

Statens institutionsstyrelse (SiS)
Central skolledare Satu Molander
satu.molander@stat-inst.se

Beslut efter riktad tillsyn av

Statens institutionsstyrelsens (SiS) ledning och styrning
av utbildningen vid särskilda ungdomshem

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionens riktade tillsyn av utbildningen vid Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem visar att det finns brister i huvudmannens ledning och styrning av utbildningen.

Utbildningen motsvarar inte alltid grundskola

Skolinspektionen bedömer att utbildningen vid SiS särskilda ungdomshem inte alltid motsvarar grundskola. Tillsynen visar att inte alla skolpliktiga elever deltar i undervisning motsvarande heltid och att alla inte erbjuds samtliga grundskoleämnen. Det finns stora variationer mellan SiS 30 skolenheter på dessa punkter. SiS har möjlighet att göra de nödvändiga avvikelser från författningarna som följer av att eleven vistas vid ett särskilt ungdomshem. Tillsynen visar att bristerna i att eleverna inte ges en utbildning motsvarande grundskola sällan går att hänföra till sådana beslut fattade av SiS. Dessa brister kan inte heller, mer än i viss mån, hänföras till avvikelser rörande lokaler och utrustning vilket författningarna också medger. Som en konsekvens av detta avgörs elevers rätt till utbildning av vid vilket ungdomshem de placeras. SiS måste därför se till att utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen motsvarar den utbildning som ges inom skolväsendet till skolpliktiga respektive icke skolpliktiga elever och som eleverna, i många fall, ska återkomma till samt följa upp detta.

Olikheter i bemötande samt tillgång till stödfunktioner och elevhälsa

Det framträder också skillnader mellan skolenheterna rörande hur man bemöter ungdomarna vid placeringen, vilket yttrar sig i olika förväntningar på elevernas deltagande i utbildning och hur fort de kommer in i undervisning och i vilken omfattning. Dessa skillnader kan kopplas till olika synsätt hos personalen på skolverksamhetens roll i förhållande till det vårdande och, framför allt, det behandlande uppdraget. Detta synsätt kan skilja sig åt inom ett och samma ungdomshem.

Vidare finns skillnader mellan olika skolenheter när det gäller tillgång till specialpedagogisk kompetens, studiehandledning på modersmålet och modersmålsundervisning. Skolinspektionen konstaterar att det även finns skillnader mellan olika ungdomshem vad gäller organiseringen av det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbetet i syfte att stödja elever mot utbildningens mål.

Vidareutveckla det systematiska kvalitetsarbetet

Skolinspektionen konstaterar att det tidigare endast undantagsvis förekommit ett mer utvecklat systematiskt kvalitetsarbete för utbildningen på skolenhetsnivå. Tillsynen identifierar brister i det systematiska kvalitetsarbetet vid samtliga tio skolenheter. Utvecklingsarbete pågår, men rektorerna vid de olika skolenheterna har hunnit olika långt i detta arbete. Skolinspektionen bedömer att utvecklingsarbetet är av särskild vikt för att skapa en utbildning av god kvalitet motsvarande grundskola och gymnasieskola på skolenhetsnivå.

Utvecklingsarbetet måste bedrivas utifrån de lokala förutsättningarna på respektive skolenhet och ligga till grund för huvudmannens uppföljning och utveckling av utbildningen.

Skolinspektionen konstaterar att det finns ett utvecklat systematiskt kvalitetsarbete inom SiS ungdomsvård, som bedrivs med utgångspunkt i Socialstyrelsens riktlinjer. Det är av vikt att det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå ligger till grund för och förs in i det befintliga systematiska kvalitetsarbetet som redan bedrivs av huvudmannen.

Utveckla mått för uppföljning av utbildningen

Vidare konstateras att det finns särskilda omständigheter för utbildningen som gör att huvudmannen dels behöver utveckla nya kompletterande mått, för att kunna följa upp hur väl utbildningen inriktas mot de nationella målen och för att utbildningen ska utvecklas till att motsvara grundskola respektive gymnasieskola. Att många av ungdomarna har en kort eller relativt kort vistelsetid på ungdomshemmen är en sådan omständighet, som leder till att traditionella mått för att bedöma elevers utveckling mot de nationella målen inte alltid finns som grund för en analys av utvecklingsbehov inom utbildningen.

Skolinspektionens tillsyn visar att det finns skolenheter som endast undantagsvis sätter betyg för eleverna, medan det vid andra skolenheter sätts ett stort antal betyg, vilket kan utgöra underlag för en analys av utvecklingsbehoven inom utbildningen. Skolinspektionen bedömer att det redan i dagsläget finns tillgång till dokumentation som skulle kunna utvecklas till sådana mått. Exempelvis dokumenteras individuella elevers aktivitet och utveckling dagligen vid skolenheterna. Det finns också en befintlig uppföljning av ungdomarna vid utskrivning från ungdomshemmen samt via kontakter med socialtjänsten i elevernas hemkommuner en tid efter vistelsen på ungdomshemmet.

Det bör dessutom vara av särskild vikt att samla in underlag rörande hur väl verksamheten lyckas med uppgiften att motivera eleverna till vidare studier efter vistelsen vid ungdomshemmen och att analysera utvecklingsbehov inom utbildningen ur ett sådant perspektiv. Underlag för att bedöma hur samspelet mellan vårdande och behandlande personal och skolpersonal vid olika ungdomshem fungerar bör också samlas in, i syfte att analysera utbildningen och identifiera utvecklingsbehov. Till exempel i samband med motivationsarbetet runt ungdomarna. På så sätt kan huvudmannen få ett bättre underlag för att rikta resurser och utvecklingsinsatser till de skolenheter som har störst behov av detta.

