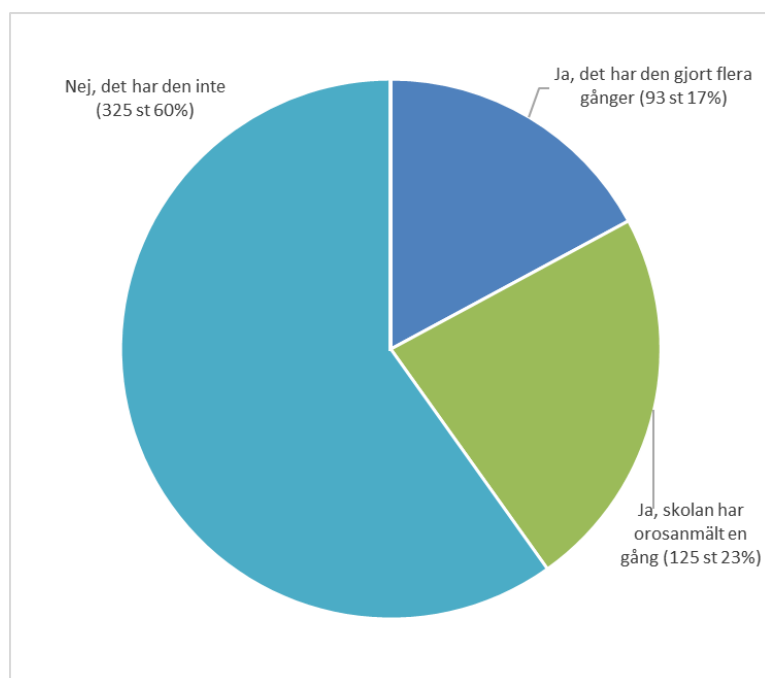
Tillsynsmyndigheterna har här ett stort ansvar att säkerställa att kommunerna lever upp till skollagens krav på likvärdig utbildning – även för funktionsnedsatta grupper som npf-eleverna.

Enligt utredningen är ca 4% av ungdomarna mellan 15-19% utanför både utbildning och arbete, och denna andel ökar med åldern för att stanna på cirka 8% för åldersspannet 20-34 år.

<sup>4</sup> SOU 2018:11 Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar, [https://www.regeringen.se/492bb7/contentassets/a0ad2e8256e04888a13b76ceafde0036/sou-2018\\_11.pdf](https://www.regeringen.se/492bb7/contentassets/a0ad2e8256e04888a13b76ceafde0036/sou-2018_11.pdf)

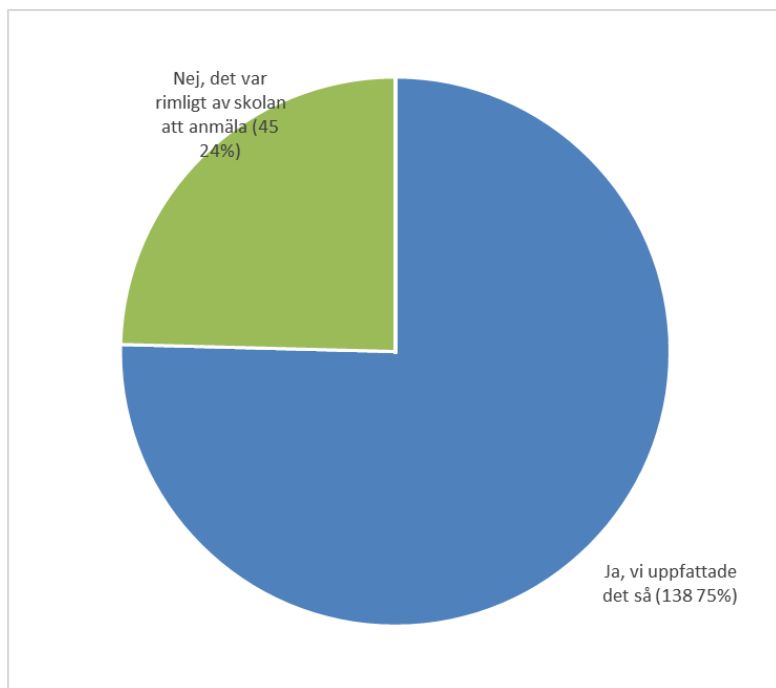
## 2.5.4 Orosanmälningar

Föräldrar till npf-elever orosanmäls av skolan i ca 40 procent av fallen.

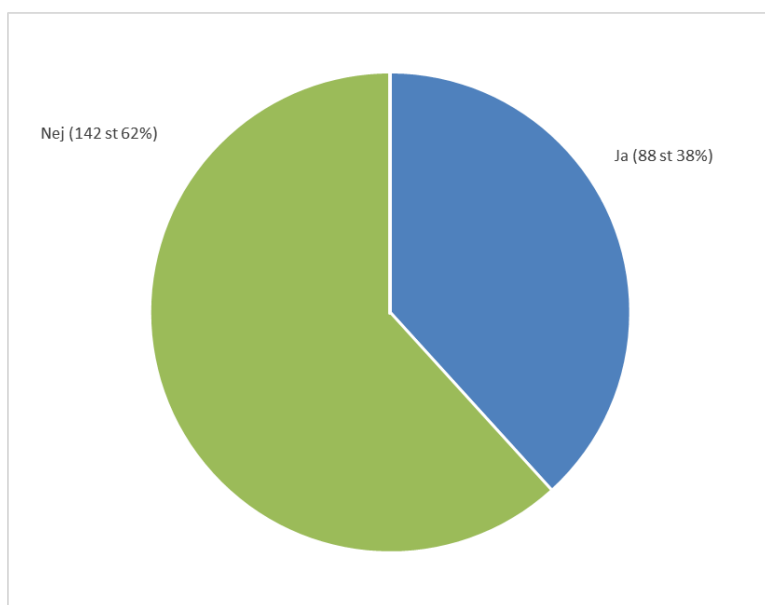


Figur 9. Enkätfråga: Har skolan gjort en orosanmälan av er familj till socialtjänsten?

Skolorna gör redan orosanmälningar av npf-elever i en hög grad, och i vissa fall upprepade gånger. Vårdnadshavarna uppfattar att skolornas anmälningar ofta är en hämnd för klagomål och synpunkter från föräldrarna på npf-elevens stöd. Många föräldrar vittnar om att orosanmälningar görs först i samband med att föräldrarna anmäler skolan till en tillsynsmyndighet.

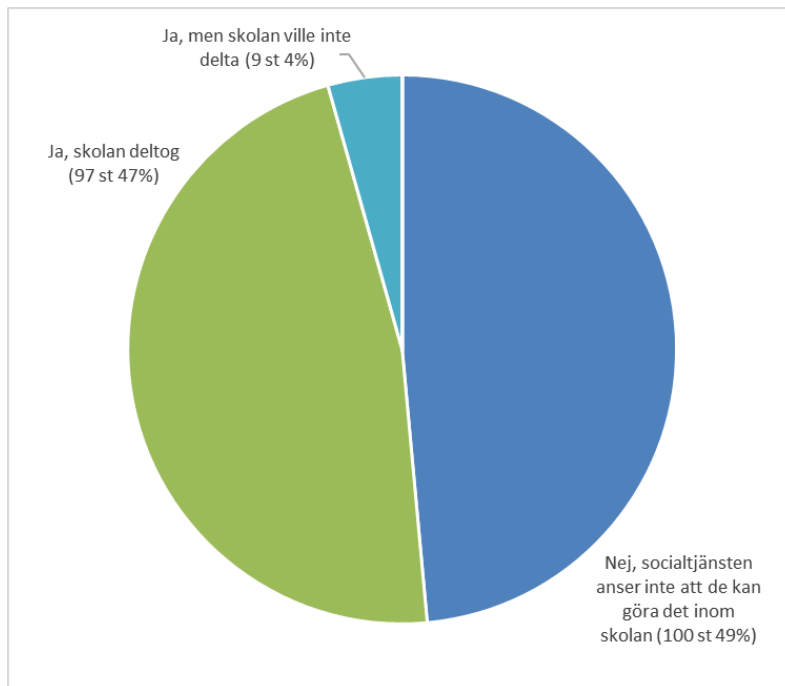


Figur 10. Enkätfråga: Uppfattar du orosanmälan som en "hämnd" från skolan?



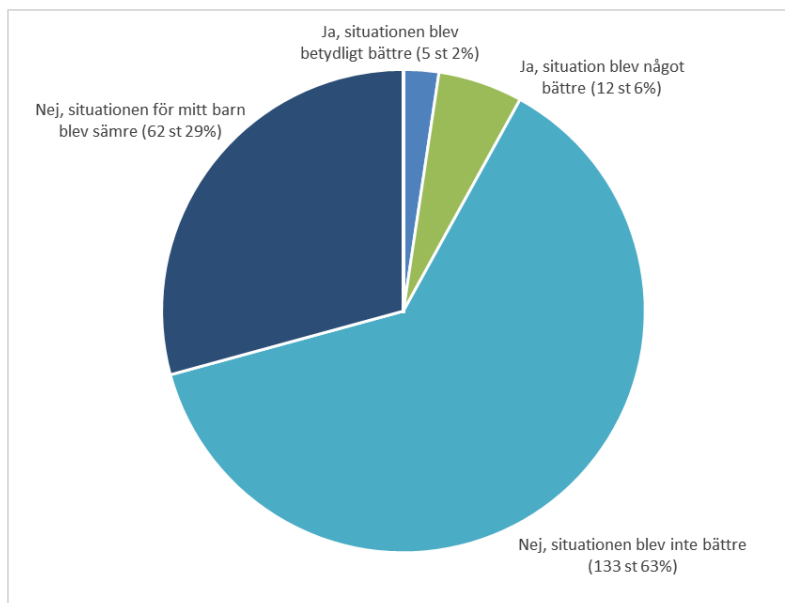
Figur 11. Enkätfråga: Utredde socialtjänsten orosanmälan vidare efter sin första bedömning?

Socialtjänsten lägger ner orosanmälningar från skolor och tillsynsmyndigheter i en hög grad.



Figur 12. Enkätfråga: Kallade socialtjänsten till gemensamt möte med skolan?

Socialtjänsten har ingen formell behörighet inom skolverksamheten, och avstår ofta från att initiera åtgärder i de fall orosanmälningarna beror på missförhållanden i skolans domän.



Figur 13. Enkätfråga: Ledde orosanmälan till en bättre situation för ert barn?

Tyvärr så leder inte orosanmälningar till socialtjänsten till en förbättrad situation för npf-eleven i två tredjedelar av fallen, och i ytterligare nästan en tredjedel av fallen förvärrades situationen till och med för eleven. Endast i 8 procent förbättrades situationen för npf-eleven som konsekvens av orosanmälan.

## 2.5.5 Skolpliktsanmälningar

När skolgången havererar får föräldrarna även en skolpliktsanmälan mot sig. Tanken med skolpliktsanmälan borde vara att kommunen ska utreda vilket stöd eleven behöver för att kunna få sin rätt till utbildning tillgodosedd, men i praktiken leder skolpliktsanmälningar till en granskning av föräldrarnas förmåga att få barnet till skolan (dessutom av utredare som saknar socionomexamen och därmed kompetens att utreda familjer).

Med skolpliktsanmälan följer även hot om vite, om utredningen skulle visa att föräldern brister i sina försök att få barnet till skolan. Vi ser även i våra nätverk att vitesförelägganden av föräldrar blir allt vanligare, och kommer även som en konsekvens av att SI lagt vite mot kommunen för att åtgärda barnets skolsituation – vilket även media rapporterat om.<sup>5,6</sup>

Dagens Nyheter gjorde våren 2019 en kartläggning om viten mot föräldrar.<sup>7</sup> Landets 290 kommuner fick frågan om de under de senaste tre åren riktat viteshot mot föräldrar som anses brista i att få sina barn att gå till skolan. 46 har använt påtryckningsmedlet och antalet beslut om viten har ökat från 12 till 29 på tre år. Det är dock ytterst få som leder till utdömande av viten, enligt kommunerna. Viten måste prövas av Kammarrätten, vilket innebär att föräldrar, när det går så långt, även behöver anlita juridisk rådgivning samt expertis som kan förklara barnets funktionsnedsättning.

Det är inte ovanligt att skolpliktsutredningar och tillhörande viteshot kommer under andra eller tredje året av svårigheter att få skolgången att fungera, och när barnet blivit ”hemmasittare”.

## 2.5.6 Tvångsomhändertaganden enligt lagen om vård av unga (LVU)

När skolan dessutom regelbundet orosanmäler familjer där det finns barn med autism och en problematisk skolsituation, finns en överhängande risk för att orosanmälan kan övergå i ett ärende som handlar om att tvångsomhänderta barnet. Det är inte ovanligt att socialsekreterare feltolkar barnets funktionsnedsättning och beteende som brist i föräldraomsorg. Barn med autism är överrepresenterade i LVU-ärenden, och Autism- och Aspergerförbundet konstaterar att en problematisk skolsituation ofta ligger till grund för LVU-beslutet:

En annan viktig faktor i bedömningsfasen är hur skolsituationen ser ut för barnet. I de fall där barnet inte har fått någon diagnos och inte heller något adekvat stöd i skolan blir en skolsituation med mycket frånvaro ofta en utlösande faktor för ett LVU-ärende. Det är dessutom vanligt att det uppstår konflikter mellan barnets föräldrar och skolan, vilket i sin tur kan bidra till en negativ tolkning i en LVU-utredning. Skolan har vidare en anmälningsplikt till socialnämnden när de misstänker att barnen far illa (14 kap 1 § SoL). I de fall vi har granskat märker vi att skolans utlåtande är färgade av den turbulens som ofta uppstår när skolan inte tagit till sig att barnet

---

<sup>5</sup> <https://skolvarlden.se/artiklar/hemmasittares-mamma-hotas-med-vite>

<sup>6</sup> <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/foraldrar-kan-tvingas-betala-dyrt-for-skolfranvaro>

<sup>7</sup> [https://www.dn.se/nyheter/sverige/fler-fall-av-hot-med-vite-mot-foraldrar/?fbclid=IwAR390jrT4xLA3pZJe4mncWbAtaHhyHAGzKrHTSqSFih0pPvTmB6c\\_T5c97U](https://www.dn.se/nyheter/sverige/fler-fall-av-hot-med-vite-mot-foraldrar/?fbclid=IwAR390jrT4xLA3pZJe4mncWbAtaHhyHAGzKrHTSqSFih0pPvTmB6c_T5c97U)



har autism och upplever att föräldrarna inte gör vad de kan för att få barnen till skolan och vice versa när föräldrarna upplever att eleven inte får det stöd som den behöver. Skolans utsaga blir ofta en stark faktor för ett tvångsomhändertagande. [\[MOU1\]](#)

I våra nätverk märker vi att de här barnen ofta har långvarig hemmasittarproblematik; skolan har inte förstått hur barnet med npf fungerar och har därför heller inte satt in adekvat stöd. Vid LVU-ärenden behöver barnet ett juridiskt biträde med npf-kompetens som kan föra barnets talan.

