



Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

Rapport

Nora kommun

KPMG AB

2018-11-29

Antal sidor 15



Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Om elevhälsan och dess uppgifter	5
4	Resultat av granskning – elevhälsa	6
4.1	Elevhälsans organisation	6
4.2	Resurser för elevhälsa	7
4.3	Tillgång till elevhälsa	7
4.4	Uppföljning	9
5	Om anmälan till samverkan med socialtjänsten	10
6	Resultat av granskningen - samverkan förskola, grundskola och socialtjänst	11
6.1	Riktlinjer och rutiner	11
6.2	Samsyn	12
6.3	Uppföljning	14
6.4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens elevhälsa och samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten kring barn som far illa eller är i riskzonen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Elevhälsan i Nora kommun är centralt organiserad och leds av en elevhälsochef. I verksamhetsplan för elevhälsan läsåret 2017/2018 framgår att elevhälsan i Nora kommun är "en stödverksamhet och tillika specialistfunktion till skolformerna förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola". Rektorerna har tillgång till elevhälsans olika insatser, men upplever inte att de fullt ut kan påverka hur elevhälsans personal använder sin tid.

Enligt elevhälsochef och elevhälsans personal fördelas resurserna, det vill säga tjänster inom elevhälsan, ut per enhet efter antal elever. I viss mån tas hänsyn till behov under läsårets gång genom samverkan mellan personal på olika enheter. Idag finns tillgång till elevhälsans alla professioner, dock inte i den omfattning som krävs. I organisationen finns ekonomiska resurser för specialpedagogisk kompetens motsvarande 4,75 tjänster. Av dessa är 1,75 tjänst vakanta. Rekrytering pågår. Elevhälsans verksamhet följs upp och redovisas i årsberättelsen.

Individ- och familjeomsorgen har ställt samman ett informationsblad om anmälnings-skyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL. I dokumentet ges information om hur en anmälan ska gå till, vad som händer efter anmälan, att det finns möjlighet till konsultation/rådfrågning och innebörden av konsultationsdokument/utlåtande. Förskolechefer, rektorer och förskolepersonal menar att det finns rutiner för orosanmälan och att både rutiner och anmälningsblankett finns tillgängliga på intranätet. Intervjuade tjänstepersoner från förskola och skola upplever att de gör orosanmälningar i enlighet med gällande rutiner och lagstiftning. Personal från socialtjänsten menar dock att anmälningar kan göras långt efter att oro uppstått och att anmälningar gärna kommer inför en helg eller lov. Tjänstepersoner från socialtjänsten menar att det finns tydliga rutiner som är väl förankrade i den egna organisationen. I intervjuer framgår att återkoppling till anmälare inte alltid har gjorts. Exempelen ovan visar på brister i samsyn. Socialtjänsten har vidtagit åtgärder. En informationsinsats gentemot alla förskole- och skolenheter är planerad och samverkansgrupp tillsatt. Kommunstyrelsen har inte gjort någon uppföljning av samverkan mellan aktörerna.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunens elevhälsa bedrivs i enlighet med gällande styrdokument, men att verksamheten bör följas upp inom ett par områden.

Vi bedömer vidare att det finns brister i samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten när det gäller anmälningar av barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att kommunstyrelsen

- ska tillse att personal agerar i enlighet med gällande lagstiftning och genast anmäler till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. (14 kap. 1 § SoL och 29 kap. 13 § 2 st. SkOLL)
- ska tillse att information lämnas till den som gjort orosanmälan om så begärs. (14 kap. 1 b § SoL)



Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

- bör följa upp vilka förutsättningar rektor har att i arbetet med elevers måluppfyllelse få stöd av en samlad elevhälsa och vid behov vidta åtgärder.
- bör följa upp att elevhälsan främst kan vara hälsofrämjande och förebyggande och vid behov vidta åtgärder.
- bör följa upp samverkan och samsyn mellan förskola, skola och socialtjänst i arbetet med barn och unga och vid behov vidta åtgärder.

2 Inledning

Vi har av Nora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens elevhälsa och samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten kring barn som far illa eller är i riskzonen.

Revisorerna bedömer att brister i elevhälsans organisation och förutsättningar riskerar att få negativa konsekvenser för elevernas måluppfyllelse, särskilt för elever med särskilda behov. Skollagen (2010:800) reglerar elevhälsan i utbildningssystemet. Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser, och ska främst verka förebyggande och hälsofrämjande. I utredningar om elever i behov av särskilt stöd ska samråd med elevhälsan ske om det inte är uppenbart onödigt. Kommunen, i egenskap av huvudman, måste skapa förutsättningar i termer av ekonomi, personal och organisation.

