

Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning

*Slutbetänkande av
Utredningen om utsatta barn i skolan*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:95

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23497-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 3 september 2010 att tillkalla en särskild utredare för att utföra en översyn av skolans arbete med utsatta barn (U 2009: 05). Direktiv för utredningen fastställdes samtidigt (dir. 2009: 80, bilaga 1). Regeringen fattade den 25 februari 2010 beslut om tilläggsdirektiv (dir. 2010:18, bilaga 2). Genom tilläggsdirektiven förlängdes utredningstiden till den 30 november 2010.

Före detta generaldirektören Carl-Anders Ifvarsson förordnades av regeringen den 1 oktober 2009 till särskild utredare.

Som huvudsekreterare förordnade regeringen utredaren Eva Edström Fors den 1 oktober 2009. Anställningen omfattade under oktober månad arbete på deltid.

Den 15 februari till 30 juni förordnades undervisningsrådet Eva-Lotta Eriksson som utredningssekreterare. 16 augusti omförordnades Eva-Lotta Eriksson som utredningssekreterare på deltid. Fil.kand. Somia Frej biträdde utredningen som praktikant från och med den 15 februari.

Under perioden 14 juni till 20 augusti förordnades Somia Frej till sekreterare i utredningen. Somia Frej omförordnades på nytt den 6 september 2010 först på deltid för att senare arbeta heltid. Den 6 september 2010 förordnades hovrättsassessor Karin Månsson som utredningssekreterare med särskilt ansvar för lagstiftningsfrågor.

Som experter i utredningen har regeringen den 10 november 2009 förordnat utredaren Daniel Berr, kanslirådet Agneta Björklund, departementsrådet Anders Ekholm, undervisningsrådet Eva-Lotta Eriksson, departementssekreteraren Klara Granat, kommissarien Marie Johansson-Meinke, utredaren Björn Kadesjö, enhetschefen Gunnar Olausson, handläggaren Sara Roxell, ämnessakkunniga Anita Stawarz och departementssekreteraren Cecilia Torstensson.

Den 2 februari 2010 entledigades departementssekreteraren Cecilia Torstensson från uppdraget som expert till utredningen. Istället förordnades den 2 februari 2010 departementssekreteraren Emil Högberg att ingå som expert i utredningen. Den 2 februari entledigades Eva-Lotta Eriksson från uppdraget som expert i utredningen. Den 16 februari förordnades undervisningsrådet Staffan Engström att ingå som expert i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utsatta barn i skolan. Utredningen har som ett led i översynen utfört en intervjustudie i åtta kommuner. Denna benämns i detta betänkande som kommunstudien. Kommunerna som bistått utredningen i denna del är Enköping, Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Storfors, Umeå och Ystad. För deras generösa och värdefulla bidrag till utredningen tackar jag varmt.

Två uppdrag till forskare har utförts för utredningens räkning. Det ena uppdraget gäller en fördjupad utvärdering kring samverkan och det andra uppdraget gäller en kunskapsöversikt om förskolans arbete med de barn och elever utredningen rör.

Utredningen har även publicerat ett delbetänkande ”*Se de tidiga tecknen*” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola (SOU 2010:64). I samband med publiceringen genomfördes en konferens. Utredningen har haft ett öppet arbetssätt och anordnat ett flertal seminarier och hearingar där olika intressenter deltagit. Under utredningstiden har jag haft möjlighet att presentera utredningen i olika professionella sammanhang och därigenom givits möjlighet till en god dialog med olika aktörer.

Utredningen om utsatta barn i skolan överlämnar härmed sitt betänkande *Se, tolka och agera – om rätten till en likvärdig utbildning* (SOU 2010: 95). En engelsk översättning av sammanfattningen finns tillgänglig på regeringens webbplats.

Jag anser härmed att uppdraget är slutfört.

Stockholm i november

Carl-Anders Ifvarsson

/Eva Edström Fors
Eva-Lotta Eriksson
Somia Frej
Karin Månsson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	37
1 Inledning.....	39
1.1 Några utgångspunkter	40
1.2 Disposition	44
2 Metoder och arbetssätt	45
2.1 Om utredningens uppdrag	45
2.2 Tolkning av utredningens uppdrag	47
2.3 Kommunstudien	49
2.4 Uppdrag till forskare	51
2.5 Samverkan.....	52
2.6 Samråd och kontakter med myndigheter, utredningar och organisationer.....	53
2.7 Hearingar och seminarier	53
2.8 Studiebesök i Norge	54
2.9 Expertgruppen.....	55
2.10 ” <i>Se de tidiga tecknen</i> ” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.....	55
2.11 Avgränsningar	57

3	Bakgrund och nuläge	59
3.1.1	Skolreformer av betydelse	60
3.1.2	Samhällsutvecklingen.....	62
3.2	Tidigare utredningar, rapporter och utvecklingsinsatser av betydelse.....	68
3.2.1	Barn och ungas rätt	68
3.2.2	Utbildning – en viktig faktor	69
3.2.3	Psykisk hälsa.....	70
3.3	Ansvarsfördelningen sedd ur ett rektorsperspektiv.....	74
3.4	Utbildningssektorn	78
3.4.1	Förskola och annan pedagogisk verksamhet.....	79
3.4.2	Barn som inte tar del av förskola eller pedagogisk omsorg	81
3.4.3	Förskoleklassen.....	82
3.4.4	Grundskola.....	83
3.4.5	Obligatorisk särskola och specialskola	83
3.4.6	Gymnasieskola	84
3.4.7	Gymnasiesärskolan	84
3.4.8	Stöd i modersmål	85
3.4.9	Elevhälsan	85
3.5	Lagstiftning av relevans för utredningen	86
3.5.1	Samverkan.....	86
3.5.2	Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering.....	95
3.5.3	Elevhälsan	98
4	Hur arbetar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet med de barn och elever som utredningen rör?	107
4.1	Kommunstudien.....	107
4.1.1	Hur ser ansvariga och verksamma på uppdraget?	108
4.1.2	Hur arbetar förskolan, förskoleklassen och skolbarnsomsorgen med de barn utredningen rör?	121
4.1.3	Grundskolans arbete med utredningens målgrupp...	127
4.1.4	Gymnasieskolans arbete med utredningens målgrupp.....	132

4.1.5	Hur arbetar elevhälsan?	139
4.1.6	Överlämnande och övergångar – byte av skola och skolform	142
4.1.7	Framgångsfaktorer och hinder i arbetet med de barn och elever som utredningen rör	145
4.1.8	Framgångsfaktorer i arbetet med utredningens målgrupp	147
4.1.9	Efterfrågan på stöd från nationell nivå	149
4.2	Hur arbetar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet enligt andra källor?	151
4.2.1	Skolan som skydds- och riskfaktor – därför är det viktigt att skolan lyckas med sitt uppdrag	152
4.2.2	Resursfördelning till verksamheterna	154
4.2.3	Systematiskt arbete för tidiga insatser och behov av stöd – eller avsaknad av detta?	154
4.2.4	Vilka barn och elever uppmärksammas och hur tolkas tecknen?	157
4.2.5	Hur agerar förskola och skola efter upptäckt?	163
4.2.6	Förskolan och skolan som arbetsmiljö	168
5	Hur samverkar förskola och skola med andra aktörer?... 171	
5.1	Redovisning av hur och när samverkan sker	175
5.2	Skolan och polisen	181
5.2.1	Brottsförebyggande arbete	181
5.2.2	Olika ledtider vid brottsanmälan och brottsutredning	182
5.2.3	Kriminell verksamhet in i klassrummet	184
5.2.4	Skolan och rättsväsendet i övrigt	185
5.3	Skolan och socialtjänsten	186
5.3.1	Skolans samarbete med hemmet – den gemensamma gränsytan med socialtjänsten	187
5.3.2	Socialtjänstens service, förebyggande och öppna insatser samt placeringar utanför hemmet	188
5.3.3	Anmälningsskyldigheten	194
5.3.4	Socialtjänstens utredningsansvar möter skolans uppgiftsskyldighet och vardag	197
5.3.5	Utbildning och drogrelaterade frågor	199

5.3.6	Utbildningssituationen för placerade barn och unga.....	202
5.4	Skolan och hälso- och sjukvården	206
5.4.1	Kunskapsläget inom området barns och ungas psykiska hälsa kopplat till skolan och samverkan	206
5.4.2	Skolans arbete med barns och ungas psykiska hälsa i mötet med sjukvården	208
5.5	Krock mellan parternas olika regelverk	211
5.6	Tvärprofessionella team och gränsöverskridande arbete	215
5.7	Samhällsekonomiska analyser av tvärspektoriell samverkan	219
6	Utredningens problemanalys.....	227
6.1	Samverkan – ett evigt problem?	228
6.1.1	Nationella insatser behöver koordineras	229
6.1.2	Problem i samverkan mellan skolan och andra parter?	229
6.1.3	Samverkan är inte en del av det ordinarie uppdraget.....	231
6.2	Rättssäkerheten behöver stärkas	233
6.2.1	Regelverket innebär tolkningsproblem	233
6.2.2	Sekretessreglerna kan utgöra hinder vid samverkan	237
6.2.3	Görs det för få anmälningar i förskola och skola?	237
6.2.4	Rätten till utbildning för elever i samhällsvård	238
6.2.5	Skolans organisering innebär risker	239
6.3	Elevhälsan – en strategisk resurs	242
6.3.1	Tillgång till elevhälsan – en problematisering	242
6.3.2	Elevhälsans uppdrag och ansvar behöver förtydligas.....	247
6.4	Vetenskap och beprövad erfarenhet.....	252
6.4.1	Mer stöd från nationell nivå efterfrågas.....	252
6.4.2	Forskningen behöver utvecklas.....	253
6.4.3	Problem knutna till grundutbildningen och rektorsutbildning	255

6.5	Sammanfattande problemanalys.....	256
7	Utredningens förslag och bedömningar	259
7.1	Bättre samverkan krävs på alla nivåer	264
7.1.1	Bättre samordning mellan myndigheter.....	264
7.1.2	Samverkan på kommunal central nivå behöver förbättras	266
7.1.3	Förtydligande av skyldigheten att samverka.....	270
7.2	Barns och elevers rätt behöver stärkas.....	275
7.2.1	Mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler behövs	276
7.2.2	Uppdrag om sekretessreglernas betydelse vid samverkan.....	280
7.2.3	Vikten av att övergångar utformas så att de stödjer elevers fortsatta lärande	281
7.2.4	Uppföljning av rutiner för och kunskapen om anmälan till socialtjänsten	283
7.2.5	Granskning av undervisningen för barn och unga som är placerade genom beslut av socialtjänsten.....	284
7.3	Elevhälsan och kunskapssatsningar	286
7.3.1	En samlad elevhälsa – ett stöd för elevers måluppfyllelse	286
7.3.2	Tidiga insatser – en satsning för ökad kunskap	288
7.4	Vetenskap och beprövad erfarenhet	292
7.4.1	Forskningen och spridning av forskningsresultat	292
7.4.2	Uppföljning av grund- och rektorsutbildningen	296
7.4.3	Information om kunskapsläget beträffande tidiga insatser för barn i förskoleåldern.....	297
8	Konsekvensanalys	299
8.1	Konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och frågor gällande kommunalt självstyre	299
8.2	Finansieringsprincipens tillämplighet.....	300
8.3	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags	300

