

Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning

*Betänkande av Utredningen om utbildning
för barn och ungdomar i samhällsvård samt
distansundervisning*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:76

Förkortningar

BO	Barnombudsmannen
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
ESO	Expertrådet för studier i offentlig ekonomi
HVB	Hem för vård eller boende
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
IKT	Informations- och kommunikationsteknik
IUP	Individuell utvecklingsplan
LSU	Lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
RUC	Regionalt utvecklingscentrum
SCB	Statistiska centralbyrån
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SPSM	Specialpedagogiska skolmyndigheten
UuF	Förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem

Sammanfattning

Det övergripande uppdraget

Utredningens övergripande uppdrag har varit att klarlägga om regleringen i frågor som gäller utbildning för barn och unga vid hem för vård eller boende (HVB), särskilda ungdomshem och sjukhus eller annan motsvarande institution behöver förtydligas. I uppdraget har även ingått att utreda om distansundervisning i vissa fall bör vara ett alternativ till reguljär undervisning för elever i de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Utbildning för elever i samhällsvård

Barn som varit placerade i samhällsvård har betydligt lägre utbildningsnivå än genomsnittet. Statens skolinspektions granskning 2010 visade att socialnämnden och skolhuvudmannen hade problem att samverka. Ofta var man inte överens inom kommunerna vem som hade ansvar för elevernas skolgång. Utredningen anser att behandling och utbildning måste vara två lika viktiga delar i det ansvar som samhället tar på sig när man placerar ett barn i samhällsvård. Det finns många vinster med att öka kvaliteten och kontinuiteten i utbildningen för barn och unga som placeras i samhällsvård. Forskning har visat att utbildning kan vara en del av behandlingen och också ha en helande effekt.

Utredningens ståndpunkt är att skollagens (2010:800) bestämmelser om tillgång till en likvärdig skolgång ska gälla alla skolpliktiga elever. Utredningen lämnar ett antal förslag för att stärka samverkan mellan socialnämnden och utbildningsnämnden och för att säkerställa att barn i samhällsvård får utbildning.

Socialnämnden ska lämna en underrättelse till ansvarig nämnd för utbildning när beslut har fattats om vård av ett barn utanför det egna hemmet som innebär byte av skola. Socialnämnden ska vidare efter

samråd med skolhuvudmannen beskriva i vårdplanen och genomförandeplanen hur eleven ska få lämplig utbildning. Hemkommunen ska se till att ett utbildningsdokument upprättas när man fått en underrättelse från socialnämnden. Utbildningsdokumentet ska innehålla uppgifter som hemkommunen anser att den nya skolhuvudmannen behöver och en bedömning av vilka stödsatser som eleven har behov av. Dokumentet ska lämnas över till den nya skolhuvudmannen.

Hemkommunen ska få ett uppföljningsansvar för sina skolpliktiga elever som bereds vård på HVB och som går i skola i en annan kommun. Hemkommunens uppföljningsansvar ska även omfatta de skolpliktiga elever som får utbildning av Statens institutionsstyrelse eller särskild undervisning på sjukhus eller institution knuten till sjukhuset. Hemkommunen ska under tiden för samhällsvården eller sjukhusvården följa upp att eleven får föreskriven utbildning. Utredningens förslag fordrar att reglerna om sekretess ses över. Vi anser att de förslag som lämnats i betänkandet *Skolans dokument – insyn och sekretess* (SOU 2011:58) om nya sekretessbestämmelser för uppgifter om enskilda personliga förhållande i skriftlig IUP och åtgärdsprogram samt i särskild elevstödande verksamhet i övrigt omfattar de uppgifter om enskilda personliga förhållanden som ska anges i utbildningsdokumentet. Vi anser även att de uppgifter i utbildningsdokumentet, som rör enskilda personliga förhållanden hämtade från skriftlig IUP och åtgärdsprogram liksom övriga uppgifter som omfattas av tystnadsplikten i 29 kap. 14 § skollagen, kommer att omfattas av dels gällande bestämmelse i 29 kap. skollagen, dels av den föreslagna nya bestämmelsen i betänkandet *Skolans dokument – insyn och sekretess*.

Vidare föreslår vi att uppgifter i utbildningsdokumentet som omfattas av sekretess ska kunna lämnas ut till en enskild som driver en fristående skola och att en enskild huvudman ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikten till hemkommunen så att kommunen kan upprätta ett utbildningsdokument.