Den som arbetar i en myndighet som berör barn och unga eller i sitt yrke kommer i kontakt med barn eller unga ska genast anmäla till socialnämnden om han eller hon misstänker att ett barn eller ung person far illa eller riskerar att fara illa. Samma skyldighet gäller också den som arbetar inom privat verksamhet som berör barn och unga samt personal i vård och omsorg. Därför är det av största vikt att det finns fungerande samarbetsmönster bland aktörer som socialtjänst, skola, flyktingmottagning med flera, för att kommunens sociala insatser ska fungera.

Det är av stor betydelse att tidigt upptäcka barn i riskzonen. Socialtjänstlagen och skollagen är tydlig i att det finns en skyldighet att samverka kring frågor som rör barn i riskzonen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens elevhälsa bedrivs i enlighet med gällande styrdokument och om samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten när det gäller anmälningar av barn som far illa eller riskerar att fara illa sker i enlighet med görs i enlighet med gällande styrdokument.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur är elevhälsan organiserad och hur arbetar den?
- Hur fördelas resurserna för elevhälsans verksamhet?
- Finns det tillgång till medicinsk, psykologisk, psykosocial och specialpedagogisk insats?
- Följer nämnden upp elevhälsans verksamhet och att resurserna fördelas så att varje rektor och elev har tillgång till elevhälsa och dess olika kompetenser?
- Finns rutiner i förskolan och grundskolan för anmälan till socialtjänsten om barn som far illa eller riskerar att fara illa?
- Finns rutiner hos socialtjänsten för att ta emot anmälningar från förskolan/skolan?
- Är rutinerna kommunicerade och kända hos personalen?

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

- Finns det en samsyn mellan socialtjänsten och förskolan/skolan om den samverkan som ska ske om barn som far illa eller riskerar att fara illa?
- Sker uppföljning och utvärdering av samverkan?

Granskningen omfattar förskolan, grundskolan och socialtjänsten.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 25-28 §§ och 29 kap. 13 §,
- läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (SKOLFS 2010:37) 2.8
- socialtjänstlagen (2001:453) 14 kap. 1 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med bildningschef, socialchef, rektorer, förskolechefer, personal vid förskolor, elevhälsoschef, kurator, logoped, skolsköterska, biträdande enhetschef och socialsekreterare från socialtjänsten.

Rapporten är faktakontrollerad av bildningschef och socialchef.

3 Om elevhälsan och dess uppgifter

Om elevhälsa regleras i 2 kap. 25-28 §§ skollagen. Elevhälsa ska bland annat finnas för elever i grundskola och gymnasium och omfatta "medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser", vilket innebär "tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator" samt tillgång till specialpedagogisk kompetens. Elevhälsa syftar till att stödja elevernas måluppfyllelse och ska primärt vara "förebyggande och hälsofrämjande".

Under grundskoletiden ska eleverna erbjudas minst tre enskilda hälsobesök och under gymnasietiden ett hälsobesök, som ska innefatta "allmän hälsokontroll".

I de fall en elev befaras få svårigheter att nå kunskapskraven, trots att extra anpassningar har gjorts eller att man befarar att extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska rektor skyndsamt utreda om eleven är i behov av särskilt stöd. I denna utredning ska samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt".

Förutom av skollagen regleras den medicinska och psykologiska insatsen av annan lagstiftning såsom hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen och patientdata-

2018-11-29

lagen. Om sekretess regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Hälso- och sjukvårdssekretess gäller för skolläkare och skolsköterska, dock i regel inte för psykolog.¹

4 Resultat av granskning – elevhälsa

I Skolinspektionens regelbundna tillsyn januari-februari 2017 kunde på huvudmannanivå inga brister konstateras i förskoleklass eller grundskola.