8.4	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.....	300
8.5	Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	301
8.6	Konsekvenser för samhällsekonomiska beräkningar	301
8.7	Kostnadsberäkning av utredningens förslag.....	301
9	Författningskommentar	305
9.1	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	305
9.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	306
	Referenser.....	307
	Bilagor	
	Bilaga 1–2 Kommittédirektiv	317
	Bilaga 3 Utsatta barn i förskola – utmaningar och möjligheter En kunskapsöversikt	331
	Bilaga 4 Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv.....	393
	Bilaga 5 Teknisk rapport	467

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och målgrupp

Utredningens uppdrag

Den 1 oktober 2009 utsågs jag till särskild utredare med uppdrag att leda Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (U 2009:05). Uppdraget är omfattande (dir. 2009:80) och innebär att jag ska ge en samlad bild av ett område som till sin karaktär är svårdefinierat. Direktiven innehåller i korthet två övergripande uppdrag:

- Att kartlägga och analysera hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samt elevhälsan arbetar med barn som far illa eller riskerar att fara illa.
- Att kartlägga och analysera hur samverkan fungerar mellan och inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet å ena sidan och med andra samhällsaktörer å andra sidan kring de barn och elever utredningen avser. Hinder och framgångsfaktorer ska identifieras.

Ett tredje viktigt uppdrag är att klarlägga vilket ansvar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har för förebyggande insatser avseende de barn och elever utredningen avser och att klargöra gränsdragningen mot andra aktörer. Utredningen är en utbildningspolitisk utredning som studerar samverkan ur förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets perspektiv.

Direktiven nämner även betydelsen av tidig upptäckt och knyter den frågan till om kunskapen behöver öka om målgruppen och hur barn och unga på olika sätt kan ge uttryck för utsatthet. Direktiven ger även uttryck för att ett samlat grepp om frågorna är nödvändigt för att stödet ska bli starkare, effektivare och långsiktigt hållbart.

Utredningen kan om det behövs lägga lagstiftningsförslag och ska under utredningsarbetet informera om sina överväganden.

Utredningens målgrupp

Barns utsatthet är inte något väldefinierat begrepp. Det finns heller inga säkra uppgifter om hur många barn och unga som lever i en utsatt situation. Sviktande stöd från föräldrar kan bero på olika saker, t.ex. missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, kriminalitet eller våld i familjen. Det kan även handla om asylsökande familjer med barn och unga som kommer till Sverige utan sina föräldrar. En viktig grupp att uppmärksamma är också barn och elever med olika funktionshinder och kroniska tillstånd som kräver insatser från olika aktörer. De barn och unga utredningen rör är en heterogen grupp med många olika stödbehov och för att tillgodose dem behöver ofta många samhällsaktörer samverka. I många familjer sammanfaller flera olika riskfaktorer¹. Det försvårar möjligheten att ta fram samlad statistik över hur många dessa barn är och att bedriva forskning. Centrala och systematiskt insamlade data som möjliggör forskning för ökad förståelse om samband mellan resultat och samhällets olika insatser saknas på väsentliga områden. Det finns således en del osäkerhet kring hur målgruppen för utredningen ser ut och hur stor den kan tänkas vara. Helt säkert är dock att dessa barn och elever med problem, som kan vara både tillfälliga eller långvariga, finns i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. De behöver få stödinsatser för att kunna få sin rätt till en likvärdig utbildning tillgodosedd.

¹ Statens folkhälsoinstitut, Statens folkhälsoinstitut (2010) Kartläggning av insatser för barn och unga i risksituationer 2010, 2010:10.

Utgångspunkter för utredningen och arbetsätt

Utredningens utgångspunkter

Skollagens (2010:80), nya skollagen, inledande skrivningar om uppdraget är tydliga och utgör utgångspunkten för mina förslag:

Allas rätt till en likvärdig utbildning och allas rätt att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar

Min utgångspunkt är att givet skolans viktiga roll som skyddsfaktor är huvuduppgiften att ge barnen och eleverna en god pedagogisk miljö som leder till att nya skollagens kunskaps- och värdegrundsuppdrag utförs så att barn och elever ges en likvärdig utbildning och får utvecklas så långt möjligt efter sina egna förutsättningar. Men för barn och elever som utredningen rör finns ytterligare en central uppgift: Att se, tolka och agera! Det finns tre viktiga uttryck för detta uppdrag i nya skollagen som inte får fallera: Utredningsskyldigheten, anmälningsskyldigheten och samverkansskyldigheten. Dessa viktiga delar av regelverket får rollen av skyddsnet för utredningens målgrupp.

Skolan är en starkt personberoende verksamhet och avgörande för framgång är många gånger relationen som uppstår mellan lärare och elev i utbildningssituationen. Trots svårigheten att studera detta är det i utredningen nödvändigt. Både den nationella och den kommunala centrala nivån i kombination med verksamhetsnivån där mötet sker mellan lärare och elev har betydelse. Alla dessa aspekter behövs för förståelsen och för att kunna skapa en bild av helheten. Den i sig komplexa bilden av förskola och skola ska dessutom kompletteras med alla de övriga samhällsaktörer som ser skolan som en intressant arena att verka på och med de parter skolan samverkar med.

Uppdraget att ge en samlad bild av arbetet med och samverkan kring utsatta barn och elever är mot denna bakgrund utmanande. Det är många nivåer och aktörer som behöver studeras. Den decentraliserade styrningen av skolan innebär att skillnaderna i verksamheten många gånger är större inom och mellan skolor än mellan kommuner och gör kanske mitt uppdrag omöjligt.

Den helhetsbild jag ger i utredningen innebär att jag svarar på frågan hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med de barn och elever som man vet finns i verksamheten men som man inte på förhand kan identifiera. Inget barn kan därför i förväg uteslutas från att kunna höra till gruppen. Det är förmågan i sig och

förutsättningarna för upptäckt och tidiga insatser, i enlighet med direktiven, som är särskilt intressanta att studera samt att identifiera hinder och framgångsfaktorer i arbetet och i samverkan. Exakt vilka stödbehov och typer av problem barn och elever visar blir med det valda arbetssättet inte lika viktiga som att de identifieras och att adekvata insatser görs oavsett vilka behoven är som ska tillgodoses. Detta sätt att skapa en helhetssyn är ett viktigt vägval i utredningen och speglar i viss mån också hur skolans eget uppdrag ser ut. Oavsett vilka behov en elev är i ska de uppmärksammas. För att kunna ge en samlad bild i enlighet med direktiven studeras skolan som system. Hur ser uppgiften ut och på vilket sätt utförs den?

Sammantaget ger min analys en samlad bild som konstaterar att problem finns på alla nivåer. De måste också lösas på alla nivåer trots att det är mycket svårt att påverka de förhållanden som ligger inom det ansvar en huvudman har eller hur en enskild lärare möter en elev. Med utredningens systemperspektiv adresseras problemen på samtliga nivåer och lösningar föreslås som – åtminstone på sikt – kan påverka även den lokala nivån.

Utredningens arbetssätt

Utredningen har utfört två stora kartlägnings- och analysuppgifter: Den första gäller att besvara frågan hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med utredningens målgrupp. Den andra ska besvara hur samverkan fungerar mellan förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet å ena sidan och med olika samhällsaktörer å den andra sidan. Hinder och framgångsfaktorer ska identifieras.

Utredningen har genomfört gruppintervjuer i åtta kommuner². Denna studie utgör utredningens huvudsakliga empiriska grund för analysen av verksamheternas arbetssätt. Nära 400 personer i ansvarig ställning (politiker och förvaltningschefer, rektorer och förskolechefer) samt pedagoger (från förskola till och med gymnasieskolan) kompletterade med representanter från elevhälsan har bidragit till innehållet i denna kommunstudie. Analysen av samverkan vilar huvudsakligen på material från Skolverkets regeringsuppdrag om samverkan, 90 kommuner deltog i utvecklingsarbetet. Två uppdrag till forskare har utförts för utredningens räkning. Det ena gäller en

² Deltagande kommuner var Enköping, Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Storfors, Umeå och Ystad.

fördjupad utvärdering kring samverkan, det andra är en kunskapsöversikt om förskolans arbete med barn tillhörande utredningens målgrupp. Utredningen har även publicerat ett delbetänkande ”*Se de tidiga tecknen*” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola (SOU 2010:64). I samband med publiceringen anordnades en konferens som väckte stort intresse. Utredningen har haft ett öppet arbetssätt och anordnat ett flertal seminarier och hearingar där olika intressenter deltagit.

Några slutsatser från problemanalysen

I min problemanalys konstaterar jag att det finns problem både med förskolans och skolans arbetssätt. Förutsättningarna för förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet att utföra sitt viktiga uppdrag har förändrats över tid, bl.a. till följd av stora samhällsförändringar. Deras uppdrag har genom olika skolreformer de senaste decennierna blivit mer ambitiöst och kräver mer av verksamheterna för att kunna genomföras. Denna utveckling ska ses i ljuset av ökade kompetenskrav i arbetsliv och samhälle. Jag saknar en analys av konsekvenserna av dessa förändringar och en djupare diskussion på nationell nivå av vad det betyder för möjligheterna att lyckas med ambitionerna. I utredningsarbetet har jag mött många ansvarstagande och engagerade politiker, tjänstemän och pedagoger. Gemensamt för dem är att de vill genomföra uppdraget, men att de ibland också vill få svar på frågan hur. Det gäller dels hur regelverket ska tolkas, dels och framför allt hur verksamheten och metoder kan utformas för att ge önskat resultat. Det saknas i dag en effektiv kunskaps-spridning av god praktik, evidensbaserade metoder och implementering av forskningsresultat som ger huvudmän och pedagoger i verksamheten möjlighet att ta ställning till vad som kan passa i den egna verksamheten men utan ”pekpinnar”. Det finns intressanta och positiva lärande exempel på god kommunal praktik men hur och av vem sprids kunskaperna vidare?

Den problembild angående bristande likvärdighet som Skolinspektionen identifierat är oacceptabel. Myndigheten pekar på väl kända och etablerade problem som trots påpekanden kvarstår över lång tid. Särskilt allvarlig är bilden för de barn och elever som utredningen fokuserar på. Deras rätt till en likvärdig utbildning vilar på en korrekt och rättssäker tillämpning av regelverket i kombination med en hög kompetens hos de verksamma.

