

Rapport gällande uppföljningen av regeringens uppdrag (U2010:4860/G) att granska 30 kommuners handläggning och utredning inför beslut om mottagande i särskolan

Bakgrund

Skolinspektionen har på regeringens uppdrag granskat utredningar och beslut om mottagande i särskolan för 715 slumpvis utvalda elever inom grundsärskolan i 30 likaså slumpvis utvalda kommuner. Vilka kommuner som granskats framgår i bilaga 1. Syftet med granskningen har varit att undersöka hur kommunerna tar sitt ansvar för handläggning och utredning inför beslut om såväl mottagande i särskola som uppföljning av eleven och utskrivning från särskolan. Skolinspektionen har vidare granskat att formella beslut har fattats av behörig beslutsfattare och att vårdnadshavarna getts rätt att välja vilken skolform deras barn ska tas emot i. Efter granskningen riktade Skolinspektionen kritik mot alla 30 kommunerna.

Exempel på brister som framkom i Skolinspektionens tillsyn var att vårdnadshavarnas medgivande saknades i 50 av elevärendena. Social utredning saknades i 436 av ärendena och medicinsk i 221 av dem. De pedagogiska utredningarna fanns, men saknade oftast den viktiga bedömningen av om barnet bedöms kunna uppnå kunskapskraven i grundskolan, vilket är syftet med den pedagogiska utredningen. De psykologiska utredningarna bedömdes oftast ha en godtagbar kvalitet men låg många gånger på gränsen till att inte ha det.

De bedömningar som Skolinspektionen gjorde inom ramen för granskningen redovisades dels i form av 30 kommunbeslut, dels i en regeringsrapport. Redovisningen till regeringen innehöll förslag till åtgärder som behöver vidtas för att öka säkerheten i handläggning och utredning samt beslut, <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Riktad-tillsyn/mottagande-i-sarskola/>. Förslagen i rapporten bereds för närvarande på utbildningsdepartementet.

Kommunerna anmodades att, inom sex månader från respektive kommunbeslut, lämna en sammanställning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av beslutet. Sammanställningen skulle visa vilka åtgärder som vidtagits i varje enskilt elevärende som granskats av Skolinspektionen samt resultatet av översynen av kommunens samtliga elevärenden gällande elever i grundsärskolan. Redogörelsen skulle även innehålla en beskrivning av hur kommunen säkerställer att ärendena diarieförs, föräldrarna lämnat sitt samtycke samt hur kommunen fortsättningsvis ska säkerställa att elevers mottagande i särskolan följer författningarnas krav.

Skolinspektionen konstaterar inledningsvis att elever i grundsärskolan har minskat under de senaste åren. Läsåret 2009/10 var 1 553 elever mottagna i grundsärskolan i de 30 granskade kommunerna, motsvarande uppgift över mottagna elever i grundsärskolan läsåret 2010/11 är 1 404 elever. Även på riksnivå finns en likartad minskning av antalet elever mottagna i grundsärskolan. Förändringen har troligen endast ett begränsat samband med Skolinspektionens granskning och de insatser kommunerna vidtagit till följd av Skolinspektionens kritik och krav om åtgärder. Det är emellertid en klar tendens de senaste åren att ett mindre antal elever tas emot i särskolan.

Uppföljningens resultat

Utskrivning av elever

Av de 30 kommunerna har hittills 22 kommuner kommit in med en slutredovisning. I de återstående åtta kommunerna rör det sig om ett litet antal elever som inte är helt färdigutredda. Skolinspektionen avslutar inte uppföljningen av dessa förrän samtliga elevärenden är genomgångna och slutredovisade. De åtta återstående kommunerna anger flera skäl till att påtalade brister ännu inte har åtgärdats. Huvudsakligen är det enskilda utredningar som saknas och som är skälet till att uppföljningsarbetet ännu inte fullföljts. Kommunerna har anfört att, trots att de har prioriterat arbetet med uppföljningen av särskolan, så har slutförandet av uppföljningen varit helt beroende av utredande specialisters tid och prioriteringar både internt men även externt. I de absolut flesta fallen handlar det om att de medicinska utredningarna inte har kunnat genomföras i tid.