Vid kommunstyrelsens barn- och ungdomsutskotts sammanträden den 28 augusti 2018 informerade bildningschefen om att "det pågår ett utvecklingsarbete inom elevhälsan med ett tydligt uppdrag att koppla elevhälsans verksamhet mot kärnverksamheten i förskolan och grundskolan."²

4.1 Elevhälsans organisation

Vårdgivaren är bland annat ansvarig för att "ledningen av hälso- och sjukvård är organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet". (28 § hälso- och sjukvårdslagen, 1982:763) Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ska vårdgivaren tillse att det finns en verksamhetschef som är ansvarig för elevhälsans hälso- och sjukvårdsverksamhet. I kommunfullmäktiges reglemente till kommunstyrelsen regleras inget om vårdgivaransvar.³ Vid kommunstyrelsens barn- och ungdomsutskotts sammanträde i april 2018 behandlades dock patientsäkerhetsberättelsen för 2017. Utskottet beslutade att föreslår kommunstyrelsen att fastställa densamma.⁴ Kommunstyrelsen beslutade att fastställa "patientsäkerhetsberättelsen för elevhälsans medicinska enhet 2017" vid sitt sammanträde i april 2018.⁵

Elevhälsan i Nora kommun är centralt organiserad och leds av en elevhälsochef. I verksamhetsplan för elevhälsan läsåret 2017/2018 framgår att elevhälsan i Nora kommun är "en stödverksamhet och tillika specialistfunktion till skolformerna förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola".

Rektorerna menar att de har tillgång till elevhälsans olika insatser, men upplever inte att de fullt ut kan påverka hur elevhälsans personal använder sin tid. De framför också att det blir svårt att arbeta effektivt när elevhälsoteamen inom samma rektorsområde är sammansatta av olika personer. Elevhälsans personal och logoped har lite olika syn på i hur hög grad som rektor leder och fördelar deras arbete, logoped i hög grad och skolsköterska i låg grad. Bildningschefen menar att ledningsgruppen under det senaste året har arbetat med att lyfta rektors ansvar för elevhälsan och för att arbetet i högre grad ska bedrivas förebyggande och hälsofrämjande. Fördelen med en centralt organiserad elevhälsa är att medarbetares specialistkompetenser kan komma alla elever i organisationen till del.

¹ Vägledning för elevhälsan, Socialstyrelsen-Skolverket 2014, sid. 72

² Barn- och ungdomsutskottets sammanträde 2018-08-28, Bu § 33

³ Reglemente och arbetsordning för kommunstyrelsen, Nora kommunfullmäktige 2014-12-10, rev. 2015-04-15

⁴ Barn- och ungdomsutskottets sammanträde 2018-04-10, Bu § 17

⁵ Kommunstyrelsen 2018-04-25, Ks § 63

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

I Nora kommun är också elevhälsan kopplad till förskolan, vilket bildningschefen tycker är en styrka. För förskolan finns ett elevhälsoteam som omfattar alla förskoleenheter och som träffas en gång i månaden.

4.2 Resurser för elevhälsa

I verksamhetsplanen för läsåret 2017/2018 framgår att organisationen har fjorton medarbetare.

Elevhälsans budget för 2018 omfattar 8,3 mnkr och merparten går till löner och personalomkostnader för skolhälsovård, skolpsykologverksamhet, kuratorsverksamhet och specialpedagoger. Kostnaderna för psykolog uppgår efter augusti månads utgång till 29 procent av budget; däremot ligger de övriga kostnaderna inom psykologiverksamheten på det tiodubbla mot budget. Totalt ligger verksamheten väl inom ram, vilket enligt elevhälsochef beror på att tjänster inte har kunnat tillsättas och på vakanser mellan avslut och tillsättning av tjänster.

Enligt elevhälsochef och elevhälsans personal fördelas resurserna, det vill säga tjänster inom elevhälsan, ut per enhet efter antal elever. I viss mån tas hänsyn till behov under läsårets gång genom samverkan mellan personal på olika enheter. Rektorer delar denna bild och menar att de själva inte är med och påverkar hur omfattande elevhälsan på deras respektive enhet ska vara.

I intervjuer ges ingen tydlig bild av om elevhälsans omfattning upplevs som tillräcklig för uppdraget. Överlag framkommer att det finns tillgång till elevhälsans professioner och att elevhälsan i alla fall till viss del är hälsofrämjande och förebyggande. Samtidigt framkommer att arbetet i högre grad skulle kunna ha ett förebyggande fokus och att elevhälsans personal i vissa fall arbetar åtgärdande just för att det saknas ordinarie resurser, till exempel speciallärare.

4.3 Tillgång till elevhälsa

Skolinspektionen genomför halvåret före en planerad regelbunden tillsyn en enkät bland elever, personal och vårdnadshavare om deras syn på skolan och dess verksamhet inom en rad områden. Ett sådant område är elevhälsan. I tabellerna nedan framgår svaren från elever och personal i Nora kommuns grundskola från enkäten våren 2016.