Andra problem är otydligheter när det gäller ansvar och uppdrag som yttrar sig på olika sätt. På nationell nivå är det många olika myndigheter som – utan koordinering – vänder sig till förskola och skola för olika insatser. Det finns även kvarvarande hinder för samverkan trots att frågan prioriterats på olika sätt under lång tid. På lokal nivå finns också otydligheter och kanske missuppfattningar om både regelverk och uppdrag beträffande samverkansparter. En slutsats jag drar är att de hinder som finns är svåra att övervinna och därför krävs insatser på flera nivåer. Trots denna mörka bild ser jag samtidigt stora möjligheter att åstadkomma förändring. Bland annat till följd av det reformarbete som genomförts med en ny skollag och läroplaner som tydliggör det nationella uppdraget och vilka krav huvudmannen ska leva upp till. En annan viktig grund för min uppfattning är att det finns i kommuner och hos fristående aktörer goda erfarenheter som behöver ges spridning. Det är nu viktigt att ta vara på och konsolidera de kunskaper som vunnits i olika forsknings- och utvecklingsinsatser kring psykisk ohälsa för barn och unga samt i fråga om samverkan. Nu är det ett utmärkt tillfälle att gå vidare med nödvändiga förändringar.

Utredningens förslag och bedömningar

Utgångspunkten för mina förslag och bedömningar är förebyggande och främjande insatser. Med förebyggande insatser avses bland annat tidiga insatser som kan innebära att problem kan lindras eller lösas snabbt och att upprepade skolmisslyckanden kan undvikas så långt möjligt. Förebyggande insatser kan också vara ett tydligt regelverk som leder till adekvata insatser när behov finns. Främjande insatser är att undanröja hinder för en effektiv samverkan och att klargöra ansvarsgränser samt åtgärder som kan höja kompetensen i berörda verksamheter. I mina förslag betonas vikten av en fungerande samverkan. Förslagen i denna del baseras på att stora utvecklingsinsatser har genomförts och delvis ännu pågår. Tillgänglig kunskap behöver nu tas om hand och leda till en implementering i verksamheten. Även formella, kvarvarande hinder för en fungerande samverkan behöver uppmärksammas.

Den statliga nivån behöver agera mer samstämt. Därför lägger jag förslag som ger ansvariga sektorsmyndigheter ett samordningsansvar för statliga insatser på området.

Det regelverk som ska skydda de allra svagaste barnen och eleverna behöver stärkas för att ge den goda skyddseffekt som är avsedd. Jag lägger förslag om förbättringar inom detta område.

Det finns signaler om bristande kunskaper om och misstro mellan olika parter som behöver mötas i samverkan. Ett klarläggande behövs för att kunna bedöma om detta är ett reellt problem och hur det i så fall kan lösas.

Det behövs mer forskning och kunskapsspridningen behöver effektiviseras. Jag ser detta som en nationell angelägenhet. Inom utbildningsområdet behöver ett arbete inledas som synliggör vad som är beprövad erfarenhet och praktisk forskning behöver stimuleras. Jag tydliggör hur detta arbete kan utvecklas.

Mina förslag baseras på nya skollagen samt de beslutade läroplanerna för förskolan och grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. När det gäller den nya skollagen har utredningen endast haft tillgång till själva lagtexten och förarbetena till lagen. Däremot har utredningen inte haft tillgång till eventuella tillkommande förordningar och andra styrdokument. Det är därför viktigt att mina förslag värderas mot denna bakgrund. Vidare har jag harmoniserat mina förslag med beslutade och genomförda reformer på läraryrket. Exempelvis gäller detta besluten om det s.k. Lärarlyftet och lärarlegitimation samt inrättandet av lektorstjänster för att stärka samarbete mellan forskning och praktik.

Jag utgår från den rådande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna samt den likställighet som ska råda mellan kommunala och fristående anordnare.

Mina förslag omfattar fyra huvudområden. De är:

- Bättre samverkan på alla nivåer
- Barns och elever rätt behöver stärkas
- Elevhälsan och tidiga insatser
- Vetenskap och beprövad erfarenhet

Bättre samverkan krävs på alla nivåer

Inom detta område läggs tre olika förslag. Det första syftar till en koordinering av statliga insatser genom att Skolverket föreslås ges ett samordningsansvar. Det andra förslaget syftar till att stärka samverkan på kommunal central nivå genom systematiska och före-

byggande insatser. Det tredje förslaget förtydligar ansvaret att samverka och betonar vikten av att förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet får möjlighet att inta en jämlik roll i samverkan.

Bättre samverkan mellan myndigheter

Mitt förslag innebär att Skolverket bör ges ett samordningsansvar för statliga insatser som riktas mot förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. Bakgrunden till förslaget är att skolan och förskolan är en intressant arena för många myndigheter och företrädare för forskningen. Detta eftersom det är förhållandevis enkelt att där nå i princip alla barn och elever för att t.ex. besvara olika enkäter. Det är också ett enkelt sätt för samma aktörer att komma i kontakt med personal inom elevhälsan, rektorer eller annan personal på olika nivåer i verksamheten och även föräldrarna till barn och elever. I utredningsarbetet har bristen på koordination i dessa insatser beskrivits som ett problem, och en risk för dubbelarbete finns.

Självfallet ger dessa undersökningar och forskningsenkäter och andra liknande statliga insatser en viktig och efterfrågad information, men denna och liknande typer av insatser från myndighetshåll skulle kunna koordineras bättre.

Ett samordningsansvar för Skolverket beträffande denna och liknande typer av nationella insatser riktade mot utbildningsverksamhet skulle kunna leda till en bättre dialog och ge möjligheter till effektiviseringar.

Samverkan på kommunal central nivå behöver förbättras

Mitt förslag innebär ett tidsbegränsat utvecklingsarbete för att stärka samverkan på kommunal central nivå mellan de ansvariga för utbildning och socialtjänst. Arbetet ska synliggöra framgångsrika metoder och samhällsekonomiska konsekvenser av förebyggande insatser för barn och elever med sammansatta stödbehov. För detta utvecklingsarbete bör ett tidsbegränsat nationellt ekonomiskt stöd införas, ett stimulansbidrag. För att uppnå en helhetssyn på samverkan om förebyggande insatser för barn och unga bör även hälso- och sjukvårdens insatser för målgruppen kunna ingå.

Bakgrunden till förslaget är att hemkommunen för barn och elever som huvudman för verksamhet i förhållande till övriga huvud-

män enligt nya skollagen har en unik position genom sitt ansvar för uppföljning av skolplikten och sitt ansvar för att finansiera barns och elevers utbildning. Dessa ansvarsfrågor vilar på den kommunala huvudmannen oavsett var ett barn eller en elev genomför sin skolgång eller deltar i verksamhet i förskola eller annan pedagogisk verksamhet. Ansvaret ger goda möjligheter till uppföljning av insatser och stöd till barn och elever i behov av särskilt stöd.

Om barn och elever i behov av stöd blir föremål för tidiga insatser och även det förebyggande arbetet är framgångsrikt innebär det troligen också att framtida kostnader för kommunen, men även samhället i stort, kan minska till följd av att behovet av stödinsatser på sikt minskar.

På central kommunal nivå har hemkommunen även ett ansvar för socialtjänst och utbildningsfrågor (med kultur- och fritid) och kan genom överenskommelser med andra kommuner eller huvudmän för hälso- och sjukvården underlätta samverkan.

Kommunen har alltså en möjlighet att ta ett helhetsansvar för barns och elevers utbildning oavsett var utbildningen ges. Denna unika position med starka incitament och stora möjligheter att agera har – som jag ser det – ingen annan aktör när det gäller barn och elever med olika typer av stödbehov.

Nya skollagens krav på huvudmannen avseende systematiska kvalitetsarbete skulle kunna utnyttjas för att stärka förutsättningarna för en samverkan mellan främst skolan och socialtjänsten men även med hälso- och sjukvården. Samverkan bör inriktas på av forskningen definierade riskfaktorer för psykisk ohälsa och social problematik. Även uppföljningen av verksamheten bör inriktas mot vad forskningen identifierar som tydliga riskfaktorer på dessa två områden. Även den forskning som finns om vilka faktorer som är betydelsefulla för en framgångsrik samverkan bör utnyttjas. Att detta skulle kunna var ett sätt att stärka och utveckla samverkan stöds av vad som framkommit inom ramen för det s.k. Modellområdesprojektet och genom tidigare utvecklingsarbete och forskning kring samverkan³.

Jag menar därför att samverkan på kommunal central nivå mellan ansvariga för utbildning och socialtjänst behöver stärkas och att framgångsrika metoder och samhällsekonomiska konsekvenser av förebyggande insatser för barn och unga med sammansatta stödbehov behöver tydliggöras genom att ett utvecklingsarbete genom-

³ Sveriges Kommuner och Landstings Modellområdesprojekt. För mer information besök projektets hemsida: <http://modellomraden.skl.se/web/psynk.aspx>

förs. Denna samverkan med bas i det kommunala ansvaret för utbildning och socialtjänst kan ses som ett naturligt nästa steg i det utvecklingsarbete som Modellområdesprojektet med basen i lands- tingen utgör. Genomförandet bör stödjas med hjälp av ett tidsbe- gränsat nationellt stöd, ett stimulansbidrag.

Jag anser att denna utvecklingsinsats har nära samband med det pågående Modellområdesprojektet som nu genomförs av SKL och som går in en avslutande fas under år 2011. Denna utvecklings- insats grundas på en överenskommelse med staten om innehåll och villkor för genomförandet. Det finns starka skäl för regeringen att överväga att låta staten ingå en ny överenskommelse där det utbild- ningspolitiska perspektivet är utgångspunkten för överenskom- melsen. Det finns flera fördelar med en sådan överenskommelse eftersom vunna erfarenheter av genomförandet av Modellområdes- projektet kan tas tillvara. SKL har ansvar både för utbildning, socialtjänst och hälso- och sjukvård och därigenom den nödvändiga kompetensen för att genomföra en sådan utvecklingsinsats som jag föreslår. Viktigt är dock att även fristående aktörer erbjuds att delta i utvecklingsarbetet.

Förtydligande av skyldigheten att samverka

Mitt förslag innebär att bestämmelserna om samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa i hälso- och sjukvårdslagen och skollagen ändras så att det tydliggörs att socialnämndens initiativ inte krävs för att samverkan ska ske.⁴ Socialtjänsten ska fortfarande ha ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd. De begränsningar för att lämna ut uppgifter som följer av sekretess- och tystnadspliktslagstiftning påverkas inte av förslaget.

Bakgrunden till förslaget är att det i dag finns oklarheten när det gäller vilka samhällsaktörer som kan ta initiativ till samverkan vad avser barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Av be- stämmelserna ska efter den av mig föreslagna ändringen klart fram- gå att socialnämndens initiativ inte krävs för att en samverkan ska komma till stånd, utan att även de andra samhällsaktörer som anges i samverkansbestämmelserna har möjlighet att ta initiativ till sam- verkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa.