Utveckla samverkan och bedriv ett samlat elevhälsoarbete

Skolinspektionen bedömer att en annan viktig faktor för utveckling av utbildningen är huvudmannens arbete med att utveckla samverkan mellan skolpersonal och behandlande och vårdande personal vid ungdomshemmen. Befintlig forskning har identifierat att det inom SiS ungdomsvård har funnits ett synsätt

där behandlingsperspektivet ofta är överordnat skol- och utbildningsperspektivet.¹ Tillsynen visar att detta förhållande, i varierande grad, finns vid vissa ungdomshem eller vid vissa avdelningar inom ett och samma ungdomshem. Forskning visar också att utbildning är en av de enskilt viktigaste faktorerna för att motverka negativ social och hälsomässig utveckling hos unga.² Varje enskild elev har rätt att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Skolinspektionens bedömning är att det för eleverna vid SiS särskilda ungdomshem måste handla om en långsiktig utveckling i positiv riktning vad gäller såväl hälsa, social interaktion och kunskapsutveckling. Detta kräver en samverkan mellan skola, vård och behandling.

SiS har utvecklat nya arbetssätt med multidisciplinära behandlande team som samverkar kring de enskilda ungdomarna, och där även skolpersonal och utbildningsperspektiv regelmässigt ska ingå. Skolinspektionen bedömer att dessa behandlande team har förutsättning för att utvecklas också till en fungerande elevhälsa som arbetar främst förebyggande och hälsofrämjande i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. De olika kompetenserna som ingår i teamet kan då också användas för att i samverkan utveckla undervisningen och utbildningen vid de olika skolenheterna. Sådana utvecklade, regelbundna samverkansformer bör kunna bidra till att motverka en sådan underordning av skol- och utbildningsperspektivet vid ungdomshemmen, som den forskning som nämnts ovan påvisat. Skolinspektionen bedömer att huvudmannens pågående arbete med att ta fram riktlinjer för hur elevhälsoarbetet ska bedrivas vid skolenheterna därför bör vara en prioriterad åtgärd.

Se till att påbörjat utvecklingsarbete implementeras

Tillsynen identifierar brister inom SiS utbildning och behov av att utveckla utbildningen i syfte att nå en likvärdig utbildning av god kvalitet. Skolinspektionen konstaterar dock att SiS har påbörjat ett omfattande arbete i denna riktning, bland annat utifrån resultaten av Skolinspektionens tidigare tillsyn hösten 2014. Vidare har de förändringar av lagstiftningen som trädde ikraft den 1 juli 2015 föranlett en mängd beslut om åtgärder och ett omfattande utvecklingsarbete för utbildningen från huvudmannens sida. Bland annat har detta inneburit rekrytering av rektorer till samtliga skolenheter. Vid tidpunkten för tillsynen är dock många av dessa beslutade åtgärder fortfarande inte fullt ut implementerade och redskap för bland annat förbättrad uppföljning av skolverksamheten är under utveckling.

¹ Se Gerrevall, Per & Jenner, Håkan (red) (2001) *Kommunikativ pedagogik och särskilda ungdomshem*. Stockholm: SiS; Hugo, Martin (2013) *Meningsfullt lärande i skolverksamheten på särskilda ungdomshem*. Stockholm: SiS samt Wästerfors, David (2014) *Lektioner i motvind. Om skola för unga på institution*. Malmö: Égalité förlag.

² Se Hugo, Martin (2013) *Meningsfullt lärande i skolverksamheten på särskilda ungdomshem*. Stockholm: SiS och Socialstyrelsen och Skolverket (2013) *Placerade barns skolgång och hälsa*.

Riktad tillsyn av huvudmannens ledning och styrning av utbildningen vid SiS särskilda ungdomshem

Skolinspektionen genomför en riktad tillsyn av utbildningen vid Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem under 2016.

Vid tio skolenheter genomförs tillsynsbesök och tillsynsbeslut fattas för skolenheten. Utöver det omfattar den riktade tillsynen ett beslut för huvudmannen (SiS). Ytterligare information om den riktade tillsynen finns i bilaga.

Den riktade tillsynens syfte är att granska om Statens institutionsstyrelse (SiS) som huvudman ser till att utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen genomförs i enlighet med de nationella målen.

- Tillser huvudmannen genom sin ledning och styrning av skolenheternas verksamhet att eleverna har tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet?

Tre områden granskas i samband med detta:

- 1) huvudmannens systematiska kvalitetsarbete,
- 2) huvudmannens arbete med att ge förutsättningar för verksamheten samt
- 3) huvudmannens arbete kring avvikelser från gällande bestämmelser för skolverksamheten.

På skolenhetsnivå kommer endast bedömningar av område 1 och 3 att genomföras, eftersom huvudmannens ansvarstagande bygger på ett fungerande arbete på enhetsnivå.

Tio skolenheter vid SiS särskilda ungdomshem besöktes av Skolinspektionen under våren 2016. Vid besöken intervjuades lärare, rektorn samt institutionschefen. Som underlag för intervjuerna hade dokumentation samlats in från rektorn. Vidare granskades olika dokument rörande elevernas utbildning vid besöket. För dessa skolenheter har separata tillsynsbeslut fattats. Vid en skolenhet samlades information in vid en pilotstudie där ett tillsynsbesök genomfördes i syfte att prova ut intervjuguiden men utan att något beslut efter tillsyn fattades. Därutöver har dokumentation samlats in från rektorerna vid övriga ungdomshem. Rektorer och institutionschefer vid de ungdomshemmen har också besvarat varsin enkät om utbildningen.