Kommunerna har redovisat att 46 elever har skrivits ut ur särskolan i anslutning till kommunernas uppföljningsarbete under 2011. Av dessa har 24 elever skrivits ut till följd av förändringarna i skollagen gällande målgruppen barn med diagnosen autism eller autismliknande tillstånd och som inte har en utvecklingsstörning. 9 elever har skrivits ut ur särskolan på vårdnadshavares begäran. Det är elever där inga utredningar och bedömningar har gjorts men där det också kan finnas elever som inte ska tillhöra särskolans målgrupp. Resterande 13 elever har efter kompletterade och förnyade utredningar konstaterats inte tillhöra särskolans målgrupp, se bilaga 2.

Anmälningar och andra signaler

Under den period som Skolinspektionen arbetat med regeringsuppdraget om mottagande i särskolan, och också i anslutning till kommunernas uppföljningsarbete så har inspektionen kontaktats av vårdnadshavare, elever eller före detta elever. Nästan alla dessa kontakter handlar om elever som är eller har varit mottagna i särskolan och som anser att mottagandet har gjorts på oriktiga grunder och att man inte tror sig tillhöra särskolans målgrupp.

I en av anmälningarna uttrycker föräldrarna till en elev bland annat sin sorg över att de litat på de sakkunniga: "(. . .) Nu sitter vi här med facit i hand; Vår son har i drygt tre år funderat och undrat varför han måste gå i särskolan. Idag känner vi sorg, vi visste inte bättre utan litade på de sakkunniga i kommunen vars utredningar låg till grund för det fattade beslutet. Nu ska vår son tillbaka i grundskolan, det känns som om vi ska börja om från början och vem törs vi lita på. Vi tycker det som hänt känns förfärligt. Vi hoppas att inte något annat barn ska behöva gå igenom något liknande.(...)"

Sedan början av 2010 har det hittills kommit in 60 anmälningar till Skolinspektionen gällande brister i kommunens handläggning och utredning av mottagande i särskolan. Av dessa ärenden har Skolinspektionen hittills funnit brister i 26 ärenden och i 4 ärenden har påtalanden gjorts från myndighetens sida. I många av de ärenden där Skolinspektionen funnit brister har det i samband med nya utredningar visat sig att barnet inte har en konstaterad utvecklingsstörning. I 14 av ärendena har myndigheten inte utrett och främsta anledningen har då varit att ärendet är så gammalt att en utredning inte har bedömts kunna göras. Endast i ett ärende har Skolinspektionen kunnat konstatera att kommunen har följt författningarnas krav. Skolinspektionens utredningar i dessa ärenden visar således att elevers rätt till utbildning äventyras genom att mottagandet har skett på ett bristfälligt underlag samt genom en handläggning som inte har skett på ett korrekt sätt.

Exempel på anmälningar och andra signaler, se bilaga 3.

Kommunernas åtgärder för ökad rättssäkerhet

I uppföljningen beskriver kommunerna omfattande insatser när det gäller handläggning, utredning och beslut om mottagande i särskolan. I princip samtliga svar beskriver hur kommunens rutiner reviderats och omarbetats. Rutinerna har kopplats till den nya skollagstiftningen och ambitionen har varit att höja kvaliteten i handläggningen samt att skapa rättssäkerhet. Flera kommuner kritiserades för att elevhandlingarna inte diariefördes, vilket numera har åtgärdats. Delegationsordningar har reviderats och i flera fall har en mera begränsad krets med befattningshavare getts delegation för beslut om mottagande i särskolan. Rutiner har vidare i flera fall tagits fram för att t.ex. regelbundet ompröva besluten om mottagande av elev i särskolan samt för att ge information till elever och vårdnadshavare rörande intyg, studieomdömen och betyg.

Efter revidering och beslut om nya rutiner och delegationsordning har flera kommuner kommunicerat dessa till grannkommuner, eller kommuner där man har elever mottagna samt även till andra aktörer med vilka man samarbetar i dessa frågor.

Kommunernas uppföljningsarbete har även medfört informations- och utbildningsinsatser bland nyckelgrupper av personal inom området för att höja kompetens och medvetenhet inom området. I ett par kommuner har grupper med flera olika kompetenser bildats för att ingå i arbetet med utredning och bedömning inför beslut om elevs mottagande i särskolan.

Slutsatser

Särskolan ska bidra till att alla barn får en god utbildning. Särskolan är till för barn som har en utvecklingsstörning och inte kan nå upp till kunskapsmålen i grundskolan. Barn med betydande begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada har också rätt att gå i särskola.