I Skolinspektionens enkäter inför regelbunden tillsyn gav eleverna i Nora kommuns kommunala skolor följande svar på hur de såg på elevhälsan.⁶ Den procentsats som anges i respektive kolumn visar på hur stor andel av eleverna som ansåg att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

⁶ Våren 2016 deltog 1 514 skolenheter i enkäten och totalt 60 439 elever i årskurs fem och nio samt årskurs två på gymnasiet besvarade enkäten. Svarefrekvensen för årskurs 5 var 71 % och för årskurs 9 (Karlsängskolan) 87 %

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

Elevhälsan	årskurs 5	årskurs 5	årskurs 9	årskurs 9
	Nora	enkätomg.	Nora	enkätomg.
Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever om hur vi har det i skolan och hemma. ⁷	55 %	69 %	41 %	52 %
Jag kan gå och prata med skol-syster eller kuratorn/skolpsyko-log om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt. ⁸	/	/	79 %	72 %

Svaren från eleverna i årskurs fem och årskurs nio i Nora kommun var mer negativa än genomsnittssvaren från enkätomgången när det gällde frågan om att elevhälsogruppen förhör sig om hur eleverna upplever sin skol- och livssituation. Mer än var tredje elev i årskurs nio tycker inte det. De allra flesta av eleverna i årskurs nio tycker att de kan prata med elevhälsans personal när de behöver det.

Nedan ser vi den pedagogiska personalens ställningstagande till påståenden om elevhälsan.

Elevhälsan	Pedagogisk personal ⁹	
	Nora	Enkätomg.
Elevhälsogruppen på den här skolan frågar eleverna om deras uppfattning om sin skol- och livssituation	57 %	75 %
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	80 %	83 %
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser.	70 %	76 %

I Nora kommun är personalens svar något mer negativa än snittet i enkätgenomgången. Närmare var femte lärare upplever inte att elevhälsogruppen frågar eleverna om deras skol- och livssituation och var fjärde vet inte om så görs. Drygt var femte lärare tycker inte att det finns beredskap "att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser". Rektorerna har inte analyserat uppgifterna, men framför att det hade behövt finnas elevhälsa mer närvarande på skolorna. Det har dock blivit bättre under det senaste året. Många "kuratorsuppdrag" hamnar hos lärare och skolsköterska. Intervjuad skolsköterska

⁷ Frågan till årskurs 9 var något annorlunda formulerad: Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever hur vi upplever vår skol- och livssituation.

⁸ Frågan ställs inte till årskurs 5.

⁹ Svarsfrekvensen i Nora kommun var 71 procent.

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

upplever dock inte att deras profession arbetar inom andra professioners områden, förutom när det uppstår vakanser.

Idag finns tillgång till elevhälsans alla professioner, dock inte i den omfattning som krävs. I organisationen finns ekonomiska resurser för specialpedagogisk kompetens motsvarande 4,75 tjänster. Av dessa är 1,75 tjänst vakanta. Tjänsterna har varit utannonserade, men inte kunnat besättas. Vid tiden för granskningen är tjänsterna utannonserade igen. Enligt elevhälsan fördelas befintlig resurs om så att alla enheter har tillgång till specialpedagogisk kompetens.

Skolläkarkompetensen köps in av privatpraktiserande läkare. Skolsköterskorna gör avrop efter behov.

Vilket redan har framgått ovan arbetar inte elevhälsan främst förebyggande och hälsofrämjande, även om inriktningen går åt det håller. Både intervjuade rektorer och representanter för elevhälsan menar att fokus under det senaste året har varit att arbeta mer i enlighet med lagens skrivning. Enligt rektorerna har bildningschefen och elevhälsochefen arbetat med att styra om elevhälsans arbete så att den arbetar i linje med skollagens mål. Detta har till exempel gjorts genom upprättande av elevhälsoplan. Elevhälsan och ledningsgruppen har inbokade träffar för samverkan som syftar till att stärka elevhälsans arbete i riktning mot mer främjande och förebyggande insatser.

Förskolechefer och personal vid förskola upplever att de kan få stöd från elevhälsans olika professioner vid behov. Det har också handlat om att få stöd i förebyggande och främjande syfte. I intervjuer framgår att tillgången till specialpedagogisk kompetens har blivit sämre och att behoven av stöd från psykolog är större än vad som finns tillgängligt.