Autism- och Aspergerförbundet har det senaste året fått in 40-50 LVU-ärenden sedan den nya lagen om tvångsvård av barn började gälla. Det är en nästan tiofaldig ökning mot tidigare år. Flickor är överrepresenterade i dessa ärenden. Även inom tvångsvården finns en överrepresentation av barn med autism; i utredningen *Barns och ungas rätt vid tvångsvård* anges att 17 procent på SiS-hem hade autism vilket kan jämföras med att cirka en procent av befolkningen har autism.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/barn-med-autism-far-illa-i-tvangsvarden-27322>

## 2.6 Svenska skolsystemet diskriminerar NPF-elever

Sammantaget så pekar ovanstående beskrivningar på en diskriminering gentemot NPF-elever, med tydliga diskrepanser mellan vad lagstiftning och instruktioner säger och den verklighet som möter barnen, samt skolväsendets agerande vid framförda synpunkter och klagomål.

### 2.6.1 Skolan medverkar till att funktionsnedsättning blir till funktionshinder

I en miljö som inte är anpassad övergår barnets annorlunda sätt att fungera till att bli en funktionsnedsättning och till slut uppstår funktionshinder. Barnet far under tiden allt mer illa av stress och en oförstående omgivning. Komorbiditeten, samsjukligheten, vid NPF är hög, det är inte ovanligt att barnet har överlappande svårigheter och har flera NPF-diagnoser, eller att långvarig stress orsakar stark psykisk ohälsa. Många familjer får rådet från psykologer, kuratorer, arbetsterapeuter med specialistkompetens kring NPF och som arbetar på BUP och/eller habiliteringen, att vårdnadshavarna ska söka en skolform för barnet där det finns NPF-kompetens och där miljön anpassas, kravnivån blir hanterbar och barnets stressnivå kan sänkas. Detta är i princip omöjligt för det stora flertalet familjer.

I det svenska skollandskapet finns enbart ett fåtal privata skolformer med gedigen NPF-kompetens som föräldrar kan söka till, förutsatt att de bor i närheten av de privata skolorna och har turen att få en plats eftersom köerna är långa. I den kommunala verksamheten kan det finnas centrala särskilda undervisningsgrupper eller resursskolor, men hit kan inte föräldrarna söka själva, det är rektor som måste göra en ansökan, och även här är platserna underdimensionerade och möter inte det behov som finns. Detta bidrar till att det ofta tar alldeles för lång tid innan barnen får komma till en skolmiljö som förstår sig på funktionsnedsättningarna och som klarar av att göra individuella anpassningar. Barnen har då ofta flera års misslyckad skolgång bakom sig, kan ha utvecklat utmattningssymptom eller psykisk ohälsa i form av depressioner, självskadebeteenden och i värsta fall även självmordsförsök.

### 2.6.2 Bristfällig information om rättigheter och procedur för klagomålshantering

Många föräldrar känner dessutom inte till vilka rättigheter deras barn har enligt skollagen, det är krångligt att förstå hur olika beslut skall överklagas och hur de skriftliga inlagorna ska se ut. Detta gör att många föräldrar till slut ger upp.

Skolor och huvudmän brister ofta i sin informationsplikt, dvs man underlåter sig att informera föräldrarna vilka rättigheter barnet har i olika frågor. Föräldrarna tvingas istället söka information på egen hand eller och ta stöd från andra föräldrar som bildat nätverk (Barn i behov, Elevens Rätt) eller föreningar som Attention och Autism- och aspergerförbundet. Det är inte osannolikt att det framför allt är de resursstarka föräldrarna, som har högskoleutbildning, som lyckas driva sina barns frågor. Det är inte ovanligt att npf har hög ärftlighet, vilket innebär att det också kan finnas många föräldrar som har liknande kognitiva svårigheter som barnen.

### 2.6.3 Skolväsendet bryter mot flera internationella konventioner

Trots formuleringar om 'barnets bästa' i skolan, undviker både SI och DO att se barnet som "part" i ärenden som rör skolans tillsyn och diskriminering i skolväsendet. Vi har påpekat detta till Barnombudsmannen.

Vi menar att barnen får sina rättigheter kränkta av skolväsendet som inte följer de internationella konventioner som reglerar barns rätt till utbildning, men även att både SI och DO bryter mot Barnkonventionen när barnens historia, förmedlad via föräldrarnas anmälan, inte blir hörd. Som föräldrar agerar vi med barnets bästa för våra ögon, och vi blir barnens juridiska ombud – men inte heller vi tas på allvar varken som "part" eller som "barnets ombud"!

## 3. Tillsynsmyndigheternas insatser

### 3.1 Om tillsynsmyndigheterna

Eleverna med npf, och deras familjer, möter en tuff verklighet i skolorna, och det är meningen att tillsynsmyndigheterna skall stödja och hjälpa även denna grupp att få sina rättigheter enligt svensk lag genom att granska huvudmän och skolverksamheter. I Skolinspektionens uppdrag ingår följande:

#### *Uppgifter*

*1 § Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.*

*Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna.*

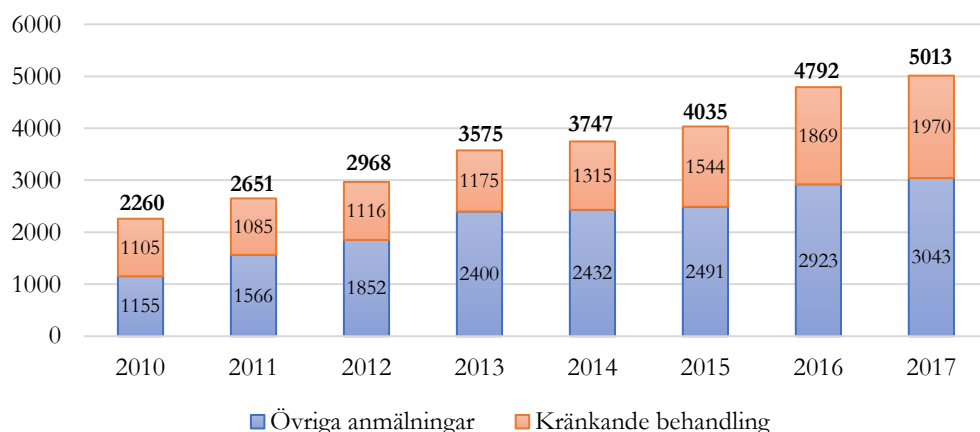
*Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.*

Källa: Förordning (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion

Skolinspektionen har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. I Skolinspektionens tillsynsverksamhet ingår regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tematisk tillsyn, etableringskontroll och förstagångstillsyn. Med tillsyn avses enligt skollagen ”en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.” Inom Skolinspektionen finns också Barn- och elevombudsmannen (BEO) som hanterar kränkingsärenden. Det finns också en myndighet som heter Skolväsendets överklagandenämnd som hanterar bl.a. överklagade åtgärdsprogram.

I Skolinspektionens tillsyn ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. Ibland tillsynas all verksamhet hos en huvudman på en övergripande nivå, och ibland tillsynas enstaka skolenheter. Det är dock alltid den ansvariga huvudmannen som är tillsynsobjekt och ansvarig för att avhjälpa identifierade brister. Figur 14 visar att anmälningarna mot skolor runt om i landet ökar. Statistik från Skolinspektionen mellan 2010 till 2017 visar att antalet anmälningar ökat med 122 procent. De anmälningar som handlade om kränkande behandling ökade med 78 procent under samma tidsperiod.

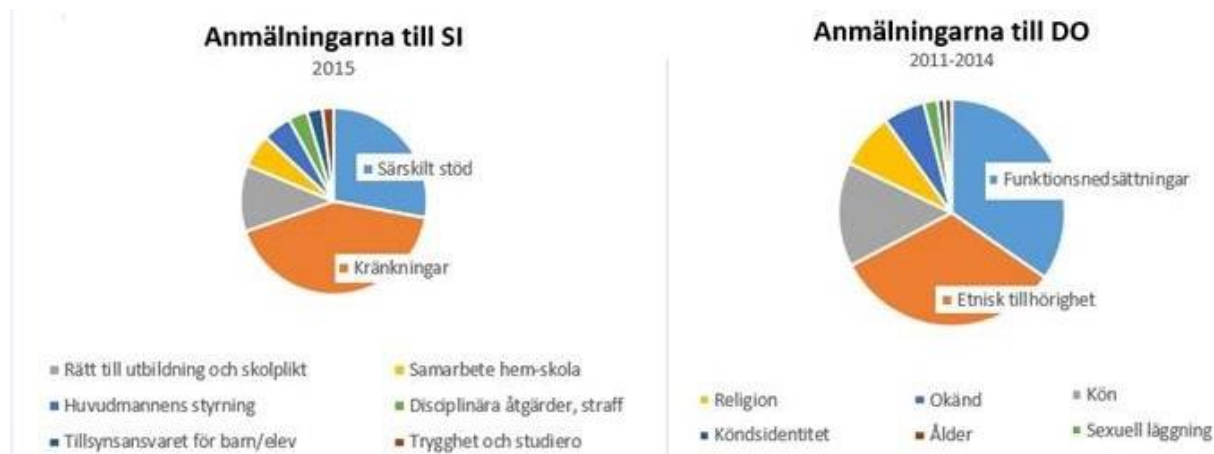
### Anmälningar till Skolinspektionen, inklusive BEO. Hela Sverige.



Figur 14. Statistik från Skolinspektionen. Figuren visar antal anmälningar inklusive anmälningar till BEO som inkom till Skolinspektionen i Sverige under perioden 2010 till 2017.

Tittar vi mer specifikt på grundskolan så ser situationen snarlik ut. Statistik som sammanställts av organisationen Elevens Rätt visar att antalet anmälningar som rör grundskolan ökade med 60 procent mellan åren 2011 till 2015.

Även anmälningar som handlar om diskriminerande behandling i skolan ökar kraftigt. Under perioden 2011 till 2015 har antalet fall som tagits emot av Diskrimineringsombudsmannen (DO) ökat med 138 procent, enligt en undersökning som gjort av Elevens Rätt. Dessa fall rörde enbart grundskolan.



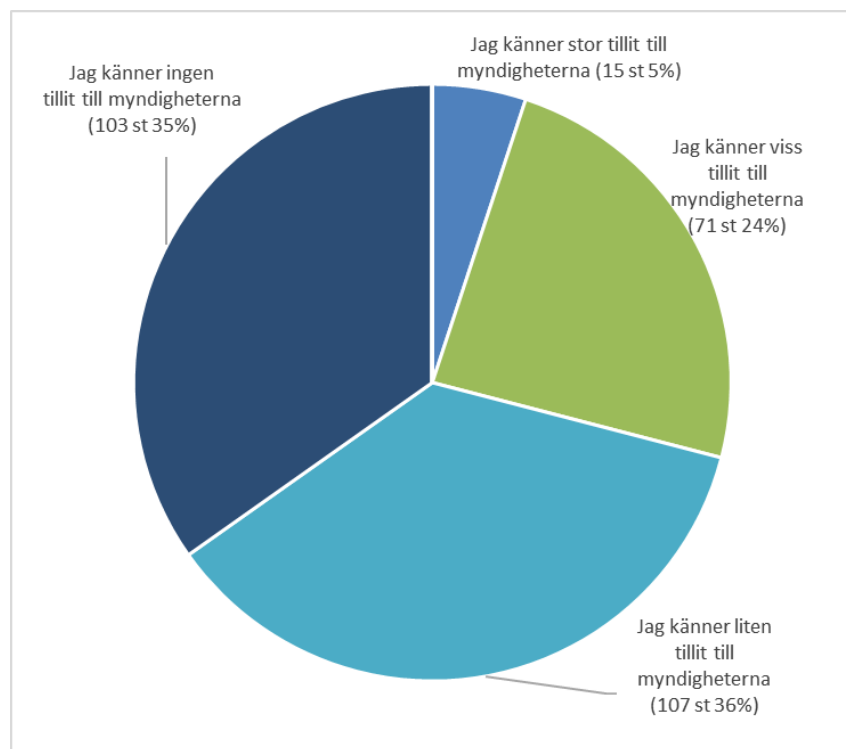
Figur 15. Fördelning av anmälningssärenden till SI och DO. Statistik sammanställd av Elevens rätt.

Antalet anmälningar ökar stadigt runt om i landet, vilket är en indikation på att något är fel, något som slår extra hårt på den aktuella målgruppen som behöver mer stöd i skolarbetet.

### 3.2 Målgruppens förtroende för tillsynsmyndigheterna

För gruppen npf-elever fungerar tillsynen mycket dåligt, och vårdnadshavare till npf-elever hyser bristande tilltro mot tillsynsmyndigheterna.

Hela 71 procent av de svarande i enkäten uppger att de känner ingen eller liten tillit till tillsynsmyndigheternas förmåga att se till barnets bästa i sin tillsyn.



Figur 16. Enkätfråga: Känner du tillit till SI/BEO/ÖKNs förmåga att se till ditt barns bästa?

### 2.1 Riksrevisionens kritik återfinns även inom individtillsynen

Riksrevisionens granskning, fokuserar på den regelbundna uppföljningen på skolenhetsnivå under perioden 2015–2018. Den tar inte upp anmälningsärenden från enskilda vårdnadshavare.

Granskningen visar att arbetet inte alltid fungerar som det är tänkt. Många ärenden avslutas utan att man kontrollerar om bristerna verkligen är avhjälpta. Det gäller framförallt när skolor haft problem med otrygghet och stökig studiemiljö. I dessa fall följs färre än hälften av ärendena upp med återbesök på skolan.

