

LUNDS UNIVERSITET

Socialhögskolan

SOA 252

Magisteruppsats, VT 2007

**Om rätten till utbildning för psykologiskt och socialt
utsatta barn och ungdomar**

Ett juridiskt perspektiv

Författare: Anne Terdén

ABSTRACT

This essay is about children who have psychological and social problems. An increase part of children and young people in Sweden describe this kind of difficulties. These problems are at the same time a concern for the school as well as the social welfare. The purpose in this essay is to explore if children with psychological and social problems have the same legal rights to education as other children. The main questions are to describe the legal rights in this area and explore how schools and social welfare cooperate in order to achieve better possibilities for the children.

The facts take a legal aspect as a starting point. The most material come from Swedish laws and rules about education and social welfare. The material concerning the psychological health of children and different kinds of social work come from official investigations, reports and committees.

The used method is fall cases of decisions of supervision from the Swedish department of education called Skolverket. In this kind of supervision the problems have mostly been reported by a parent or another relative to the child. The reported child has often, during a long time, had a lot of problems.

The results of the essay are that these children get worse possibilities to education than other children. At last these children have stayed at home instead of going to school. The fall cases also show that the problems of the children are a responsibility for both school and social welfare service to solve. It seems that it is a very important issue for school and social welfare to coordinate their work in order to achieve better conditions for these children and young people in school.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	1
2. Metoder och avgränsningar.....	2
3. De rättsliga förutsättningarna.....	3
3.1. Konventioner.....	3
3.2. Skolförfattningar.....	4
3.3. Förbud mot diskriminering.....	7
3.4. Rättighetslagstiftning.....	9
4. Barnets bästa och handläggningen.....	11
5. Barn och ungdomar och psykisk hälsa.....	13
6. Socialt arbete med barn och ungdomar.....	14
7. Fallstudier från tillsynsperspektiv.....	17
7.1. Allmänt om fallstudien.....	17
7.2. Skolverkets tillsyn.....	19
7.3. Urvalsförfarandet.....	21
7.4. Tillsynsbeslut.....	23
8. Slutsatser.....	26
9. Referensförteckning.....	29

1. Inledning

En vår på tidigt sjuttital praktiserade jag som kurator på en psykiatrisk klinik. Det blev början till åtskilliga års arbete inom detta område. I ett sådant arbete är mötet och samtalet med patienten det centrala. Numera är jag verksam som jurist på Skolverket med erfarenhet från domstol och myndigheter. I min roll ingår att genomföra tillsynsutredningar om anmälda brister i skolan. Syftet och ambitionen med tillsynsarbetet är att bidra till efterlevnad av skolförfattningarna och förbättrade villkor för barn och ungdomar i skolan.

Tanken i skolförfattningarna är att alla skall få lika chans. Stämmer lagstiftarens intention med verkligheten? Har utsatta barn samma möjlighet till skolgång som barn med mer gynnsamma förutsättningar eller livsvillkor? I denna uppsats kommer jag att diskutera några av dessa frågor. Syftet är att belysa om *psykologiskt och socialt utsatta* barn och ungdomar har samma rätt till skolgång eller utbildning som sina kamrater. En utgångspunkt är att socialtjänsten och skolan har ett gemensamt ansvar för att dessa barn och ungdomar tillförsäkras sin rätt i detta avseende. En annan utgångspunkt är att barnen och ungdomarna inte får samma möjlighet till utbildning som sina jämnåriga kamrater. Inte sett utifrån att det enskilda barnet kan ha begränsade möjligheter att tillgodogöra sig *undervisning* utan primärt med tanke på vilken *utbildning* som det erbjuds.

I ett tvärvetenskapligt perspektiv finns många intressanta frågor att diskutera om utsatta barns och ungdomars skolgång. I denna artikel står det juridiska perspektivet i förgrunden. Det juridiska regelverket bildar ramen inom vilken barns och ungdomars skolgång skall utformas. Det centrala är att belysa de rättsliga förutsättningarna och ge några exempel på hur berörda myndigheter – skola och socialtjänst – har hanterat frågan.

Rapporter talar om ökad ohälsa bland barn och ungdomar. Vilken beredskap finns i skolor för att hantera detta? Alldeles klart är att barns och ungdomars problem eller skolans tolkning av problemen inte legitimerar utebliven skolgång. Problemen kan inte heller tas till intäkt för sämre utbildning. Den psykologiska konsekvensen av sådana tankegångar gör problemet till något som är barnets ansvar eller som enbart beror på barnet. Det är naturligtvis inte bara djupt orättfärdigt utan kan verka försvårande på barnets sociala utveckling. Därutöver sker ett olagligt förfarande genom att rätten till utbildning sätts ur spel. Därmed inte sagt att barnets ”egna” problem inte skall tillmätas betydelse när skolgången utformas. Det framhålls inte minst inom den kognitiva psykologin som sysslar med frågor som varseblivning, perception och minne.

Vilka är orsakerna till att utsatta barn och ungdomar riskerar att få sämre utbildning? Vilken är den rättsliga regleringen? Vilket ansvar har skolan respektive socialtjänsten för att främja utsatta

barns skolgång? Sett ur ett juridiskt perspektiv kan en förklaring vara att skollagen och socialtjänstlagen i allt väsentligt är ram- och rättighetslagstiftning. Sådan lagstiftning är till sin konstruktion sådan att den i regel innefattar betydande tillämpningsproblem. En annan tänkbar förklaring är att det finns brister i samarbete och ansvarsfördelning mellan skola och socialtjänst. Även det faktum att barnkonsekvensanalyser har visat sig ha svårt att vinna genomslag i beslutsfattandet kommer att belysas. I den avslutande delen kommer problemet att illustreras med en fallstudie av några tillsynsbeslut som jag har ansvarat för på Skolverket. Av integritetsskäl har de i fallen berörda barnen och ungdomarna avidentifierats.

2. Metoder och avgränsningar

Såväl skolförfattningar som socialtjänstlag ingår i det förvaltningsrättsliga systemet. Enkelt uttryckt reglerar förvaltningsrätten förhållandet mellan det offentliga och den enskilde medborgaren. Denna lagstiftning utgör den dominerade rättsområdet inom juridiken.

Metoden som har tillämpats är traditionellt juridisk. Med en sådan metod avses att lagstiftningen studeras utifrån förarbetena, rättsfall och litteratur samt grundläggande rättsprinciper.

Med begreppet rätten till utbildning avses att skolpliktiga barn och ungdomar får tillgång till utbildning. Rätten tar således enbart sikte på barn och ungdomar i grundskolan. Det grundläggande materialet i uppsatsen utgörs av relevanta materiella bestämmelser i konventioner och skolförfattningarna. Principen om förbud mot diskriminering har bedömts väsentlig att lyfta fram. Konstruktionen med ram- och rättighetslagstiftning är av central betydelse. I fråga om socialtjänstlagen diskuteras i huvudsak begreppet skälig levnadsnivå. Andra bestämmelser berörs endast summariskt.

I regeringsformen (1974:152, RF) fastläs legalitetsprincipen och objektivitetsprincipen. Dessa principer utgör givna utgångspunkter och beaktas implicit i slutsatserna men avhandlas inte. Detsamma gäller förvaltningslagen (1986:223, FL) som reglerar myndigheters handläggning av ärenden. Däremot har jag funnit det värdefullt att beskriva det juridiska begreppet *barnets bästa* eftersom detta skjuter fram barnperspektivet i beslutsfattande.

Uppsatsen har fokus på *psykologiskt och socialt utsatta* barn och ungdomar. Avgränsningen innebär att barnet har signalerat någon form av psykologisk ohälsa eller psykosociala problem i skolan. Det kan handla om beteendestörningar, koncentrationsproblem, utagerande, vantrivsel, kamratproblem, oro, svårigheter i familjen eller med andra relationer. Även barn med psykiatrisk eller neuropsykiatrisk diagnos omfattas. Barn med renodlade inlärningssvårigheter ingår inte målgruppen. Materialet om barns och ungas hälsa och behov av socialt stöd har i allt väsentligt

hämtats från statens offentliga utredningar (SOU) och andra förarbeten företrädesvis propositioner. Anledningen är att statliga utredningar - utifrån olika lagstiftningar - redovisar aktuella lägesbilder om barns livsvillkor. Samtidigt utgör detta val av material en begränsning värd att hålla i minnet.

Fallstudien har använts för att belysa de med problemet aktuella frågorna. Metod och urval kommenteras i direkt anslutning till detta avsnitt.

Texten är i huvudsak av deskriptiv karaktär. I varje avsnitt förekommer kommentarer löpande eller avslutningsvis. Sammanfattande slutsatser och analys återges i uppsatsens avslutande avsnitt.

3. De rättsliga förutsättningarna

3.1. Konventioner

Det finns olika grupper av mänskliga rättigheter som exempelvis de medborgerliga och politiska rättigheterna och de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Barnets rätt till utbildning ingår i den senare gruppen.

Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna antogs av Förenta nationernas generalförsamlings resolution 217 A (III) av den 10 december 1948. Rätten till utbildning tas upp i dess artikel 26. I punkten¹ anges att ”envar har rätt till undervisning”. Undervisningen skall vara kostnadsfri åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna. Den elementära undervisningen skall vara obligatorisk¹. Rätten till utbildning är inte begränsad till möjligheten att gå i skola utan det finns även en kvalitetsdimension. I förklaringen om de mänskliga rättigheterna anges att utbildningen skall vara inriktad på full utveckling av den enskilda människans personlighet och på stärkandet av respekten för de mänskliga rättigheterna. Genom förklaringen har således slagits fast att utbildning är en rättighet för varje enskild människa. Konventionen är inte juridiskt bindande utan får snarast ses om ett etiskt och moraliskt dokument².

Den 16 september 1966 antogs den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter av Förenta nationernas generalförsamlings resolution 2200 A (XXI). Konventionen började gälla år 1976. Artikel 13 handlar om att konventionsstaterna erkänner att alla har rätt till utbildning. Staterna är överens om att utbildningen skall syfta till att till fullo utveckla den mänskliga karaktären och insikten om människans värde, samt att den skall stärka respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Vidare framgår att konventionsstaterna erkänner att denna rätt skall genomföras genom grundskoleundervisning

¹ Thomas Hammarberg, En skola för barnets bästa – vad barnkonventionen borde betyda för modern utbildningspolitik, Svenska Uneskorådets skriftserie nr. 4, s. 36

som skall vara obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla³. I konventionen förpliktigade staterna att respektera föräldrars rätt att för sina barn välja andra skolor än dem som inrättas av offentliga myndigheter under förutsättning att skolorna har en godkänd minimistandard i enlighet med läroplanerna⁴.