En kommuns beslut att ta emot ett barn i särskolan får många och långtgående konsekvenser för barnet. Det handlar om stora konsekvenser för möjligheten till fortsatta studier och begränsar också möjligheterna att få ett jobb på den öppna arbetsmarknaden. I den här målgruppen finns exempelvis flest unga förtidspensionerade. Det handlar också om rätten till en utbildning som ger stöd så att barnet ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt. Det är därför oerhört viktigt att ett sådant beslut handläggs korrekt och grundas på ett ordentligt underlag med pedagogisk, psykologisk, medicinsk samt social bedömning. Detta underlag är också mycket viktigt för att de elever som går i särskolan ska få rätt stöd och förutsättningar att utveckla sina förmågor.

Behov av åtgärder kvarstår

Det är svårt att göra en bedömning av hur stor del av eleverna som felaktigt har mottagits i särskolan. Skälen till detta är flera. Uppföljningsarbetet har visserligen visat att 13 elever skrivits ut från särskolan efter förnyade utredningar och bedömningar eftersom de inte tillhör särskolans målgrupp. Ytterligare 9 elever har dock skrivits ut på vårdnadshavares begäran. I dessa fall har inga utredningar eller bedömningar gjorts men det kan hållas för troligt att också i denna grupp kan finnas elever som inte tillhör särskolans målgrupp. Vidare har elever skrivits ut ur särskolan efter fullgjord skolplikt i grundsärskolan och även här kan finnas elever som gått i särskolan utan att tillhöra målgruppen men som numera går på gymnasieskolan. Trots dessa oklarheter framkommer av uppföljningsarbetet i de 30 kommunerna att åtminstone 1 procent av eleverna kan antas vara felaktigt mottagna i särskolan. Aggregerat till hela riket skulle det betyda att minst 100 elever felaktigt är mottagna i särskolan.

Samtidigt som uppföljningen genomförts har Skolinspektionen genomfört ytterligare en tillsyn av mottagandet i särskolan i 28 kommuner och 7 specialskolor. Trots den allvarliga kritik som Skolinspektionen riktade i de 30 först granskade kommunerna vad gäller utredning och handläggning av mottagande i särskolan så har det visat sig att det har varit lika omfattande brister i dessa vad gäller handläggning och utredningsunderlag. Och trots den uppmärksamhet som frågan har medfört förefaller det ändå inte som det har gett tillräcklig effekt för en rättssäker hantering inför beslut om mottagande i särskolan.

Ytterligare åtgärder behöver således vidtas för att garantera en rättssäker handläggning och utredning. Det är angeläget att vidta både kraftfulla och snabba insatser i form av allmänna råd, föreskrifter och informationsinsatser riktade till kommunerna och exter-

na aktörerna. Behovet av dessa insatser framförs med tydlighet av olika företrädare för kommunerna och andra aktörer.

Den absolut mest omfattande bristen i utredningsförfarandet finns i de pedagogiska bedömningarna. Kvaliteten på dessa bedömningar är en del av Skolinspektionens tillsynsansvar. Eftersom den pedagogiska bedömningen oftast är inledningen på ett utredningsförfarande inför ett eventuellt mottagande i särskolan så är det synnerligen viktigt att den håller en hög kvalitet. Det är uppenbart att Skolverkets allmänna råd oftast inte följts. Det är vidare uppenbart att kommunerna behöver ta sitt ansvar för kompetenshöjande och omfattande informationsinsatser.

Av uppföljningen har vidare framkommit i några fall att kommunen menar att andra samhällsaktörer som t.ex. barnhabiliteringen, barn- och ungdomspsykiatriska mottagningar (BUP) med flera förefaller inte ha tillräcklig information om vilken målgrupp elever denna skolform utformats för, liksom villkoren för ett mottagande. I anslutning till konferenser med anledning av tillsynen och inte minst i anslutning till inspektionens kontinuerliga kommunkontakter framhålls behovet av insatser från berörda statliga myndigheters sida, inte bara gentemot kommunen utan också till de olika externa aktörerna. Särskilt efterfrågas ett reviderat allmänt råd med detaljerade föreskrifter som kan ge samtliga berörda professioner stöd och vägledning.