Enligt rapporten kan ärenden avslutas utan återbesök på skolorna, förutsatt att skolorna skriftligen beskrivit vilka insatser som genomförts, hur de följts upp och vad detta resulterat i. Skolinspektionen nöjer sig ofta med att huvudmannen uppger att problemen är åtgärdade, utan att någon dokumentation av resultaten redovisas. Sammantaget innebär det att uppföljningen inte säkerställer att bristerna är åtgärdade.

Riksrevisionen konstaterar också att uppföljning av tillsynsbeslut inte alltid görs tillräckligt snabbt. Myndighetens riktlinje är att beslut ska tas inom tre månader men i ungefär en tredjedel av de ärenden där det finns tillgänglig statistik så efterlevs inte detta.

I tabell 1 nedan finns en sammanställning av Riksrevisionens granskning och kritik samt hänvisningar till var vår konstaterar liknande brister i individtillsynen.

<i>Frågeställningar enligt Riksrevisionen</i>	<i>Riksrevisionens kritik</i>	<i>Våra observationer rörande individtillsynen</i>
1. Kontrollerar uppföljningen att bristerna är avhjälpna?	”Skolinspektionen avslutar många ärenden enbart utifrån huvudmannens skriftliga redovisning, trots att det då kan vara svårt att avgöra om en brist verkligen har avhjälpits. Huvudmannens skriftliga redovisning redogör sällan för resultatet av de åtgärder som vidtagits, och det är ovanligt att Skolinspektionen inhämtar sådan information när man inte genomför uppföljningsbesök. En av de vanligaste bristerna som Skolinspektionen identifierar gäller trygghet och studiero. I mer än hälften av dessa fall gör Skolinspektionen inget uppföljningsbesök utan avslutar ärendet enbart utifrån huvudmannens skriftliga redovisning.”	Avsnitt 4.1 SI uppfyller inte utredningsansvaret objektivt  Avsnitt 4.2 Försvagad kontroll av genomförda beslut
2. Genomförs och redovisas uppföljningen på ett transparent sätt, dvs framgår det för en utomstående läsare på vilka grunder besluten är fattade?	”I många fall motiverar inte Skolinspektionen beslutet att avsluta ett uppföljningsärende, och det framgår sällan hur man har bedömt att bristerna är avhjälpna. Eftersom det också är ovanligt att huvudmannen redovisar resultatet av de åtgärder som vidtagits är det ofta svårt för en utomstående att förstå på vilka grunder ett ärende har avslutats. Inom Skolinspektionen finns det inte någon samsyn om hur motiveringar ska skrivas i beslut om avslut.”	Avsnitt 4.1 SI uppfyller inte utredningsansvaret objektivt  Avsnitt 3.4 Resultat från brukarenkäten
3. Genomförs uppföljningen skyndsamt, dvs inom den uppsatta tidsramen på tre månader?	”Enligt Skolinspektionens riktlinjer ska uppföljningsbeslut inte tas på underlag som är äldre än tre månader, men detta görs ändå i ungefär en tredjedel av de ärenden som det finns tillgänglig statistik på. I vissa fall tar det mycket lång tid från det att en redovisning har lämnats in till det att Skolinspektionen gör ett besök alternativt fattar ett beslut. De inledande tillsynerna tidsbestäms på ett tidigt stadium och planeras in i inspektörernas kalendrar. Däremot är det få enheter som har en systematisk modell för att planera in uppföljningarna, utan de får utföras när det finns tid vid sidan av allt annat som inspektörerna ska hantera.”	Avsnitt 3.4 Resultat från brukarenkäten

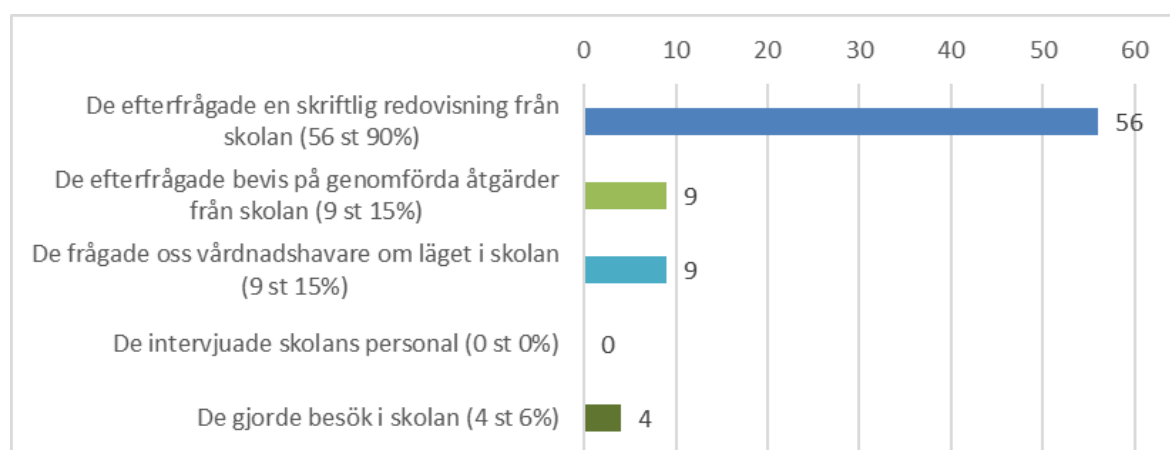
## 3.4 Resultat från brukarenkäten

### 3.4.1 Beslut från SI följs inte upp

I de fall Skolinspektionen genomförde uppföljning så verkar majoriteten av fallen baseras på en skriftlig inlägga från skolan (90 procent), men detta balanserades inte av motsvarande inlagor från eller kontakter med vårdnadshavarna. Enbart i 15 procent av fallen kontaktades vårdnadshavaren. Ej heller genomfördes andra åtgärder som skulle kunna ge objektiva insikter om åtgärderna implementerats i praktiken. Bevis på genomförda åtgärder begärdes enbart i 15 procent av fallen, och skolbesök genomfördes endast i 6 procent av fallen. Ingen vårdnadshavare känner till att skolans personal intervjuats. Se figur 9.

Om de enda källor som Skolinspektionen baseras sin uppföljning på är skriftliga redogörelser från skolan så inser man lätt att skolorna kan komma undan genom att anställa välskrivande jurister som författar dessa skrivelser utan ”markkontakt” med skolans och elevernas verklighet.

”Allt sker skriftligt vilket gör att om skolan är bra på att utforma åtgärder skriftligt kan det tolkas som att allt är åtgärdat. När skolan åtgärdat avskrivs ärendet och ingen mer uppföljning sker vilket kan leda till att skolan endast skärper till sig tills SI är nöjda. Dåligt med uppföljning från SI och mycket ansvar på föräldrar att behöva anmäla om skolan inte fungerar.” (Förälder till barn med autism, 19 år)



Figur 17. Enkätfråga: Hur följde Skolinspektionen upp att beslutet hade genomförts?

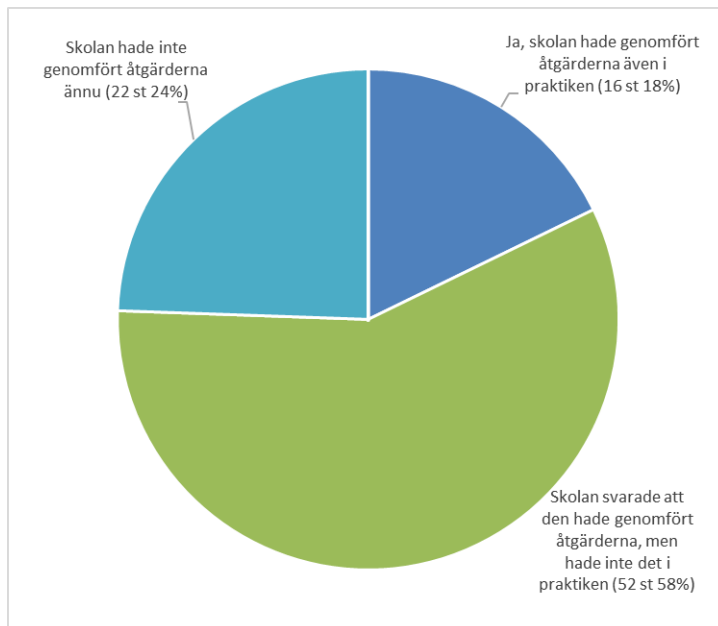
Enligt enkäten hade, de av SI, beslutade åtgärderna enbart genomförts i 16 procent av fallen, och i närmare 60 procent av fallen uppgav skolan felaktigt att åtgärderna var införda trots att vårdnadshavarna var av en annan åsikt. Se figur 10. Eftersom SI inte efterfrågat vårdnadshavarna om deras erfarenheter får de inte ta del av elevens perspektiv. Nedan återges några röster från enkäten. Se figur 17.

”Högst oklart om SI gjorde någon uppföljning om de bristande rutinerna/dokumentationen. Det kändes lite oseriöst att SI inte besöker anmäld skola eller återkopplar vilken kontakt de haft med skolan och hur bristerna utretts. I vårt fall var det helt uppenbart att rektorn ljög om vissa saker då han i samma skrivelse till SI kom med två helt olika versioner i ett och samma brev. Vilket jag försökte



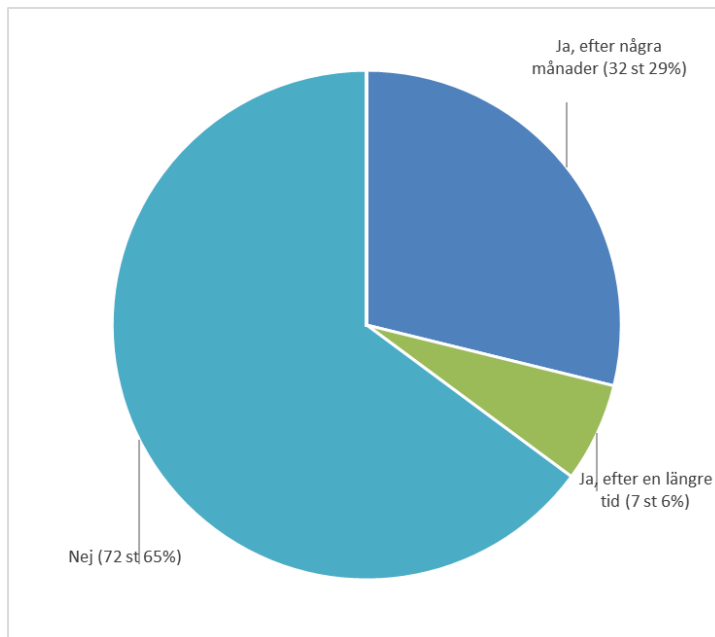
uppmärksamma SI på. Ångrar inte anmälan på något sätt men processen känns inte helt rättssäker och SIs arbetsätt känns inte helt transparent och förtroendeingivande.” (förälder till barn med autism och ADHD, årkurs 3)

”Jag tycker skolinspektionen är högst försiktiga i sin kritiska granskning. Dom utgår inte från barnets perspektiv i läromiljön utan mer från det vuxnas perspektiv och skolan är duktiga på att dölja sina brister, genom att låta SI intervjua ’nöjda’ elever, vårdnadshavare och pedagoger.” (förälder till barn med autism och ADHD, årkurs 8)



Figur 18. Enkätfråga: Hade skolan genomfört de åtgärder som skolinspektionen beslutat?

En förklaring till att skolorna vågar underlåta att följa skolinspektionens beslut kan vara att skolinspektionen i en stor andel av beslutet inte genomför någon uppföljning. Enligt vårdnadshavarna var de inte medvetna om någon uppföljning i två tredjedelar av fallen. Se figur 19.



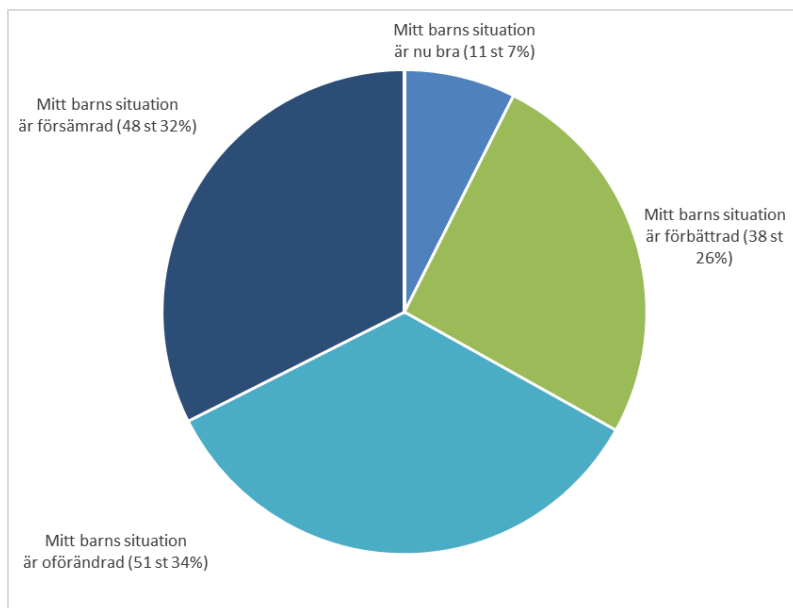
Figur 19. Enkätfråga: Följde Skolinspektionen upp anmälan en tid efter att de fattat beslut?

### 3.4.2 Skolsituationen blir inte bättre

Enkätsvaren i figur 16 till 19 visar att effekten av att överklaga/anmäla till tillsynsmyndigheterna är liten, och ofta inte leder till någon förbättring för barnet. Tvärtom så leder en anmälan i en hög andel av fallen till en försämring av barnets situation. Detta är naturligtvis helt oacceptabelt.