4.4 Uppföljning

I verksamhetsplanen för 2017/2018 framgår hur elevhälsan kontinuerligt ska utvärderas. De ska ske genom:

- "Att indirekt mäta hur väl kärnverksamheten utvecklas i avseende trygghet, värdegrundsuppdrag, hälsoindikatorer och måluppfyllelse.
Metod: betygsstatistik, trygghetsenkät, "Liv hälsa ung", ELSA.
- Kontinuerliga utvärderingstillfällen med elevhälsa och kommunens ledningsgrupp för skola och förskola.
- Årsvis utvärdering av elevhälsans arbete på enskilda skol- och förskoleenheter
- Månadsvis mätning av nyckelindikatorer
- Elevhälsans självskattning"

Intervjuade tjänstepersoner inom skola och elevhälsa upplever inte att elevhälsan följs upp. Skolsköterskorna har på eget initiativ fått företräde inför kommunstyrelsen för att dryfta frågor som de ansett vara angelägna. Bildningschefen redovisar: "som ett resultat av föregående läsårs utvecklingsarbete kring elevhälsan har det i den nya verksamhetsplanen skrivits in nya riktlinjer för uppföljningsarbetet, vilket bl.a. lyfter fram vikten av att kärnverksamhetens synpunkter efterfrågas, vilket ska via nya utvärderingsåtgärder på enhets- och arbetslagsnivå. Detta arbete är planerat och ännu

2018-11-29

inte genomfört." Bildningschefen håller med om att uppföljningen har varit otillräcklig i bland annat det avseendet. Elevhälsans verksamhet följs upp och redovisas i årsberättelsen.¹⁰

5 Om anmälan till samverkan med socialtjänsten

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter och verksamma inom myndigheter vars verksamhet berör barn och unga "skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa". Till denna skyldighet hänvisar även skollagen, 29 kap. 13 § 2 st.

Skolverket skriver på sin hemsida beträffande vad personal inom förskola och skola bör tänka på före och efter en anmälan.¹¹ Utgångspunkt bör vara "att samverka med vårdnadshavare och så långt det är möjligt informera familjen om att en orosanmälan skrivs och varför. Rådgör alltid med skolledningen och elevhälsoteamet kring detta, eftersom de kan ha mer information om den enskilda eleven. I vissa situationer, till exempel vid oro för att en elev är utsatt för hot, våld, övergrepp eller vid misstanke om en hedersrelaterad kontext bör du konsultera socialtjänsten innan du kontaktar vårdnadshavarna."¹² För att underlätta kommunikationen mellan socialtjänsten och skolan får socialnämnden "informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta. (14 kap. 1 b § SoL)

I Socialstyrelsens skrift "Till dig som är skyldig att anmäla oro för barn" framgår att socialnämnden aktivt ska "verka för att samverka enligt 5 kap. 1 a § SoL kommer till stånd. Bestämmelsen innebär att socialnämnden har ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd. Samverkan ska ske både på individnivå och på övergripande nivåer."¹³ Enligt Socialstyrelsen allmänna råd (SOSFS 2014:6) framgår att socialnämndens samverkan med andra huvudmän "under utredningen bör syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets situation, dels samordna eventuella insatser.

Enligt socialtjänstlagen är myndigheten, befattningshavare och anställda "skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd". (14 kap. 1 § 3 st.) I skollagen uttrycks det som att huvudmannen och "den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs". (29 kap 13 § 1 st.) Skillnaden mellan skolans ansvar och socialtjänstens är att socialtjänsten har ett förstahandsansvar.¹⁴

¹⁰ Bildningschefs kommentarer till verksamhetsrapporterna inom förvaltningsområde bildning 2017

¹¹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/skolans-ansvar-for-barn-som-far-illa>. 2018-09-27, kl. 08:30

¹² Ibid.

¹³ "Till dig som är skyldig att anmäla oro för barn", Socialstyrelsen sid. 40

¹⁴ Ibid.

6 Resultat av granskningen - samverkan förskola, grundskola och socialtjänst

6.1 Riktlinjer och rutiner

Enligt 3 kap. 3 a § SoL ska socialnämnden "se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens område rörande barn och unga". I Socialstyrelsens allmänna råd angående ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) framgår att den som bedriver socialtjänst "ska identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet"¹⁵. För aktiviteter ska rutiner utarbetas och fastställas. I processer och rutiner ska framgå "hur samverkan ska bedrivas i den egna verksamheten"¹⁶. Det ska också "säkerställas att samverkan möjliggörs med andra [...] myndigheter".¹⁷

Inom socialtjänsten i Nora kommun finns en lathund, innehållande informationsblad om arbetsgången, för samtalsledare om hur förmöte och resursmöten genomförs. I dokumentet framgår olika skäl för att kalla till resursmöte. Det kan handla om:

- att olika aktörer får vetskap om hur andra uppfattar barnets behov samt vetskap om vem som gör vad
- att minska risken att familjen hamnar "mellan stolarna"
- att minska antalet uppföljningsmöten, då dessa istället blir gemensamma för flera aktörer
- behov av att vitalisera arbetet och ge möjligheter att arbeta ur nya perspektiv. "När man provat mycket och inte ska göra samma sak igen som inte fungerat."
- att behovsbilden kräver att nätverket mobiliseras.
- övergångar. "Barn som har specifika svårigheter kan behöva förstärkta överlämningar."
- barnavårdsutredningar. "Först skyddsbehov och förhandsbedömning men sedan kan resursmöten vara en viktig del i utredning."