Vidare framkommer av kommunernas uppföljning att när det gäller kompetens- och utbildningsinsatser så riktas dessa främst till beslutsfattare och till elevhälsans olika befattningshavare. Skolinspektionen vill i detta sammanhang framhålla att även lärare måste få tillgång till sådana insatser eftersom det i många fall är de som initialt uppmärksammar att en elev har svårigheter i skolarbetet eller får signaler om att eleven ifråga ska skrivas ut från särskolan. Det är lärare som både dokumenterar skolans särskilda insatser för elever som har skolsvårigheter samt deltar i utvärderingen av dessa. I förlängningen genomför eller deltar lärare i utformningen av den pedagogiska utredningen som ska ge svar på huruvida eleven bedöms kunna nå kunskapskraven i grundskolan. Mot bakgrund av de omfattande bristerna i de pedagogiska utredningarna ser Skolinspektionen det som en särskilt angelägen insats att även lärare får tillgång till kompetensutvecklande insatser.

Mot bakgrund av att beslut om att ta emot ett barn i särskolan är myndighetsutövning av större vikt för det enskilda barnet så, bör kommunerna överväga om och i vilken omfattning beslutsfattandet ska delegeras. För att stärka rättssäkerheten i handläggningen kan dessutom olika former av samverkan med elevhälsan tillämpas. Vidare kan exempelvis vid omprövning av beslutet rättssäkerheten också lämpligen stärkas genom att i arbetsordningen föreskriva en annan beslutsfattare.

Uppföljningen visar att både staten och kommunerna måste ta frågan på större allvar och snabbt sätta in de åtgärder som krävs för att de beslut om mottagande i särskolan som fattas ska vila på rättssäker grund och att eleverna i särskolan fullgör sin skolplikt i rätt skolform. Det är vidare viktigt att se till att elever som felaktigt mottagits i särsko-

lan ges en möjlighet att inhämta den kunskap de gått miste om och få förutsättningar att göra det utan att ta studielån. Hur det ska gå till utreds för närvarande på utbildningsdepartementet.

En sammanvägning av kommunernas insatser och åtgärder till följd av Skolinspektionens tillsyn, liksom de slutsatser som kan dras av den nu genomförda andra tillsynen av mottagande i särskolan ger en entydig bild. Behovet av att genomföra de förslag till åtgärder som redovisas i Skolinspektionens rapport till regeringen kvarstår.

Agneta Sandén
Avdelningschef

Carin Holtz
Avdelningsjurist

De 30 kommuner som ingick i Skolinspektionens tillsyn av kommunernas handläggning inför beslut om mottagande i särskolan

Hammarö	Köping
Arvika	Ljusdal
Borlänge	Malung
Borås	Rättvik
Botkyrka	Simrishamn
Fagersta	Stockholm
Gotland	Sundbyberg
Gävle	Sävsjö
Habo	Uddevalla
Helsingborg	Uppvidinge
Håbo	Vellinge
Högsby	Vimmerby
Karlskoga	Vårgårda
Katrineholm	Ödeshögs
Kramfors	Övertorneå

Kommuner	Antal elever som ingick i tillsynen	Antal elever som skrivits ut			Antal elever som inte ingick i tillsynen	Antal elever som skrivits ut		
		Tillhör inte målgruppen	Vårdnadshavares meddelande	Ändrad lagstiftning		Tillhör Inte målgruppen	Vårdnadshavares meddelande	Ändrad lagstiftning
1	12			2	13		2	4
2	19	1			26			
3	82			3	7			
4	34				56			
5	10				30	2		1
6	29				34			
7	44		2		69	1	2	1
8	7				0			
9	13	1			0			
10	28				31			
11	13		1	1	7			1
12	3				0			
13	17			1	13			
14	18		1		27			2
15	13				15			2
16	20		1		37	1		1
17	12				20			
18	8				0			
19	6				4			
20	8			1	9			
21	235	4			243			
22	9							
23	5				2			
24	28			2	57			
25	1				1			
26	10				2			
27	8				5			
28	13	2		1	0	1		
29	8			1	0			
30	1				0			
Summa	714	8	5	12	708	5	4	12

Anmälningar och andra kontakter med Skolinspektionen angående mottagande i särskolan

Sedan särskolan i de 30 kommunerna började granskas av Skolinspektionen så har det som ovan nämnts kommit in många signaler till myndigheten om brister i handläggning och utredningar i samband med mottagande i särskolan. Det har rört sig om telefonsamtal, mejl och anmälningar.