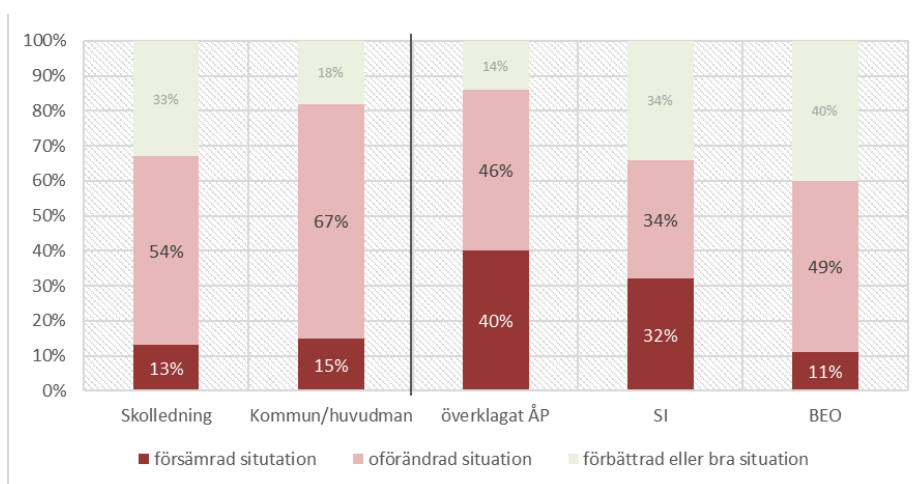
Det ultimata sättet att bedöma hur tillsynsarbetet fungerar i enskilda ärenden, är att titta på om anmälningarna resulterat i en förbättrad situation för eleven. En anmälan som lämnats in till SI resulterade i en förbättrad skolsituation endast för 30 procent av fallen. Det ska ställas mot att lika stor andel - en tredjedel av fallen - resulterade i en försämrad situation för eleven.

”SI ville inte ta hänsyn till dokumentationen jag skickat, utan tog skolans parti. Rektor har gjort ett åtgärdsprogram som halverat barnets skolgång, efter anmälan.” (Förälder till barn med ADHD, åk 8)

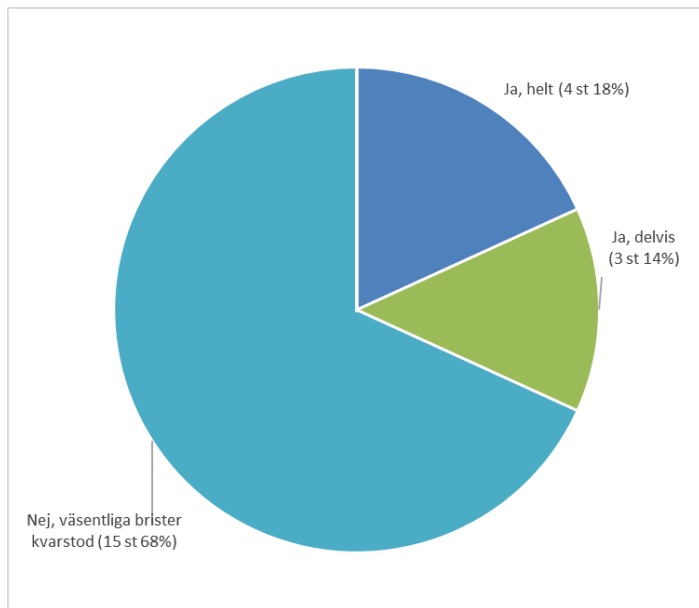


Figur 20. Enkätfråga: Har dina anmälningar resulterat i att ditt barns situation förbättrats?

Om vi sammanställer hur situationen påverkats för eleven vid klagomål/anmälningar till olika instanser framträder nedanstående bild. Anmälningar till tillsynsmyndigheter är på intet sätt en garanti för att säkerställa att eleven får en bättre situation, i flera fall är det tvärtom.



Figur 21. Enkätanalys: Hur har klagomålet/anmälan påverkat ert barns situation?



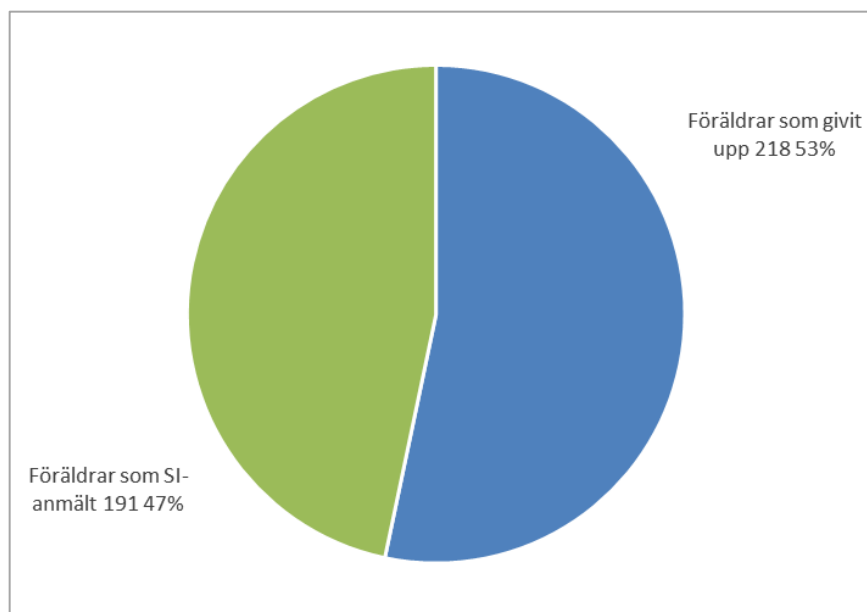
Figur 22. Enkätfråga: Följde skolan myndighetens beslut i nästa åtgärds-program?

En orsak till situationen står att finna i att tillsynsmyndigheterna alltför ofta baserar sina granskningar och uppföljningar enbart på skriftlig dokumentation från huvudmännen, och de gör inte tillräcklig kontroll av vare sig det historiska förloppet eller följer upp kunskapsresultat och psykiskt mående framåt i tiden. Det blir bara ett smalt nedslag vid en tidpunkt i elevens skolresa.

### 3.4.3 Föräldrars anmälningsbenägenhet minskar

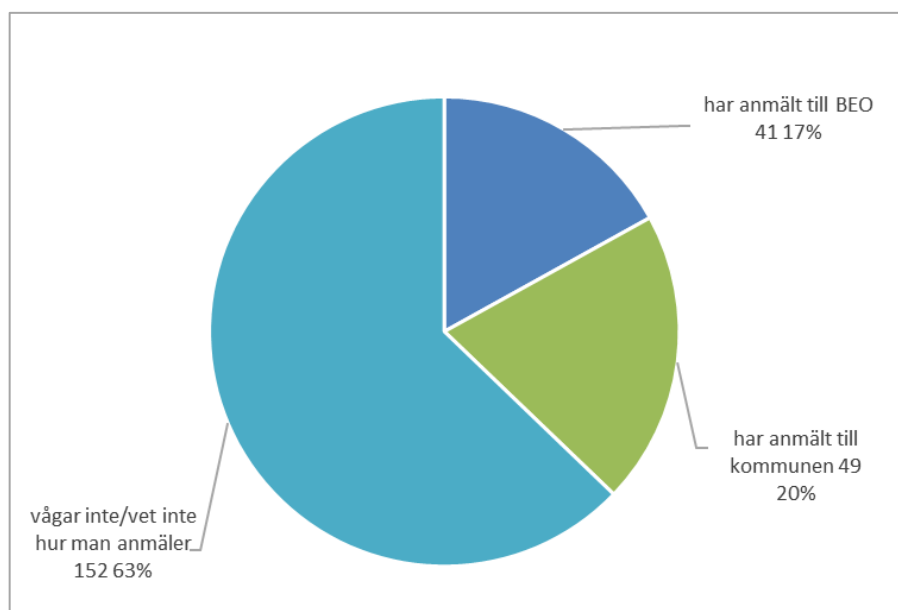
Omkring hälften av föräldrarna går inte vidare med klagomål till Skolinspektionen (se figur 14), trots att de troligen skulle ha goda skäl att göra så. Detta kan både bero på okunskap eller bristande förmågor att samordna en anmälan, såväl som en rädsla för att barnets situation ska försämrats till följd av att man gjort en anmälan. Det kan också vara ett resultat av att de tidigare försöken att ändra på situationen hos skolläring och kommun, inte gav någon effekt. Ett citat från enkäten illustrerar situationen på ett bra sätt:

”Oerhört tandlös myndighet idag. De måste agera mycket snabbare och verkligen ha elevens bästa i fokus. Det känns nästan helt meningslöst att kontakta dem idag. De lyssnar mer på skolans förklaringar (bortförklaringar) än vår och barnets upplevelser.”  
(Förälder till barn med autism och ADHD, åk 8)



Figur 23. Enkätanalys: Föräldrars benägenhet att anmäla till Skolinspektionen.

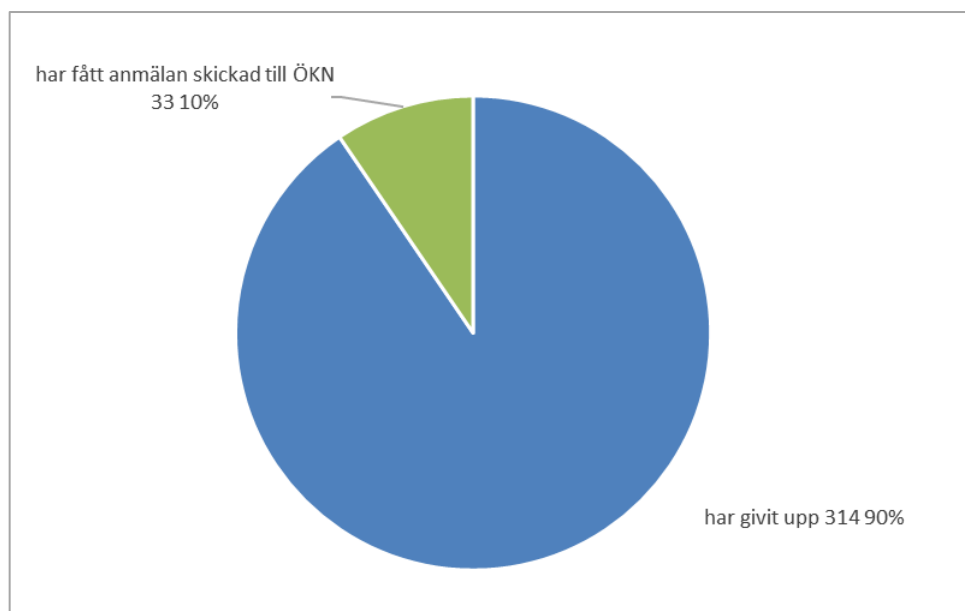
Ungefär två tredjedelar av föräldrarna vars barn utsätts för kränkande behandling i skolan vet inte hur man anmäler eller vågar inte anmäla detta till någon utanför skolan. Den tredjedel som anmäler kränkningarna gör det antingen till BEO eller kommunens klagomålsfunktion. Se figur 24.



Figur 24. Enkätanalys: Föräldrars benägenhet att anmäla till Barn och elevombudet (BEO)

Processen att överklaga åtgärdsprogram verkar vara den minst kända av de tre processerna. Endast 10 procent av de som haft synpunkter på sitt barns åtgärdsprogram och inte fått en acceptabel ändring från skolan, lyckas få överklagan inskickad till Skolväsendets

överklagandenämnd. Se figur 25. Informationen till vårdnadshavarna behöver förbättras väsentligt, så att tillsynen fungerar tillförlitligt och likvärdigt för alla elever.



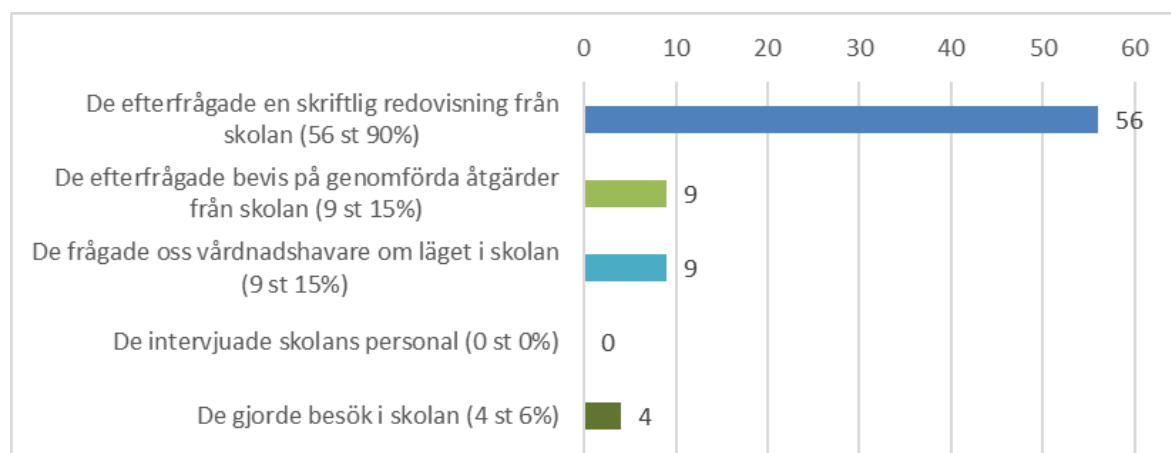
**Figur 25.** Enkätanalys: Föräldrars benägenhet att anmäla till Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN)

## 4. Brister i tillsynen och förbättringsförslag

### 4.1 SI uppfyller inte utredningsansvaret objektivt

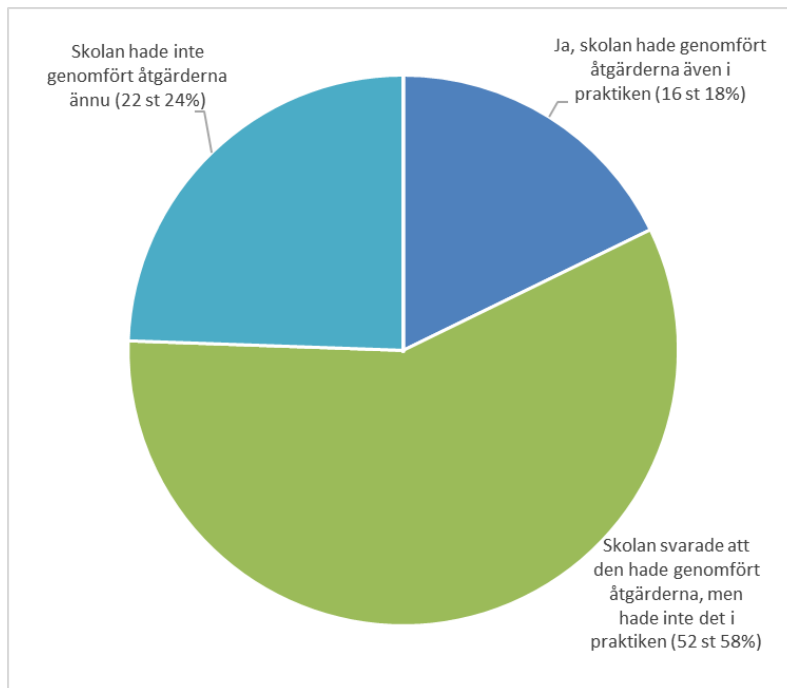
#### 4.1.1 Beskrivning av brist

Skolinspektionen värderar ofta utsagor från huvudmännen högre än vårdnadshavarnas utsagor, och utreder inte objektivt motstridiga utsagor, utan värderar i praktiken huvudmannens utsaga som sann. SI uttrycker detta ofta på sätt liknande detta: *”Vi utgår från att de parter vi har kontakt med i ett ärende och de handlingar vi får ta del av under en utredning är sanningsenliga.”* Dessutom anser SI inte heller att vårdnadshavaren är ”part” i enlighet med förvaltningslagen, vilket ytterligare försvagar barnets ställning i utredningen av ärendet.