Skolinspektionen har vidare mellan 10 maj och 17 maj 2016 genomfört intervjuer med representanter för huvudmannen i form av generaldirektören för SiS, utvecklingsdirektören samt chefen för vård- och behandlingsenheten vid huvudkontorets avdelning för utveckling av vård och behandling, central skolledare vid huvudkontoret, verksamhetsdirektörerna för Verksamhetsområdena SiS ungdomsvård norr och söder samt de två skolledarna vid Verksamhetsområde SiS ungdomsvård norr och söder. Därutöver har dokumentation samlats in från huvudmannen.

Skolinspektionens beslut

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Statens institutionsstyrelse (SiS) att senast den 1 mars 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa de påtalade bristerna. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Bedömning av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete

Skolinspektionen konstaterar att Statens institutionsstyrelse (SiS) inte uppfyller författningarnas krav avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. (4 kap. 3 och 6–7 §§ skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristerna.

- Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet, det vill säga;
 - a. följa upp resultat och måluppfyllelse inom utbildningen,
 - b. utifrån uppföljningen av resultaten analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen,
 - c. utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och besluta om utvecklingsåtgärder som ska genomföras för att de nationella målen ska uppfyllas,
 - d. planera och genomföra de beslutade utvecklingsåtgärderna samt
 - e. dokumentera kvalitetsarbetet på ett sådant sätt, att det kan ligga till grund för analys och beslut om utvecklingsåtgärder.

Motivering

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns brister i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete rörande utbildningen.

Skolinspektionens tillsyn visar att det bedrivs ett begränsat systematiskt kvalitetsarbete avseende utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen. Arbetet bygger inte på uppgifter som kommit fram i ett systematiskt kvalitetsarbete som bedrivits vid de 30 skolenheterna. Detta gör att huvudmannen saknar viktiga underlag för att följa upp, analysera och bedöma utbildningens resultat i förhållande till de nationella målen. Det medför också att huvudmannen har bristfälliga underlag att besluta om adekvata utvecklingsinsatser i syfte att utbildningen ska vara likvärdig och av hög kvalitet.

Huvudmannen behöver därför utveckla strukturer och rutiner för hur utbildningens resultat ska följas upp, analyseras och bedömas i förhållande till de nationella målen. Vidare måste huvudmannen säkerställa att detta också bygger på uppgifter som framkommer i skolenheternas systematiska kvalitetsarbeten.

Enligt Skolinspektionens bedömning behöver SiS också utveckla metoder för att bättre kunna analysera elevernas utveckling mot de nationella målen som är anpassade efter de särskilda förhållanden som utbildningen bedrivs under. Många elever deltar i utbildningen som bedrivs vid SiS ungdomshem under begränsad tid. Huvudmannen behöver därför utveckla mått för uppföljning av med vilken kvalitet undervisningen bedrivs på de olika skolenheterna som tar hänsyn till hur väl samspelet mellan utbildning och vård och behandling underlättar för skolverksamheten.

Slutligen behöver former utvecklas för att i högre grad använda uppgifter som redan nu samlas in inom SiS befintliga systematiska kvalitetsarbete, för att även analysera och identifiera utvecklingsbehov inom utbildningen.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete genom att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Enligt skolförordningen 14 a kap. 2 § ska huvudmannen för ett särskilt ungdomshem fullgöra de uppgifter i fråga om utbildningen vid hemmet som annars huvudmannen för den skolform inom skolväsendet som utbildningen motsvarar har.

Av förarbetena till skollagen framkommer att kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, till exempel betygsstatistik och resultat av nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten. Som exempel kan nämnas behovet av att analysera variationer mellan skolornas resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygssättning. Även huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheten bör analyseras särskilt (prop. 2009/10:165 s. 306).

Skolinspektionens utredning

Skolinspektionens utredning visar att SiS har etablerade rutiner för ett systematiskt kvalitetsarbete som genomförs inom ramen för en årscykel. Det systematiska kvalitetsarbetet innefattar uppföljning av såväl vård och behandling, hälso- och sjukvård som den utbildning som bedrivs inom myndighetens verksamhet. Inom detta kvalitetsarbete följs även vissa aspekter av utbildningen upp i form av nyckeltal. Dessa nyckeltal är begränsade till hur många undervisningstimmar som elever fått samt lärarbehörighet. Av dokumentationen framgår att huvudmannen även upptäckt svagheter rörande mätning och uppföljning av de nyckeltal som faktiskt följs upp.

Det systematiska kvalitetsarbetet inom SiS är centrerat kring ett arbete som i huvudsak bygger på strukturerade dialoger varje tertiäl. Vid dialogerna redovisas olika analyser som genomförts på verksamhetskontoren. Verksamhetskontoren ansvarar för uppföljning av utbildningen vid skolenheterna i samråd med vård- och behandlingsenheten vid huvudkontoret. Vård- och behandlingsenheten ansvarar för uppföljning av skolverksamheten på myndighetsnivå och det så kallade skolrådet, som är ett rådgivande organ till generaldirektören och den likaså rådgivande centrala ledningsgruppen. I organisationen finns två skolledare vid verksamhetsområdena för ungdomsvården och en central skolledare vid huvudkontoret. Trots benämningen är dessa tjänstemän vare sig rektorer eller har några chefsbefogenheter, utan har en stödjande och uppföljande roll i organisationen, utanför den direkta styrkedjan. De har regelbunden kontakt med skolenheterna och bidrar med uppgifter till tertialdialogerna. Samtliga tre skolledare ingår också i SiS skolråd tillsammans med ansvarig enhetschef och avdelningschef vid huvudkontoret.