Utbildning för elever vid HVB

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om det är lämpligt att undervisning för barn och unga som är placerade vid HVB i vissa fall ska kunna bedrivas vid hemmet eller om kommunen där hem-

met är beläget bör ansvara för undervisning för placerade barn och unga inom den ordinarie skolverksamheten.

Utredningen anser inte att det finns förutsättningar för de flesta HVB att anpassa sin undervisning efter den enskilda elevens behov och förutsättningar utan att generella lösningar erbjuds alla elever vid det enskilda hemmet. Därför föreslår utredningen inga nya bestämmelser som kan ge HVB möjlighet att anordna undervisning vid HVB för sina ungdomar. Det finns inte heller skäl att föreslå ett särskilt tillståndsförfarande för att få anordna undervisning vid HVB. Det är viktigt att säkerställa att även barn och unga som vistas vid HVB får en likvärdig utbildning. Det bästa sättet, enligt utredningens mening, är att se till att barnen och de unga går i en skola inom skolväsendet. Utredningen ser inga skäl till att barn och unga som vistas vid HVB inte ska få en lika god utbildning som andra barn och unga.

Utredningen lämnar ett antal förslag som ska underlätta skolgången för elever på HVB. En elev som vistas vid ett HVB ska ha rätt att bli mottagen i en kommunal grundskola eller grundsärskola i den kommun där eleven vistas. Om en grundskola eller grundsärskola tar emot en elev som vistas på ett HVB och som är folkbokförd i en annan kommun ska bestämmelserna om interkommunal ersättning gälla.

Likaså ska icke skolpliktiga elever som vistas på ett HVB få möjlighet att påbörja eller fullfölja sina gymnasiestudier i närheten av HVB om kommunen där eleven vistas erbjuder sådan utbildning. Utredningens förslag omfattar endast de utbildningar som anordnas av en offentlig huvudman. En elev som inte har påbörjat en utbildning har rätt att bli mottagen i första hand till ett nationellt program eller till en nationell inriktning, särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning. Även när det gäller utbildningar inom introduktionsprogrammet, oavsett om det är en utbildning som utformats för en grupp elever eller inte, ska alla behöriga sökande till utbildningen som vistas vid ett HVB tas emot. En elev som vistas på ett HVB och tillhör gymnasiesärskolan ska ha samma rättigheter till gymnasieutbildning, oavsett om det är ett nationellt eller individuellt program som är aktuellt, i den nya kommunen. Utredningen föreslår vidare att när det gäller individuella program ska den kommun eller landsting som anordnar sådant program ersättas för sina kostnader för elevens utbildning av hans eller hennes hemkommun. Om inte den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun kommer

överens om annat ska ersättningen för utbildningen motsvara anordnarens självkostnad.

Utredningen föreslår också att elev som har vistats vid ett HVB och återvänder till sin hemkommun ska ha rätt att fullfölja sina påbörjade studier på ett nationellt program eller en nationell inriktning på gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Utbildning för elever vid särskilda ungdomshem

Statens skolverk granskade 2007 skolverksamheten vid särskilda ungdomshem för att bedöma hur huvudmannen tog ansvar för verksamheten. Granskningen resulterade i skarp kritik från Skolverket och visade att det fanns stora brister i ungdomshemmens skolverksamhet. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera regleringen av undervisningen vid särskilda ungdomshem och, föreslå hur regleringen kan förtydligas för att eleverna ska få en undervisning som motsvarar den undervisning som de inte kan delta i.

Med hänvisning till att bestämmelserna i skollagen om utbildning både på grund- och gymnasienivå upplevs som otydliga föreslår utredningen ett förtydligande så det klart framgår vilka bestämmelser i skollagen som är tillämpliga vid utbildning vid särskilda ungdomshem. Med hänsyn till miljön på de särskilda ungdomshemmen får avvikelser som följer av att barnet eller den unge vistas vid ett sådant hem ske från bestämmelserna i skollagen. Utredningen föreslår också att förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem ska upphävas och ett kapitel om utbildning vid särskilda ungdomshem ska i stället införas i skolförordningen (2011:185) respektive gymnasieförordningen (2010:2039). Utredningen föreslår att bestämmelserna om tillgång till skolbibliotek ska vara tillämplig på den utbildning som SiS anordnar och att det pedagogiska ansvaret ska ledas av en rektor. Däremot föreslås inte bestämmelserna om elevhälsa vara tillämpliga eftersom sådan personal finns inom SiS organisation. Utredningen gör bedömningen att något undantag inte bör göras från kravet på behöriga lärare. Med hänsyn till att utredningen enligt direktivet inte kan lämna förslag som inte täcks inom SiS finansiella ramar har utredningen efter mycket övervägande beslutat att bestämmelserna om lokaler och utrustning som behövs för utbildningen inte ska gälla för utbildning inom SiS.