⁴ Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) i dess lydelse enligt SFS 2010:662 och skollagen (2010:800).

Otydligheten i dagens reglering har fått till följd att i vart fall förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet och deras personal i vissa fall avstått från att ta initiativ till samverkan i tron att de inte haft denna möjlighet trots att detta har varit påkallat. Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet har uppfattat det som att relationen mellan dem och socialtjänsten inte är jämlik. Genom att ta bort orden ” på socialnämndens initiativ” åstadkoms förtydliganden i berörda lagstiftningar och lydelsen blir härigenom utformad på ett likartat sätt.

Barns och elevers rätt behöver stärkas

Under denna rubrik lägger jag fem förslag alla syftande till att stärka rätten till en likvärdig utbildning. En viktig anledning är att en korrekt tillämpning av regler vid beslut som innebär myndighetsutövning är nödvändig för att de barn och elever utredningen rör ska kunna garanteras en likvärdig utbildning. Rätten till särskilt stöd är ett exempel på beslut som avses. Förslagen avser:

- En inventering av behovet av mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler vid myndighetsutövning som påverkar barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning och om så är påkallat lämpliga åtgärder från regeringens sida för att tillgodose behoven.
- Kartläggning och analys av om tillämpningen av sekretessregler utgör hinder för samverkan
- Utformningen av övergångar mellan olika skolor och skolformer
- Uppföljning av rutiner och kunskaper om anmälningsskyldigheten till socialtjänsten
- Granskning av elevers rätt till en likvärdig utbildning när de fullgör sin skolgång efter placeringsbeslut av socialtjänsten.

Mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler behövs

Mitt förslag är att regeringen bör ge Skolverket och Skolinspektionen ett gemensamt uppdrag att inventera behovet av förordningar, föreskrifter och allmänna råd för att tillämpningen av nya skollagen ska bli mer rättssäker vad avser myndighetsutövning vid beslut som avser barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Bakgrunden till förslaget är att bestämmelserna i skollagen (1985:1100), 1985 års skollag avseende barn och elever i behov av särskilt stöd ska garantera en likvärdig utbildning. Det gör den i praktiken inte i dag eftersom tillämpningen brister. Skolinspektionen pekar i sin rapport till regeringen på att bristerna i detta avseende inte avhjälpes trots mångåriga problem⁵. Av rapporten framgår att det finns stora brister i tillämpningen trots de allmänna råd som Skolverket utfärdat och annat stödjande material. En allvarlig konsekvens av detta är att barn och elever kan gå miste om sin rätt till en likvärdig utbildning. Ett allvarligt exempel på detta är de brister Skolinspektionen påtalat när det gäller elever som på bristfälligt underlag placerats inom särskolan.

Denna allvarliga bild bekräftas i utredningen också av att ansvariga i verksamheterna efterlyser ett tydligt stöd i handläggningen av beslut som berör barn och elevers rätt till en likvärdig utbildning. Den efterkontroll av besluten som Skolinspektionens tillsyn och beslut i anmälningsärenden innebär kan inte fylla detta behov.

Jag ser allvarligt på att de regler som ska skydda de barn och elever som behöver mest stöd hittills inte förmått garantera deras rätt till en likvärdig utbildning på grund av att de tillämpas felaktigt eller på olika sätt över landet. Det är oacceptabelt och det måste säkerställas att detta förändras när nya skollagen börjar tillämpas.

De brister i tillämpningen av 1985 års skollag som de som deltagit i kommunstudien pekat på och som Skolinspektionen iakttagit i sina granskningar är allvarliga och kvarstår trots påpekanden och stödinsatser. Sådana åtgärder är alltså inte tillräckliga för att komma till rätta med problemen.

En berättigad fråga är därför om nya skollagens regler ensamma förmår garantera en tillämpning som leder till likvärdighet och rätts-säkerhet vid beslut om åtgärdsprogram eller anpassad studiegång eller andra beslut eller åtgärder där elevers rätt till utbildning berörs utan att dess bestämmelser förtydligas genom förordningar, föreskrifter och annan vägledning i dessa avseenden.

Jag gör bedömningen att svårigheterna att tillämpa regelverket inte med säkerhet avhjälpes av införandet av den nya skollagen mot bakgrund av de allvarliga problem som konstaterats. Vidare är det inte troligt att nya skollagen ensam kan åtgärda identifierade brister i de avseenden som angetts ovan eftersom reglerna vad avser barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning i många fall är oför-

⁵ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009.

ändrade. Jag föreslår därför att regeringen ger Skolinspektionen och Skolverket ett gemensamt uppdrag att inventera vilka tillämpningsproblem som finns enligt nu gällande regelverk vad avser myndighetsutövning i samband med beslut som berör barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning. Myndigheterna bör därefter noga följa genomförandet av nya skollagen och särskilt följa upp om de identifierade tillämpningsproblemen minskat eller kvarstår och hur behovet av förtydliganden av hur nya skollagens bestämmelser ser ut.

De främsta argumenten för att en sådan inventering och uppföljning bör göras är följande:

- Rättsosäkerhet råder för både barn, elever och vårdnadshavare då regelverkets konsekvenser i enskilda ärenden inte kan bedömas.
- För ansvariga beslutsfattare är rättsläget också osäkert.
- Handläggningen av olika beslut kan leda till kritik i efterhand av Skolinspektionen. Skolinspektionens tillsyn har ökat och att det har därigenom blivit tydligare att dess beslut i anmälningssärenden leder till en de facto normering.
- Tillämpningen enligt 1985 års skollag förbättrades inte tillräckligt trots stödmaterial från Skolverket.
- Överklaganderätten som införs i nya skollagen är avsedd att stärka rättssäkerheten, men kan om dagens förhållanden i övrigt består komma att leda till att de som överklagar fattade beslut missbedömer rättsläget. Det kan i sin tur leda till många onödiga överklaganden som påverkar förvaltningsrätternas och Skolverkets överklagandenämnds arbetsbelastning och kostnader.

När Skolinspektionen och Skolverket avgett sin gemensamma rapport kan regeringen ta ställning till frågan om det finns ett behov av kompletterande förordningar, föreskrifter och annan vägledning och om så är fallet se över vilka eventuella lagändringar som krävs för att detta ska kunna förverkligas. Om inventeringen och uppföljningen skulle visa att det finns ett behov av kompletterande förtydligande regler till nya skollagen överlämnar jag till regeringen att avgöra hur behovet lämpligen kan tillgodoses. Jag konstaterar dock att Skolverket rimligen bör få ansvaret för att utfärda eventuella föreskrifter och annan vägledning på området i den mån det är denna typ av kompletterande regelverk som krävs. I dag saknar

Skolverket i flera avseenden sådana bemyndiganden som krävs för att detta skulle vara möjligt.

Sådana förtydligande regler är enligt min bedömning väl förenliga med den mål- och resultatstyrning och den grund för ansvarsfördelningen som finns mellan stat och kommun. En ökad kompletterande reglering på det område som gäller likvärdighet och en rättssäker myndighetsutövning innebär inte heller någon inskränkning i den pedagogiska friheten eller det lokala ansvaret för skolutveckling.

Hindrar sekretessreglernas tillämpning samverkan?

Mitt förslag är att Skolverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen ges ett gemensamt uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera om tillämpningen av gällande sekretessregler utgör ett hinder för samverkan mellan förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet och socialtjänst och hälso- och sjukvård och – i så fall – i vilken omfattning. Om svårigheterna kan avhjälpas genom förtydliganden, kompletterande reglering eller utbildningsinsatser så bör myndigheterna återkomma till regeringen med förslag på hur.

Bakgrunden till förslaget är att jag under utredningsarbetet mött många inom förskolan, skolan och elevhälsan som uttryckt misstro mot hur andra verksamheter tillämpar sekretesslagstiftningen inom sina respektive områden vid samverkan. Denna uppfattning kan säkerligen i många fall vila på ett missförstånd om vilket uppdrag exempelvis socialtjänsten eller BUP har och vilka gränser gällande sekretesslagstiftning sätter för möjligheten att samverka och lämna ut uppgifter i främst individärenden. En sådan misstro gagnar inte en god samverkan och kritiken bör tas på allvar. Den kan tyda på att tillämpningen av gällande sekretessregler leder till att samverkan försvåras.

Om dessa svårigheter kan avhjälpas genom förtydliganden, kompletterande reglering eller utbildningsinsatser så bör myndigheterna återkomma till regeringen med förslag på hur. En fråga som särskilt bör undersökas inom ramen för uppdraget är hur möjligheten till menprövning som finns i vissa sekretessregler tillämpas och om samtycke från den enskilde efterfrågas för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifter som annars inte hade fått lämnas ut.

Övergångar måste utformas så att det stödjer elevens fortsatta lärande

Min bedömning är att övergångar inom och mellan skolor och skolformer behöver utformas så att de underlättar barns och elevers fortsatta lärande. Huvudmännen behöver se till att rutiner för övergångar utarbetas och utformas på ett ändamålsenligt sätt i syfte att stödja detta.

Bakgrunden till min bedömning är att jag under utredningsarbetet fått entydiga signaler om att övergångar mellan olika skolor och skolformer är en kritisk punkt för många elever och särskilt svåra kan de vara för den grupp barn och elever utredningen rör. Övergångar inom och mellan olika skolformer för barn och elever i behov av särskilt stöd kan innebära en risk för att viktig pedagogisk information går förlorad. Uppgifter i ett åtgärdsprogram som innehåller känslig information om en elev är i dag oftast skyddade av sekretess. När utredningen intervjuat verksamma i kommunstudien om sekretesslagstiftningen utgör något hinder eller problem i arbetet har svaren varierat. En majoritet anser att sekretesslagstiftningen inte är ett hinder eftersom skolan ofta får samtycke av elevens föräldrar att lämna ut nödvändig information vid övergångar mellan skolor. Andra svar pekar på problem. Det finns föräldrar som inte vill lämna sitt samtycke. Många gånger beror det på att föräldrarna vill att deras barn ska få komma till en ny skola utan att vara belastad av tidigare dokumentation.

Min slutsats när det gäller övergångar och eventuella sekretessproblem är att den starkaste framgångsfaktorn är att åstadkomma ett förtroendefullt samarbete mellan skolan och föräldrarna. Ett sådant byggs upp genom ömsesidig respekt och ett ömsesidigt förtroende samt en tilltro till att skolans dokumentation är professionell och innehåller relevant information för elevens fortsatta lärande. Ett annat problem jag mött under utredningens arbete är att lärare inte efterfrågar dokumentation om en elev eftersom den professionella nivån på denna uppfattas vara för låg. Exempelvis finns brister i relevansen i innehållet eller ofullständigheter som ger tolkningsproblem, det framgår inte klart vilket syfte dokumentationen har. Det är alltså viktigt att dokumentation i skolan håller en hög professionell nivå både för att föräldrar ska vara positiva till att den överlämnas och för att den ska kunna leda till en bra lärandesituation för eleven. En annan orsak till att dokumentationen bör vara professionell är att skolan som tar emot eleven ska vara intresserad

av att ta emot och även efterfråga informationen. Skolinspektionen har pekat på problem med bristande professionell standard i dokumentation av elever och i utredningsarbetet har denna bild bekräftats.