Ytterst mynnar SiS systematiska kvalitetsarbete på huvudmannanivå ut i myndighetens årsredovisning. Vidare konkretiseras huvudmannens ledning och styrning i dokumenten SiS strategiska plan samt Verksamhetsplan för kommande kalenderår. Skolinspektionen har tagit del av nu gällande strategisk plan (daterad 2016-04-04) samt Verksamhetsplan 2016. I verksamhetsplanen specificeras så kallade "Resultatkontrakt" för samtliga enheter och institutioner inom myndigheten. Där framgår verksamhetsmål nedbrutna i aktiviteter (åtgärder) samt tidplan för genomförande under året.

Av dokumentationen framgår att "skola tenderar att falla utanför ramen för sammanställning och analys". Intervjuer visar att SiS ännu inte har lyckats knyta samman det övergripande systematiska kvalitetsarbetet med det kvalitetsarbete som bedrivs för skolverksamheten mer än delvis. Även om det framgår av dokumentation att huvudmannen har rutiner för att analysera brister i verksamheten inom ramen för det befintliga systematiska kvalitetsarbetet är underlaget för att analysera utbildningen bristfälligt.

Skolinspektionens tillsyn visar att det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå i samtliga tio skolenheter för vilka tillsynsbeslut fattats. Det finns skolenheter där det helt saknas ett dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete. Vid andra skolenheter har rektorn satt igång ett arbete som syftar till att utveckla ett sådant kvalitetsarbete, men det är ännu inte helt implementerat eller genomfört. Vid några skolenheter finns ett mer utvecklat systematiskt kvalitetsarbete, men ändå med brister.

Bedömning av huvudmannens arbete med att ge förutsättningar för verksamheten

- Huvudmannen ser till att det på skolenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. (2 kap. 25 § skollagen; Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar; Lgy 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.6 Rektorns ansvar)
- Huvudmannen ser till att vid skolenheterna erbjuds och anordnas modersmålsundervisning för de elever som har rätt till detta. (10 kap. 7 § skollagen; 15 kap. 19 § skollagen; 5 kap. 10 § skolförordningen; 4 kap. 19 § gymnasieförordningen)
- Huvudmannen ser till att det vid skolenheterna erbjuds studiehundledning på modersmålet till de elever som behöver det. (5 kap. 4 § skolförordningen; 9 kap. 9 § gymnasieförordningen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristerna.

- Ge samtliga elever tillgång till elevhälsa, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen.
- Erbjud och anordna modersmålsundervisning för de elever som har rätt till detta vid skolenheterna.
- Erbjud studiehundledning på modersmålet till de elever som behöver det.

Motivering

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att elevernas tillgång till elevhälsa i huvudmannens utbildning är bristfällig. Specialpedagogisk kompetens saknas vid en majoritet av skolenheterna och det saknas ett elevhälsoarbete i enlighet med skollagens krav vid ett antal skolenheter. Vidare brister SiS i att se till att det vid skolenheterna erbjuds och anordnas modersmålsundervisning för de elever som har rätt till detta, även om huvudmannen har ett pågående utvecklingsarbete rörande detta. Skolinspektionen bedömer också att SiS brister i att ge eleverna i utbildningen tillgång till studiehandledning på modersmålet. Därmed ges inte de elever som är i behov av det, det stöd som de har rätt till.

Huvudmannen måste se till så att det finns tillgång till samtliga kompetenser i elevhälsan vid samtliga skolenheter. Vidare måste huvudmannen se till att det bedrivs ett elevhälsoarbete där samtliga ingående kompetenser samverkar i ett förebyggande och hälsofrämjande arbete för att stödja elevernas utveckling mot målen vid skolenheterna. Huvudmannen måste också se till att modersmålsundervisning erbjuds och anordnas för de elever som har rätt till det. Slutligen måste huvudmannen se till att studiehandledning på modersmålet erbjuds till de elever som behöver det.

Tillgång till elevhälsa

Skollagen anger att det för eleverna ska finnas elevhälsa som ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Det förebyggande och hälsofrämjande arbetet ska vara elevhälsans huvudsakliga uppdrag, och elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

Skolinspektionens utredning visar att det helt saknas tillgång till specialpedagogisk kompetens vid en majoritet av huvudmannens skolenheter. Detta framgår av dokumentation och intervjuer. Vid några skolenheter finns lärare som sköter dessa uppgifter, men utan att ha specialpedagogisk kompetens, även om det i några fall rörde sig om lärare som genomgår vidareutbildning inom specialpedagogik. Vid några skolenheter finns denna kompetens, men i otillräcklig omfattning för att möta behoven. I något fall finns specialpedagogisk kompetens vid skolenheten, men endast hos rektorn, som har 100 procent tjänstgöring som just rektor.

Skolinspektionens tillsynsbesök vid tio skolenheter visar också att det vid flera av dessa inte bedrivs ett elevhälsoarbete där de olika kompetenserna samverkar i ett arbete som är främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. I intervjuer med företrädare för huvudmannen framkommer att det finns en medvetenhet om att det inom SiS utbildning vid tillsynen ännu inte bedrivs ett elevhälsoarbete enligt skollagen och att elevhälsans uppdrag och organisation ännu inte har klargjorts för personalen på de

särskilda ungdomshemmen. Detta medför att alla elever inte ges tillgång till elevhälsa inom huvudmannens utbildning.

Intervjuer visar att det finns ett pågående utvecklingsarbete hos huvudmannen och på enskilda skolenheter vad gäller utveckling av elevhälsa i skollagens bemärkelse. Uppgifter från huvudmannen visar att rekrytering av specialpedagogisk kompetens är ett prioriterat område och att resurser till detta ingår i huvudmannens resursfördelningsmodell. Informationsinsatser syftande till rekrytering genomförs också av huvudmannen.