Den polska regeringen föreslog 1978 en ny prövning om barns rättigheter. Därmed återupptogs arbetet med en internationell konvention om barns rättigheter. Resultatet blev konvention om barnets rättigheter som antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989⁵. Sverige ratificerade konventionen den 21 juni 1990 utan att reservera sig på en enda punkt. Därigenom förpliktigade Sverige sig att i enlighet med konventionen respektera och främja ett barns rättigheter. Barnkonventionen började gälla i förhållande till Sverige den 2 september 1990. I 28 artikeln barnkonventionen slås barnets rätt till utbildning fast. Vidare framgår av samma artikel att för kunna förverkliga denna rätt och på grundval av lika möjligheter skall konventionsstaterna särskilt göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla. Grundutbildningen skall innehålla en minimistandard. Artikel 29 tar upp utbildningens syften och innehåll. Dessa uttalanden är förenliga med avsnitt 1 Skolans värdegrund och uppdrag i läroplanen (lpo94) för det obligatoriska skolväsendet.

Kritiken mot barnkonventionen har ofta handlat om att de mänskliga rättigheterna är allmänt hållna och att sanktionsmöjligheter saknas. Andra menar att det unika med konventionen att den lyfter fram barnet som individ med egna mänskliga rättigheter och ser barnet som en självständig människa⁶.

3.2. Skolförfattningar

Utbildning fyller en viktig funktion på såväl individnivå som samhällsnivå. Dess kompensatoriska roll framhålls inte minst i socialt arbete och psykiatrisk behandling. I flera skolutredningar påtalas skolans betydelse för att skapa jämlikhet i samhället. Den största och kanske viktigaste reformen i Sverige var när en sammanhållen grundskola för alla infördes 1962⁷.

Bestämmelserna som reglerar rätten till utbildning finns i skollagen (1985:1100, SL). Lagen trädde i kraft den 1 juli 1986 och har ändrats åtskilliga gånger för att anpassas till utvecklingen. Det har länge pågått ett arbete för en ny skollag. Skollagskommittén lämnade sitt betänkande ”Skollag för

² SOU 2002:121, Skollag för kvalitet och likvärdighet, s. 165

³ Thomas Hammarberg, a.a s. 36-37

⁴ SOU 2002:121, s. 167

⁵ Barnombudsmannen: Ett informationsmaterial om Barnkonventionen om barnets rättigheter s. 17

⁶ Barnombudsmannen, a.a. s. 51

⁷ Rädda Barnen: Lika rättigheter, likvärdig utbildning s. 17

kvalitet och likvärdighet” (SOU 2002:121) i december 2002. Alliansregeringen har aviserat att det finns planer att återuppta arbetet med en ny skollag.

Enligt skollagen har barn i allmänhet vanlig skolplikt. Det gäller för barn som är bosatta i Sverige oavsett om barnet har svenskt eller utländskt medborgarskap eller är statslös⁸. Skolplikten fullgörs normalt i grundskolan i nio år. Det finns även särskild skolplikt för barn som är psykiskt utvecklingsstörda eller har sådant fysiskt handikapp att de inte kan gå i grundskolan. Sådan skolplikt fullgörs normalt i särskolan eller specialskolan. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår barnet fyller sju år och upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår barnet fyller 16 år (3 kap. 7 § SL) eller om barnet fullgör skolplikten i specialskola 17 år (3 kap. 10 § SL). Barn som har skolplikt är skyldiga att delta i undervisningen. Det innebär att det finns ett närvarokrav om inte eleven på grund av sjukdom eller annat giltigt skäl inte kan delta (3 kap. 11 § SL).

Skolplikten motsvaras av en ovillkorlig rätt för alla barn att få tillgång till utbildning. Det är barnets hemkommun som är skyldig att sörja för att alla barn får sin rätt till utbildning i grundskolan tillgodosedd (3 kap. 1 § SL). Med hemkommun avses den kommun i vilken barnet är folkbokfört. Är barnet inte folkbokfört i landet eller kvarskrivet i en kommun enligt 16 § folkbokföringslagen avses med hemkommun den kommun som barnet stadigvarande vistas eller, om barnet saknar stadigvarande vistelsekommun, den kommun som det tillfälligtvis uppehåller sig (1 kap. 15 § SL). Barnet kan välja att fullgöra sin skolplikt i en fristående skola. En sådan skola skall ha tillstånd för att bedriva undervisning på grundskolenivå (9 kap. 1 och 2 §§ SL). Nämnade bestämmelser understryker skolplikten å ena sidan och rätten till utbildning å andra.

En av vårdnadshavarens skyldigheter är att se till att hans eller hennes barn fullgör sin skolgång. Detta följer såväl av föräldrabalken som skollagen (3 kap. 15 § SL). Om vårdnadshavaren inte gör vad krävs i detta avseende, kan kommunen vitesförelägga honom eller henne (3 kap. 16 § SL). Om ett barn inte fullgör skolplikten på en fristående skola bör skolan meddela detta till barnets hemkommun eftersom det endast är hemkommunen som kan vitesförelägga vårdnadshavaren. Konstruktionen innebär att det finns ett delat ansvar mellan hemkommunen och vårdnadshavaren. Detta är inte okomplicerat eftersom ett vitesföreläggande samtidigt kan undergräva möjligheterna till fortsatt samarbete med vårdnadshavarna.

I 10 kap. SL regleras särskilda utbildningsformer. Dessa är självständiga såtillvida att de organisatoriskt befinner sig utanför det offentliga skolväsendet. Barnets hemkommun bedöms dock ha kvar det formella ansvaret för skolplikten.

⁸ Skollagen med kommentarer 1992, s. 22

I 10 kap. 2 § SL anges att skolpliktiga barn som vårdas i ett ungdomshem enligt 12 § lagen (1990:52, LVU) med särskilda bestämmelser om vård av unga i särskilda ungdomshem och som lämpligen inte kan fullgöra sin skolplikt på annat sätt, skall fullgöra den genom att delta i utbildning i hemmet. Vidare framgår att utbildningen skall anordnas genom huvudmannens försorg och med nödvändiga avvikelser motsvara utbildningen i grundskolan. Bestämmelsen kompletteras av förordningen (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. I denna framgår att 2 kapitlet och 4-7 kapitlena i grundskoleförordningen (GrF) skall tillämpas så långt det är möjligt. Genom regleringen garanteras sålunda barn som är omhändertagna enligt LVU och vårdas på ett särskilt ungdomshem tillgång till utbildning med viss minimistandard. Risken att dessa barn ställs helt utan skolgång bedöms därför som liten.

Även 3 § i samma kapitel är av särskilt intresse. Bestämmelsen tar upp vad som ofta felaktigt benämns som "hemundervisning". Där anges att för sådana elever i grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan som på grund av sjukdom eller *likenande skäl* under *längre tid* inte kan delta i vanligt skolarbete, skall särskild undervisning anordnas på sjukhus eller motsvarande, i elevens hem eller på annan lämplig plats. Vidare anges att den särskilda undervisningen skall anordnas av skolhuvudmannen men får överlåtas åt sjukvårdshuvudman eller någon annan att anordna sådan undervisning. Undervisningen skall så långt möjligt motsvara den undervisning som eleven inte kan delta i (5 kap. 7 § GrF).

Regleringen om särskild undervisning inrymmer tillämpningsproblem. Varken *likenande skäl* eller *längre tid* förklaras närmare. Vidare saknas en motsvarighet till förordningen om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem. Det kan vara svårt att upprätthålla de basala kraven på undervisningen. Det enda uttryckliga kravet är att undervisning så långt möjligt motsvara den undervisning som barnet inte kan delta i.

Nämnda bestämmelser garanterar tillgången till utbildning. Utbildningens mål regleras i skollagens portalparagraf (1 kap. 2 § SL). Där framkommer att skolans uppdrag är att förmedla kunskaper och att främja elevernas utveckling till ansvars-kännande människor och samhällsmedlemmar. En med rätten till utbildning nära sammanhängande fråga är bestämmelserna om stöd. Dessa finns spridda i skolförfattningarna med budskapet att elever med svårigheter i skolarbetet skall ges särskilt stöd. Stödet skall utformas så att elev ges möjlighet att nå målen för utbildningen. Vad som avses med stöd definieras emellertid inte. Den allmänna uppfattningen är att stöd inte är begränsat till kunskapssvårigheter utan att även sociala och emotionella svårigheter omfattas av begreppet.

Det är skolans rektor som är ansvarig för att uppgifter om behov av stöd utreds (5 kap. 1 § GrF). Rektorn ansvarar även för att elevvårdsfrågor behandlas den ordning som skolförfattningarna bestämmer nämligen elevvårdskonferens (3 kap.-3 § GrF). I samma kapitel anges lösningar dels av organisatorisk karaktär som placering i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång, dels konkreta insatser som åtgärdsprogram, stödundervisning eller studiehandledning på modersmålet.

I 14 kap. skollagen regleras skolhälsovårdens uppgifter. Skolhälsovården är en gren av den allmänna hälso- och sjukvården och är den medicinska delen av skolans elevvård. Den har till ändamål att följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa och verka för sunda levnadsvanor hos dem. Den skall främst vara förebyggande och omfatta hälsokontroller och enkla sjukvårdsinsatser.

Skolhälsovården är samtidigt en integrerad del av elevvården och arbetar med elever som har problem i sin skolgång. Här ingår barn och ungdomar med psykologiska och sociala problem. Det finns i skolan som på andra områden ett ökat intresse för att kategorisera människor och antalet diagnoser växer. Kritiker menar att ett sådant förhållningssätt avleder uppmärksamheten från frågor som handlar om resursanvändning och konkreta lösningar och att myndighetens resurser därför inte utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt⁹.

I skollagskommitténs betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet¹⁰ föreslås att ett nytt verksamhetsområde benämnt Elevhälsan inrättas. Elevhälsan skall omfatta omvårdnad, medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. Det är en organisatorisk lösning som förvisso kan gynna utvecklingen till en helhetssyn på barn och ungdomar. Dock kan det enligt min mening finnas risk för att tillkomna resurser – på bekostnad av skolans uppdrag - används till uppgifter som vilar på andra aktörer exempelvis specialistfunktioner i sjukvården. Enligt min mening kan det också i ett sådant system finnas risk för att problem av mer mellanmännisklig karaktär tolkas som sjukdom.