Särskild undervisning vid sjukhus

Det framgår av skollagen att för elever som på grund av sjukdom eller liknande skäl under en längre tid inte kan delta i vanligt skolarbete ska särskild undervisning anordnas. Särskild undervisning på sjukhus eller en motsvarande institution omfattar elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen har i uppdrag att analysera den nuvarande regleringen av den särskilda undervisningen vid sjukhus eller en motsvarande institution och, eventuellt föreslå hur regleringen kan förtydligas för att eleverna ska få en undervisning som så långt möjligt motsvarar den ordinarie undervisning som de inte kan delta i, och bli mer likvärdig över landet.

Under utredningsarbetet är det främst begreppet längre tid som har lyfts fram som bekymmersamt. Begreppet uppges leda till svårigheter att avgöra hur lång tid som avses. Utredningen bedömer att regleringen i detta avseende behöver förändras och föreslår att begreppet längre tid ska tas bort ur bestämmelsen om sjukhusundervisning. Behovet av undervisning handlar inte om hur länge eleven vårdas utan mer om elevens skolsituation i förhållande till vistelsen på sjukhus och sjukdomstillståndet.

Vidare föreslår utredningen att begreppet någon annan institution eller en motsvarande institution i skollagen ska ersättas med begreppet *institution knuten till ett sjukhus*. Tolkningen av vad som är en sådan institution har visat sig variera vilket har medfört en osäkerhet om tillämpningen.

Förordningen (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet omfattar bara elever i grundskolan. Förordningen föreslås ändras så att en huvudman inom skolväsendet även ska kunna få statsbidrag för elever i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som får särskild undervisning på sjukhus eller en institution knuten till ett sjukhus. Ändringen innebär att skollagen och förordningen om statsbidrag för särskilda insatser inom skolområdet kommer att överensstämma med varandra.

För att stödja, den pedagogiska ledningen, undervisningens organisation och klargöra sjukhuslärares arbetsuppgifter inom sjukhusundervisningen föreslår utredningen att Skolverket får ett uppdrag att utarbeta allmänna råd alternativt stödmaterial för särskild undervisning vid sjukhus eller vid en institution knuten till ett

sjukhus. Arbetet ska bedrivas i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

Fjärrundervisning och distansundervisning

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga distansundervisningen och ta ställning till om sådan undervisning bör möjliggöras samt i så fall föreslå vilka förutsättningar som bör gälla. Utredningen ska också överväga om distansundervisning kan bidra till att minska antalet elever som inte slutför sin grundskoleutbildning eller avbryter sina gymnasiestudier.

För att få kunskaper om vilka verksamheter och skolformer som använder sig av distansundervisning har utredningen skickat en enkät till samtliga kommuner och fristående skolor samt SPSM och Sameskolstyrelsen. I de verksamheter där det förekommer distansundervisning är det till största delen bara en eller ett fåtal elever som berörs, totalt handlar det om 0,17 procent av alla elever i landet. Endast åtta kommuner och sex fristående skolor bedriver distansundervisning för fler än 50 elever. Den högsta andelen återfinns inom de fristående gymnasieskolorna där distansundervisningen uppgår till 0,77 procent. Andelen som uppnår målen alternativt får betyget godkänt är lägst för elever i kommunala grundskolor. Andelen är högst för elever från fristående gymnasieskolor.

Problemställningar vid distansundervisning

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att om distansundervisning ska vara möjlig ska den kunna likställas med närundervisning, dvs. vanlig undervisning som genomförs med lärare och elever på plats i en skola. Distansundervisning tenderar att koncentreras till enbart kunskapsinhämtande och det socialiserings- och värdegrundsuppdrag som skolan har riskerar att hamna i skymundan. Lika så gäller inom distansundervisningen att den garanterade undervisningstiden som en elev har rätt till omvandlas till en egen tid med olika arbetsuppgifter som finns på en lärplattform. Kravet på lärarledd undervisning blir svårare att upprätthålla genom en undervisning på distans. Eleverna i grundskolan och motsvarande skolformer har också skolplikt och därmed en närvaroplikt. Skolan har i och med det även ett tillsynsansvar för eleverna. Utredningen föreslår en

generell reglering för att inrätta möjlighet att bedriva fjärrundervisning respektive distansundervisning men förordar en restriktiv tillämpning med hänvisning till att det saknas forskning på området.