Tillgång till modersmålsundervisning

Enligt skollagen ska huvudmannen se till att det vid skolenheterna erbjuds och anordnas modersmålsundervisning för de elever som har rätt till detta.

En betydande andel av eleverna vid ungdomshemmen har ett annat modersmål än svenska och har rätt till modersmålsundervisning men får inte, eller erbjuds inte detta. Tillsynen visar att elever som har rätt till modersmålsundervisning inte ges detta vid flera av de tio skolenheter som Skolinspektionen besökt. Skolinspektionens enkät till rektorer vid övriga skolenheter visar att bristen gäller fler skolenheter än dessa.

Huvudmannen uppger att ungefär en tredjedel av de omkring 700 ungdomarna som vistas vid de särskilda ungdomshemmen är nyanlända men att SiS inte klarar att ge modersmålsundervisning till dessa. Enligt huvudmannen har endast 30 elever bedömts ha ett annat modersmål än svenska i det interna dokumentationssystemet för skolverksamheten. Det framgår däremot inte om de erbjudits modersmålsundervisning. Det framgår också att under vecka 15, år 2016, hade endast nio elever schemalagd modersmålsundervisning, varav tre via fjärrundervisning. Huvudmannen uppger att anledningen till att inte alla elever som har rätt till det och önskar det får modersmålsundervisning, är bristande tillgång på modersmåls lärare, men att bristande rutiner på en del skolenheter också finns.

I intervju med företrädare för huvudmannen framkommer att SiS inte kan erbjuda alla språk på alla institutioner, särskilt då eleverna har korta placerings-tider och behoven ändras fort. I intervju med de två verksamhetsdirektörerna för ungdomsvården konstateras att det försöksprojekt med fjärrundervisning i modersmålet som bedrivits vid några skolenheter, visar på begränsade användningsmöjligheter. Fjärrundervisning ses som ett möjligt komplement, men att det inte kan användas i större utsträckning.

Tillgång till studiehandledning på modersmålet

Enligt skolförordningen och gymnasieförordningen ska en elev få studiehandledning på sitt modersmål, om eleven behöver det. Fjärrundervisning får användas för att ge elever studiehandledning på modersmålet för elever som vistas i ett särskilt ungdomshem.

Totalt vistas omkring 700 ungdomar vid de särskilda ungdomshemmen vid tidpunkten för Skolinspektionens tillsyn. Dokumentation från huvudmannen visar att omkring en tredjedel, det vill säga omkring 230 av dessa ungdomar, är nyanlända. Uppgifter från huvudmannen visar att totalt endast 16 elever

gavs studiehandledning på modersmålet under vecka 15 år 2016. Av uppgifter från rektorerna i samband med tillsynen och av Skolinspektionens enkät till rektorer, framgår att vid närmare en tredjedel av skolenheterna erbjuds inte elever studiehandledning på modersmålet, trots att de är i behov av det.

Företrädare för huvudmannen framhåller i Skolinspektionens intervjuer att de är medvetna om att SiS inte idag klarar av att ge studiehandledning på modersmålet i den utsträckning som behövs. Detta uppges dels bero på att ungdomarna har korta placeringar på institutionerna och att behoven av bland annat studiehandledning på elevers olika modersmål därför hela tiden är föränderligt. I intervju med verksamhetsdirektörerna för ungdomsvården framkommer att det projekt med fjärrundervisning, bland annat för att kunna ge studiehandledning på modersmålet, som bedrivits vid några av skolenheterna, bedöms bara i någon mån vara användbart och att *"det går att använda i begränsad form som komplement men inte i större utsträckning"*.

Bedömning av huvudmannens arbete kring avvikelser från gällande bestämmelser för skolverksamheten

Skolinspektionen konstaterar att Statens institutionsstyrelse (SiS) inte uppfyller författningarnas krav avseende att:

- Huvudmannen följer upp att utbildningen motsvarar utbildningen i grundskolan (grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan) och att relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet/den unge vistas i ett sådant hem. (Skollagen 24 kap. 8 och 9 §§)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärd behöver vidtas för att avhjälpa bristen.

- Se till att följa upp att utbildningen motsvarar utbildningen i grundskolan (grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan) och att relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet/den unge vistas i ett sådant hem.

Motivering

Skolinspektionens bedömning

Enligt Skolinspektionens bedömning ges inte elever vid SiS särskilda ungdomshem en utbildning motsvarande grundskola. Utredningen visar att eleverna inte alltid ges heltidsstudier eller undervisning i alla ämnen. Skolinspektionen konstaterar att dessa brister inte kan hänföras till sådana nödvändiga avvikelser som huvudmannen kan besluta om i enskilda fall, och som följer av att eleverna vistas i ett särskilt ungdomshem. Endast delvis kan dessa avvikelser hänföras till sådana avvikelser rörande lokaler och utrustning som

lagstiftningen tillåter för SiS. Skolinspektionen bedömer därför att SiS, i enlighet med författningarnas krav, behöver göra en bedömning för varje enskild elev vid varje avvikelse.

Rättslig reglering

Enligt skollagen har barn som är bosatta i Sverige skolplikt. Skolpliktiga barn som vistas vid ett särskilt ungdomshem ska fullgöra skolplikten genom att delta i utbildning vid hemmet. Utbildningen ska anordnas genom försorg av huvudmannen för ungdomshemmet och ska motsvara utbildningen i grundskolan eller i förekommande fall grundsärskolan eller specialskolan. Icke-skolpliktiga elever ska genom huvudmannens försorg ges möjlighet att delta i utbildning som motsvarar sådan utbildning som erbjuds i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i ett sådant hem. Bestämmelser om registerkontroll och bestämmelser om lokaler och utrustning behöver dock inte tillämpas.