Individ- och familjeomsorgen har ställt samman ett informationsblad om anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL. I dokumentet ges information om hur en anmäla ska gå till, vad som händer efter anmälan, att det finns möjlighet till konsultation/rådfrågning och innebörden av konsultationsdokument/utlåtande. Det framgår i informationen att anmälningsblankett ska användas och att den finns på kommunens intranät samt att muntlig anmälan kan göras till ett särskilt telefonnummer vid akut oro. I ett annat dokument, som används internt inom socialtjänsten framgår hur utredningen ska gå till från det att en anmälan har kommit in.

¹⁵ SOSFS 2011:9 3 kap. § 2

¹⁶ SOSFS 2011:9 3 kap. § 5 2 st.

¹⁷ SOSFS 2011:9 3 kap. § 5 3 st.

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

Socialekreterarna i kommunen har var och en ett ansvar mot en eller flera skolenheter och förskoleenheter. En kontaktlista med kontaktpuppgifter är skapad för 2018.¹⁸

Förskolecheferna menar att det finns rutiner för orosanmälan (Information om anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL) och att både rutiner och anmälningsblankett finns tillgänglig på intranätet och utdragen i pappersform vid varje förskoleenhet. Elevhälsan upplever inte att det finns någon rutin för orosanmälan, däremot att det finns blankett och stöd till hur blanketten ska fyllas i på kommunens intranät. Både förskolechefer, rektorer och elevhälsan menar att förskolornas och skolornas personal har kunskap om kraven på att anmäla. Förskolechefer och rektorer informerar årligen sin personal om regelverket kring orosanmälningar. Intervjuad personal från förskolor framför att de vet vilka krav som ställs på dem och att de också gör anmälningar.

Förskolecheferna är tydliga med att det är den person som känner oro som ska göra en anmälan. De påtalar också vikten av att det räcker med oro, och att någon förberedande utredning inte ska göras. Personal kan också vända sig till förskolechef om de behöver stöd. Intervjuad personal är införstådd med att det räcker med oro för att göra en anmälan, men den framgår att personalen gör anmälan till förskolechef och inte direkt till socialtjänsten. Om inte den ordinarie förskolechefen finns på plats kontaktar de en annan i organisationen. Personalen upplever att förskolecheferna snabbt tar tag i ärendet.

Inom skolan framgår det dock att anmälningar i hög grad görs av skolledare eller av elevhälsans personal, primärt utifrån en rädsla för att relationen mellan lärare och elevs vårdnadshavare skulle försämrats. En chef tycker att signalerna från socialtjänsten huruvida det får finnas flera anmälare, till exempel ett helt arbetslag, på en anmälan eller inte är oklart. Det händer att ärenden diskuteras på elevhälsoteam, som kanske skulle ha varit föremål för orosanmälan, menar elevhälsan.

Både förskolechefer och rektorer framför vikten av att personalen känner att cheferna står bakom den som har gjort anmälan om det skulle uppstå frågor efter gjord anmälan.

Tjänstepersoner från socialtjänsten menar att det finns tydliga rutiner som är väl förankrade i den egna organisationen. På socialtjänsten finns en mottagningsgrupp som tar emot alla ärenden. Inkomna ärenden behandlas på ett likvärdigt sätt.

Socialtjänsten ser dock allvarligt på att personal i förskolor och skolor inte alltid gör orosanmälningar i enlighet med gällande lagstiftning. Det är inte ovanligt att anmälningar görs sent eller att personalen samlar på sig oro innan en anmälan görs. Antalet anmälningar har vanligtvis också varit fler på fredagar och inför lov. De ifrågasätter också att anmälningar görs av chefer och inte av de som känner oro. Socialtjänsten menar att personal i skolan är rädd för att störa relationen med vårdnadshavare, vilket har framgått ovan, och då i vissa fall helt enkelt bortser från sin anmälningsplikt.