Två uppdrag till Skolinspektionen

Uppföljning av anmälningskyldigheten

Mitt förslag är att Skolinspektionen ska följa upp att verksamheterna har tydliga rutiner för och kunskaper om anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, till socialtjänsten beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Bakgrunden till mitt förslag är att det på nationell nivå inte finns någon säker bild av hur verksamheter sköter sin anmälningsplikt till socialtjänsten beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa. Detta är allvarligt och jag har i utredningsarbetet mött uppfattningen att verksamheterna anmäler i för liten utsträckning. Samtidigt har det under arbetets gång också framkommit att andra företrädare för verksamheterna menar att de anmäler och anmäler utan att något händer.

Anmälningsplikten är ett av de viktigaste instrumenten för de barn och elever som lever i en utsatt situation ska få den hjälp de behöver. Deras rätt och skydd hänger på att reglerna om anmälan är kända och tillämpas korrekt. Skolinspektionen kan enligt min mening inom ramen för sitt tillsynsansvar och sitt uppdrag att utföra kvalitetsgranskningar granska att verksamheterna har tydliga rutiner för och kunskaper om anmälningsplikten. En granskning av anmälningsplikten i den meningen att myndigheten gör en bedömning av det berättigade i en anmälan, en prövning i sak, faller dock utanför Skolinspektionens befogenheter.

Hur tillgodoses rätten till undervisning för barn och unga som är placerade genom beslut av socialtjänsten?

Jag föreslår att Skolinspektionen i samarbete med Socialstyrelsen bör genomföra en granskning av hur barns och elevers rätt till utbildning tillgodoses när de fullgör sin skolgång efter placeringsbeslut av socialtjänsten. Det är även viktigt att socialtjänsten och skolor tar ansvar för sina verksamhetsområden både vad avser planering,

genomförande och uppföljning vid en placering utanför det egna hemmet.

Bakgrunden till förslaget är att Skolinspektionen har granskat den särskilda undervisningen vid hem för vård och boende (HVB) och därvid funnit att det vid tidpunkten för granskningen fanns en del problem och oklarheter beträffande denna undervisningsform. Skolinspektionen föreslog vissa åtgärder för att komma till rätta med de uppmärksammade problemen.

Sedan granskningen genomfördes har nya skollagen trätt i kraft och denna börjar tillämpas fr.o.m. 1 juli 2011. Det är svårt att dra några bestämda slutsatser beträffande om nya skollagen löser de problem som Skolinspektionen pekat på i sin rapport eller inte. Det bör dock framhållas att nya skollagen löst en del av den problematik som framkommit vid Skolinspektionens granskning, t.ex. samverkansproblem och frågor om överlåtande av huvudmannaskapet för utbildning. Att så är fallet har utredningen underhand också fått bekräftat av Skolinspektionen.

Det är ändå av stor vikt att en ny granskning genomförs. Granskningen bör dock denna gång utvidgas till att avse alla de barn och unga som genom beslut av socialtjänsten är placerade och där Skolinspektionen har ett ansvar för att utöva tillsyn över utbildningen i syfte att utvärdera hur deras utbildningssituation ser ut. Att en sådan utvidgning av granskningen bör ske vinner stöd av kommunstudien. Granskningen bör syfta till att utvärdera om nya skollagen löst en stor del av den problematik som tidigare funnits eller om i vart fall delar av problemområdena kvarstår alternativt nya problem uppstått. Granskningen bör även i den mån det är påkallat innehålla åtgärdsförslag.

En särskilt viktig fråga att överväga inom ramen för granskningen är om det kan behövas en tydligare reglering för att socialtjänsten och utbildningsansvariga i kommunen ska kunna hantera ett barns eller en elevs rätt till utbildning på ett säkert och ändamålsenligt sätt i samband med ett placeringsbeslut som socialtjänsten fattar. Detsamma gäller möjligheten för utbildningsansvariga att följa upp skolpliktsansvaret för dessa elever. Skolinspektionen bör även belysa i vilken grad utbildningsfrågor för dessa elever kan beaktas i samband med tillståndsgivning.

Den nya granskningen bör genomföras när nya skollagen tillämpats en tid. På så sätt är det inte bara möjligt att utvärdera huruvida lagen i sig faktiskt löser den problematik jag här pekar på utan också gör det möjligt att se hur lagen rent faktiskt tillämpas.

När i tiden granskningen bör genomföras menar jag bör överlåtas till regeringen att avgöra.

Elevhälsan och kunskapssatsningar

Under denna rubrik lägger jag två förslag. Det första förslaget syftar till att klargöra att införandet av en samlad elevhälsa i nya skollagen bör leda till tydliga ställningstaganden gällande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna Skolverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen. Jag pekar också på behov av förtydliganden även när det gäller ansvaret för behandling av barn och unga med psykiska besvär och att regeringen bör se över hur den medicinska delen av elevhälsan kan utveckla samverkan med primärvården.

Mitt andra förslag är att regeringen bör inrätta en delegation för att ta fram en gemensam kunskapssyn på värdet och effekterna av tidiga insatser avseende barn i förskoleålder och elever i första åren i grundskolan.

En samlad elevhälsa – ett stöd för elevers måluppfyllelse

Elevhälsan har en strategisk uppgift inom skolans ram och dess uppdrag förtydligas i nya skollagen. Därmed bör den ses som en självklar del av det utbildningspolitiska uppdraget. Det bör också få konsekvenser för hur ansvaret för elevhälsan synliggörs på nationell myndighetsnivå. I dag utfärdar Socialstyrelsen riktlinjer för skolhälsovården som utgör en del av myndighetens sektorsansvar för hälso- och sjukvård. Nu – med nya skollagens definition av en samlad elevhälsa behöver Skolverkets roll och ansvar för elevhälsan ses över. Som en följd av utformningen av elevhälsans uppdrag bör regeringen i första hand i samband med den översyn som nu sker av förordningar och andra styrdokument för de verksamheter som berörs av nya skollagen se över det behov av förtydliganden av ansvaret för den samlade elevhälsan som kan finnas mellan den sektorsansvariga myndigheten Skolverket och tillsynsmyndigheten Skolinspektionen och, vad avser elevhälsans medicinska del, Socialstyrelsen.

Skolverket måste få förutsättningar och mandat att ta rollen som sektorsansvarig myndighet med ett samordningsansvar för den samlade elevhälsan. Detta ansvar innebär en nära samverkan med Socialstyrelsen som i dag har ett bemyndigande att både utfärda före-

skrifter och riktlinjer inom sitt myndighetsområde. Jag ser det som nödvändigt att Skolverket såsom sektorsansvarig myndighet ges möjlighet att inta en jämlik ställning i förhållande till Socialstyrelsen.

Under utredningsarbetet har oklarheter i ansvaret för behandlingsansvar för barn och ungas psykiska ohälsa redovisats för mig. Denna oklarhet finner jag både allvarlig och viktig att den klaras upp men frågan kan inte anses på något sätt ligga inom ramen för mitt uppdrag. Jag känner dock ett ansvar för att redovisa att problemet finns och behöver lösas. Min bedömning är att detta är en uppgift för Regeringskansliet och där berörda departement. En fråga som hänger samman med behandlingsansvaret är också att det faktiska innehållet i skolhälsovården nu behöver genomlysas mot bakgrund av nya skollagens beskrivning av elevhälsans uppdrag där särskilt samarbete med hälso- och sjukvården betonas. Hur och på vilket sätt skolhälsovården kan samarbeta med barnhälsovården är en fråga som behöver ses över med nya skollagens definition av elevhälsa som utgångspunkt. Jag föreslår att regeringen ser över dessa frågeställningar. Hur detta ska ske överlämnas till regeringen att bedöma.

Tidiga insatser – en satsning för ökad kunskap

Mitt förslag innebär att regeringen bör inrätta en delegation med uppdraget att belysa värdet av tidiga insatser för barn i förskoleåldern samt elever i grundskolans tidiga årskurser ur ett tvärdisciplinärt och internationellt forskningsperspektiv samt att utifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv formulera en gemensam kunskapsyn beträffande värdet och effekterna av tidiga insatser. I delegationen bör ingå sektorsansvariga myndigheter samt representanter för huvudmän och sammansättningen bör spegla den helhetssyn och tvärdisciplinära kompetens som krävs på området tidiga insatser.

Resultatet av delegationens arbete bör ligga till grund för rekommendationer både till beslutsfattare och verksamma inom området.

Bakgrunden till förslaget är att det redan i dag finns internationell forskning som visar att tidiga insatser för barn och elever är viktiga och kan innebära att risken för senare studiemisslyckanden minskar eller undviks helt. Svensk forskning på området saknas i hög grad. Forskningsläget när det gäller barn under tio år är generellt bristfälligt. Kunskapsläget beträffande barn i förskoleålder som inte går i förskolan är knapphändigt och från BVC finns i dag inte

någon nationell statistik att tillgå. Däremot har kunskapsläget i Sverige förbättrats när det gäller förskolans och grundskolans arbetssätt vad avser området psykisk ohälsa.

I både Finland och Norge ses tidiga insatser som en viktig framgångsfaktor. Länderna har därför valt att prioritera specialpedagogiska insatser under barns och elevers tidiga år. Motsvarande satsningar har inte gjorts i Sverige, även om frågan om betydelsen av specialpedagogiska stödinsatser inom förskolan har varit föremål för överväganden i tidigare utredningar.⁶ Kungl. Vetenskapsakademiens (KVA) stora studie kring kausala samband mellan skola, lärande och psykisk hälsa utöver viktiga forskningsresultat så visar den också på intressanta kunskapsluckor. Studien baserades på internationell forskning eftersom de högt uppställda kraven på kausalitet fick till följd att svenska studier inte klarade den förberedande granskningen. Mot bakgrund av att det var Hälsoutskottet som stod bakom insatsen så gavs den utbildningsvetenskapliga respektive pedagogiska forskningens roll inte en framträdande position, andra discipliner var mer framträdande. I Sverige pågår för tillfället en debatt om tidiga insatser, värdet av diagnoser och synen på neuropsykiatriska funktionshinder. Olika forskningsdiscipliner har inte en gemensam syn inom området. Avsaknaden av en samsyn kan få betydelse för hur barn och elever bemöts och det finns en risk för att det leder till en bristande likvärdigheten i de insatser barn och unga får.