3.3. Förbud mot diskriminering

Lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever är en tvingande skyddslag. Den syftar till att stärka barns och elevers mänskliga rättigheter och är en anpassning till EG-direktiv¹¹ om likabehandling. Lagen överensstämmer i fråga om

⁹ Gunilla Hallerstedt (red): Diagnosens makt-: om kunskap, pengar och makt s.16-29

¹⁰ SOU 2002:121, s. 353

¹¹ Direktivet mot etnisk diskriminering (2000/43/EG) och likabehandlingsdirektiven (2000/78/EG) och (2002/73/EG) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002 om ändring

diskrimineringsgrunderna med lagen om likabehandling av studenter i högskolan; nämligen förbud mot diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Huvudmannen åläggs ett stort utredningsansvar för att motverka såväl trakasserier som annan kränkande behandling som inte kan hänföras till någon diskrimineringsgrund. Lagen fyller därför ut de luckor som tidigare har funnits på skolområdet.

I detta sammanhang är 9 § och 10 § om förbud mot direkt och indirekt diskriminering med grunder som ansluter till nyss nämnd diskrimineringslagstiftning av särskilt intresse. Direkt diskriminering innebär att ett barn eller en elev behandlas sämre än sina kamrater i motsvarande situation och att den missgynnande behandlingen har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Ett missgynnande är en behandling som medför skada eller nackdel. Om det exempelvis handlar om en funktionshindrad elevs rätt till utbildning måste först prövas om funktionshindret inverkar på de sakliga förutsättningarna för utbildningen. Om så är fallet kan behandlingen inte vara diskriminerande. Men saknas sakliga skäl att försätta eleven i ett sämre läge kan frågan om direkt diskriminering aktualiseras. I dessa fall skall även begreppen jämförbar situation och orsakssamband prövas¹². Indirekt diskriminering tar sikte på en missgynnande behandling när huvudmannen tillämpar en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt. Det är inte frågan om indirekt diskriminering om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målen. Det skall även göras en jämförelse och en intresseavvägning.

I lagen införs begreppet trakasserier. Detta innebär att huvudmannen och personalen kränker ett barn eller en elev och att uppträdandet har samband med en av diskrimineringsgrunderna¹³. Trakasserier är ett vedertaget begrepp i diskrimineringslagstiftning. Det är även förbjudit för någon i verksamheten att utsätta ett barn eller en elev för repressalier och förbud mot annan kränkande behandling. Det senare innebär att ett barn eller en elev värdighet kränks utan att det finns ett samband med en diskrimineringsgrund. Här innefattas bl.a. mobbning, utfrysning, verbala nedsättande kommentarer etc.

JämO, DO, HomO, HO och BEO (barn- och elevombudet) har inom sina respektive ansvarsområden tillsyn över att lagen följs. Om en huvudman inte följer lagens skyldigheter kan ombudsmännen föra en skadeståndstalan för ett barn eller en elev. I dessa mål är ombudsmännen och att betrakta som part i rättegången. Barnet eller eleven har enligt barnkonventionen rätt att

av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor.

¹² Prop. 2005/06:38 Trygghet, respekt och ansvar, s. 94

fritt uttrycka sig och att bli hörd. Vårdnadshavaren skall lämna sitt medgivande men ombudsmännen eller barn- och elevombudet bestämmer om det är lämpligt att föra en process. Lagen trädde i kraft den 1 april 2006 och är alltså relativt ny. Många av frågorna rör diskriminering mellan barn och elever och mellan barn och elever och vuxna. Genom att lagen fokuserar på utsatta grupper kan lagen enligt min mening komma att få stor betydelse i arbetet med att stärka rätten till likvärdig utbildning.

3.4. Rättighetslagstiftning

Den offentliga rätten med rättighetslagstiftning har vuxit sig allt större. Barns angelägenheter är inte längre enbart en fråga för vårdnadshavarna utan även i många avseenden för samhället. Det har fått till följd att gränsen mellan offentlig rätt och civilrätt har luckrats upp. Rättsfrågor om barn har historiskt haft karaktären av att barnet var beroende av vuxnas legala relationer. Efterhand som den moderna barnrätten vuxit fram har lagstiftningen använts för att påverka samhällsutvecklingen och barn har blivit bärare av egna rättigheter¹⁴.

Man skiljer på formell och materiell rättvisa vid beslutsfattandet. Formell rättvisa innebär att beslut fattas efter ett bestämt processuellt mönster. Materiell rättvisa handlar om att innehållet i beslutet skall vara socialt och etiskt tillfredsställande. Både den socialrättsliga lagstiftning och skollagstiftningen ingår i det förvaltningsrättsliga systemet. Båda rättsområdena kännetecknas av att det är myndigheter som skall garantera att medborgarna får sina rättigheter tillgodosedda. Rättigheterna är formulerade i ramlagar. Ramlagstiftning kommer i regel i konflikt med traditionella krav på rättsäkerhet eftersom principerna ofta är allmänt formulerade och med en inte helt klar innebörd¹⁵. Det blir därför ytterst en fråga för medborgarna att försöka utkräva sina rättigheter.

Rättighetslagstiftning reglerar således den enskildes förhållande till samhället. Bestämmelserna preciserar vilka rättigheter som kan utkrävas och vilka sanktionerna är. I allmänhet anses jurister vara mest lämpliga att se till att rättssäkerheten efterlevs. Inom flera områden såsom sociala tjänster och utbildningsfrågor är tillämpningen i stället en fråga för basverksamheterna. Ofta handhas uppgiften av tjänstemän utan juridisk utbildning och situationen kompliceras av att det ofta finns ett förhållandevis stort tillämpningsutrymme. Det är därför viktigt att lagtexten är så klar och tydlig som möjligt. En annan viktig faktor är att det finns fungerande statlig tillsyn och

¹³ I EG-direktiven anges att trakasserier anses vara diskriminering när ett oönskat beteende som har samband med någon av de grunder som anges i direktiven och som syftar till eller leder till att en persons värdighet kränks samt att en hotfull, förnedrande eller förödmjukande stämning skapas.

¹⁴ Schiratzki, Johanna: Barnrättens grunder s. 13

kontroll. De olika statliga organ som ansvarar för tillsynen påverkar genom sin tillsyn i större eller mindre grad innehållet i rättighetslagarna.

Rättighetsbegreppet är sedan länge ett känt begrepp inom socialrätten. Lika länge har det funnits olika uppfattningar om vikten av domstolsprövning av en rättighet. Möjligheten till domstolsprövning har också i perioder begränsats. I 1918 års fattigvårdslag erkändes fattigvård som en rättighet som motsvarades av en skyldighet för kommunen. Fattigvårdskommittén skiljde mellan civilrättsliga och offentligrättsliga rättigheter och ansåg inte att det var nödvändigt att en domstol skulle pröva frågan om fattigvård. Andra har hävdats att det i sig är ointressant att få sin rätt definierad utan att det centrala är möjligheten till en prövning i en annan instans¹⁶.

En viktig faktor är hur rättigheten är formulerad d.v.s. om den är individuellt formulerad eller om handlar det om en generell lagstiftning. En rättighet bör utifrån ett juridiskt perspektiv konkretiseras dels utifrån vilka förutsättningar som gäller dels vilket innehåll som kan krävas¹⁷. En rättighet bör kunna utkrävas eller verkställas. Avsaknaden av sanktioner bedöms direkt kopplat till styrkan i rättigheten. Ju lägre grad av sanktioner desto svagare bedöms rättigheten. Och den enskilde får svårare att utkräva sin rätt.

Bestämmelserna om rätten till utbildning i skollagen är generellt utformade. Även socialtjänstlagens (2001:453, SoL) bestämmelser är generellt utformade. Ett undantag är bestämmelsen om rätten till bistånd i form av försörjningsstöd (4 kap. 1 § SoL). Ett sådant beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Syftet är att stärka den enskildes ställning och få till stånd en enhetlig tillämpning i hela landet. Annat bistånd - som kommunen själv har möjlighet att besluta om - är inte utformat som en rättighet för den enskilde. Vid revideringen av socialtjänstlagen framhölls behovet av att Socialstyrelsen och länsstyrelsen samverkar i strävan att effektivisera tillsynen¹⁸.

Slutsatsen blir således att skolförfattningarna innefattar såväl formella som materiella rätts säkerhetsproblem. Den formella processen handhas inte sällan av tjänstemän utan juridiskt kompetens. Får ett barn eller en ungdom inte sin rätt tillgodosedd saknas sanktioner och möjlighet att överklaga. En effektiv och fungerande tillsyn är vid sidan om kommunens egen skolpliktsbevakning för närvarande den enda garanten för att rättigheten upprätthålls.

¹⁵ Hollander, Anna, Rättighetslag i teori och praxis: en studie av lagstiftning inom social- och handikappområdet 1995 s. 22

¹⁶ Hollander, Anna a.a. s.26-45

¹⁷ Bramstäng, Gunnar, Sociallagstiftningen: en kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare 1990 s. 43-47

¹⁸ Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 40

4. Barnets bästa och handläggningen

En konvention kan inordnas i svensk rätt på tre skilda sätt:¹⁹

- fördragskonform tolkning

Fördragskonform tolkning innebär att den svenska rätten anses stå i normbarmoni med den internationella förpliktelsen. Det innebär således ingen ny svensk lagstiftning. Barnkonventionen är ett exempel på en internationell konvention som ratificerades genom att riksdagen bekräftades att det fanns normbarmoni mellan barnkonventionen och svensk rätt.

- transformation

Transformation innebär att den internationella förpliktelsen ges en nationell motsvarighet genom svensk lagstiftning. Exempel på detta är Haagkonventionen om de civila aspekterna internationella bortföranden av barn och Europarådets konvention om erkännande av verkställighet av avgöranden rörande vårdnad o av barn samt återställande av vård av barn. Dessa är införlivade i svensk lag.

- inkorporering

Inkorporering innebär att den internationella överenskommelsen förs oförändrad in i den nationella rättsordningen. Inkorporering ger förpliktelsen den starkaste ställningen i nationell rätt. Exempel på detta är Europakonventionen samt Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Inkorporering att den autentiska konventionstexten gäller som svensk lag. Det innebär således att Europakonventionen har betydligt starkare ställning i svensk rätt än barnkonventionen.

Genom ratificeringen av barnkonventionen har den svenska staten iklätt sig en internationell förpliktelse att följa konventionen. Enligt 4 artikeln skall den svenska staten *anpassa* den svenska normgivningen till konventionens innehåll. Det innebär inte att domstolar och myndigheter är direkt bundna av konventionen eftersom denna inte utgör svensk lag. Däremot skall domstolar och myndigheter *tolka* svenska författningar i fördragsvänlig anda. Det pågår ett fortlöpande arbete att anpassa lagstiftningen till barnkonventionens intentioner. I allt fler svenska författningar har ålagts att beakta barnets bästa exempelvis föräldrabalken, socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och utlänningslagen²⁰.