Av förarbeten till skollagen (prop. 2014/15:43, s 38) framgår att en avvikelse inte får vara större än vad som är att betrakta som nödvändigt vid en individuell bedömning. Detta innebär att SiS ska kunna motivera en avvikelse utifrån elevens situation och behov i varje enskilt fall. En avvikelse får inte heller göras under längre tid än nödvändigt. Bedömningen bör dokumenteras och elevens inställning ska så långt det är möjligt klarläggas i enlighet med 1 kap. 10 § skollagen.

Skolinspektionens utredning

Uppgifter från rektorer visar att vid närmare hälften av skolenheterna finns skolpliktiga elever som inte ges undervisning motsvarande heltid. Av den dokumentation som huvudmannen sändt till Skolinspektionen inför tillsynen framgår att av de elever som deltar i undervisning i grundskola/grundsärskola hade 54 elever (22 procent) ingen undervisning alls under vecka 15 år 2016. Uppgifterna visar att övriga skolpliktiga elever i varierande omfattning deltog i undervisning vid olika ungdomshem. Av dokumentationen från huvudmannen framgår också att det under samma vecka var det nio skolpliktiga elever som vare sig deltog i undervisning inom ungdomshemmen eller fick sin skolgång utanför detta.

Av SiS årsredovisning 2015 framgår också att av de 340 skolpliktiga ungdomar som skrivits ut under 2015 hade en minoritet deltagit i undervisning motsvarande heltid och sex procent hade inte alls deltagit i undervisningen. I årsredovisningen konstateras att "Andelen skolpliktiga ungdomar som haft 23 timmar undervisning per vecka är i det närmaste oförändrad i jämförelse med föregående läsår." SiS timplan för grundskolan anger att eleverna har rätt till en fullständig skoldag vilket huvudmannen själv definierat som 23 timmar undervisning i veckan.

Intervjuer visar att det vid olika skolenheter vid enstaka tillfällen under en termin görs bedömningar av, och fattas beslut om, att det finns behov av att göra nödvändiga avvikelser från utbildningen för enskilda elever. Detta kan dock

inte förklara att endast en minoritet av de skolpliktiga eleverna deltar i undervisning motsvarande heltid.

Av uppgifter från rektorer framgår att det finns enstaka skolenheter som erbjuder samtliga ämnen inom grundskola och grundsärskola. Men vid övriga skolenheter erbjuds inte samtliga ämnen. Vid huvuddelen av skolenheterna är det endast enstaka ämnen som inte erbjuds. Men vid sex av skolenheterna, är det mellan fyra och nio grundskoleämnena som inte erbjuds eleverna. Vanligast är att moderna språk inte erbjuds. Men även modersmålsundervisning, teknik, kemi, fysik, hem- och konsumentkunskap, slöjd, bild, fysik, svenska som andraspråk samt idrott och hälsa är ämnen som fler än två rektorer uppger att deras skolenheter inte erbjuder.

Intervjuer och dokumentation från rektorer och huvudman visar att det vid vissa skolenheter finns avvikelser i utbildningen som kan hänföras till lokaler och utrustning, vilket lagstiftningen medger men huvudmannen ändå förväntas motverka så långt som möjligt. Sådana avvikelser kan dock inte mer än delvis förklara den stora variationen när det gäller vilka grundskoleämnena som erbjuds eleverna vid olika skolenheter.

Skolinspektionen konstaterar att den flygande tillsyn som genomfördes hösten 2014 (Dnr 402-2014:1542) identifierade brister avseende såväl låg undervisningstid som bristande utbud av ämnen, vid vissa skolenheter. Vidare kan konstateras att i det beslut efter utbildningsinspektion av de sex särskilda ungdomshem som Skolverket genomförde 2007 (dnr 59-2007:458) bedömdes att; "skillnaderna mellan de särskilda ungdomshemmen när det gäller omfattning, innehåll och utformning av skolverksamheten är alltför stora och eleverna ges därför inte en för hela Statens institutionsstyrelses skolverksamhet likvärdig utbildning."

Redovisning av vidtagna åtgärder

Redovisningen skickas till Skolinspektionen per post till Skolinspektionen, Box 23069, 104 35 Stockholm eller per e-post till skolinspektionen@skolinspektionen.se

På Skolinspektionens vägnar



Mårten Petersson
Enhetschef



Dan Porsfelt
Utredare/Föredragande

Bilagor: Information om den riktade tillsynen och beskrivning av verksamheten.

Riktad tillsyn av huvudmannens ledning och styrning av utbildningen vid Statens institutionsstyrelses (SiS) särskilda ungdomshem

I en riktad tillsyn fokuserar Skolinspektionen på ett avgränsat område eller en specifik sakfråga som undersöks i ett urval av kommuner, skolenheter eller andra pedagogiska verksamheter. I tillsynen kontrolleras att den granskade verksamheten följer lagar och regler. Urvalet av kommuner, skolenheter eller andra verksamheter beror på inriktningen av den riktade tillsynen. Ibland granskas alla som verkar inom ett område eller berörs av en specifik sakfråga och ibland görs ett mindre urval.

Den riktade tillsynens syfte är att granska om Statens institutionsstyrelse (SiS) som huvudman ser till att utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen genomförs i enlighet med de nationella målen.

- Tillser huvudmannen genom sin ledning och styrning av skolenheternas verksamhet att eleverna har tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet?

Tillsynen genomförs genom besök i tio av skolenheterna vid SiS särskilda ungdomshem och genom intervjuer med huvudmannen. Övriga skolenheter vid SiS särskilda ungdomshem ingår i tillsynen genom en enkätundersökning.