Under utredningsarbetets gång har det framkommit att de som är verksamma inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet ser tidiga insatser som en viktig framgångsfaktor.

Det finns också indikationer på att tidiga insatser ur ett samhällsperspektiv kan vara kostnadseffektiva. Vidare står det klart att det saknas svensk forskning på avgörande områden. Pedagoger som deltagit i kommunstudien har tydligt efterfrågat mer kunskapsstöd från den nationella nivån.

Mot bakgrund av vad som nu sagts, särskilt det förhållandet att det saknas ett stabilt kunskapsläge, föreslår jag att regeringen gör en särskild tidsbegränsad satsning inom området tidiga insatser i syfte att ta fram mer kunskap och ge ett bättre beslutsunderlag inför ett ställningstagande till om och hur tidiga insatser bör prioriteras och i så fall om elevhälsan samt barnhälsovården bör och kan spela en viktig roll i detta arbete, särskilt om elevhälsan eller delar av den görs tillgänglig även för förskolan. Denna satsning ska ses som ett

⁶ Bland annat i Skollagskommittén, U 1990:01 Kommittén för översyn av skollagen.

viktigt nästa steg i det arbete som Kungl. Vetenskapsakademien gjorde genom sin stora konferens men samtidigt ska denna satsning ges en tydlig utbildningsvetenskaplig utgångspunkt.

Satsningen bör enligt min uppfattning bestå i att regeringen inrättar en delegation som ska stödja och utveckla en samlad bild av kunskapsläget och arbetet med tidiga insatser riktade till barn i förskoleåldern och elever i de tidiga årskurserna av grundskolan ur ett utbildningspolitiskt perspektiv. Delegationens arbete bör inriktas på att klarlägga värdet och effekterna av tidiga insatser för dessa grupper och ta sin utgångspunkt i de resultat som framtagits i Kungliga Vetenskapsakademiens arbete med att studera de kausala sambanden mellan skola, lärande och psykisk hälsa. Arbetet bör baseras på dels en utvärdering av den empiriska grund som tagits fram inom kommunsektorn, dels den kunskap som avslutade och pågående forskningsprojekt inom området psykisk ohälsa utvecklat. Det är särskilt angeläget att delegationen i sitt arbete belyser elevhälsans roll och betydelsen av samverkan mellan skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Delegationen bör ha ett tvärdisciplinärt perspektiv och belysa den internationella forskning som finns på området. Genom delegationens arbete ges härigenom dels en möjlighet att konsolidera och vidareutveckla sådan kunskap som redan finns, dels en möjlighet att komplettera med ett utbildningsvetenskapligt perspektiv som hittills saknats i hög grad.

Frågan om tidiga insatser är kostnadseffektiva i ett förebyggande arbetssätt bör studeras inom ramen för arbetet.

Delegationen bör avrapportera resultatet av sitt arbete till regeringen. Avrapporteringen bör utformas på ett sådant sätt att den kan läggas till grund för rekommendationer till verksamma och beslutsfattare för hur arbetet med tidiga insatser bör bedrivas. Vidare bör resultatet av denna tidsbegränsade insats kunna ge ett bättre beslutsunderlag vad avser arbetet med tidiga insatser och – förhoppningsvis – också bidra till att stödja det pedagogiska arbetet och att utveckla samarbetet mellan elevhälsan och andra aktörer.

Ett antal kommuner bör enligt min bedömning erbjudas att delta i arbetet. Vidare bör olika forskningsprojekt knytas till delegationen och ett tvärdisciplinärt synsätt användas för att besvara frågan om tidiga insatser betydelse. Eftersom de pedagogiska och utbildningsvetenskapliga forskningsinsatserna hittills inte varit frekventa behöver dessa perspektiv nu förstärkas. Jag föreslår därför att delegationen knyter till sig fem eller flera olika forskargrupper

där olika pedagogiska inriktningar samt , nationalekonomisk och medicinsk kompetens finns företrädd men med en tyngdpunkt i de utbildningsvetenskapliga frågeställningarna. Delegationen kan i denna fråga använda Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté för handläggning och konstituerandet av forskargrupper, gärna med internationell och nordisk medverkan.

Flera frågor bör besvaras inom ramen för delegationens uppdrag för att kunskapsläget ska förbättras och – om möjligt – en samsyn uppnås. Om det skulle visa sig inte vara möjligt att nå ett enhetligt synsätt på värdet av tidiga insatser måste delegationen i vart fall klarlägga eventuella skillnader i synsätt och på vilken vetenskaplig grund de baseras.

Delegationen ska verka under två år och under arbetet bidra till att kunskap sprids om resultat och det uppdrag delegationen har. I delegationen bör finnas företrädare för sektorsansvariga myndigheter och företrädare för huvudmän, både kommunala och fristående aktörer. Sammansättningen av delegationen bör också spegla den helhetssyn och tvärdisciplinära kompetens som krävs inom området tidiga insatser.

Vetenskap och beprövad erfarenhet

Inom detta område läggs tre förslag och bedömningar. Det första är bedömningar om forskningsfrågor på området. De övriga avser en uppföljning av grund- och rektorsutbildningen samt en utvecklingsinsats för tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

Forskning och kunskapsspridning

Åtgärder för att stärka forskning om barn och elever i behov av särskilt stöd och i utsatta situationer behövs. Forskningsläget behöver stärkas på flera områden där forskning saknas eller där svensk forskning skulle behöva komplettera internationella forskningsresultat.

Resurstilldelningen till området behöver ses över i samband med beredningen av regeringens forskningspolitiska proposition.

Vidare måste åtgärder vidtas för att stimulera ett tvärdisciplinärt synsätt och en helhetssyn. Förutsättningarna för att bedriva forskning och kunna göra s.k. policyutvärderingar inom området behö-

ver utvecklas och förstärkas. Detta gäller särskilt tillgången till individdata för att möjliggöra forskning av longitudinell karaktär och användandet av kvantitativa metoder.

En mer praktisknära forskning behöver stimuleras. Verksamma inom skolan ger uttryck för att det saknas forskning som uppfattas som relevant i den egna verksamheten.

Kunskapsspridningen av forskningsresultaten behöver effektiviseras och ett utvecklingsarbete syftande till att synliggöra och pröva innehållet i beprövad erfarenhet och framtagandet av en rekommenderad god praxis behöver initieras. Jag konstaterar att det i dag inte finns någon aktör med ett sådant nationellt ansvar inom utbildningsområdet men pekar på att behovet finns. Min bedömning är också att det finns anledning att studera det utvecklingsarbete som bedrivs av Socialstyrelsen tillsammans med huvudmän och profession kring nationella riktlinjer inom både socialtjänst och hälso- och sjukvård. Detta arbete är långsiktigt och har skett stegvis med resultat att kunskapsläget om vad som kan kallas god praktik kunnat utvecklas för allt fler områden. SKL har i utvecklingsarbetet kring Öppna jämförelser visat ett intresse för att delta i utvecklingsarbete inom flera kommunala sektorer, exempelvis när det gäller att identifiera framgångsfaktorer. Jag vill framhålla att jag ser arbetet kring nationella riktlinjer som ett utvecklingsarbete syftande till att ta fram vad som skulle kunna vara en god praxis – en rekommendation och inte en bindande föreskrift – inte någon pekpinne och därför förenlig med begrepp som pedagogisk frihet eller lokal skolutveckling.

Min bedömning är att denna väg skulle kunna vara intressant att beträda även inom skolans område. Ett sådant utvecklingsarbete syftande till att ta fram vad som kan betecknas som god praxis måste ses som långsiktigt och bör ske stegvis och i samarbete med forskningen inom området, SKL och myndigheter som kan bidra till ett tvärsektorielt perspektiv. Men framför allt behöver professionen själv engageras i att synliggöra vad som kan betecknas som beprövad erfarenhet. Därigenom blir den utvärderingsbar och möjlig att definiera som god praxis. Jag vill också framhålla att ett sådant arbete måste utformas i en kontext som passar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. Det går inte att kopiera det arbete som görs i dag inom hälso- och sjukvården men det är viktigt att dra lärdom och låta sig inspireras.

Jag anser att de önskemål som framförts om mer stöd från den nationella nivån behöver ges ett svar, kunskapsspridningen behöver

förbättras och utbildningssektorn skulle behöva knyta starkare band mellan forskning och praktik. Det kan göras om fler lektorer anställs och om ett arbete inleds syftande till att synliggöra vad som kan betecknas vara beprövad erfarenhet. Ett synliggörande innebär att den både kan utvärderas och definieras. Var ansvaret ska läggas för ett sådant utvecklingsarbete och utformningen av ett sådant ansvar skulle kunna övervägas i samband med den nya utvärderingsfunktionen inom utbildningsområdet som aviserats i budgetpropositionen för 2011.⁷ Jag ser att en lämplig kombination av uppgifter för en sådan funktion skulle kunna vara kunskapsspridning, policyutvärdering inom utbildningssektorn med ett tvärdisciplinärt innehåll samt ansvar för att synliggöra, utvärdera och definiera innehållet i beprövad erfarenhet eller god praxis.

Uppföljning av grund- och rektorsutbildningen

Högskolverket och Skolverket bör tillsammans få i uppdrag att se över innehållet i grundutbildningarna i samband med att de nya grundutbildningarna utvärderas. Översynen bör inriktas på huruvida utbildningen tillräckligt väl förbereder pedagoger för de krav som barn och elever med mer komplexa stödbehov ställer.

Skolverket bör också få i uppdrag att följa upp och utvärdera rektorsutbildningen. Det bör särskilt undersökas i vad mån utbildningen ger tillräcklig kunskap om de regler som styr arbetet med barn och elever med sammansatta behov och samverkansskyldigheten beträffande barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa och därmed sammanhängande sekretesslagstiftning.

I den mån det finns brister i utbildningarna bör åtgärder vidtas av Skolverket för att tillgodose behovet av ytterligare kompetensutveckling.

Tidiga insatser för barn i förskoleåldern

Mitt förslag är att regeringen ger Skolverket i uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen genomföra regionala konferenser för ansvariga och verksamma i förskola och pedagogisk omsorg i syfte att informera om kunskapsläget och om praktiska tillämpningar vad gäller tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

⁷ Prop. 2010/11:Utgiftsområde 16, s. 49.

Bakgrunden till förslaget är att tidiga insatser för barn i förskoleåldern av forskningen har identifierats som viktiga. Det finns i dag forskningsresultat och resultat från utvecklingsarbete som bör spridas till de kategorier som är verksamma inom förskola och pedagogisk omsorg. Det finns kommuner som medvetet arbetar för tidiga upptäckter och insatser. En sådan kunskapsspridning och information baserad på praktik skulle kunna bidra till en ökad uppmärksamhet och uppmuntra till en pedagogisk diskussion i frågan om tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

När frågan diskuterats tidigare har de pedagogiska frågeställningarna inte alltid varit centrala. Min uppfattning är att frågan om tidiga insatser behöver diskuteras utifrån ett tvärdisciplinärt perspektiv med de nya läroplanerna som grund.