Figur 26. Enkätfråga: Hur följde Skolinspektionen upp att beslutet hade genomförts?

I enkäten tillfrågades respondenterna hur Skolinspektionen genomförde sin uppföljning. I majoriteten av fallen har SI enbart begärt in ett skriftligt svar från skolan, och vare sig frågat vårdnadshavarna om situationen eller krävt bevis på genomförda åtgärder från skolan. I under 10 procent av fallen besökte SI skolan ifråga.



Figur 27. Enkätfråga: Hade skolan genomfört de åtgärder som skolinspektionen beslutat?

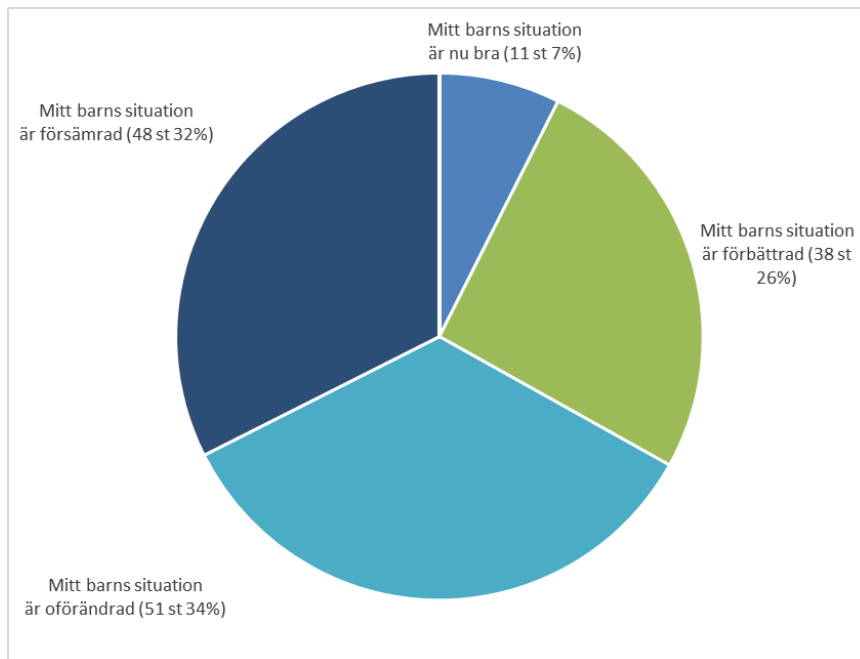
Enligt enkäten så hade de av SI beslutade åtgärderna enbart genomförts i 16 procent av fallen, och i närmare 60 procent av fallen uppgav skolan felaktigt att åtgärderna var vidtagna trots att vårdnadshavarna var av en annan åsikt. Eftersom SI inte frågat vårdnadshavarna om deras erfarenheter får de inte ta del av elevens perspektiv. Nedan återges några röster från enkäten:

*"Allt sker skriftligt vilket gör att om skolan är bra på att utforma åtgärder skriftligt kan det tolkas som att allt är åtgärdat. När skolan åtgärdat avskrivs ärendet och ingen mer uppföljning sker vilket kan leda till att skolan endast skärper till sig tills SI är nöjda. Dåligt med uppföljning från SI och mycket ansvar på föräldrar att behöva anmäla om skolan inte fungerar."*  
Förälder till barn med autism som idag gått ur grundskolan.

*"De nöjer sig med att det ser ok ut i teorin men ej att hur det är i praktiken."*  
Förälder till barn med autism och ADHD, årkurs 9.

*"SI lät kommunen utreda sig själva trots att de fått ett mejl där skolchefen i kommunen uttrycker sig om vårt ärende att hen inte lägger sig i detta utan skolan gör allt rätt."*  
Förälder till barn med autism och ADHD, årkurs 6.





Figur 28. Enkätfråga: Har dina anmälningar resulterat i att ditt barns situation förbättrats?

Ett annat sätt att bedöma effekten av SIs beslut är att undersöka om anmälningarna resulterat i en förbättrad situation för eleven. Enligt enkäten resulterade SI-anmälan i en förbättrad situation endast för 30 procent av eleverna bakom anmälan. Det ska ställas mot att lika stor andel, en tredjedel av fallen, resulterade i en försämrad situation för eleven!

I Regeringens proposition (2016/17:180) inför den nya förvaltningslagen<sup>9</sup> beskrivs vikten av att varje statlig myndighet utreder så fullständigt, så att beslutet blir materiellt riktigt. För att citera propositionen:

En målsättning med förvaltningsförfarandet är att den enskilde inte annat än undantagsvis ska behöva föra sin sak vidare till domstol. Tyngdpunkten i förfarandet bör därför ligga i första instans och förvaltningslagen bör generellt vara så utformad att en rättssäker och effektiv domstolsprövning underlättas i de fall överklagande sker. Ett sätt att åstadkomma detta är att se till att utredningen i första instans blir så fullständig som möjligt.

Den nuvarande förvaltningslagen innehåller [...] inte några bestämmelser som ger uttryck för att den s.k. officialprincipen ska gälla, dvs. att det i första hand är myndigheten som ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett. Enligt praxis gäller dock denna princip även för handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna.

Samma skäl som motiverar att de allmänna förvaltningsdomstolarna bör ha ett grundläggande utredningsansvar gör sig gällande med ännu större styrka då det är fråga om att i första instans

<sup>9</sup> <https://www.regeringen.se/496fe9/contentassets/89e1a434e6644e8296f316a138452240/en-modern-och-rattssaker-forvaltning--ny-forvaltningslag-prop.-201617180>

utreda ett ärende hos en förvaltningsmyndighet. Man bör i fråga om utredningsskyldighet ställa minst samma krav på den myndighet som ursprungligen har hanterat ett ärende som de krav som gäller för domstolarna när de efter ett överklagande ska se till att ett ärende blir tillräckligt utrett. (s.148)

Regeringen anser att det alltid måste vara beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett förvaltningsärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Det är alltså givet att officialprincipen i denna mening måste gälla. [...]

När en myndighet överväger vilka utredningsåtgärder som bör vidtas i ett visst ärende kan den ha anledning att tolka bestämmelsen om utredningsansvaret i ljuset av andra internationella åtaganden. Det gäller t.ex. i fråga om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, om ärendet rör barn (s.149)

Att inte behandla barnets företrädare vårdnadshavaren och huvudmannen likvärdigt i utredningarna torde inte uppfylla ovanstående.

#### 4.1.2 Förbättringsförslag - Uppfyll utredningsansvaret objektivt utan preferens för huvudmannens version

SI behöver aktivt uppfylla sitt utredningsansvar som granskande tillsynsmyndighet, och inte förfördela eleven till förmån för den starkare huvudmannaparten. Vid bevisvärdering behöver SI hantera de fall där motsägelser mellan parternas utsagor förekommer, och SI behöver införskaffa dokumentation som objektivt avgör frågan. Som tillsynsmyndighet har SI utredningsbördan i dessa situationer, något som SI inte uppfyller idag.

I den nya förvaltningslagen har den s.k. official-principen införts explicit. Myndigheterna är skyldiga att utreda ärenden i tillräcklig omfattning utefter ärendets beskaffenhet. Tillsyn kan inte anses ha uppfyllts rättssäkert när ett antagande görs om sanningshalt, utan att motstridiga utsagor från parterna valideras och värderas.

## 4.2 Försvagad kontroll av genomförda beslut

### 4.2.1 Beskrivning av brist

Brister i NPF-elevens miljö kvarstår även efter att tillsynsmyndigheten tagit beslut i anmälningsärenden. Eftersom SI sällan kontaktar vårdnadshavaren vid uppföljning av tillsynsärenden så får SI inte information om dessa brister. SI genomföra sällan andra kontrollåtgärder än att ta in skriftliga utsagor från huvudmannen, för att kontrollera om de påstådda åtgärderna genomförts eller inte.

Detta är inte tillräckligt. Riksrevisionen granskade Skolinspektionens uppföljning av sina tillsynsbeslut inom den regelbundna tillsynen i en revisionsrapport<sup>10</sup> i årsskiftet 2018/2019. Riksrevisionen framförde kritik på flera områden efter granskningen. Så här skriver Riksrevisionen om sin granskning:

#### **Riksrevisionen granskade Skolinspektionens uppföljning av sina tillsynsbeslut <sup>(11)</sup>**

Skolinspektionens tillsyn ska bidra till god utbildning i en trygg miljö, där alla elever når minst godkänt i alla ämnen. En viktig del av det arbetet är att kontrollera att skolorna verkligen rättar till de brister som tillsynen avslöjat. Riksrevisionen granskar om Skolinspektionens uppföljning av sina tillsynsbeslut är ändamålsenlig.

Skolinspektionen gör tillsyn hos ett stort antal huvudmän och skolor varje år, och i många fall uttrycks skarp kritik med krav på åtgärder.

Riksrevisionen har sedan tidigare sett tecken på att Skolinspektionens uppföljningar varit mer fokuserade på om skolorna har tagit fram åtgärdsplaner än om faktiska åtgärder verkligen har genomförts och fått avsedd verkan.

– För att tillsynen ska fungera som det är tänkt är det lika viktigt att säkerställa att bristerna åtgärdas som det är att upptäcka dem från början, säger riksrevisor Helena Lindberg.

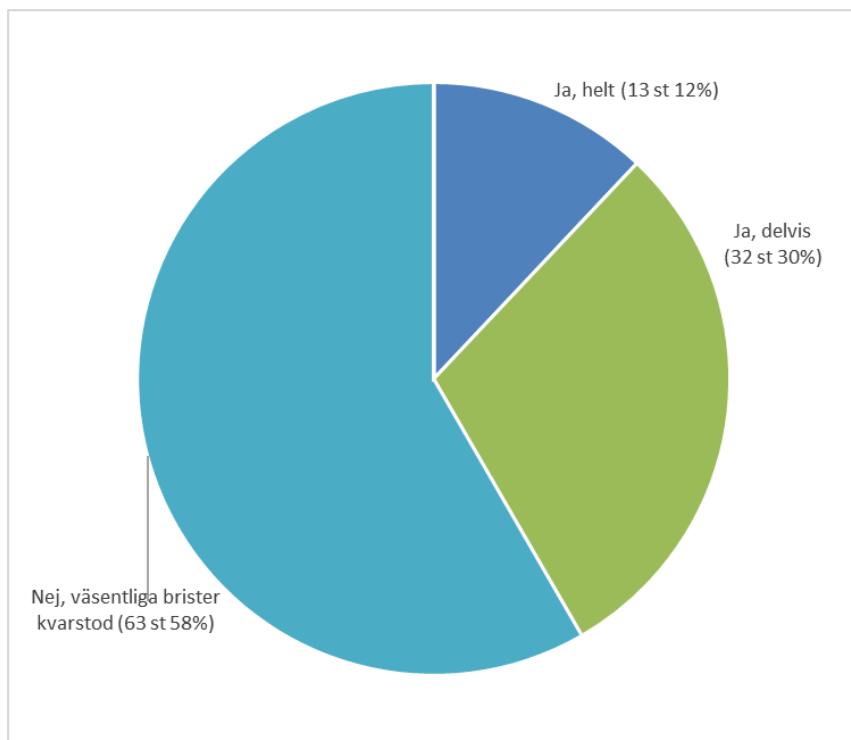
I resultaten nedan från Brukarenkäten framträder en bild som visar att denna tendens, att inte följa upp att beslut implementerats i praktiken, återfinns även inom tillsynen av individärenden. Detta gäller i alla fall för den valda målgruppen NPF-elever.

I brukarenkäten ställs frågan om skolan följt Skolinspektionens beslut till vårdnadshavarna.