Skolinspektionen kommer i den riktade tillsynen genomföra bedömningar inom tre områden:

1) Planera, utveckla och förbättra utbildningen - systematiskt kvalitetsarbete

En bedömning av huvudmannens arbete för att systematiskt och kontinuerligt planera, utveckla och förbättra utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet ska göras. Fokus för granskningen av detta område ligger på följande frågor:

- Skapar huvudmannen kunskap om, analyserar, följer upp och dokumenterar elevernas utveckling mot de nationella målen vid de särskilda ungdomshemmens skolenheter, samt vidtar påkallade förbättringsåtgärder?
- Finns en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete och skolenheternas kvalitetsarbete?

2) Ge skolenheter nödvändiga förutsättningar

I tillsynen ska också en bedömning av huvudmannens arbete för att tillse att skolenheterna har de nödvändiga förutsättningarna för att inrikta verksamheten som helhet mot de nationella målen göras. Fokus för granskningen av detta område ligger på följande frågor:

- Säkerställer huvudmannen tillgången till nödvändiga materiella och personalmässiga resurser?
- Organiserar huvudmannen dessa resurser för att nå de nationella målen?
- Ser huvudmannen till att ekonomiska och personalmässiga resurser fördelas efter skolenheternas skiftande behov och förutsättningar?

3) Begränsa avvikelser

Slutligen ska en bedömning göras av huvudmannens arbete kring de avvikelser från gällande bestämmelser för skolverksamheten som är tillåtna för utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen men som lagstiftaren ändå önskar begränsa. Fokus för granskningen av detta område ligger på följande frågor:

- Arbetar huvudmannen och rektorer för att begränsa dessa avvikelser?
- Arbetar huvudmannen och rektorer med att kartlägga, motivera och dokumentera avvikelser i enskilda fall och med att inhämta och kartlägga elevers inställning?
- Finns generella avvikelser?

I tillsynen på skolenhetsnivå genomförs bedömningar av område 1 och 3 ovan, men empiri samlas även in inom område 2 för att ge underlag inför beslut för huvudmannen. Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå är en förutsättning för att huvudmannen ska kunna fullgöra sitt ansvarstagande, inklusive uppföljning och begränsning av tillåtna avvikelser från gällande bestämmelser för skolverksamheten. I tillsynen på huvudmannanivå genomförs bedömningar på samtliga tre områden.

Efter tillsynen fattar Skolinspektionen ett beslut för varje av de tio skolenheter som granskats och ett beslut för huvudmannen. Besluten riktas till huvudmannen Statens institutionsstyrelse (SiS). Innan ett beslut fastställs kontrolleras sakuppgifter med huvudmannen. Om tillsynen visar på brister ställer Skolinspektionen krav på åtgärder i beslutet.

Ytterligare information om riktade tillsyn finns på Skolinspektionens webbplats www.skolinspektionen.se.

Beskrivning av verksamheten

Statens institutionsstyrelse (SiS) är en statlig myndighet under socialdepartementet som bedriver tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem.

SiS huvudkontor finns i Stockholm och verksamheten leds av en generaldirektör. Verksamheten är indelad i tre verksamhetsområden: SiS ungdomsvård norr, med kontor i Uppsala, och SiS ungdomsvård söder, med kontor i Göteborg, samt SiS missbruksvård.

Inom SiS ungdomsvård finns 24 särskilda ungdomshem spridda över landet med totalt drygt 700 platser. De särskilda ungdomshemmen leds av varsin institutionschef. Vid ungdomshemmen vistas ungdomar som tvångsvårdas enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller som har dömts till sluten ungdomsvård enligt lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU). Vid de särskilda ungdomshemmen kan också ungdomar tas emot för frivillig vård enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Vården bedrivs på avdelningar som har akut-, utrednings- eller behandlingsinriktning. Platserna kan vara öppna eller låsbara. Avdelningarna leds av en avdelningsföreståndare.

Ungdomarna är placerade på de särskilda ungdomshemmen i mellan två veckor och fyra år. SiS årsredovisning för 2015 visar att genomsnittligt antal vård dygn för ungdomar placerade enligt LVU och SoL under året var 157. Men det framgår också att nära hälften av dessa ungdomar vistas inom SiS särskilda ungdomshem under högst tre månader, vilket för en del ungdomar också kan innefatta flytt mellan olika institutioner.

Under senare år har en stor ökning av antalet ensamkommande barn och ungdomar som placerats vid SiS särskilda ungdomshem skett. Dessa är närmast uteslutande pojkar. Vid Skolinspektionens tillsyn utgjorde dessa omkring en tredjedel av samtliga placerade ungdomar. Det råder brist på platser vilket lett till att nya institutioner inrättats under såväl 2015 och 2016. Detta för också med sig att även om SiS har en ambition om att nischa olika ungdomshem mot t.ex. skolpliktiga och icke-skolpliktiga ungdomar, kan inte alltid detta lösas mot bakgrund av krav från såväl placerande socialtjänst som olika hänsyn som måste tas kopplat till trygghet och säkerhet för ungdomar och personal.

För ungdomar som vistas vid de särskilda ungdomshemmen bedriver SiS utbildning. Utbildningen är en särskild utbildningsform och regleras av skollagen (2010:800) 24 kap. 8-9 §§ samt skolförordningen (2011:185) 14 a kap. Regleringen av utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen förändrades den 1 juli 2015. Sammanfattningsvis kan förändringen beskrivas som att SiS utbildning omfattas av samma bestämmelser som styr grundskola och gymnasieskola samt, i förekommande fall, grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola. SiS utbildning omfattas dock även efter detta datum inte av skollagens bestämmelser om registerkontroll samt lokaler och utrustning, även om dessa

bestämmelser så långt som möjligt ska tillämpas, och registerkontroll ska utföras av SiS genom andra bestämmelser. Vidare får även efter förändringen av lagstiftningen nödvändiga avvikelser som följer av att eleven vistas i ett särskilt ungdomshem göras, men får inte vara större än vad som är att betrakta som nödvändigt vid en individuell bedömning, enligt förarbeten till skollagen (prop. 2014/15:43). Detta innebär att SiS ska kunna motivera en avvikelse utifrån elevens situation och behov i varje enskilt fall.