Konsekvensbedömning av utredningens förslag

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) redovisa konsekvenser av framlagda förslag.

Den problemanalys utredningen genomfört visar på allvarliga problem både när det gäller arbetssätt och samverkan. Jag har också visat på att det genom att statliga insatser riktade mot utbildningssektorn inte är koordinerade finns ett betydande dubbelarbete. De förslag jag lägger och de kostnader som kan vara förenade med dessa ska vägas mot denna problembild. Att inte göra något för att åstadkomma förändring är sett mot den bakgrunden förenat med både samhällsekonomiska kostnader och kostnader som belastar de olika berörda verksamheterna.

Förslagen om en inventering och uppföljning av behovet av förtydliganden på utbildningsområdet innebär i sig ingen förändring av omfattningen av det kommunala självstyret. En eventuell påverkan uppstår först om regeringen, efter förslag från Skolverket och Skolinspektionen, kommer fram till att normeringen behöver förstärkas och vidtar åtgärder i denna riktning. Att jag i utredningen väcker frågan motiveras av de starka önskemål och behov av ett förtydligande regelverk som framkommit i utredningen. Utredningen ser heller inga konsekvenser för kommunal verksamhet av förslagen som nu aktualiserar en tillämpning av finansieringsprincipen.

De förslag jag lägger om samverkan innebär inte att samhällsekonomiska konsekvenser uppstår men ska leda till att kunskaps-

läget beträffande sådana effekter förbättras. Ett tydligt exempel på detta utgör den utvecklingsaktivitet som syftar till att skapa en gemensam kunskapssyn om värdet och effekter av tidiga insatser. De förslag jag lägger som kräver extra finansiering är:

Förslaget om samverkan på central kommunal nivå ska finansieras med ett tidsbegränsat stimulansbidrag under två år. För detta föreslår jag att medel avsätts för ändamålet motsvarande 15 miljoner kronor under totalt två budgetår. Dessa medel ska bekosta medverkan från forskning, för utvärdering och samhällsekonomiska beräkningar. Ett lämpligt antal kommuner ska få ersättning för kostnader för projektadministration.

Förslaget om utvecklingsarbete för ökad kunskap om tidiga insatser ska finansieras med totalt 50 miljoner kronor under två år som ska tas från det tillfälliga stimulansbidrag regeringen aviserat gällande elevhälsan. Medlen ska finansiera en delegation, ett flertal forskningsprojekt med tvärdisciplinär inriktning, extern utvärdering av kommunal empirisk kunskap om tidiga insatser samt forskningsöversikter av internationell forskning inom området. Utåtriktade verksamheter ska genomföras och en slutrapport och slutkonferens ska hållas.

Förslaget om kompetensutvecklingsinsats för ansvariga och verkamma inom förskola eller annan pedagogisk verksamhet för barn i förskoleåldern beräknas kosta 5 miljoner kronor och är en engångsinsats.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 210:662¹

Föreslagen lydelse

2 f §

Hälso- och sjukvården 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. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Hälso- och sjukvården *ska*, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 december 2011.

¹ Lydelsen träder i kraft den 1 januari 2011.

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 13 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

13 §²

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag 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. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag och den som är anställd i sådan verksamhet, *ska* i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 december 2011.

² SFS 2010:800. Lagen börjar tillämpas den 1 juli 2011.

1 Inledning

Den 1 oktober 2009 utsågs jag till särskild utredare med uppdrag att leda Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn (U 2009:05). Uppdraget är omfattande (dir. 2009:80) och innebär att jag ska ge en samlad bild av ett område som till sin karaktär är svårdefinierat. De barn och unga utredningen rör är en heterogen grupp med många olika stödbehov och för att tillgodose dem behöver ofta många samhällsaktörer samverka. Utredningen ska bl.a. klarlägga vilket ansvar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har för dessa barn och elever. Utredningen är en utbildningspolitisk utredning som studerar denna samverkan ur förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets perspektiv.

Direktiven innehåller i korthet två övergripande uppdrag:

- Att kartlägga och analysera hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samt elevhälsan arbetar med barn som far illa eller riskerar att fara illa.
- Att kartlägga och analysera hur samverkan fungerar mellan och inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet å ena sidan och med andra samhällsaktörer å andra sidan kring de barn och elever utredningen avser. Hinder och framgångsfaktorer ska identifieras.

Andra frågor som poängteras i direktiven är vikten av tidiga upptäckter och insatser. Utredningen kan om det behövs lägga lagstiftningsförslag. Utredningen har också i uppdrag att sprida information om utredningens resultat och slutsatser till verksamma i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet.

1.1 Några utgångspunkter

Vad är känt om de barn och elever utredningen rör?

Barns utsatthet är inte något väldefinierat begrepp. Det finns heller inga säkra uppgifter om hur många barn och unga som lever i en utsatt situation. Sviktande stöd från föräldrar kan bero på olika saker, t.ex. missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, kriminalitet eller våld i familjen. Det kan även handla om asylsökande familjer med barn och unga som kommer till Sverige eller barn och unga som kommer till Sverige utan sina föräldrar. I många familjer sammanfaller flera olika riskfaktorer.¹ Det försvårar möjligheten att ta fram samlad statistik över hur många dessa barn är. Forskare pekar också på att möjligheterna att forska och ta reda på mer om dessa barn i det närmaste är omöjligt.² Det saknas centrala och systematiskt insamlade data som möjliggör forskning för ökad förståelse om samband mellan resultat och samhällets olika insatser. Det finns således en del osäkerhet kring hur målgruppen för utredningen ser ut och hur stor den kan tänkas vara. Helt säkert är dock att dessa barn och elever med problem, som kan vara både tillfälliga eller långvariga, finns i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. En viktig grupp i sammanhanget att uppmärksamma är barn och elever med olika funktionshinder och med olika kroniska tillstånd. Det är inte ovanligt att det uppstår problem när deras behov av stöd för att de ska få en likvärdig skolgång ska tillgodoses. Skolinspektionen tar emot förhållandevis många anmälningar som gäller just denna grupp barn och elever. Det är osäkert hur detta kan tolkas men en försiktig tolkning är att föräldrar till dessa barn och elever ser problem i hur förskola och skola förmår att utforma verksamheten för att denna grupps behov ska tillgodoses, trots skollagstiftningens skyddsregler. Andelen elever i skolan som har åtgärdsprogram, en dokumentation av olika stödbehov, brukar anges till cirka 20 procent av en årskull igenomsnitt. Denna uppgift måste tolkas med stor försiktighet och med insikten om att variationerna lokalt kan vara stora. Av dessa hör givetvis inte alla till utredningens målgrupp. En annan uppskattning är att det är 12 procent av alla elever som går ur grundskolan som

¹ Statens folkhälsoinstitut, Statens folkhälsoinstitut (2010) Kartläggning av insatser för barn och unga i risksituationer 2010, 2010:10.

² Sjögren, Anna och Svaleryd, Helena, Livets lotteri och vårt ansvar för de utsatta barnen, i Utredningens delbetänkande SOU 2010:64. Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.

inte är behöriga att påbörja gymnasiestudier och andelen som hoppar av sina gymnasiestudier uppgår till cirka 6 procent, en siffra som hållit sig relativt konstant över de senaste åren.³ Det är inte heller säkert att alla elever i dessa grupper hör till utredningens målgrupp men de uppvisar en av forskare definierad riskfaktor för social problematik och psykisk ohälsa, sviktande skolresultat, kanske till följd av hög frånvaro. Av alla elever som börjar gymnasieskolan finns det säkerligen de som behöver olika stödinsatser för att kunna slutföra sina studier men vars skolresultat inte alls indikerar stödbehov. Det finns också anledning att peka på att barn och elever kan råka ut för kriser i familjen som är omöjliga att förutse. Sammanfattningsvis visar denna korta presentation att det är svårt att få en säker bild av hur många och vilka barn och elever utredningen rör. Säkert är att de finns i förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet och behöver få stödinsatser för att kunna få sin rätt till en likvärdig utbildning tillgodosedd. Ett viktigt konstaterande är att det inte i förväg går att utesluta någon från gruppen. I den meningen ingår alla barn och elever i gruppen som förskola, skola eller annan pedagogisk verksamhet behöver uppmärksamma.

Hur viktig är skolgången för dessa barn och elever?⁴

Forskning visar att det finns mycket som skolan kan göra för att främja en positiv utveckling och hindra uppkomsten av problem i skolan och senare i livet. Särskilt viktigt att framhålla är att en förskola med hög pedagogisk kvalitet kan ge positiva och varaktiga effekter för barn upp i grundskoleålder.⁵ Skolan kan också vara en stark riskfaktor. Exempel på detta är icke fungerande stödinsatser, konflikter med lärare och elever, låga förväntningar i omgivningen och hos eleven själv. Goda pedagogiska miljöer är däremot bra för alla elever men särskilt för de barn och elever som lever i utsatthet. Pedagogiska miljöer av hög kvalitet kan skydda både mot skolmisslyckanden och beteendeproblem, två företeelser som kan gå hand i hand för socialt utsatta barn.⁶ De, som av olika skäl inte fullföljer

³ Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010, rapport 350.

⁴ Skolan som begrepp används här i vid mening för att beskriva barns och elevers lärande med start i förskoleåldern till och med gymnasieskolan.

⁵ Balldin, Jutta och Tallberg Broman, Ingegerd, Förskolan och de utsatta barnen - utmaningar och möjligheter, i SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.

⁶ Westling Allodi, Mara, Vad gör skolan för utsatta barn?, i SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.

en gymnasieutbildning, får med dagens arbetsmarknad svårt att bryta negativa effekter och möter risken av långvarig arbetslöshet. De samhällsekonomiska kostnaderna av skolmisslyckanden och en svag position på arbetsmarknaden är höga. Det finns olika beräkningar som visar att tidiga insatser exempelvis i förskola och skola ur denna aspekt är lönsamma både för individen men även för samhället. Ett viktigt konstaterande är att skolans bemötande och förhållningssätt till de barn och elever utredningen rör har stor betydelse för eleven i utbildningssituationen men påverkar även förutsättningarna för elevens fortsatta väg ut i arbetslivet.