---

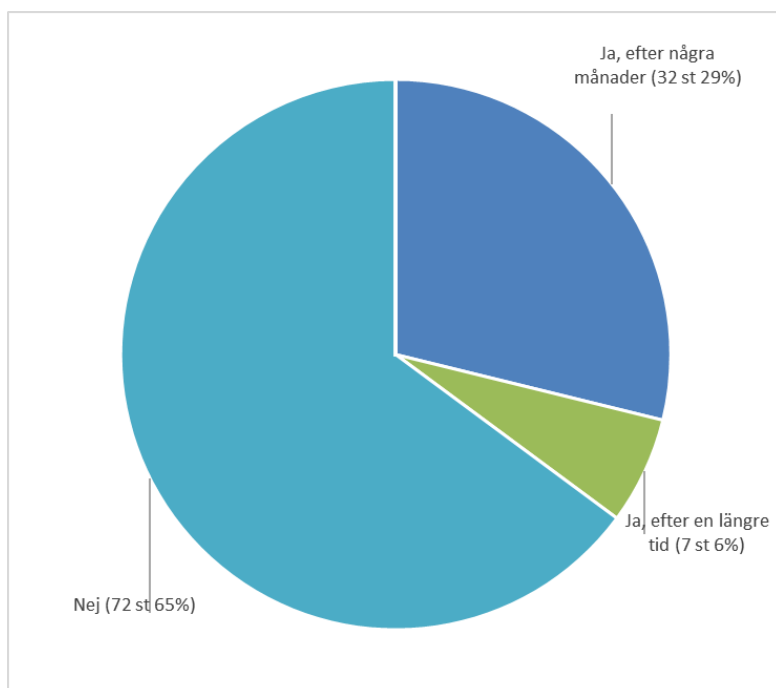
<sup>10</sup> <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/skolinspektionens-uppfoljning-av-brister-i-skolor---ett-viktigt-arbete-som-kan-forbattas.html>

<sup>11</sup> <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2018-11-29-riksrevisionen-granskar-skolinspektionens-uppfoljning-av-sina-tillsynsbeslut.html>



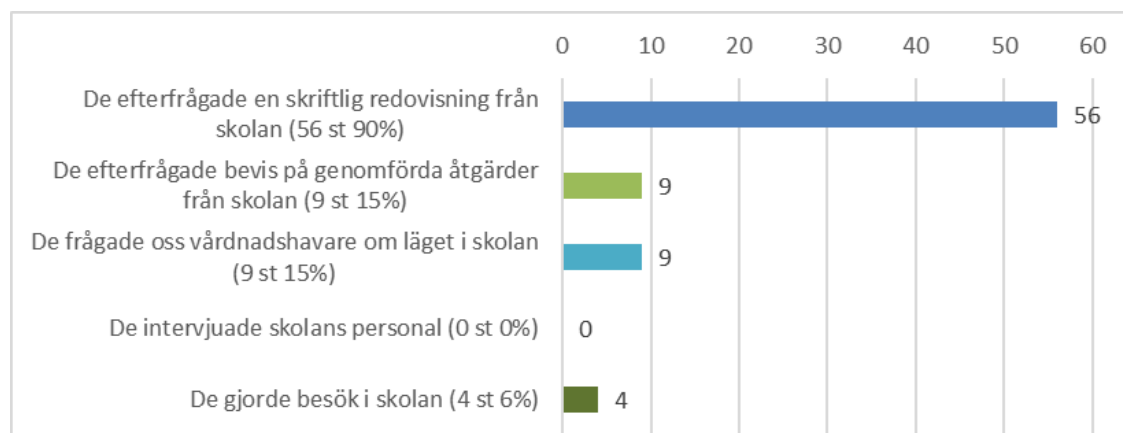
Figur 29. Enkätfråga: Följde skolan Skolinspektionens beslut?

Enligt vårdnadshavarna kvarstod väsentliga brister i nära 60 procent av fallen, och besluten följdes enbart delvis i ytterligare 30 procent. Detta indikerar att Skolinspektionens uppföljning även i individärenden behöver stärkas.



Figur 30. Enkätfråga: Följde Skolinspektionen upp anmälan en tid efter att de fattat beslut?

En förklaring till att skolorna vågar underlåta att följa skolinspektionens beslut kan vara att skolinspektionen i en stor andel av beslutet inte genomför någon uppföljning. Enligt vårdnadshavarna var de inte medvetna om någon uppföljning i två tredjedelar av fallen.

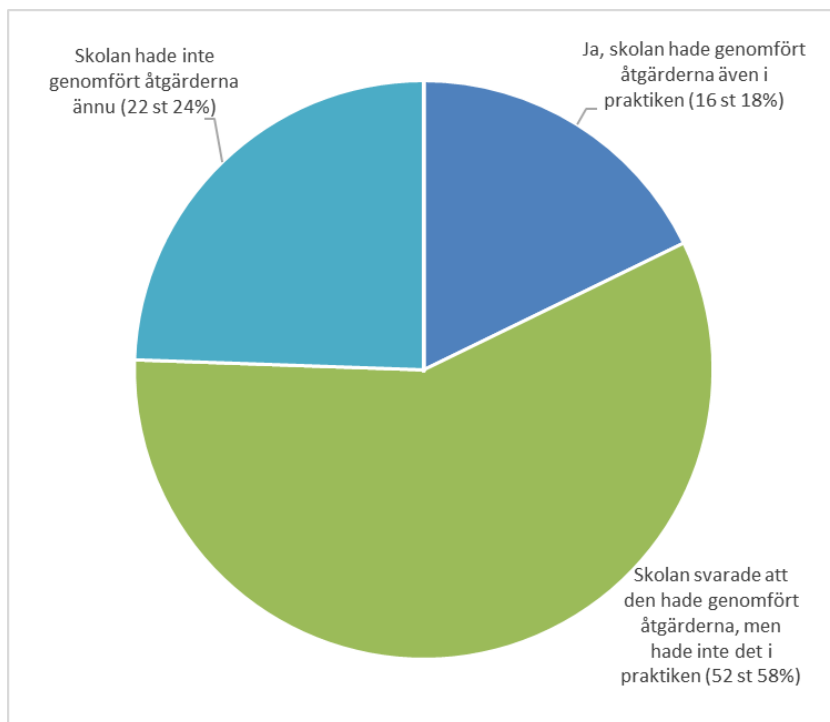


Figur 31. Enkätfråga: Hur följde Skolinspektionen upp att beslutet hade genomförts?

I de fall där Skolinspektionen genomförde uppföljning så verka majoriteten baseras på en skriftlig inlägga från skolan (90 procent), men det fanns inte inlagor eller kontakter med vårdnadshavarna i motsvarande omfattning. Enbart i 15 procent av fallen kontaktades vårdnadshavaren. Inte heller genomfördes andra åtgärder som skulle kunna ge objektiva insikter om åtgärderna implementerats i praktiken eller ej. Bevis på genomförda åtgärder begärdes enbart i 15 procent av fallen, och skolbesök genomfördes endast i 6 procent av fallen. Ingen vårdnadshavare känner till att skolans personal intervjuats.

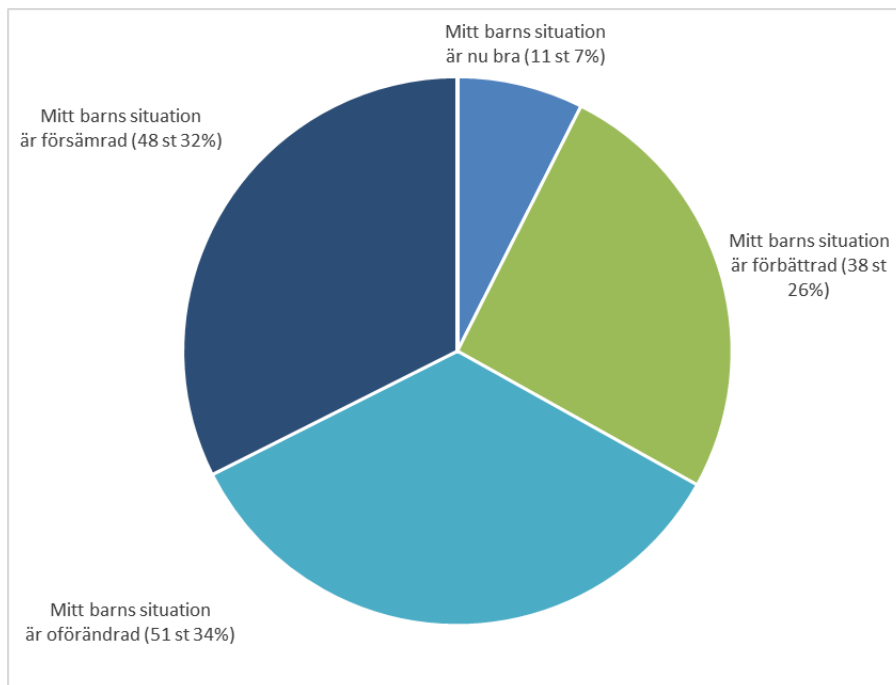
Om de enda källor som Skolinspektionen baseras sin uppföljning på är skriftliga redogörelser från skolan så inser man lätt att skolorna kan komma undan genom att anställa välskrivande jurister som författar dessa skrivelser utan ”markkontakt” med skolans och elevernas verklighet.

*”Allt sker skriftligt vilket gör att om skolan är bra på att utforma åtgärder skriftligt kan det tolkas som att allt är åtgärdat. När skolan åtgärdat avskrivs ärendet och ingen mer uppföljning sker vilket kan leda till att skolan endast skärper till sig tills SI är nöjda. Dåligt med uppföljning från SI och mycket ansvar på föräldrar att behöva anmäla om skolan inte fungerar.” Förälder till barn med autism, 19 år*



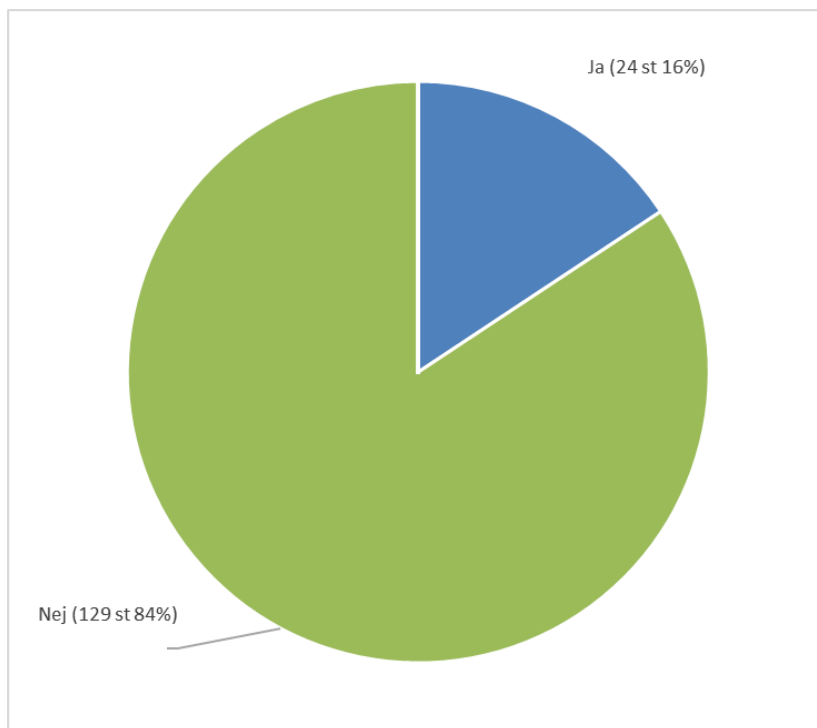
Figur 32. Enkätfråga: Hade skolan genomfört de åtgärder som skolinspektionen beslutat?

Bilden av skolor som inte vidtar utlovade åtgärder styrks av ovanstående enkätsvar. Föräldrarna bekräftar att skolan i en majoritet av fallen beskriver en situation som inte korresponderar med verkligheten för den berörda eleven. Dessa skrivelser accepteras av Skolinspektionen.



Figur 33. Enkätfråga: Har dina anmälningar resulterat i att ditt barns situation förbättrats?

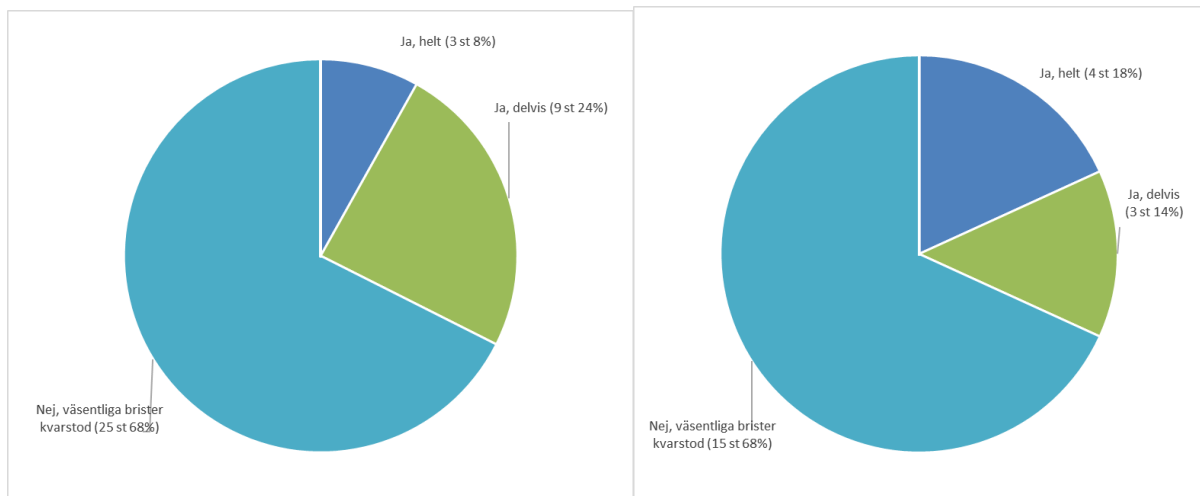
Den avgörande frågan är kanske inte om skrivelserna eller uppföljningarna genomförs, utan om effekten för eleven som anmälan gäller blir positiv. Lyckas SI och de andra tillsynsmyndigheterna att påverka skolan och huvudmannen så att de ger eleven dess stöd? Svaren förskräcker – enbart 11 procent säger att situationen har blivit bra efter anmälan, och ytterligare 26 procent säger att vissa förbättringar uppnått. Hela 34 procent uppger att ingen förbättring skett och situationen har till och med förvärrats av anmälan i ytterligare 32 procent av fallen.



Figur 34. Enkätfråga: Har skolan/kommunen fått vite/hotats med vite?

Så om nu situationen inte förbättrats för npf-eleverna efter anmälan kan man kanske anta att SI tillgripit de starkare tillsynsåtgärderna mot dessa skolor, som exempelvis vite? Nej, enbart i 16 procent av fallen har inspektionen hotat med vite eller utdömt vite.

För fullständighets skull följer även några grafer som visar hur väl skolorna följde BEOs och ÖKNs beslut i individärendena. Bilden för BEO och ÖKN är liknande som för SI, även om underlaget är något mindre i antalet svaranden.



Figur 35-36. Enkätfråga: Följde skolan myndighetens beslut i nästa åtgärdsprogram? (ÖKN t.v, VEO t.h)

#### 4.2.2 Förbättringsförslag - Förstärk kontrollen med obligatorisk kontakt med vårdnadshavare

SI bör väsentligt öka uppföljningen av effekter efter beslut när det gäller fall med NPF-elever. Det borde vara obligatoriskt att ha en kontakt med vårdnadshavarna samt även att följa upp elevens kunskapsresultat efter en viss tid. Frågan ska ställas om särskilt stöd ges i en sådan omfattning att eleven kan nå upp till betyget godkänt. Om skolan fortfarande brister ska det gamla ärendet öppnas, och detta ses som en försvårande omständighet som kan medföra vitesåtgärd.