Förslag om fjärr- och distansundervisning

Vid insamlandet av information och besök på skolor i landet som bedriver olika former av undervisning på distans med stöd av informations- och kommunikationsteknik (IKT) och där läraren och eleven sitter på olika platser har utredningen urskilt två olika former av undervisning. Vi föreslår därför en uppdelning mellan fjärrundervisning och distansundervisning som också får skilda regleringar.

Fjärrundervisning

Fjärrundervisning definierar utredningen som en interaktiv undervisningsmetod där elev och undervisande lärare är åtskilda i rummet och undervisningen sker genom användande av IKT. Läraren har direktkontakt med eleven och eleven kan ställa frågor till läraren under lektionen, kommunikationen är dubbelriktad. Det är endast distans i rummet men inte distans i tid, dialog eller struktur.

Skälet till att införa fjärrundervisning ska vara att det saknas en behörig lärare i ämnet eller kursen på elevens skolenhet eller i organisationen, ämnet eller kursen inte erbjuds på skolan eller när antalet elever inte är tillräckligt för en undervisningsgrupp. Skälet till att bevilja fjärrundervisning utgår således från skolans förhållande, skolperspektivet är det dominerande.

Utredningen föreslår att fjärrundervisning ska tillåtas i:

- moderna språk,
- modersmål, inklusive minoritetsspråk,
- samiska i sameskolan,
- teckenspråk,
- studiehandledning på modersmålet, och
- integrerad samisk undervisning i grundskolan

Distansundervisning

Ett av utredningens uppdrag har varit att ta ställning till om det bör införas en reglering som möjliggör distansundervisning för elever som av medicinska, psykosociala eller andra skäl har behov av att få sådan undervisning under en kortare eller längre period för att inte helt gå miste om undervisning och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur detta bör ske.

Med distansundervisning avser utredningen en interaktiv undervisningsmetod, där elev och undervisande lärare är åtskilda i rummet och även i tiden och undervisningen sker genom användandet av IKT. Till skillnad från fjärrundervisningen innebär distansundervisningen distans i både rummet och tiden, oftast även i dialogen. Det innebär att undervisningen genomförs till största delen utan att det finns någon direkt kontakt mellan lärare och elev. Kontakten är för det mesta enkelriktad.

Skälet till att bevilja distansundervisning utgår från den enskilde elevens förhållanden, elevperspektivet är det dominerande. Ett undantag görs för elever vid särskilda ungdomshem där skälet till att erbjuda distansundervisning utgår från skolans förhållanden. Utredningen föreslår att distansundervisning kan anordnas:

- för elever med medicinsk eller psykosocial problematik,
- för elever med karriärer på elitnivå, och
- för elever vid särskilda ungdomshem.

Slutligen har utredningen fått ett uppdrag att utreda om det fortsättningsvis ska vara möjligt för en huvudman att i likhet med det som sker vid Korrespondensgymnasiet i Torsås kommun erbjuda distansundervisning för elever från hela landet, samt om det bedöms lämpligt, föreslå vilka förutsättningar som i så fall bör gälla för sådan verksamhet. Utredningen gör bedömningen att distansundervisning i den form som bedrivs enligt förordningen (2011:682) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan i Torsås kommun inte bör utökas, förlängas eller permanentas. Utbildning som sker enligt förordningen bör dock kunna fortsätta enligt de tidsgränser som angetts i förordningen.

Skillnaderna mellan fjärrundervisning och distansundervisning i utredningens förslag kan sammanfattas på följande sätt.