Åtgärder som rör barn oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar administrativa myndigheter eller lagstiftande organ skall beakta barnets bästa²¹. Det rättsliga stödet anges i 3 artikeln barnkonvention. Barnets bästa är ett flexibelt begrepp med fokus på det individuella barnets unika behov som en viktig utgångspunkt för rättsliga bedömningar om barn.

¹⁹ Schiratzki, Johanna: a.a. s. 22

²⁰ Schiratzki, Johanna, a.a. s. 30

²¹ SOU 1997:116, Barnets bästa i främsta rummet, s.132 och
SOU 2000:77, Omhändertagen: Samhällets ansvar för utsatta unga

Begreppet barnets bästa skiljer sig från traditionella rättsregler genom att man vid prövningen av en rättsfråga arbetar med antaganden s.k. presumtioner²². Det är ett nytt tänkande där barnperspektivet kommer i fokus. Barnperspektiv kan innefatta olika betydelser. Den brittiske familjerättsexperten John Eeklaar²³ menar att beslutsfattare gör bedömningar om barn utifrån ett *objektivt* perspektiv respektive ett *subjektivt* perspektiv. Det objektiva grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet. Beslutsfattaren använder antingen sig av sin egen kunskap om barn eller hämtar kunskap från andra discipliner som psykologi, sociologi och medicin. Ett annat sätt är att barnet självt får ge uttryck för sin uppfattning om vad som är dess bästa. Här ingår föräldrar och barnets eget nätverk. Det förutsätter att barnet vistas i en miljö där det känner sig tryggt och inte påverkas alltför mycket av någon enskild vuxen. De vuxna skall försöka fånga och återge det som barnet själv ger uttryck för och försöka hålla det skilt från sin egen tolkning av vad barnet uttrycker. Det handlar om att försöka få barnet att berätta hur det uppfattar och upplever sig själv och sin relation till andra.

Enligt John Eeklaar utgörs det bästa underlaget av en kombination av kunskap som grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet och det barnet självt ger uttryck för. På detta sätt tillgodoses en av barnkonventionens viktigaste artikel, artikel 12, om barnets rätt att komma till tals och tillmäta det som barnet säger betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Principen om barnets bästa i beslutsfattandet innebär bl.a. att inför planering och beslut i olika åtgärder som rör barn skall prövningar av barnets bästa göras d.v.s. barnkonsekvensanalyser. Myndigheten skall redovisa att det skett en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet och att barnets bästa kommit med och redovisats i beslutet. Det som barnet säger skall således finnas med och beaktas vid beslutet.

År 1996 tillsatte regeringen Barnkommittén för att se över hur lagstiftningen och praxis stämmer överens med barnkonventionens bestämmelser och intentioner. Barnkommittén fann att det behövdes förstärkta och samordnade insatser för att omsätta barnkonventionens bestämmelser och intentioner i praktiken. Barnkommittén föreslog att barnets bästa skall tolkas med utgångspunkt i ett objektivt perspektiv och ett subjektivt perspektiv. Som ett direkt resultat av kommitténs arbete föreslog regeringen en nationell strategi för att förverkliga barnkonventionen. När riksrevisionen hösten 2004 undersökte om strategin följts hade åtgärderna haft liten effekt. Det var exempelvis sällsynt med barnkonsekvensanalyser vid beslut om barn och unga inom olika samhällssektorer. Skolfrågor utgjorde troligen inget undantag.

²² Schiratzki Johanna, a.a. s. 36

²³ SOU 2000:77, s. 70

5. Barn och ungdomar och psykisk hälsa

En femtedel av Sveriges befolkning är barn och ungdomar under 18 år. Allmänt sett gäller att barns och ungdomars fysiska hälsa har förbättrats. Många av de epidemiska barnsjukdomarna har nästan försvunnit och sjukdomar som tidigare hade dålig prognos kan nu behandlas med framgång. Vissa sjukdomar förekommer i större utsträckning än tidigare exempelvis diabetes och allergier.

Dessa förändringar har fått konsekvenser för barnsjukvården. Antalet barnkliniker och vårdplatser har minskat. Om ett barn läggs in på sjukhus handlar det ofta om planerad behandling med korta vårdtider upp till i snitt ett fåtal dagar. Det är barn och ungdomar med cancerdiagnos eller kroniska sjukdomar som kräver stora insatser. De så kallade mellanformerna har ersatt slutenvården. Barnet eller ungdomen behandlas eller utreds på en dagvårdsavdelning eller i öppenvård men läggs inte in i sjukhuset²⁴.

En annan utveckling är att andelen barn och ungdomar med psykosocialt betingade besvär och funktionsnedsättningar har ökat. Barn och ungdomar signalerar sådana besvär i allt större grad och behovet av barnpsykiatrisk vård och användningen av antidepressiva läkemedel ökar i samma takt. Beräkningar uppskattar att det finns psykiska problem hos minst fem till tio procent av alla barn och ungdomar vid en viss tidpunkt. Det gäller även om man använder mycket strikta och snäva definitioner.²⁵ Flickor bedöms ha större problem än pojkar. Rapporter talar om stressrelaterade psykosomatiska besvär och ökande frekvens av depressiva och andra psykiatriska symptom hos barn och ungdom. Det gäller även neuropsykiatriska tillstånd, t.ex. ADHD (Attention Deficity Hyperactivity Disorder) och DAMP (Dysfunktion avseende Aktivitetskontroll och uppmärksamhet, Motorikkontroll och Perception) och problem relaterade till livssituationen, ätstörningar eller fetma. Det finns också ett växande behov av utredning och behandling av barn med neuropsykiatriska sjukdomstillstånd.

Även inom barnpsykiatri har vårdtiderna blivit kortare. Den allmänna uppfattningen är att det inte är bra för barn och ungdomar med psykiska problem att vårdas på sjukhus. Mellanformerna med öppenvårds- och dagvårdsbehandling har därför även här ersatt slutenvård. År 1998 fanns 335 vårdplatser i landet och siffran har sannolikt sjunkit. Tillgängliga vårdplatser används av totalt sett färre barn. Det finns barn som har vårdtider upp till ett år. Undantagen handlar om svåra depressioner eller psykostillstånd kombinerade med suicidrisk. En annan utveckling är att socialtjänsten ansvarar för boendet på ett hem för vård och boende (HVB) medan barnpsykiatri tar hand om behandlingen.

²⁴ Redovisning av ett regeringsuppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus; s. 16

²⁵ SOU 2006:100, Ambition och ansvar s. 354 f.

Många barn och ungdomar med psykisk ohälsa har också problem av social karaktär. Det kan handla riskbeteenden i det sociala samspelet, koncentrationsproblem, aggressivitet, utagerande beteende eller andra brister i den sociala utvecklingen. Vidare förekommer skolk, missbruk och kriminalitet. Problemen påverkar barns och ungdomars att möjlighet att fungera i skolan och att nå utbildningens mål. En grov uppskattning visar att vart tioende barn är i riskzonen för en negativ utveckling och att två till fem procent har mer allvarliga besvär.

Ett annat problem är barn och ungdomar som bor med en psykiskt sjuk anhörig. Av samtliga i psykiatri vårdade män och kvinnor i åldrarna 20 –59 år var 14 procent respektive 30 procent folkbokförda i hushåll med minderåriga barn²⁶. Forskningen anser att barn till psykiskt sjuka anhöriga löper ökad risk att få egna psykiska störningar eller andra problem som rör utveckling, beteende och funktionsförmåga. Nationella psykiatrisamordnaren har därför föreslagit tydliga rutiner i all hälso- och sjukvård för att ge barn och ungdomar information om sjukdomen. Skälet är att de unga behöver förstå sjukdomsbilden men även att ha någon att tala med om sin egen oro och ensamhet. Här kan skolhälsovården få en viktig roll.

Slutsatsen är att dagens barn och ungdomar uppvisar komplexa problembilder. Det handlar ofta om såväl sociala som psykologiska problem och ett omfattande och långvarigt stödbehov. Nationella psykiatrisamordnaren menar att det behövs en tydlig samordning och ansvarfördelning för berörda myndigheter för att förbättra förhållandena för psykiskt sjuka. Min slutsats är att det saknas anledning att tro annat än att detta resonemang även äger bärighet för motsvarande kategori barns och ungdomars livsvillkor i allmänhet och i synnerhet för att skapa en tillfredsställande skolgång.

6. Socialt arbete med barn och ungdomar

Den tidigare socialtjänstlagen från 1980 återspeglade efterkrigstidens samhällsförändringar. Nya begrepp var helhetssyn, kontinuitet, frivillighet och självbestämmande. Det förebyggande arbetet betonades. Ekonomiskt bistånd och annat bistånd betraktades som sociala rättigheter. I förarbetena till nu gällande socialtjänstlag (2001: 453, SoL) framhölls att samma värderingar skulle gälla och präglade det sociala arbetet²⁷. Målen fastslås i 1 § där demokrati, jämlikhet och solidaritet omnämns.

All verksamhet inom socialtjänsten, således även barn- och ungdomsvården, syftar till att öka enskildas möjligheter att ta del av samhällets gemenskap och att förebygga att sociala svårigheter samt begränsa och avhjälpa behov av stöd och hjälp. Lagen uttrycker en rätt för den enskilde om

²⁶ SOU 2006:100, s. 204

bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. En annan grundtanke är att allt bistånd skall utformas så att det stärker den enskildes förutsättningar till ett självständigt liv. Biståndet skall således ta sikte på den enskildes livsvillkor. Bistånd kan utgå som ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd eller på annat sätt garantera den enskilde en skälig levnadsnivå. Bistånd utgår endast om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Skälig levnadsnivå är inte enbart en nivåbestämning utan ger också uttryck för insatser som vård och behandling eller andra stödformer som den enskilde kan behöva. Vad som är skäligt får bedömas från fall till fall. Vid bedömningen av vilken insats som kan komma i fråga måste en sammanvägning göras av olika omständigheter såsom insatsens lämplighet och kostnader. Den enskilde har inte obegränsad frihet att välja sociala tjänster oberoende av kostnader.

Barn- och ungdomsvården regleras förutom i SoL även i lagen (1990:52, LVU) med särskilda bestämmelser om unga, samt i förordningar och föreskrifter. Socialstyrelsen är nationell tillsynsmyndighet medan länsstyrelserna ansvarar för den operativa tillsynen av kommunernas socialtjänst. Länsstyrelserna ansvarar även för tillståndsgivning och tillsyn över hem för vård och boende. Det är inte reglerat vilka krav som kan ställas på kvalitet och kompetens på ett hem för vård och boende. Länsstyrelserna gör bedömningar från fall till fall. Det finns ingen samlad förteckning över vilka hem för vård och boende och särskilda ungdomshem som finns i landet. Antal hem för vård och boende som drivs i privat regi har stadigt ökat. År 2001 beräknades 456 hem för vård och boende drivna av såväl enskilda och kommuner finnas. Enligt en enkätundersökning 2004 fanns 447 tillståndspliktiga hem medan antalet kommunala uppgick till cirka 60 stycken. Statens institutionsstyrelse drev vid samma tidpunkt 35 särskilda ungdomshem²⁸. Cirka 3 500 barn uppskattades den 1 november 2004 vara placerade i ett hem för vård och boende²⁹.