## 4.3 Tillsyn i individärenden sker utan tillräcklig kontext

### 4.3.1 Beskrivning av brist

SI beskriver i sitt metodstöd att granskning i individärenden avgränsas så att ”anmälningens ärenden ska bedrivas [...] med huvudsakligt fokus på **elevers nuvarande skolsituation**” Denna tillsynsmetodik har beslutats inom myndigheten, och återfinns inte i SI:s instruktion från regeringen.

#### *Skolinspektionens instruktion*

##### *Uppgifter*

*1 § Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.*

*Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna.*

Effekten av denna till synes rationella avgränsning motverkar dock SI:s uppdrag, då den skapar fel incitament för skolor och huvudmän.

Skolor och huvudmän löper ingen ökad risk för förelägganden genom att förhålla eller fördröja insättandet av åtgärder för en NPF-elev, eftersom deras tidigare agerande utesluts bort från tillsynen i och med ovanstående princip hos SI.

Effekten av detta är mycket tydlig för NPF-eleverna och deras familjer. När en vårdnadshavare väl anmäler en skola så brukar detta ha föregåtts av en flerårig process av försök till dialog med skolan, klagomål till skolledningen och i nästa instans till kommunens utbildningsförvaltning och eventuellt till klagomålsfunktionen. Alla dessa klagomål har tagit mycket kraft och energi, samt fördröjt tidpunkten innan tillsynsmyndigheten kopplas in.

Skolorna ändrar dock snabbt ståndpunkt vid anmälan och upprättar lämpliga dokument, och lyckas därigenom undvika förelägganden. Denna praxis lämnar efter sig NPF-elever med stora kunskapsluckor och ofta förekommande psykisk ohälsa samt föräldrar med ekonomiska bekymmer och hälsoproblem.

Något som är extra allvarligt är att SI lägger ned anmälningar om barnet inte längre går kvar på skolan. Skolan kan ha brutit mot skollagen upprepade gånger, vilket tvingar föräldrarna beslutat att sätta barnet i en annan skola för att rädda situationen. Men då läggs utredningen ned med motiveringen att barnet inte längre går kvar i den aktuella skolan, vilket gör att bristerna aldrig åtgärdas.

Så vitt vi förstår finns det i nuvarande praxis vid SI inga konsekvenser för huvudmän att bli påkomna med tidigare brister rörande en elevs särskilda stöd.

### 4.3.2 Förbättringsförslag - 'Titta på skolans historiska beteende, inte bara "barnets nuvarande situation"

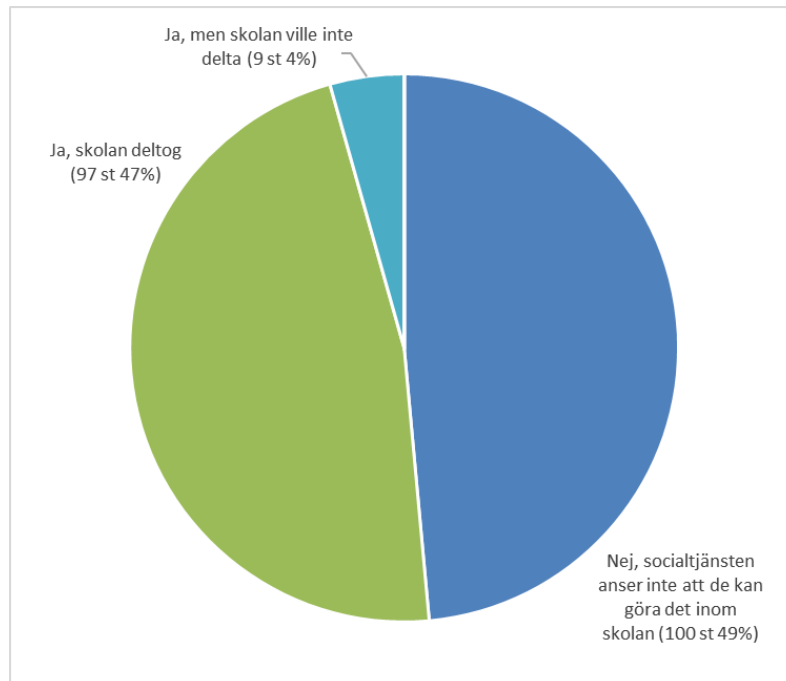
Vid tillsyn ska SI inte bara utreda 'elevens nuvarande situation', utan också väga in hur skolresan sett ut historiskt. Om skolan eller huvudmannen gjort felaktigheter tidigare ska det ses som en försvårande omständighet vid val av tillsynsåtgärder. Helst bör det resultera i väsentligt ökad risk för vite. Detta torde skapa starkare incitament för huvudmannen att agera proaktivt snarare än att förhålla åtgärder.

## 4.4 Felaktig tillämpning av orosanmälningar

### 4.4.1 Beskrivning av brist

Föräldrar till npf-elever som anmäler ärenden till skolans tillsynsmyndigheter blir ofta orosanmälda till socialtjänsten trots att missförhållandena hänför sig enbart till skolans lärmiljö. Dessa orosanmälningar är inte alltid i barnets bästa intresse och underminerar vårdnadshavarens förtroende för tillsynsmyndigheten.

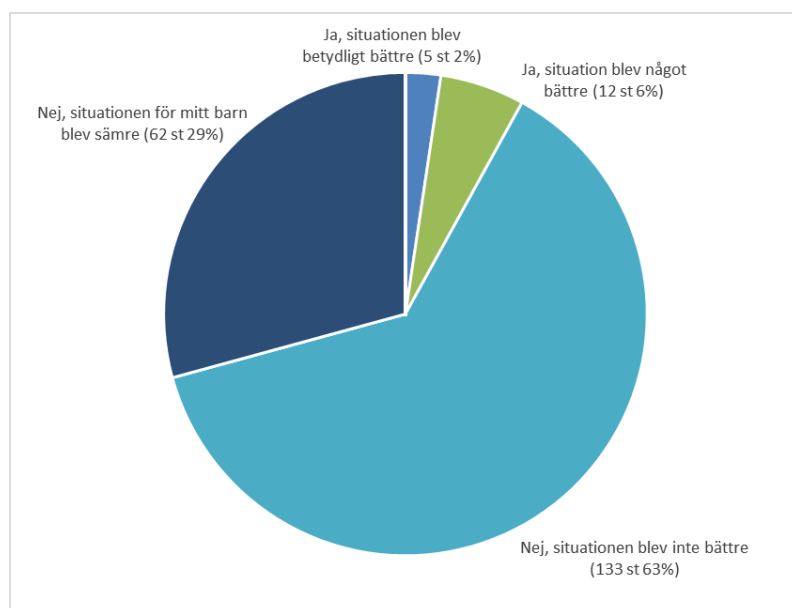
En sådan orosanmälan har ofta ingen effekt då socialtjänsten inte har behörighet att utreda inom skolans verksamhet.



Figur 37. Enkätfråga: Kallade socialtjänsten till gemensamt möte med skolan?

I enkäten svarade hälften av föräldrarna som blivit orosanmälda av skolan att socialtjänsten inte ansåg sig ha behörighet inom skolverksamheten. I en del kommuner utövar socialtjänsten trots denna bristande behörighet ändå påtryckningar på skolan, vilket kan ge vissa positiva effekter. Dock ställer vi oss frågande inför att SI anser att socialtjänsten ska vidta åtgärder inom det område som SI är tillsynsmyndighet för, och där SI har tillsynsinstrument att tillgripa?

Vilken effekt fick skolornas orosanmälningar till socialtjänsten för barnet? Anmälan är ju avsedd att hjälpa barnet så att barnet inte far illa.



Figur 38. Enkätfråga: Ledde orosanmälan till en bättre situation för ert barn?

Tyvärr så leder inte orosanmälningar till socialtjänsten till en förbättrad situation för npf-eleven i två tredjedelar av fallen, och i ytterligare nästan en tredjedel av fallen förvärrades situationen till och med för eleven. Endast i 8% förbättrades situationen för npf-eleven som konsekvens av orosanmälan. Effekten av att använda socialtjänsten för att komma till rätta med skolrelaterade faktorer verkar vara mycket begränsad om inte till och med skadlig för barnet. Vi föreslår att SI skall använda sina tillsynsverktyg direkt istället.

Givetvis finns det fall där SI och BEO skall orosmäla med tanke på barnets bästa och utifrån lagstiftning. En orosanmälan kommer oftast inte vara uppskattad av vårdnadshavaren, då socialtjänsten kommer utreda föräldraförmågan. Men SI och BEO hävdar att orosanmälningar baserad på farhågor i skolmiljön inte går att undvika då det är ett lagkrav. Vi visar dock att denna ståndpunkt baseras på en feltolkning av Socialstyrelsens allmänna råd.

#### 4.4.2 Förbättringsförslag – Uppdatera intern rutin att följa socialstyrelsens allmänna råd

Skolinspektionens ”Rutiner för anmälan om missförhållanden som rör barn till socialtjänsten” från 2010 behöver uppdateras i flera centrala stycken.

I socialstyrelsens allmänna råd om ”Barn som far illa eller riskerar fara illa”<sup>12</sup> räknar upp omständigheter som kan innebära att barn befaras fara illa, och i uppräknningen ingår ”barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik”. Den understrukna passusen hänvisar till situationer där skolan observerar barn och ungdomar som ”kommit på glid” och då givetvis bör orosmäla dessa omständigheter.

<sup>12</sup> Socialstyrelsens skrift: ”Barn som far illa eller riskerar att fara illa – En vägledning för hälso- och sjukvården samt tandvården gällande anmälningskyldighet och ansvar”, <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2014-10-4.pdf>

Denna andra passus i socialstyrelsens allmänna råd har utelämnats i SIs rutin:

Utdrag ur Socialstyrelsens råd:

[...] samt **barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik** kan också anses ingå i socialtjänstens målgrupp

Utdrag ur Skolinspektionens rutin:

Det är inte endast missförhållanden i hemmet som kan aktualisera en anmälan till socialtjänsten. Också allvarliga uppgifter om **att barn far illa i skolan** kan medföra en anmälan.

Vi föreslår att SI följer socialstyrelsens skrivning istället, och därför inför ovanstående precisering i sin egen rutin för orosanmälningar.

I de fall där orosanmälan utifrån skolsituationen bedöms nödvändig, skulle vi vilja att ovan nämnda rutin förbättrades. Framför allt bör samarbetet mellan vårdnadshavaren och skolinspektionen lyftas fram<sup>13</sup>. Vi föreslår att i dessa fall skall SI alltid ha en dialog med vårdnadshavaren innan anmälan sker, för att klarlägga situationen ytterligare. Vi föreslår också att SI ska ha en kontakt med socialtjänsten i kommunen och stämma av om de brukar agera inom skolverksamheten i den kommunen. Målet med orosanmälan måste ju vara att barnets situation ska förbättras. SI och BEO bör i dessa fall som specifikt rör skolmiljö se hur detta mål kan uppnås på ett rimligt sätt. Ytterligare en undersökning av de redan hårt belastade vårdnadshavarna kommer inte vara i barnets bästa intresse.

Om SI orosämmer ett barn för missförhållanden i skolmiljön så utgår vi i Projekt Särskilt Stöd från att det innebär att SI kommer använda de starkaste sanktionsmedlen inklusive viten och statlig rättelse i sin egen tillsyn i ärendet. Vi föreslår att detta läggs till i ovan nämnda rutin. Vi bifogar ett uppdaterat förslag på den interna rutinen, som innehåller ändringar som ni kan överväga.

---

<sup>13</sup> Eftersom grunden för anmälan baseras på skolmiljön kan ju inte vårdnadshavarens involvering i fallet skada orosanmälan.

## 4.5 Smala förelägganden kommer inte andra elever till gagn

### 4.5.1 Beskrivning av brist

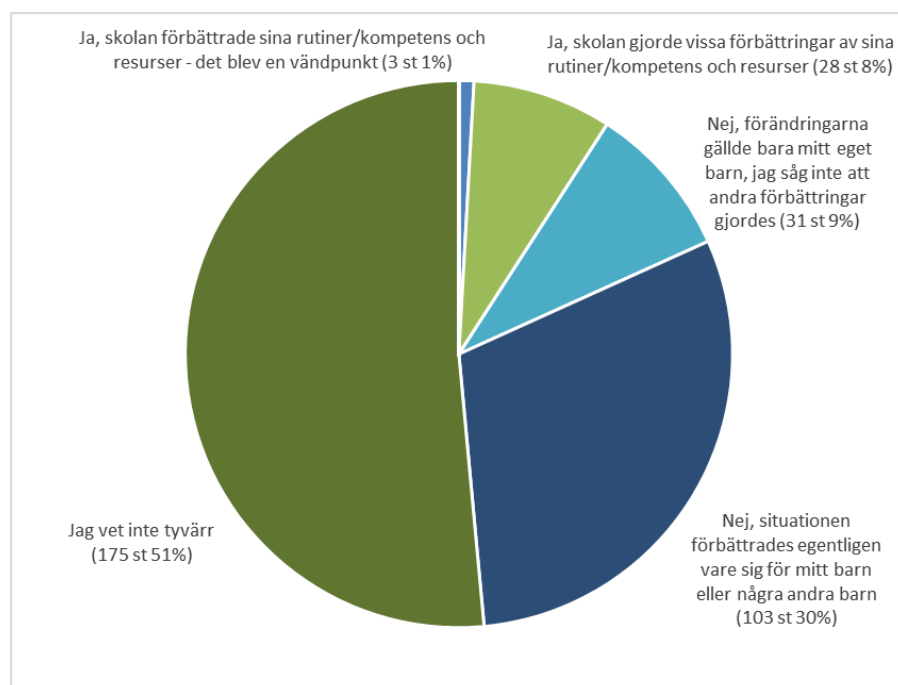
Tillsynsmyndigheterna gör ofta en snäv analys av inkomna individärenden. Motivet är att de strävar efter att åtgärda den enskilda elevens konkreta situation på ett snabbt och effektivt sätt.