Fjärrundervisning	Distansundervisning
✓ Klassrumsundervisning	✓ Särskilt stöd, elever med karriärer och elever som vistas vid särskilda ungdomshem
✓ Skolperspektiv (skolenheten eller organisationen saknar behörig lärare, en kurs eller ett ämne erbjuds inte, elevunderlaget är otillräckligt på skolenheten).	✓ Elevperspektiv (har medicinsk eller psykosocial problematik, har karriär, vistas på ungdomshem).
✓ Skolhuvudmannen beslutar för en skolenhet.	✓ Rektorn beslutar för en termin i sänder för varje enskild elev, högst två terminer.
✓ Vissa ämnen.	✓ De ämnen som bedöms lämpliga för eleven.
✓ Eleverna befinner sig i skolan med en handledare på plats.	✓ Eleven sitter hemma eller i annan lokal. Kontaktperson finns.
✓ Direktundervisning genom IKT.	✓ Eleven får uppgifter via en PC.
✓ Fjärrläraren sätter betyg och ger underlag till IUP eller individuell studieplan.	✓ Distansläraren sätter betyg och ger underlag till IUP eller individuell studieplan.

Fjärr- och distansundervisning på entreprenad

Utredningen föreslår bestämmelser som möjliggör fjärr- och distansundervisning på entreprenad. Dessa regler innebär, dels att kommuner får utföra fjärr- och distansundervisning på entreprenad i skolväsendet, dels att statliga huvudmän ska omfattas av entreprenadbestämmelserna som avser fjärr- och distansundervisning. Skollagens definition av entreprenad ska justeras. Med entreprenad avses att huvudmän inom skolväsendet enligt bestämmelserna i 23 kapitlet får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om

att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.

Utredningen föreslår även att 23 kap. 6 § skollagen ska ändras för att möjliggöra att en skolhuvudman ska kunna överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift, bl.a. rätten att sätta betyg till entreprenören som utför fjärr- eller distansundervisningen.

Uppföljning och utvärdering

Fjärrundervisning och distansundervisning har bara prövats i begränsad utsträckning och ingen vetenskaplig utvärdering har följt upp elevernas resultat och möjligheter till fortsatta studier. För att få en bättre grund för utveckling krävs utvärdering och forskning. Utredningen föreslår att regeringen ger Skolverket eller Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering ett uppdrag att följa fjärrundervisning respektive distansundervisning och utvärdera resultatet utifrån utbildningsmålen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Förslagen i detta betänkande är i första hand tänkta att ge konsekvenser för de elevgrupper som berörs och den utbildning de kan få. Utredningens förslag ska ge elever i samhällsvård ökade möjligheter till den utbildning de har rätt till. Förslagen är även tänkta att ge stöd till dem som administrerar och undervisar elever som vistas vid HVB, särskilda ungdomshem och sjukhus. Våra förslag ska ge elever ökade möjligheter till undervisning genom att de under vissa förhållanden kan erbjudas fjärr- eller distansundervisning. Fjärrundervisning ska bl.a. underlätta för eleverna att få kunskaper i ett främmande språk, sitt modersmål eller ett minoritetsspråk. Distansundervisning kan förväntas stödja elever med speciell problematik att efter en tid kunna återvända till skolan.

Skolverket får enligt utredningens förslag i uppdrag att utarbeta allmänna råd eller stödmaterial om samverkan kring utbildning för barn i samhällsvård och om särskild undervisning vid sjukhus eller en institution knuten till sjukhuset.

För SiS uppstår ökade krav i samband med att utbildningen vid de särskilda ungdomshemmen i ökad grad ska följa de krav som finns

på utbildning inom skolväsendet. SiS inledde redan 2009 ett stort förändringsarbete inom myndigheten efter Skolverkets rapport. Utredningen anser att medel för att ge eleverna den utbildning de har rätt till inom de särskilda ungdomshemmen ingår i myndighetens uppdrag och ska rymmas inom myndighetens budget.

Utredningens förslag innebär vidare att det ska finnas rektorer som ansvarar för undervisningen vid SiS och som fattar de beslut som en rektor enligt skollagen ska fatta. Utredningen har däremot inte uttalat sig om hur rektorsorganisationen ska se ut inom SiS utan anser att det är en fråga för myndigheten att besluta om. De medel som redan i dag avsätts hos SiS för de regionala skolledarna kan istället användas till rektorstjänster och medför därför inte några ökade kostnader för SiS.

Den myndighet som får i uppdrag att utvärdera fjärrundervisningen och distansundervisningen får utökade kostnader för uppdragets genomförande.

I övrigt anser utredningen inte att våra förslag får några särskilda ekonomiska konsekvenser utan att förslagen handlar om förtydliganden av ansvar som redan finns.