I 14 kapitlet 1 § SoL regleras anmälningsskyldigheten. Där anges att alla myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom har skyldighet att genast anmäla misstanke om att ett barn far illa till socialnämnden. Detsamma gäller myndigheter inom hälso- och sjukvården, rättspsykiatrisk verksamhet, polismyndigheten, kriminalvården och socialtjänsten som i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialtjänsten behöver ingripa till ett barns skydd. Skyldigheten att anmäla förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida. Det är sedan socialnämnden som bedömer och bestämmer om och på vilket sätt en misstanke skall utredas³⁰. Skyldigheten att

²⁷ Prop. 2000/01:80, Ny socialtjänstlag, s. 37

²⁸ SOU 2005:81, Källan till en chans, s. 228

²⁹ SOU 2005:81, s. 85

³⁰ JO:s beslut dnr 3700-2002

anmäla är absolut i den meningen att den inte får bli föremål för övervägande av den anmälningsskyldige³¹. För att förtydliga anmälningsskyldigheten infördes den 1 juli 2003 en hänvisning till socialtjänstlagens anmälningsplikt i de lagar som reglerar verksamheter som vänder sig till barn och unga. Bara en liten del av de barn och ungdomar som misstänks fara illa anmäls till socialtjänsten. Det saknas årlig nationell statistik över anmälningar och utredningar av barnavårdsärenden³².

Bestämmelserna för olika grupper exempelvis barn och unga och äldre människor finns 5 kap. SoL. I dess 1 § framgår att socialnämnden bl.a. skall verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskera att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialnämnden skall också enligt samma kapitel 1 a § i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

I den tidigare barnavårdslagen (1960:97, BvL) ställdes krav på att frivilliga insatser skulle ha provats innan tvångsinsatser fick tillgripas. Bestämmelsen ändrades genom en lagändring (1974:243) varvid det framgick att ”om förebyggande åtgärder bedömas vara ganglösa eller om sådana åtgärder vidtagits utan att medföra rättelse, skall den unge omhändertas för samhällsvård”.

Uppfattningen att frivilliga insatser i första hand bör användas gör sig alltjämt gällande. Frivilliga insatser anses mest framgångsrika och står i allt väsentligt för genomförda insatser. Även om det saknas övergripande statistik om den sociala barn- och ungdomsvården är det tydligt att insatser i öppenvården har ökat. Öppenvården kan inriktas mot individer eller grupper. Den innefattar stöd till föräldrar, kontaktperson eller kontaktfamiljer, familjebehandling – familjeterapi eller nätverksarbete. Insatserna är vanligast mellan 13-17 år. Under år 2004 gavs drygt 42 400 öppenvårdsinsatser till barn i åldern 0-18 år och 50 400 till barn i åldrarna 0-20 år. I statistiken ingår inte insatser utan beslut om bistånd, inte heller beslut om insatser till barn och unga med funktionshinder eller om barnet fått en eller flera insatser. Antalet öppenvårdsinsatser har ökat med 2 200 sedan 1999. Andelen flickor som får en insats har ökat mer än pojkar.

Samtidigt har institutionsvården och familjehemsvården ökat. Motsvarande siffra för heldygnsvård uppgick till knappt 14 500 barn. Enligt Socialstyrelsens statistik har andelen barn och unga med heldygnsvård ökat under perioden 1995-2004. Förändringen bedöms vara 17-22 procent beroende på hur man mäter andelen placerade barn. Pojkar och flickor placeras lika ofta och tonårsplaceringarna står för ökningen. Åldersgruppen 18-20 år står för den största ökningen.

³¹ JO: ämbetsberättelse 1995/96 s. 247

³² SOU 2005:81, s.181

Barn under 13 år var vanligtvis placerade i familjehem³³. Insatserna skall normalisera barnets livsvillkor och kompensera för tidigare brister så att barnet kan må bra och ha en positiv utveckling. Enligt 6 kap. 7 § SoL skall socialnämnden medverka till att barn som har placerats i familjehem får god vård och fostran samt verka för att de får lämplig utbildning.

Socialtjänsten har således det yttersta ansvaret för att barnet eller ungdomen tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det kan knappast ifrågasättas annat än att rätten till utbildning ingår i begreppet skälig levnadsnivå.

I Skolverkets rapport ”Mål för alla – perspektiv på nationella utbildningsmål för tidiga skolår” diskuteras hur barns kognitiva utveckling följs åt med den sociala fostransprocessen³⁴. Där talas om de kognitiva processerna och att dessa är beroende av barnets känslomässiga tillstånd, neurologiska processer, ärftlighet och mognadsnivå. Forskningen visar hur olika barn utvecklas olika och den sociala och fysiska miljön betydelse för hur barnet kan utveckla sin kognitiva förmåga³⁵.

För skolans del innebär detta möjligheter att påverka processen i ena eller andra riktningen. Skolan och socialtjänsten uppträder ofta på samma arena när ett barn eller en ungdom uppvisar problem. Detta är enligt min mening ett tillräckligt skäl för skolan och socialtjänsten - att utifrån sina respektive ansvarsområden - samordna sina insatser och gemensamt försöka hitta framkomliga strategier på problemet.

7. Fallstudier från tillsynsperspektiv

7.1. Allmänt om fallstudien

Historiskt sett har ”fall” länge använts inom juridiken. I sådana fallstudier analyseras tillämpningen av en eller flera bestämmelser. Uppsatsens tillsynsbeslut är inte fall i denna bemärkelse utan bildar underlag för en samhällsvetenskaplig fallstudie.

Fallstudien är av tradition en omtvistad forskningsmetod. Den förväxlas ofta med andra typer av fallstudier som etnografiska studier, deltagande observationer eller fallstudier inom psykologin. Fallstudiens vetenskaplighet ifrågasätts med argument som att metoden inte är tillräckligt objektiv och stringent och att det därför inte är möjligt att generalisera resultaten. Det finns tendenser att reducera metoden till en taktik för datainsamling eller som delmoment i annan forskning. Sammantaget skulle enligt dessa invändningar metoden inte ha tillträde till det vetenskapliga rummet. Detta till trots används fallstudien alltmer inom samhällsvetenskapens traditionella

³³ SOU 2005:81, s 80 f.

³⁴ Skolverkets rapport : Mål för alla, perspektiv på nationella utbildningsmål i tidiga skolår (2007)

discipliner som psykologi och sociologi men även inom mer praxisinriktade områden som offentlig förvaltning, socialt arbete och utbildningsvetenskap³⁶.

Vanligtvis definieras fallstudien genom att återge fallstudiens tema eller fokus såsom i Schramm, W (1971) "Notes on case studies of instructional media projects":

"Fallstudiens väsen, den centrala tendensen i alla typer av fallstudier, är att den försöker belysa ett beslut eller en uppsättning beslut: varför de fattades, hur de genomfördes och vilka resultaten blev."

Andra tema eller fokus för fallstudien är individer, processer, organisationer och institutioner.

Ett annat sätt att definiera fallstudien är att utgå från vad fallstudien omfattar. Det innebär en definition av teknisk karaktär enligt följande:

*"En fallstudie utgör en empirisk undersökning som studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext och att detta sker framförallt då gränserna mellan företeelsen och kontexten är oklar"*³⁷.

Denna definition upplyser om ett av fallstudiens viktiga kännetecken nämligen att metoden hämtar sitt empiriska underlag från verkliga livet. Att kunna använda underlag som dokument, artefakter, intervjuer eller observationer är en metodens styrkor. Definitionen talar vidare om att metoden strävar efter att belysa helt eller delvis okända fenomen i en specifik social process som ingår i en kontext med oklara gränser och sammanvävda förhållanden. På grund av sin komplexitet kan det vara svårt att särskilja eller avgränsa fenomen och dragen eller att uttrycka dem i precisa ekvationer³⁸. Fallstudiens styrka är att forskaren kan studera de kontextuella förhållandena som bedöms relevanta för frågan. Eftersom metoden strävar efter att ta vara på och söka förståelse för denna komplexitet lämpar den sig för forskning som ställer frågor om *hur* eller *varför*.

En kontext har i regel flera intressanta variabler. Fallstudien drar nytta av detta och använder sig av flera källor till empiriska belägg och den föregående utvecklingen av teoretiska hypoteser vid insamling och analys av data. Fallstudien är mot denna bakgrund en fullständig och uttömmande samhällsvetenskaplig forskningsmetod som vid designen av forskningen tar upp minst fyra problem nämligen: vilka frågor som skall studeras, vilka data som är relevanta, vilka data som skall samlas in och hur resultaten skall analyseras³⁹. För att kunna bedöma kvaliteten på en forskningsdesign tillämpas de logiska begreppen trovärdighet, tillförlitlighet, möjlighet att belägga

³⁵ Skolverkets rapport, Siv Fischbein: Den kognitiva förmågan varierar och olika barn utvecklas olika s. 8 -12

³⁶ Yin, Robert K. Fallstudier: design och genomförande, s. 20 f.

³⁷ Yin, Robert K, a.a s. 31

³⁸ Gustavsson, B.: Kunskapsskapande metoder s. 117

³⁹ Yin, R: a.a. s. 39

resultat och slutsatser samt pålitlighet när det gäller data. Begreppen äger samma giltighet avseende fallstudien som i annan samhällsvetenskaplig forskning⁴⁰.

Eftersom procedurerna inte är strikt schematiska ställer fallstudien prov på forskarens acceptans för mångtydighet och tolerans för oklarhet. Forskaren måste ha en klar bild av frågeställningarna som studeras för att få den relevanta informationen.

Traditionellt sett delas urvalsfrågan in i sannolikhetsurval och icke sannolikhetsurval. I fallstudier är den senare kategorin dominerande. Det är antingen frågan om ett målinriktat eller ändamålsenligt urval för att få ökade kunskaper och insikter om ett skeende. Forskaren strävar inte efter allmän kunskap utan vill tvärtom få tillgång till expertkunskap om den speciella urvalsfrågan. Utifrån ändamålet väljs kriterier som antas ha betydelse för frågan. Några typer av kriterieurval är heltäckande urval, kvoturval, nätverksurval eller typfallsurval. Även målinriktade urval delas in i olika kategorier⁴¹.