Vid tidpunkten för Skolinspektionens riktade tillsyn fanns 24 särskilda ungdomshem. Till dessa fanns 30 skolenheter kopplade. Skolenheterna leds av en rektor som har institutionschefen som närmaste chef. Sedan förändringarna i lagstiftningen den 1 juli 2015 har SiS rekryterat rektorer till samtliga ungdomshem. Tidigare har institutionscheferna, som oftast har annan bakgrund än pedagogisk, formellt varit rektorer³ och en av lärarna vid ungdomshemmen utsedda till så kallade pedagogiska ledare.

Erbjudande av och deltagande i undervisning

Enligt SiS årsredovisning 2015 hade 94 procent av de skolpliktiga ungdomar som vårdats enligt LVU eller SoL och som skrivits ut från ungdomshemmen under läsåret 2014/2015 deltagit i skolundervisning. Omfattningen av undervisningen eleverna deltagit i var dock inte alltid motsvarande heltid (minst 23 timmar per vecka). Det framgår att 33 procent av flickorna och 42 procent av pojkarna hade haft undervisning motsvarande heltid under läsåret. Andelen skolpliktiga ungdomar som deltagit i undervisning 23 timmar eller mer var svagt sjunkande jämfört med de två närmast föregående åren.

Av årsredovisningen framgår vidare att under läsåret 2014/2015 hade 66 procent av de 896 icke-skolpliktiga ungdomar som vårdats enligt LVU eller SoL och som skrivits ut från ungdomshemmen erbjudits utbildning motsvarande en fullständig skoldag. Vidare framgår att 57 procent av de icke-skolpliktiga ungdomarna deltagit i skolundervisning i någon utsträckning. Totalt nio procent av samtliga icke-skolpliktiga ungdomar som skrivits ut under läsåret hade deltagit i skolundervisning minst 23 timmar per vecka.

Slutligen framgår av årsredovisningen att av de 34 ungdomar som frigetts efter sluten ungdomsvård under läsåret 2014/2015 hade 68 procent erbjudits fullständig skoldag och lika stor andel deltagit i skolundervisning motsvarande gymnasieskola. Fem av ungdomarna hade haft undervisning minst 23 timmar per vecka.

Enligt SiS egna uppgifter till Skolinspektionen i samband med tillsynen fanns under vecka 15 år 2016 sammanlagt 553 elever vid de särskilda ungdomshemmen. Av dessa var 241 elever inom grundskola, 2 elever inom grundsärskola, 304 elever inom gymnasieskola och 6 elever inom gymnasiesärskola. Det fram-

³ Skolverket (2007). Utbildningsinspektion av skolverksamheten vid särskilda ungdomshem, dnr. 59-2007:458, s. 6.

går också att under veckan var det 13 skolpliktiga elever och 121 icke-skolpliktiga elever som inte alls deltog i någon undervisning inom de särskilda ungdomshemmen. Av dessa deltog dock 4 av de skolpliktiga och 17 av de icke-skolpliktiga ungdomarna i undervisning utanför ungdomshemmen under mätveckan. Av uppgifterna framgår vidare att det är mycket stor variation när det gäller i vilken omfattning eleverna haft undervisning under vecka 15 år 2016. Detta gäller oavsett om det rör skolpliktiga eller icke-skolpliktiga elever. Under veckan hade 26 procent av de skolpliktiga respektive 12 procent av de icke-skolpliktiga eleverna deltagit i undervisning i 21 timmar eller mer.

Kunskapsresultat

SiS har inte presenterat någon övergripande sammanställning av kunskapsresultaten inom utbildningen. Någon sådan framgår inte heller av SiS årsredovisning för år 2015. Uppgifter från rektorer i samband med Skolinspektionens tillsyn visar på en stor variation mellan skolenheterna vad gäller satta betyg under läsåret 2014/2015. Det finns skolenheter där inte något enda betyg satts under perioden, men också skolenheter med ett stort antal satta betyg i så gott som samtliga ämnen. Dock framgår av dokumentation från huvudmannen att inom verksamhetsområde SiS ungdomsvård norr har en uppföljning av vilka betyg som satts under läsåret genomförts. Uppföljningen visar att vid de 13 skolenheterna inom verksamhetsområdet satt mycket få eller inga betyg i ämnen svenska som andraspråk, fysik, kemi och teknik och att när det gäller grundskoleämnen inom gymnasieskolan saknas det eller finns mycket få satta betyg i fysik, kemi, biologi och teknik. Analysen som genomförts visar att det finns ett positivt samband mellan mängden undervisningstid som genomförts och antal satta betyg per plats på ungdomshemmen.

Trygghet och studiero

Vid ungdomshemmen genomförs dagligen individuella riskbedömningar för olika elever i samverkan mellan vård- och behandlingspersonal och skolpersonal i förebyggande syfte. Tryggheten i skolverksamheten bedöms också generellt sett som god, visar såväl intervjuer med lärare, rektorer och institutionschefer. Huvudmannen mäter också tryggheten via såväl årliga enkäter som i intervjuer med elever vid utskrivning. I SiS årsredovisning 2015 konstateras att "En överväldigande majoritet av ungdomarna anger att de trivts i SiS skola och känt sig trygga där."