6.2 Samsyn

För Socialstyrelsen handlar samsyn om "gemensam värdegrund samt respekt för och tillit till varandras uppdrag och kompetens".¹⁹ I vägledningen framgår också att

¹⁸ Kontaktperson till basorganisationerna 2018

¹⁹ Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer, sid. 28 Socialstyrelsen 2013

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

”gemensamma begrepp eller kunskap om varandras begrepp underlättar samverkan, liksom en gemensam kunskapsbas om risk- och skyddsfaktorer, verkningfulla insatser och dokumentationssystem”.²⁰

I Nora kommun låg ansvaret för förskola, grundskola och socialtjänst 0-20 år förut under en gemensam nämnd. På den tiden var samverkan och samsynen mycket god, menar intervjuade tjänstepersoner. Under de fem år som har gått sedan organisationsförändringen har gapet mellan organisationerna blivit allt större och med det har också samverkan försämrats och samsynen är inte längre lika tydlig. Att omorganisationen gjordes berodde bland annat på att kostnaderna skenade då stora resurser lades på förebyggande och åtgärdande arbete för barn och unga i behov av stöd inom kommunen, men där ända externa placeringar behövdes i för hög grad. En annan orsak var önskan att knyta socialtjänstens uppdrag gentemot barn och unga samt vuxna till varandra under ett tak.

Intervjuade tjänstepersoner från förskola och skola menar att samverkan med socialtjänsten ibland fungerar bra och ibland mindre bra. Det kan vara så, menar de, att det är avhängigt vem man kommer i kontakt med. Skolledarna tycker att de får god vägledning av socialtjänsten om de lyfter ett ärende anonymt. Vid orosanmälan kan anmälaren markera att den vill ha återkoppling från socialtjänsten, men det är ingen garanti för att de kommer någon, enligt intervjuade tjänstepersoner från förskolan och skolan. Förskolepersonalen upplever inte att de får någon återkoppling. De ger uttryck för de obehag de känner när det plötsligt står en vårdnadshavare framför dem och antingen vill veta varför socialtjänsten har kallat dem eller vill konfrontera dem med en gjord anmälan. Tjänstepersoner från socialtjänsten menar att detta inte behöver ske om anmälaren i högre grad stod upp för sin anmälan och berättade om sin oro för vårdnadshavarna antingen på förskolan/skolan eller i de anmälningsmöten som socialtjänsten kallar till och som många anmälare inte vill närvara vid. Överlag tycker personal inom förskolan att de inte har någon kontakt med socialtjänsten, förutom då information om enskilt barn efterfrågas.

På högstadieskolan finns en områdesgrupp där samverkan sker mellan skola, socialtjänst, polis och fritidsgårdar. Socialtjänsten har inte deltagit i samverkan på samma sätt som övriga aktörer. Från och med höstterminsstart finns dock en fältassistent på plats på skolan under en förmiddag i veckan, vilket rektor ser positivt på.

Enligt en rektor gör socialtjänsten ibland besök på skolorna för att informera om sitt arbete och vad som förväntas av skolan utifrån kraven om orosanmälan. Ett sådant besök är inplanerat på en av skolorna under hösten. Rektorerna menar att det görs kanske vart tredje år. Förskolecheferna tycker att det vore önskvärt om en representant för socialtjänsten kunde komma ut någon gång till ett arbetslags-möte och berätta om orosanmälningar och hur de arbetar. Det har inte skett på många år, 8-10 år, menar de. Samtidigt uppfattar de att det finns en vilja till god samverkan, men att socialtjänstens personal inte har tid, bland annat på grund av hög personalomsättning.

Socialtjänsten har idag full bemanning och det har pågått ett utvecklingsarbete för att stärka och effektivisera arbetet med nya rutiner. Alla förskole- och skolenheter kommer under året att få besök av den socialsekreterare som har särskilt ansvar för enheten, enligt tjänstepersoner på socialtjänsten.

²⁰ Ibid.

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

På en av skolorna finns flera familjehemsplacerade barn och rektor får därför ha kontinuerliga samtal med representanter för socialtjänster i andra kommuner. Överlag fungerar detta bra, menar han.

6.3 Uppföljning

Enligt 3 kap. 3 § 3 st. SoL ska kvaliteten i verksamheten ”systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras”. I Socialstyrelsens allmänna råd angående ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) framgår hur arbetet ska bedrivas. I 4 kap. 3 § skollagen uttrycker lagstiftaren det som att ”varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen”.