Resultaten av en fallstudie kan presenteras på olika sätt. Forskaren kan nöja sig med att informera och förklara resultatet eller försöker att bidra med slutsatser. Det är i sådana fall frågan om analytisk generalisering d.v.s. generalisering från studien till teorin. Analytisk generalisering förekommer oberoende av om studien tagit sikte på ett eller flera fall. Mestadels är det frågan om breda eller vida generaliseringar.

7.2. Skolverkets tillsyn

Underlaget till fallstudien utgörs av ett urval av Skolverkets tillsynsbeslut. Det finns därför skäl att redovisa något om denna myndighets uppgifter. Skolverket är central tillsynsmyndighet som har regeringens uppdrag att se till att skolhuvudmän såväl offentliga som fristående fullföljer sina utbildningsuppdrag. Det för med sig att Skolverket bevakar förhållandena från förskolan till den kommunala vuxenutbildningen. I denna egenskap är en av Skolverkets uppgifter att utöva tillsyn över att skolhuvudmän följer skolförfattningarna. Andra viktiga uppgifter är att utfärda styrdokument, följa upp och utvärdera utbildningsförhållanden samt att pröva ansökningar om att starta en fristående skola.

Tillsyn bedrivs i allt väsentligt genom utbildningsinspektion och utredningar av anmälningar från enskilda. Det finns ingen entydig definition på tillsyn. I en statlig utredning⁴² fastslogs att en nödvändig faktor var kontroll av lagar och förordningar. Emellertid anges inte alltid uttryckligen i författningar vad som skall tillses. Det försvårar tillsynsmyndighetens uppdrag samtidigt som det

⁴⁰ Yin, R: a.a. s. 54

⁴¹ Merriam, Sahran B, Fallstudien som forskningsmetod, s. 62.

⁴² För mer information om begreppet tillsyn hänvisas till tillsynsutredningens slutbetänkande SOU 2004:100: Tillsyn - Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn.

medger en frihet att utforma tillsynen. I nämnd utredning betonas också tillsynsmyndighetens främjande uppgift genom att verka för att den myndighet som tillses får ett bättre kunskapsläge. I slutändan går tillsyn ut på att förbättra villkoren för den enskilde medborgaren som är beroende av myndighetens tjänster.

Utbildningsinspektionen är tillsyn och kvalitetsgranskning på generell nivå av alla skolor i en kommun. Samtidigt granskas de i kommunen ansvariga skolhuvudmännens åtaganden av utbildningsuppdraget.

Antal anmälningar har länge uppgått till cirka 1 000 per år. Trenden de senaste åren är att antalet anmälningar ökar. Det kan finnas flera förklaringar till detta. Klart är att skolfrågor berör de flesta, bevakas energiskt av media och väcker mångas intresse.

I ett anmälningsärende står det enskilda barnets eller elevens rätt i förgrunden. Härvidlag är det primärt en rättslig prövning av de omständigheter som anmälaren påstår vara för handen. En anmälan kan röra vitt skilda områden exempelvis brist på förskoleplats, stora barngrupper, skolskjuts, modersmålsundervisning, brist på stöd, kränkande behandling, betygsfrågor eller som i denna framställning att en elev inte får utbildning. Många ärenden avslutas på ett inledande stadium. Då görs bedömningen att omständigheterna inte strider mot författningarna eller faller utanför Skolverkets ansvarsområde. Ärendet kan också överlämnas till huvudmannen för åtgärder eller avslutas på annan grund. I övriga fall och om bristerna bedöms allvarliga inleder Skolverket en tillsynsutredning. Det är en juridisk prövning som tar sin utgångspunkt i en eller flera rättsfrågor under vilken de faktiska förhållandena prövas. Dessa fall blir med andra ord föremål för en s.k. sakprövning. Utredningen är omfattande och det är inte ovanligt att det tar mer än sex månader att utreda de påstådda bristerna. Därefter sammanfattas utredningsmaterialet i ett tillsynsbeslut och finns olagligheter tilldelar Skolverket skolhuvudmannen kritik för detta. Förfarandet kan liknas med handläggningen i domstol med skillnaden att i förvaltningsdomstol regleras handläggningen av förvaltningsprocesslagen och i allmän domstol av rättegångsbalken. En annan viktig skillnad är att anmälaren inte har partsställning. Skolverkets beslut kan inte överklagas men bli föremål för omprövning enligt gängse förvaltningsrättsliga principer.

För egen del har jag i flera år handlagt anmälningsärenden vid sidan om andra uppdrag i mitt arbete på Skolverket. Jag har ett särskilt ansvar för socialtjänstfrågor. Skälet är min bakgrund som socionom inom barnpsykiatri. Där var skolfrågor ofta en del av barnets problem i de för övrigt omfattande utredningarna om befarade missförhållanden. När jag sedermera som jurist gjorde tingsmeritering på länsrätt och arbetade på kammarrätt ansvarade jag för beredningen av mål av samma karaktär.

Anmälningar med komplex social problematik eller där det framkommer att socialtjänsten är viktig aktör hamnar ofta på mitt bord. Därmed inte sagt att jag ansvarar för alla dessa ärenden. Fördelningen av anmälningar styrs förutom av specialkunskaper också av andra överväganden.

7.3. Urvalsförfarandet

Fallstudien syftar till att belysa frågorna om utbildning har getts och hur skolan och socialtjänsten förhållit sig till problemet. Tillsynsbesluten som används i studien är dokument framtagna för ett annat ändamål. De innehåller dock den grundläggande informationen för att beskriva och ge tänkbara förklaringar på det i uppsatsen formulerade problemet.

Vid urvalet har tre kriterier bestämts vilka antas korrelera mot problemformuleringen. Det övergripande kriteriet är rättsfrågan *rätten till utbildning*. Med undantag av ett har i samtliga beslut denna rättsfråga prövats utifrån kraven i 3 kap. 1 § SL. Jag återkommer till undantaget i den avslutande delen av detta avsnitt. Rättsfrågan har underkastats en prövning enligt gängse juridiska principer med utgångspunkt från Skolverkets tolkning och praxis om skolhuvudmannen levt upp till kraven i bestämmelsen. Det viktigaste kriteriet vid tillämpningen av bestämmelsen är att bedöma skolans aktivitet. Bedömningen är alltså inriktad på att värdera om skolan har vidtagit olika åtgärder i syfte att tillhandahålla utbildning för eleven. Enkelt uttryckt måste en skola för att leva upp till författningarnas krav i 3 kap. 1 § SL på ett aktivt sätt söka olika lösningar för att eleven skall få utbildning.

Det andra kriteriet handlar om barn och ungdomar med *komplexa och långvariga sociala eller psykologiska problem*. Bedömningen i detta avseende har tagit sin utgångspunkt i mina sakkunskaper från barnpsykiatri och annat socialt arbete. I anmälningarnas utredningsmaterial framkommer ofta ett rikligt med uppgifter om barnens svårigheter och inte sällan omnämns diagnoser och behov av experthjälp från exempelvis barnpsykiatri eller barnhabiliteringen. Dessutom har barnen och ungdomarna i regel varit föremål för flera psykologiska och specialpedagogiska utredningar. Det handlar om en samlad bedömning av barnens problembilder och eventuella symptom. Däremot har det inte varit intressant att belysa problemens etiologi eftersom fokus i uppsatsen ligger på hur problemen hanterats och inte dess eventuella orsaker.

Tillsynsbesluten har även information om *relationen mellan skolan och socialtjänsten*. Av dessa har fall med *socialtjänsten* som aktiv aktör valts. Detta utgör det tredje kriteriet i urvalet. Det är väsentligt att framhålla att socialtjänstens agerande faller utanför ramen för Skolverkets prövning. Det är andra tillsynsmyndigheter som har till uppdrag att granska socialtjänstens agerande. Dock framgår socialtjänstens insatser och arbete av besluten och utredningsmaterialet. Vidare måste framhållas att frågan om relationen och eventuellt samarbete eller samverkan mellan aktörerna inte explicit

har ställts i utredningen. Bedömningen har gjorts utifrån det material som framkommit i utredningen. I detta har skolhuvudmannen hänvisat till att socialtjänsten är inkopplad på elevens svårigheter och att detta förhållande på ett eller annat påverkat skolgångens genomförande.

Uppsatsen har även intresse av att lyfta frågan om rättighetslagstiftningens betydelse i sammanhanget. Härvidlag ger tillsynsbesluten föga ledning. Men motsatsvis finns skäl att tro att om skolhuvudmännen haft tillräcklig god kunskap om rättighetslagstiftningens innebörd hade processerna inte tagit den riktning som fallen illustrerar.

Fallstudien inleds med ett beslut som på en punkt avviker från övriga. I detta har rättsfrågan rätten till utbildning inte varit föremål för Skolverkets sakprövning (jfr. Skolverkets beslut dnr 2004:2991 och Kammarrättens i Göteborg dom målnr 70-05). När anmälan utreddes prövades i annan ordning två andra för eleven viktiga frågor. Kammarrätten prövade elevens rätt till annat bistånd i form av miljöanpassad skolgång utanför hans skola. Parallellt löpte ett överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd om skolhuvudmannens beslut om att placera eleven i en särskild undervisningsgrupp. Mot denna bakgrund kunde frågan om rätten till utbildning inte prövas även om eleven inte haft skolgång under lång tid. Materiellt sätt finns således i detta beslut samma förhållanden som i de övriga besluten. Skolverket prövade frågan om skolplaceringen var i enlighet med aktuell bestämmelse i skollagen. Beslutet ingår i fallstudien eftersom det på ett unikt sätt belyser kopplingen mellan skolans och socialtjänstens ansvar i ett fall som rör en elev med uttalade psykosociala problem och hur skolfrågan föll mellan aktörernas ansvarsområden.

Urvalet har gjorts av anmälningar som kommit in till Skolverket perioden den 1 januari 2004 till och med den 31 december 2005. Samtliga beslut är hämtade från mitt eget material. Fallstudien omfattar anmälda brister i grundskolan som har varit föremål för en sakprövning i enlighet med de juridiska principer som ovan har redogjorts för.

Det totala antalet anmälningar för perioden uppgick till 1 889 av vilka 1 165 avsåg grundskolan. Övriga avsåg således andra skolformer såsom förskola, skolbarnsomsorg eller gymnasieskola. Av grundskoleärenden hade 467 varit föremål för en sakprövning av en eller flera rättsfrågor. Övriga hade alltså avslutas på ett inledande stadium. För egen del ansvarade jag den aktuella perioden för 40 beslut i grundskolan varav 21 prövades i sak. De redovisade kriterierna återfanns i fem av dessa 21 beslut. Samtliga fem beslut har tagits med och redovisas i fallstudien. Därutöver har även ovan nämnda tillsynsbeslut - som avviker avseende rättsfrågan - tagits med i fallstudien. Fallstudien omfattar därför totalt sex tillsynsbeslut. Tanken har varit att beskriva den strukturella processen mellan skola och socialtjänst och att ju fler fall som återges desto fler disparata situationer illustrerar problemet. Fallstudien rör sammantaget det sociala arbetet från det att ett

barns förhållande anmäls till socialtjänsten och insatser planeras eller pågår fram till dess att det bedöms nödvändigt med ett omhändertagande med stöd av LVU.