I allt förbättringsarbete är det viktigt att ställa upprepade varför-frågor. Sådana frågor ska göra det möjligt att hitta den grundläggande orsaken till en viss avvikelse (ett exempel är Toyotas ”Five whys”). För att hämta en liknelse från en fabrik, så innebär SI:s nuvarande arbetsmodell att sätta plåster på den som halkat och slagit sig. Frågor av följande typ ställs inte:

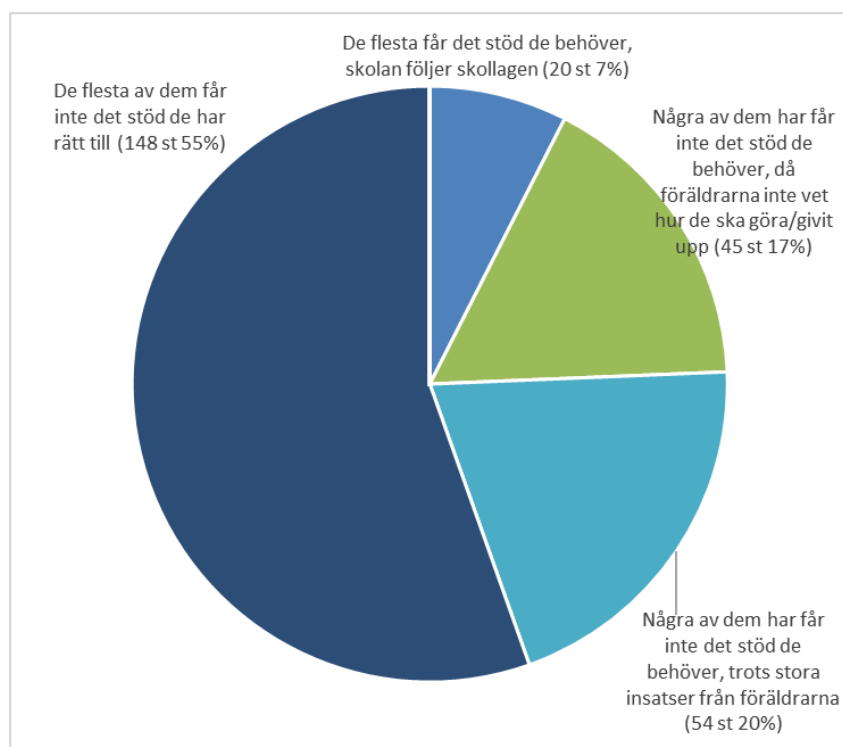
- Varför är det en stor oljefläck på golvet?
- Varifrån kommer den läckta oljan?
- Vilken maskin riskerar att haverera pga. läckaget? eller
- Vilka konsekvenser det kan ha för andra arbetstagare?

Vi är medvetna om att SI har ett system med ”signaler” som skall bilda underlag till den generella tillsynen (antingen inom den regelbundna tillsynen eller som riktad tillsyn). Detta signal-system är dock uppenbarligen alldeles för långsamt och har ofta för svag koppling till den konkreta skolsituationen som skall åtgärdas.

Enligt enkätsvaren kände vårdnadshavarna till i genomsnitt fem ytterligare barn med särskilda behov i skolan. Av dessa var det i genomsnitt endast ett barn som av respondenterna bedömdes få särskilt stöd. Det var alltså fyra barn, i det egna barnets omgivning, som enligt vårdnadshavarna hade inget eller bristfälligt stöd. Troligen är detta en underskattning av antalet barn som kan nås av förbättringarna.



Figur 39: Enkätfråga: Fick din anmälan till myndigheterna positiva effekter för övriga barn med särskilda behov också?



Figur 40. Enkätfråga: Hur bedömer du att de andra barnen får sitt stödbehov tillgodosett?

Om SI flyttar fokus till de bristande rutinerna eller de andra grundläggande problemen kommer det sannolikt att få en hävstångseffekt. Enkätsvaren pekar på att lågt räknat 4 till 5 elever per ärende skulle dra nytta av ett sådant byte av fokus. Dessutom ökas skolans incitament att göra rätt från början.

#### 4.5.2 Förbättringsförslag - Undersök elevens omgivning och förelägg förbättringar för alla berörda elever

Förslaget innebär att SI utökar sin individtillsyn så att den fokuserar på, och åtgärdar, grundläggande orsaker till att den i en anmälan berörda eleven inte fått sina rättigheter tillgodosedda. Skolan ska därmed tvingas rätta till de underliggande svagheter i rutiner, brister i kompetens och/eller resurser som var grundorsaken till felen. SI skulle då i sin utredning och sin uppföljning sträva efter att identifiera eventuella ytterligare elever på skolan som påverkats av de grundläggande bristerna. Åtgärderna skulle då styras så att också övriga elever får ta del av förbättringens effekter.

Den föreslagna modellen skulle kunna leda till verkliga förbättringar i skolans förmågor. De ökade resursbehoven inom SI skulle uppvägas av att fler elever får ta del av tillsynens positiva effekter. Dessutom ökar förslaget konsekvenserna och kostnaderna för den huvudmannen som inte "haft ordning" på sina rutiner.

De utredningar som SI gör föreslås få ett högre inslag av åtgärder såsom inhämtande av underlag bl.a. genom platsbesök samt intervjuer med personal, elever och vårdnadshavare. SI föreslås göra upprepade uppföljningar på problemskolor för att se till att tidigare åtgärder bibehålls i praktisk användning.

## 4.6 Svag huvudmannatillsyn missar väsentliga förutsättningar

### 4.6.1 Beskrivning av brist

Huvudmannen är ansvarig för att skolverksamheten inom kommunen följer skollagen, och att ge förutsättningar och tillskjuta resurser för att så ska ske.

Skolinspektionen har i sitt uppdrag att granska huvudmannen, men fokuserar på snävare juridiska frågor. Skolinspektionen genomför ingen kvantitativ granskning av huvudmannens skolbudgetar, trots att resursfrågan en av de viktigaste förutsättningarna som kommunen har att ge skolverksamheten<sup>14</sup>. Företrädare för Skolledarupproret skrev nyligen:

"[...] det är stötande att vi fortfarande pratar om att vi ska höja kvaliteten i välfärden, vi ska öka målpuppfyllelsen i skolan och vi ska bli mer effektiva varje år. Vi som arbetar i välfärden menar att det inte går att bli mer effektiva. Vi som arbetar som skolledare har under flera år fått smygande effekti-viseringskrav och en förväntan från huvudmannen att vi kan bedriva verksamhet med lite mindre resurser varje år men med högre kvalitet. Vi menar att det inte går längre. Nu har vi nått till den punkt att vi på allvar måste börja diskutera hur vi ska arbeta för att skapa balans mellan krav och resurser.

Vi skolledare menar att det är dags att tala klarspråk om skolans ekonomi och om vilken skola vi vill ha. Ska vi fortsätta tala om "en skola där alla elever når så långt som möjligt" finns endast två alternativ: Tillför de resurser "en skola där alla når så långt som möjligt" kräver eller minska på det statliga och kommunala uppdraget för skolan. [...]

När vi skolledare får tilldelade ekonomiska ramar som innebär att vi har råd med färre lärare, uteblivet särskilt stöd för elever och minskad elevhälsa ställer vi oss frågan varför huvudmännen ger oss förutsättningar de vet är omöjliga att leva upp till?"

*(Utdrag ur "Därför startar vi Skolledarupproret")*

Uppenbarligen förekommer det att kommunala huvudmän ger skolverksamheterna otillräckliga resurser för att rektorerna ska kunna följa skollagen (och annan lagstiftning). Ändå utövar Skolinspektionen väsentligen ingen tillsyn inom detta område? Någon regelbunden regel- efterlevnadsuppföljning av skollagen sker inte heller, och skolinspektionen kräver inte in någon sådan.

Enligt Skollagen skall huvudmannen "ansvara för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen". Huvudmannen ska också "utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet" (2 kap 8§).

Enligt exempelvis Skolverkets normerande allmänna råd kring särskilt stöd ansvarar huvudmannen för att rektorn vid varje skolenhet får tillräckliga resurser för att följa lagkraven kring särskilt stöd:

---

<sup>14</sup> Viss ekonomisk granskning sker inför godkännande och etablering av privata huvudmän.

Huvudmannen bör:

- 1.Regelbundet förvissa sig om att rektorn för en skolenhet har tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd, samt
- 2.Skapa rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

Rektorn bör:

- 1.Se till att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt vid behov prioritera resurser på skolenheten, samt
- 2.Skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd ska bedrivas på skolenheten.

Skolväsendet är i huvudsak en investeringsverksamhet, där resultaten materialiserar sig först på lång sikt. I andra branscher finns det liknande svårigheter med att huvudmän kan välja att dra tillbaka på investeringarna för att öka den kortsiktiga avkastningen (i detta fall genom låg kommunalskatt). Det gäller exempelvis inom försäkrings- och finansbranschen. Den statliga regleringen inom dessa områden ställer därför omfattande krav på regelefterlevnad, återkommande regulativ rapportering, kvantitativ granskning och krav på kapitalbuffertar och investerings-riktlinjer. Sådana metoder kan tillämpas även inom skolväsendets ”investeringsverksamhet” (utan att nödvändigtvis förstatliga).

#### 4.6.2 Förbättringsförslag – Granska att huvudman ger budgetmässiga förutsättningar så skollagen kan följas

Skolinspektionen bör inleda granskning av huvudmännens skolbudgetar inklusive verksamhetsrelaterade nyckeltal samt begära årlig rapportering på regelefterlevnad av skollagen från skolcheferna.

Genom att empiriskt och kvantitativt analysera skolbudgetar (inklusive resursrelaterade nyckeltal) korrelerat med elevresultat så bör normala intervall för skolbudgetar kunna identifieras. Även riskindikatorer bör kunna identifieras.

SI bör kräva in en årlig regelefterlevnadsrapport från skolcheferna baserad på en fast mall bestämd av inspektionen, då skolcheferna i den senaste skollagsändringen fick i uppdrag att tillse regel-efterlevnad.

Innan budgeteringsprocessen startar bör skolchefen uppdatera regelefterlevnadsrapporten baserat på rektorernas synpunkter. I budgeteringsprocessen för skolverksamheten bör beslutsfattarna konsultera både budgetindikatorer och den uppdaterade regelefterlevnadsrapporten.

Felaktiga uppgifter till SI bör leda till viten, och klart otillräcklig resurstilldelning till skolverksamheten ska också kunna leda till ingripanden från skoltillsynsmyndigheterna, såsom förelägganden och statlig rättelse.

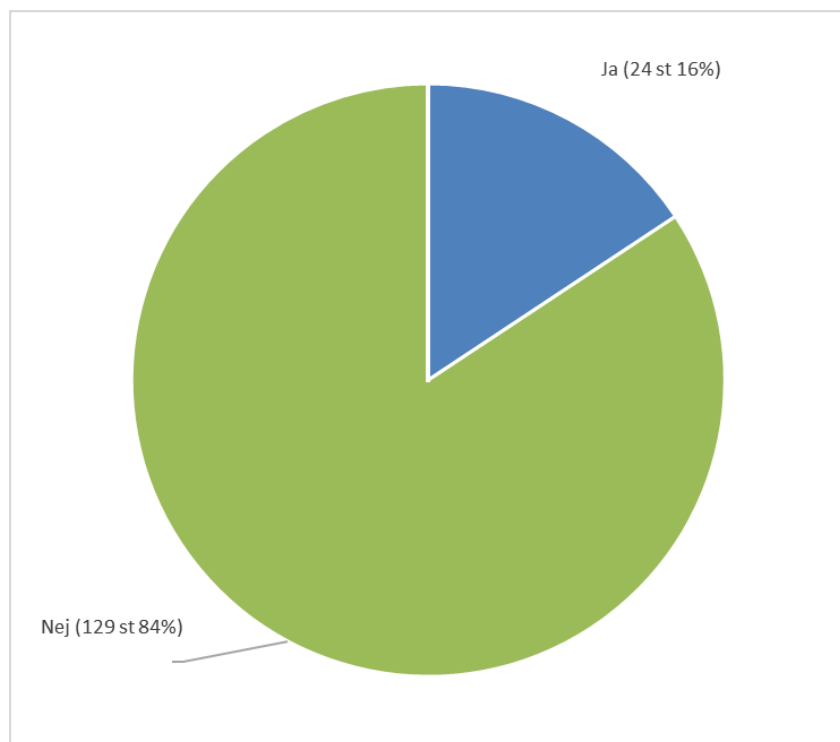


## 4.7 Ej fastställda föreläggande-kriterier motverkar likvärdig tillsyn

### 4.7.1 Beskrivning av brist

Vid granskning av SIs interna metodstöd återfinns inga normerande kriterier för när olika tillsynsåtgärder skall tillgripas gentemot skolor och huvudmän<sup>15</sup>. Detta lämnar öppet för olika tillämpning mellan avdelningar inom SI, och mellan olika utredare, och riskerar leda till en icke likvärdig tillämpning.

Föreläggande med möjligt vite tillämpas endast i 16% av anmälningarna i enkäten, trots de omfattande avvikelser mot skollagen som beskrivs av föräldrarna.



Figur 41. Enkätfråga: Har skolan/kommunen fått vite/hotats med vite?

### 4.7.2 Förbättringsförslag – fastställ likvärdiga kriterier för tillsynsåtgärder

Vi föreslår att normerande kriterier för när olika tillsynsåtgärder skall tillämpas fastställs. Vi föreslår att brott mot särskilt stöd tas med i bedömningen, och att även skolans historik tas med som en faktor att bedöma.

Ett tydligare internt regelverk för när olika påföljder skall tillämpas bedömer vi skulle kunna öka användningen av kraftigare tillsynsåtgärder, samt leda till en likvärdig tillämpning.

---

<sup>15</sup> Vi efterfrågade explicit sådana via SIs registrator, men fick följande besked som svar: ” Vad gäller frågan om bedömningsmall, metodstöd/riktlinjer för när vite och påföljd ska utdömas så har vi inget sådant som jag har kännedom om”



## 5. Avslutande diskussion

### 5.1 Kommentar om skolsystemets brister

[Diskriminering och samhällseffekter, varför angeläget att rätta till?]

### 5.2 Kommentar om tillsynsmyndigheternas roll och brister

[Avvakta svar från SI, BEO mfl.]

## A. Bilagor

Appendix 1. Förslag till ändrad rutin för orosanmälningar.