För att illustrera hur en mejlfråga till Skolinspektionen kan se ut följer här en förkortad version av ett mejl;

Jag har läst delar av Skolinspektionens rapport till regeringen om särskolan. Min fråga är om det har hänt något efter era förslag om kompensation för om en person blivit felaktigt mottagen i särskolan, t.ex. att slippa ta studielån när man sedan återgår i vanlig skolgång. Jag arbetar som kurator och har nu träffat en person som gått 7 år i särskola. Hon vantrivdes och var deprimerad större delen av gymnasiesärskolan. Efter avslutad gymnasiesärskola gick hon vanlig studiegång på först folkhögskola och nu på kommunal vuxenutbildning och har VG och MVG i alla ämnen i vanliga gymnasiet. Jag har åtagit mig att undersöka detta och undrar hur vi går vidare.

Efter att Skolinspektionen har besvarat mejlet så har en anmälan inkommit till myndigheten och ärendet utreds för närvarande.

För att illustrera hur en anmälan till Skolinspektionen kan se ut följer nedan två förkortade versioner av anmälningar;

Anmälan 1

Max började i grundskolan och gick där till att börja med. I december 2006, när han gick i årskurs 2, utreddes han av en psykolog. Enligt psykologutredningen var Max "troligtvis utvecklingsstörd". Vi föräldrar visste inte vad som var bäst för Max efter kontakt och samråd med skolläkaren ansökte vi om att Max skulle få gå i grundsärskolan. I januari 2007 skrevs han in i grundsärskolan. Han trivdes dock aldrig och förstod inte varför han skulle gå där.

I mars 2010 gjordes en ny psykologutredning av en annan psykolog efter att vi föräldrar och en lärare önskat detta. Denna utredning visar tydligt att Max har dyslexi men bedöms inte ha en utvecklingsstörning. Psykologen som gjorde den senaste utredningen kunde inte förklara hur Max har kunnat skrivas in i särskolan. Nu först har vi föräldrar fått veta att särskolans personal tidigare hade larmat rektorn vid flera tillfällen om att Max förmodligen gick i fel skolform. Varför informerade ingen oss föräldrar om detta. Till svar får vi att det inte går att göra något åt detta utan vi måste nu se framåt. Nu sitter vi här med facit i hand; Vår son har i drygt tre år funderat och undrat varför han måste gå i särskolan. Idag känner vi sorg, vi visste inte bättre utan litade på de sakkunniga i kommunen vars utredningar låg till grund för det fattade beslutet. Nu ska vår son tillbaka i grundskolan, det känns som om vi ska börja om från början och vem törs vi lita på. Vi tycker det som hänt känns förfärligt. Vi hoppas att inte något annat barn ska behöva gå igenom något liknande.

Skolinspektionen riktade allvarlig kritik gällande kommunens kvalitet på handläggning och utredningsunderlag i ärendet.

Anmälan 2

När jag var sex och tolv år så blev jag utredd för att personalen bedömde att jag hade en utvecklingstörnig, jag är född med ett handikapp, som bl.a. innefattar hörselskada, synskada, nedsatt balans. När kommunen utredde mig vid sex års ålder så skrev utredaren att jag var fyra år mentalt. Vid tolv år gjordes det ett liknande omdöme.

Jag gick aldrig i förskoleklass, utan var tvungen att gå på förskolan ett extra år . När jag skulle börja i ettan så ville skolan att jag skulle gå i en annan kommun, som ligger flera mil söderut. Trots att folk runt omkring mig sa att jag borde få gå i den vanliga grundskolan så fick jag inte det. I högstadiet så ville jag studera SO och såklart så ville jag få gå tillsammans med mina kompisar som gick i grundskolan och inte i särskolan. Mina föräldrar fick tjata på rektorn så jag skulle få läsa SO. Jag fick till slut efter mycket tjat gå i skola i min hemkommun.

Även på gymnasiesärskolan så kände jag att jag inte passade in, jag ville läsa A-kurser men det var hela tiden nej, nej och nej. Under de sista åren på gymnasiesärskolan så gjorde jag en ny utredning på eget initiativ. Den visade att jag inte har en utvecklingstörnig. Nu har jag gått på kommunal vuxenutbildning i snart två terminer, jag har studerat Svenska A och Samhällskunskap A förra terminen och nu läser jag Engelska A och Matte A. På nästan alla prov jag har haft hittills, så har jag fått betyget VG.

Ärendet utreds för närvarande av Skolinspektionen.