I fallstudien redovisas besluten var för sig. Inledningsvis sammanfattas i korthet de relevanta sakliga omständigheterna. Det är en komprimerad återgivning eftersom besluten i sin helhet är omfattande med text som uppgår till ett flertal sidor. Därefter analyseras besluten i ett gemensamt sammanhang utifrån de bestämda kriterierna d.v.s. rättsfrågan och om och i så fall hur skolan och socialtjänsten förhållit sig till barnets svårigheter. Slutligen lämnas tänkbara förklaringar om processen utan ambition på långtgående generaliseringar. Sådana skulle kräva ett mer omfattande material kompletterande med specifika frågor till de berörda aktörerna. Avsikten med fallstudien har varit att på ett deskriptivt sätt bidra med nya infallsvinklar på problemet. Ett annat mål är att en genomlysning av kontexten kan bidra till att öka förståelsen för problemet.

7.4. Tillsynsbeslut

*Rätt till bistånd för internatkostnader och skolplacering*⁴³

Fallet rör pojken A som har diagnosen ADHD och som vid tiden för prövningen skulle gå i årskurs sex. A var hemma och utan skolgång eftersom modern inte ville att sonen skulle gå i den grundskola som kommunen placerat honom i. Han var inte i skolan på hela vårterminen 2005. Läkare och psykolog hade bedömt att H var i behov av en miljöterapeutisk skolform.

Kommunen hade beviljat annat bistånd för internatvistelsen på ett behandlingshem höstterminen 2003 - höstterminen 2004 men avslag den förnyade ansökan med motiveringen att pojkens stödbehov i skolan numera kunde tillgodoses. Han hade placerats i en s.k. särskild undervisningsgrupp i sin hemkommun. Ett sådant beslut kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Efter att länsrätten avslagit överklagandet om bistånd ändrade kammarrätten beslutet. Skälet var att kammarrätten bedömde att det klarlagt att A hade fått sina behov särskilda behov tillgodosedda på skolveckohemmet främst beroende på att det där fanns tillgång till en kombination av sociala anpassningsåtgärder/miljöterapeutisk behandling och skolgång. Kammarrätten bedömde att kommunen inte hade visat hur H:s behov i detta avseende skulle kunna tillgodoses i den särskilda undervisningsgruppen.

Fallet visar att pojkens stödbehov faller både inom socialtjänstens och skolans ansvarsområden. En pojke med uttalade beteendeproblem som i många år inte hade haft fungerande skolgång inom ramen för den ordinarie skolverksamheten. Hans möjligheter att tillgodogöra sig utbildning

⁴³ Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2004:2992 och Kammarrättens i Göteborg dom 70-05

var starkt begränsade på grund av funktionshindret. Trots detta avbryts en fungerande skolgång på ett kombinerat behandlings- och skolhem. Under tiden som processen pågick var H utan skolgång i en termin. Det intressanta i sammanhanget är att trots att pojken hade mångåriga problem bedömdes socialtjänsten och skolan att skolgång utan behandling var en framkomlig väg. Skolverket prövade frågan om skolplacering eftersom placering i särskild undervisningsgrupp och rätten till bistånd prövades i andra ordningar. Skolverket framhöll vikten av att kommunen gör helhetsbedömning av elevens förhållanden och hans behov av kombinerade insatser.

Alternativ skolplacering en fråga även om skälig levnadsnivå⁴⁴

Eleven B gick vid tiden för anmälan i årskurs 8. Han hade flera år uppvisat ett utagerande och destruktivt beteende med följd av att skolan haft svårt att tillgodose skolgången. Det hade varit nödvändigt att tillkalla polis och personalen kände periodvis sig hotade. Barnpsykiatri och socialtjänsten var inkopplade på fallet. Modern önskade stöd i form av en kontaktfamilj men socialtjänsten hade lämnat avslag på hennes ansökan. Utredningen visade att kommunen i flera år aktivt försökt ge B en skolgång och provat olika utbildningsformer.

Kommunen hade provat olika lösningar på elevens skolgång med växlande framgång. Och fränsett vissa perioder våren 2005 hade elevens rätt till utbildning tillgodosetts. Samtidigt hade situationen pågått under lång tid och elevens beteende visade på ett omfattande stödbehov som föll inom skolans och socialtjänstens ansvarsområden. Det var angeläget att försöka hitta alternativa skolplaceringar. Det fanns fog för tanken att elevens under tiden inte hade tillförsäkrats en skälig levnadsnivå. Kommunen bedömdes ha saknat övergripande rutiner för att hantera elevvårdsärenden som tillika faller inom ramen för socialtjänstens ansvarsområde.

Anmälan till socialtjänsten och komplicerade stödbehov⁴⁵

Fallet rör pojken C i årskurs åtta som hade svårigheter i det sociala samspelet med uttalade kamratproblem som följd. Två kommuner var inblandade eftersom C hade tagits emot av en annan kommuns grundskola (4. kap. 8 § SL). Situationen komplicerades av att han haft svårt att nå kunskapsmålen och samarbetet mellan skola och hem hade varit ansträngt. Det förekom uppgifter om att C känt sig utsatt för kränkande behandling. Rektorn anmälde i slutet av november 2003 hans förhållanden till socialtjänsten. Därefter var C utan utbildning fram till den 1 mars 2004. Anledningen var att socialtjänsten rekommenderat skolan att "ligga lågt" med skolplaneringen medan socialtjänsten undersökte en lämplig lösning för C. Den 1 mars 2004 placerades han i en särskild undervisningsgrupp.

⁴⁴ Skolverkets tillsynsbeslut dnr. 2005:2673

⁴⁵ Skolverkets tillsynsbeslut dnr. 2004:535

Fallet visar på svårigheter att hantera elever med komplexa problem som faller inom socialtjänstens och skolans ansvarsområden. En utredning av socialtjänsten sätter inte skollagens bestämmelser ur spel. Genom att inte tillgodose skolgången med motiveringen att socialtjänsten utreder förhållandena åsidosätts inte bara skolplikten utan även pojkens rätt till skälig levnadsnivå. Kommunen fick kritik för sitt agerande att inte tillgodose pojkens rätt till skolgång.

Väntan på plats på ett behandlingshem och skolgång⁴⁶

Samma problem uppkommer i ett fall som rör en flicka D som läsåret 2003/04 gick i årskurs sju. L hade varit borta från skolan större delen av läsåret. Hon hade redan i tidiga skolår känt sig utfrusen och mobbad i skolan. Hon började skolka och kom ofta för sent. Skolan bedömde att hennes problem berodde på hemförhållandena. D:s frånvaro tilltog eftersom hon inte vågade vistas utanför hemmet. När skolan inte kunde lösa situationen kopplades barnpsykiatri och socialtjänsten in. Under tiden förekom ingen skolgång. D var i princip bort efter sportlovet vårterminen 2004. Efter några månaders vistelse på ett behandlingshem hösten 2004 bedömdes hon ha ett psykiskt funktionshinder och behov av fortsatt vård.

Även i detta fall visar att elevens frånvaro är en fråga för såväl socialtjänstens som skolan att lösa. Flickan hade behov av behandling och i avvaktan på detta ställdes skolgången in. Att socialtjänsten söker ett behandlingshem fråntar inte kommunen att under tiden ordna skolgång på de sätt som skolförfattningarna anvisar. Sociala och personliga svårigheter och eventuella funktionshinder kan begränsa en elevs möjlighet att följa undervisningen. Dock utgör inte sådana förhållanden grund för att inte anordna undervisning. Kommunen fick kritik för sitt agerande att inte tillgodose flickans rätt till utbildning.

Sociala öppenvårdsinsatser och skolgång⁴⁷

Pojken E gick vid tiden för anmälan i årskurs nio. Han hade kamratproblem och blev enligt modern ofta en syndabock och kände sig orättvist behandlad av lärarna. Han besvärades av illamående eftersom han inte trivdes i skolan och hade hög frånvaro. Enligt skolan hade E problem med sitt beteende och uppträdde olämpligt och aggressivt samt hade uttalat hot mot rektorn. Rektorn föreslog undervisning i särskild undervisningsgrupp vilket familjen avböjde. Däremot ville familjen ha stödjande insatser av socialtjänsten. E fick besked om att han inte fick gå i skolan så länge som den sociala utredningen pågick. Efter vecka 43 läsåret 2003/04 hade han ingen skolgång eftersom en öppenvårdsinsats påbörjades.

Eleven uppvisade beteendeproblem med följd att socialtjänsten kopplades in. Därefter fick eleven ingen skolgång på resten av terminen med hänvisning till det sociala arbetet. Pågående

⁴⁶ Skolverkets tillsynsbeslut dnr. 2004:2130

⁴⁷ Skolverkets tillsynsbeslut dnr. 2004:1236

sociala insatser fråntar inte kommunen ansvaret att ordna skolgång. En elevs hälsotillstånd kan utgöra hinder för honom eller henne att gå i skolan. Det är vårdnadshavarna som gör en sådan bedömning och även bedömer om det finns anledning att söka läkarvård för sitt barn. Skolverket bedömde att det fanns grund för kritik.

*Omhändertagande enligt LVU och skolgång*⁴⁸

Två elever F och G omhändertogs omedelbart med stöd av lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i augusti 2005. De placerades i ett familjehem i en annan kommun. Direkt efter omhändertagandet meddelade socialtjänsten att det i den akuta situationen inte var aktuellt med skolgång. Skolan visste därefter inte var F och G befann sig eftersom socialtjänsten med hänvisning till sekretess inte ville lämna upplysningar om detta. Under större delen av hösten 2005 var F och G utan skolgång. Rektorn gjorde flera försök att få till stånd utbildning men utan framgång.

Ett omhändertagande är en högst ingripande åtgärd men utgör inte ett giltigt skäl för att åsidosätta skolplikten och rätten till utbildning. Att därutöver förvägras skolgång måste anses som ytterligare belastande. Om en omhändertagen elev bedöms ha svårt att fullgöra sin skolplikt av hälsoskäl bör läkare bedöma detta. Skolgången fyller en normaliserande funktion för den unge. Socialtjänsten och skolan bör därför gemensamt skyndsamt lösa skolfrågan även vid ett omhändertagande. Kommunen fick kritik för att inte ha tillhandahållit utbildning för de omhändertagna eleverna.