Enligt bildningschefen följs antal orosanmälningar per termin upp och vidare har de ekonomiska konsekvenserna av den förändrade organisationen följts upp, däremot menar skolledare och elevhälsans representanter att konsekvenserna för samverkan mellan förskola, skola och socialtjänsten alltså inte har följts upp. Intervjuade tjänstepersoner från förskola, skola och socialtjänst kan inte erinra sig att de någonsin deltagit i någon uppföljning av samverkan. Både bildningschefen och socialchefen ser uppföljning och utvärdering av samverkan mellan aktörerna som ett utvecklingsområde.

6.4 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att det vid Nora kommuns skolenheter finns tillgång till elevhälsans olika professioner. I intervjuer har inte framgått att det brister i omfattning i grundorganisationen, men när personal säger upp sig och det uppstår vakanser som inte kan återbesättas görs omprioriteringar och resurser flyttas, vilket negativt påverkar förutsättningarna för arbetet. I dessa fall blir arbetet mer åtgärdande än det annars skulle ha varit. Ansvar för resursfördelning per enhet och att leda arbetet för elevhälsans personal åvilar elevhälsochefen. Vi vill påtala vikten av att resurserna fördelas så att det vid varje enhet finns tillgång till en samlad elevhälsa och att resurser fördelas efter eleverns olika förutsättningar och behov. Rektor ska ha förutsättningar att använda elevhälsan med syfte att stötta elever i deras kunskapsutveckling. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

För orosanmälningar finns det rutiner att följa både inom förskola och skola samt socialtjänst. Av intervjuer framgår att orosanmälningar i hög grad görs av chefer inom förskola och skola och inte av den tjänsteperson som känner oro. Socialtjänsten upplever också att anmälningar kommer in sent i förhållande till att någon tjänsteperson upplever oro. Denna bild verifieras delvis av elevhälsans personal som kan uppleva att ärenden om oro för barn diskuteras vid deras elevhälsoträffar utan att anmälan har gjorts. Socialtjänsten kommer att genomföra en informationssatsning genom besök på alla förskole- och skolenheter och vid dessa informera om lagens krav på anställd inom förskola och skola, men också om hur arbetet bedrivs inom socialtjänsten. Vi bedömer det vara av yttersta vikt att personal inom förskola och skola förstår sitt ansvar och agerar i enlighet med de krav som ställs på dem att göra orosanmälningar så att socialtjänsten kan vidta åtgärder.

I intervjuer framgår vidare att socialtjänsten har brustit i att återkoppla till anmälaren, även då anmälaren angivit att vederbörande vill ha återkoppling. Det är viktigt att så sker för att förskolans och skolans personal ska känna sig trygg med att anmälan

Nora kommun

Granskning av elevhälsa och samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

2018-11-29

kommit socialtjänsten till del. Det finns brister i samsyn om arbetet kring barn och unga som riskerar att fara illa eller far illa. I intervjuer framgår dock att ett utvecklingsarbete pågår och vi bedömer att de arenor för samverkan mellan förskola/skola och socialtjänst som håller på att byggas upp, dels genom direktkontakt mellan socialsekreterare och förskole- och skolpersonal vid informationsmöten, dels vid andra samverkansorgan med representanter för parterna är mycket betydelsefulla och kan avhjälpa det brister som vi ser idag.

Kommunstyrelsen bör i sitt kvalitetsarbete i enlighet med skollag och socialtjänstlag följa upp hur samverkan fungerar kring barn och unga mellan förskola/skola och socialtjänst. Även samsyn och hur den bäst uppnås bör följas upp. Kommunstyrelsen ska också utifrån vad som framkommer vidta åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister.

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunens elevhälsa bedrivs i enlighet med gällande styrdokument, men att verksamheten bör följas upp inom ett par områden.

Vi bedömer vidare att det finns brister i samverkan mellan förskolan, skolan och socialtjänsten när det gäller anmälningar av barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att kommunstyrelsen

- ska tillse att personal agerar i enlighet med gällande lagstiftning och genast anmäler till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. (14 kap. 1 § SoL och 29 kap. 13 § 2 st. SkOLL)
- ska tillse att information lämnas till den som gjort orosanmälan om så begärs. (14 kap. 1 b § SoL)
- bör följa upp vilka förutsättningar rektor ha att i arbetet med elevers måluppfyllelse få stöd av en samlad elevhälsa och vid behov vidta åtgärder.
- bör följa upp att elevhälsan främst kan vara hälsofrämjande och förebyggande och vid behov vidta åtgärder.
- bör följa upp samverkan och samsyn mellan förskola, skola och socialtjänst i arbetet med barn och unga och vid behov vidta åtgärder.

2018-11-29

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist

Karin Helin-Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.