8. Slutsatser

Rätten till utbildning är en av de mänskliga fri- och rättigheterna. Detta fastslogs redan i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna år 1948 för att följas av andra konventioner däribland barnkonventionen. Rätten till utbildning är nära förknippad med möjligheten att få stödinsatser i skolan. Den kognitiva utvecklingen och den sociala utvecklingen följer varandra. Skolan har därför stora möjligheter att påverka processen i en gynnsam riktning. Syftet med stödinsatserna är att alla skall ges rimlig chans att nå målen för utbildningen. Lagstiftningen har ytterligare skärpts genom förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling införts även på skolans område. Den nationella lagstiftningen hävdar skolplikten för alla barn och ungdomar mellan sju och 16 år. Det är kommunen som skall tillgodose behovet för alla i kommunen bosatta barn. Visserligen kan andra skolhuvudmän efter sedvanlig tillståndsprovning överta ansvaret för skolgången men i slutändan är kommunen ytterst ansvarig.

⁴⁸Skolverkets tillsynsbeslut dnr. 2005:3172

Rätten till utbildning kan inte utkrävas genom domstolsprövning. Detsamma gäller rätten till annat bistånd inom socialtjänsten. Rättighetslagstiftning ställer därför extraordinära krav på de verksamheter som tillämpar bestämmelserna. Det gäller såväl formellt som materiellt. Och de viktigaste besluten som rör barn barns livsvillkor och rättigheter fattas på lokal nivå.

Basverksamheterna lämnas med ett stort ansvar. Det kan vara svårt att ha den nödvändiga juridiska kompetensen. Det faller på tillsynsmyndigheten att styra rättsutvecklingen. Denna tjänar som utfyllnad av lagstiftningen och är ett viktigt kontrollorgan.

Genom barnkonventionen infördes begreppet barnets bästa. Det är inget nytt begrepp. Det tar sikte på presumtioner om vad ett beslut kan få för konsekvenser för just det speciella barnet. Barnkonsekvensanalyser skall göras i alla beslut som rör åtgärder i förhållande till barn och ungdomar. Hur barnet påverkas av beslutet skall beaktas, utredas och redovisas. Genom att ett barnperspektiv anläggs förutsätts i beslutsfattandet nödvändig kunskap om barns och ungdomars utveckling.

Andelen utsatta barn och ungdomar ökar. De signalerar psykisk ohälsa eller sociala problem. Behovet av psykiatrisk vård har ökat liksom sociala öppenvårdsinsatser. Socialtjänsten har befogenheter som kan få vittgående konsekvenser för barnet och vårdnadshavarna. Skolförfattningarna anvisar uppdraget att främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor medan socialtjänstlagen anvisar skydd och stöd åt barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Elevvårdens utgångspunkt är att stödja elevens skolgång kunskapsmässigt eller socialt, skolhälsovårdens uppdrag är huvudsakligen medicinskt och att arbeta med skolrelaterade problem. Parallellt verkar socialtjänsten för barnets eller ungdomens utveckling. Ett och samma problem faller därför ofta och samtidigt inom båda myndigheternas ansvarsområden.

Det kan väl knappast ifrågasättas att skolgång och utbildning är förhållanden som ingår i begreppet skälig levnadsnivå. Skolan är för barn och ungdomar att jämställa med vuxnas arbetsplats. I skolan finns tidigt goda möjligheter att upptäcka barn som har det svårt eller som signalerar problem. Det gäller oavsett problemens karaktär och orsak. Så länge problemen är renodlade och kan lösas med specialpedagogiska insatser eller vård och behandling kan problemen åtgärdas skyndsamt. Därigenom undviker dessa barn att marginaliseras i skolhänseende. Sammansatta problem som inbördes återverkar på varandra förutsätter en annan hantering. De ställer krav på stödinsatser som behöver ges i ett sammanhang för att vara framgångsrika.

Skolan och socialtjänsten har olika huvuduppdrag. Samtidigt är barns och ungdomars utveckling en angelägenhet för båda myndigheterna; om än utifrån olika huvuduppdrag och perspektiv. Det

uppkommer en *gemensam härnad* där barns och ungdomars psykologiska och sociala problem blir föremål för båda myndigheternas utredningar och insatser. Det öppnas för övervägandena om vad det är för slags problem och vilken myndighet som ansvarar för vad. *Definitionsfrågan* är central eftersom svaret direkt responderar med för uppgiften ansvarig myndighet. Det kan vara en av flera anledningar till benägenheten att söka medicinska svar på problem av mer mellanmännisklig karaktär.

Gränsen för var myndigheternas ansvarsområden börjar och slutar är långt ifrån koncis och skarp. Detta komplicerar den lika viktiga *ansvarsfrågan*. Otydliga ansvarsområden återverkar negativt på såväl skolans som socialtjänstens möjlighet att fullgöra sina huvuduppdrag. Samtidigt kan gränsfrågor avleda intresset från det konkreta arbetet. Om processen drar ut på tiden kan resultatet bli att ingen av myndigheterna agerar utifrån sitt uppdrag eller att en myndighet självmant eller på rekommendation av den andre intar en passiv hållning. Under tiden äventyras barnets eller ungdomens rätt till utbildning.

Fallstudierna illustrerar några problem. Det finns barn som i långa perioder varit utan skolgång. Lagstiftningen anvisar särskild undervisning som ett sätt att lösa problemet. Många kommuner har bedömt att psykologiska och sociala problem innefattats i rekvisitet liknande skäl. Fallen visar på brister i *utredningen* om vad problemet egentligen handlar om. Är det barnets psykiska tillstånd, familjesituation eller skolan? Svaren söks i olika kontexter och inte sällan i uteslutande kategorier. Åtgärderna tenderar i dessa fall att bli verkningslösa. Det saknas en *helhetssyn* på barnets eller ungdomens situation och en förståelse och kunskap om att många problem ofta har sammansatt karaktär. För att kunna fullgöra sitt uppdrag i förhållande till utsatta barn och ungdomar är skolan beroende av insatser från andra håll. Det behövs därför ett *övergripande system* med expertkunskap eller tillgång till sådan.

Det handlar inte om att skolan och socialtjänsten skall ta över varandras ansvarsområden utan om insikt om att vissa frågor faller på bådass lott att hantera. Först då finns förutsättningar att utveckla arbetssätt och metoder som verkar i samma riktning med barnkonsekvensanalyser som synliggör beslutens effekter.

Skollagen gäller även om sociala insatser planeras eller genomförs. Rätten till utbildning kvarstår således under socialtjänstens utredning och åtgärder. Lika lite som skolan kan ta över ansvaret för socialt arbete kan rätten till utbildning bli föremål för socialtjänstens överväganden. Det ligger i allra högsta grad även i socialtjänstens intresse att barnets eller ungdomens rätt till utbildning säkras. Bristfällig eller utebliven skolgång försvårar normaliseringsprocessen och begränsar barnets möjligheter att framöver leva ett självständigt liv och finna vägar att forma sitt liv.

9. Referensförteckning

Offentligt tryck

SOU 1997:116 : Barnets bästa i främsta rummet

SOU 2000:77: Omhändertagen: Samhällets ansvar för utsatta barn

SOU 2002:121: Skollag för kvalitet och likvärdighet

SOU 2005:81: Källan till en chans

SOU 2006:77: Ungdomar, stress och psykisk ohälsa

SOU 2006:100: Ambition och ansvar

Prop. 1996/97: 124: Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 1997/98:7: Vårdnad, boende och umgänge

Prop. 1989/90:107: Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter

Prop. 2000/01:80: Ny socialtjänstlag

Prop.2005/06:38: Trygghet, respekt och ansvar

Redovisning av uppdrag om en översyn av särskild undervisning på sjukhus (2005) med dnr U2004/5173/DK och U2005/7264/G), 2005

Litteratur

Barnombudsmannen. (1999) *Ett informationsmaterial om Barnkonventionen om barnets rättigheter*. Stockholm: Gothia.

Bramstång, G.. (1990) *Sociallagstiftningen: en kommentar till socialtjänstlagen, lagen om vård av unga samt lagen om vård av missbrukare*. Stockholm: Norstedt; (Lund: Studentlitteratur).

Denscombe, M. (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

Denscombe, M. (2004) *Forskningens grundregler, Samhällsforskarens handbok i tio punkter*. Lund: Studentlitteratur.

Djurstedt B. Och Kastan A. (1993) *Skollagen med kommentarer*. Göteborg: Gothia.

Fischbein, S. (2007) *Del I - Kognitiva/utvecklingspsykologiska perspektiv på barn i tidiga skolår*.

Skolverkets rapport: Mål för alla – perspektiv på nationella utbildningsmål i tidiga skolår.

Gustavsson, B. (red.) (2004) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.

- Gustafsson, J-E (2006) *Lika rättigheter, likvärdig utbildning*. Rädda Barnen.
- Hallerstedt, G. (red.) (2006) *Diagnosens makt: om kunskap, pengar och makt*, Göteborg: Daidalos.
- Hammarberg, T. (1998) *En skola för barnets bästa – vad barnkonventionen borde betyda för moderns utbildningspolitik*, Svenska Unescorådet skriftserie nr. 4.
- Hellners T. och Malmqvist, B. (1999) *Nya förvaltningslagen med kommentarer 5uppl.* Stockholm: Norstedt.
- Merriam, S. B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Hollander, A. (1995) *Rättighetslag i teori och praktik: en studie av lagstiftning inom social- och handikappområdet*. Uppsala: Iustus.
- Johansson, T. (2004) *Socialpsykologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Norström, C. och Thunved, A.(2007) *Nya sociallagarna med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2007* Stockholm: Norstedts juridik.
- Schiratzki, J. (2006) *Barnrättens grunder*. Lund: Studentlitteratur.
- Utbildningsväsendets författningsböcker UFB (2007) *Skolans författningar, ht 2006 och vt 2007*. Stockholm: Norstedt Juridik.
- Utbildningsväsendets författningsböcker UFB (2006) *Rättspraxis i skolan*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Utbildningsväsendets författningsböcker UFB (2006) *Övergripande bestämmelser*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Yin, R.K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber AB.
- Werkö, L. (2005) *Att inte må bra – är det sjukdom? Sjukvården vacklar vid den diffusa gränsen mellan hälsa och sjukdom*. Läkartidningen nr 35, volym 102.

Avgöranden

Kammarrättens i Göteborg dom mål.nr. 70-05

JO:s beslut dnr 3700-2002

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2004:535

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2004:1236

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 20042130

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2004:2992

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2005:2673

Skolverkets tillsynsbeslut dnr 2005:3172