En bredare syn behövs på utbildningsfrågornas roll i samhället

Skolan är en spegel av samhällsutvecklingen och de problem den för med sig visar sig snabbt i utbildningssektorn. En ökning av psykisk ohälsa, ökad migration och följderna av en lågkonjunktur påverkar på olika sätt förutsättningarna för skolan att utföra sitt uppdrag. Uppdraget uppfattas av många i dag ha blivit svårare. Skolan ställs inför delvis nya problem och behöver stöd från andra kompetenser för att lösa dem. Samtidigt är det viktigare än någonsin att skolan klarar sitt uppdrag. Konsekvenserna av skolmisslyckanden är i dag värre än förr till följd av ökade kompetenskrav på arbetsmarknaden. De problem skolans personal särskilt önskar stöd för att hantera gäller områden som psykisk ohälsa, social problematik och kriminalitet. Samtidigt finns problem och brister även i de pedagogiska delarna av skolans uppdrag, t.ex. kritiserar Skolinspektionen skolan för bristande systematik i insatserna kring elever i behov av särskilt stöd. För att ge de barn och elever utredningen rör det stöd de behöver krävs många gånger samverkan mellan skolan och andra samhällsaktörer som socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polisen.

En samlad bild där helhetssynen saknas

Uppdraget att ge en samlad bild av arbetet med och samverkan kring utsatta barn och elever är utmanande. Det är många nivåer och aktörer som behöver studeras. Den decentraliserade styrningen av skolan innebär att skillnaderna i verksamheten många gånger är större inom och mellan skolor än mellan kommuner och gör

kanske uppdraget omöjligt. Skolan är en starkt personberoende verksamhet och avgörande för framgång är många gånger relationen som uppstår mellan lärare och elev i stunden. Trots dessa svårigheter är det i utredningen nödvändigt att studera både den nationella och den kommunala centrala nivån i kombination med verksamhetsnivån där mötet sker mellan lärare och elev. Alla dessa aspekter behövs för förståelsen och för att kunna skapa en bild av helheten. Den i sig komplexa bilden av förskola och skola ska kompletteras med alla de övriga samhällsaktörer som ser skolan som en intressant arena att verka på och med de parter skolan samverkar med.

Den helhetsbild jag ger i utredningen innebär att jag svarar på frågan hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med de barn och elever som man vet finns i verksamheten men som man inte på förhand kan identifiera. Inget barn kan därför i förväg uteslutas från att kunna höra till gruppen. En helhetssyn innebär att det är förmågan och förutsättningarna för upptäckt och tidiga insatser, i enlighet med direktiven, som är särskilt intressanta samt identifiering av hinder och framgångsfaktorer i arbetet och i samverkan. Vilka stödbehov och typer av problem barn och eleverna visar blir inte lika viktiga som att de identifieras och att adekvata insatser görs oavsett vilka behov som ska tillgodoses. Detta sätt att skapa en helhetssyn är ett viktigt vägval i utredningen och speglar i viss mån också hur skolans eget uppdrag ser ut. Oavsett vilka behov en elev är i ska de uppmärksammas. För att kunna ge en samlad bild i enlighet med direktiven studeras skolan som system. Hur ser uppgiften ut och på vilket sätt utförs den?

Slutligen är en viktig uppgift att klargöra ansvaret för förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet för de barn och elever utredningen rör. Min utgångspunkt är att givet skolans viktiga roll som skyddsfaktor är huvuduppgiften att ge barnen och eleverna en god pedagogisk miljö som leder till att nya skollagens kunskaps- och värdegrundsuppdrag utförs så att de ges en likvärdig utbildning och får utvecklas så långt möjligt efter sina egna förutsättningar. Men för barn och elever som utredningen rör finns ytterligare en central uppgift: Att se, tolka och agera! Det finns tre viktiga uttryck för detta uppdrag i nya skollagen som inte får fallera: Utredningsskyldigheten, anmälningsskyldigheten och samverkansskyldigheten.

En samlad bild och ett helhetsgrepp innebär att min analys konstaterar att problemen finns på alla nivåer och måste lösas på alla nivåer trots att det är mycket svårt att påverka de förhållanden som ligger inom det ansvar en huvudman har eller hur en enskild lärare möter en elev. Med utredningens systemperspektiv adresseras problemen på samtliga nivåer och lösningar föreslås som – åtminstone på sikt – kan påverka även den lokala nivån.

1.2 Disposition

Betänkandets dispositionen är som följer: Kapitel ett är betänkandets inledning, följt av kapitel två som innehåller en beskrivning av vägval, metoder, avgränsningar och arbetssätt. I tredje kapitlet presenteras en kort bakgrund till dagens ansvarsfördelning, utbildningssektorns struktur, relevant lagstiftning och en kort presentation av tidigare utredningar, rapporter och utvecklingsinsatser av betydelse för utredningens ställningstaganden. Kapitel fyra beskriver hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamheter arbetar med barn och elever tillhörande utredningens målgrupp. Kapitel fem beskriver hur förskola och skola samverkar med andra aktörer kring utredningens målgrupp. Kapitel sex innehåller utredningens samlade problemanalys. Kapitel sju innehåller bedömningar och förslag följt av kapitel åtta som är en konsekvensanalys. Kapitel nio slutligen innehåller en författningskommentar till den lagändring som föreslås och som återfinns i betänkandets början.

2 Metoder och arbetssätt

I detta kapitel presenteras uppdraget som det är formulerat i direktiven, förutsättningarna för uppdraget, tolkningar och avgränsningar samt utredningens val av arbetssätt.

2.1 Om utredningens uppdrag

I detta avsnitt presenteras övergripande innehållet i utredningens direktiv.¹

Syftet med utredningen är att förstärka och effektivisera stödet kring utsatta barn och utredaren ska ta ett helhetsgrepp över frågorna samt ge en samlad bild. Uppdraget innefattar två övergripande kartläggningsuppgifter. Den ena uppgiften är att kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa. Den andra uppgiften är att kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samverkar med socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård. Inom ramen för dessa övergripande uppdrag beskrivs hur utredningen ska belysa dels hur kommunala och fristående huvudmän arbetar med tidig upptäckt av barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa, dels hur rutiner för anmälan till socialnämnden och polisen ser ut och fungerar. Uppdraget innefattar även att belysa elevhälsans insatser inom området.

Utifrån kartläggningen ska utredningen analysera det arbete som bedrivs med utsatta barn och elever samt lämna förslag på åtgärder som kan förbättra detta arbete. En förutsättning för att kunna sätta in tidiga och adekvata insatser beskrivs i direktiven vara att öka kunskapen om målgruppen och dess behov samt hur

¹ Direktiv 2009:80, se bilaga 1 och Tilläggsdirektiv 2010:18, se bilaga 2.

barn och elever ger uttryck för utsatthet. Det är även av vikt att klargöra förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag och ansvar för förebyggande insatser samt synliggöra gränsdragning mot berörda myndigheter. Utredningen ska också belysa vilka hinder för samverkan som fortfarande kvarstår och analysera dessa så att förslag på åtgärder kan utarbetas. De faktorer som bidragit till ett framgångsrikt samverkansarbete ska lyftas fram och kunskapen spridas.

Utredningen ska också lämna förslag på åtgärder som kan underlätta samverkan mellan kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samt berörda myndigheter.

Utredningen ska också belysa arbetet med barn och elever som utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar och fysisk eller psykisk försummelse. Utredningen ska även uppmärksamma att nya arenor uppstått genom Internet och telefonitjänster. Utredningen ska uppmärksamma barn och elever med socialt nedbrytande beteende som missbruk, självdestruktivt beteende och kriminalitet. Detsamma gäller barn och elever med allvarliga svårigheter, som utsätts för mobbning och som har lång frånvaro från skolan.

Direktiven tar också upp att stöd behövs för att utveckla en systematisk och organiserad samverkan med socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård. Det stödet bör ta sin utgångspunkt i den *Strategi för samverkan* som utarbetats av Socialstyrelsen tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Skolverket (tidigare Myndigheten för skolutveckling) samt med beaktande av Barnskyddsutrednings förslag (Lag om stöd och skydd för barn och unga, SOU 2008:68).²

² Stödet ska utgå från: Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007) *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa* och Barnskyddsutredningen SOU 2008:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga.

2.2 Tolkning av utredningens uppdrag

Målgruppen som utredningens arbete avser måste klargöras. I direktiven beskrivs utredningens målgrupp och preciseras genom exemplifieringar. Utredningen har tillsammans med de som är verksamma i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet gjort tolkningen att när uppgiften är att upptäcka vilka dessa barn och elever är kan lärare och annan personal inte veta detta i förväg. Därför är det viktigt att se att uppdraget i denna del kan gälla alla barn då ingen i förväg kan uteslutas.

Alla barn finns i skolan och nästan alla barn finns i förskola och pedagogisk omsorg. Ingen annan verksamhet träffar barn och elever under så lång tid och har så täta kontakter med hemmet. Det ger unika möjligheter som har stor betydelse, särskilt för barn som har olika stödbehov, riskerar att fara illa eller far illa. Skolans uppdrag är att se dessa barn och elever, att kunna tolka de signaler som finns och agera på ett adekvat sätt.³ De stödbehov barn och elever har, är därtill mycket varierande och kräver individuella insatser. Ibland kan ett stödbehov vara tillfälligt och övergående med adekvata insatser som sätts in när behov uppkommer. Andra behov kan vara långvariga och kräver en helhetsyn på skolgången för enskild elev. Barn och elever med funktionshinder, såsom utvecklingsstörning, autism, CP, neuropsykiatriska funktionshinder eller med kroniska sjukdomar såsom epilepsi, diabetes, astma hör till den gruppen. De bakomliggande orsakerna till att stödbehov finns är givetvis mycket varierande, exempelvis de ovan nämnda samt social problematik, läs- och skrivinlärningsproblem eller familjekriser. För att dessa varierade stödbehov ska kunna identifieras och stödinsatser sättas in behöver pedagoger kompetens och många gånger krävs även kompletterande kompetenser från elevhälsa eller andra som socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Självklart krävs det också tillräckligt med resurser för att skapa en god lärandesituation för eleven.

³ Notera att utredningsskyldigheten även gäller andra svårigheter, än skolsvårigheter, vilket bland annat preciseras i skollagen (2010:800) 3 kap. 8 §.

Utredningen studerar mot denna bakgrund förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets kapacitet att arbeta med tidig upptäckt och adekvata insatser. Uppdraget dessa verksamheter har innebär också att all personal i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet i sitt arbete kan komma i kontakt med målgruppen. Det är av stor vikt att förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet identifierar problem och sätter in tidiga och adekvata insatser. Därför blir förskolan och grundskolans tidiga år särskilt centrala, även om ansatsen i utredningens arbete är tydligt skolformsövergripande. Tidig insats innebär också att närhelst ett problem uppkommer ska åtgärder vidtas oavsett var i systemet barnet eller eleven befinner sig. Ansvar för att upptäcka, sätta in adekvata och tidiga insatser och att samverka i de fall andras kompetenser behöver kopplas in kan aldrig exkluderas från skolans övergripande kunskaps- och värdegrundsuppdrag.

Det är viktigt att poängtera att utredningen är en utbildningspolitisk utredning. Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppgift är att tillgodose alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning. I den nya skollagen lyfts också fram alla elevers rätt att utvecklas så långt som det är möjligt utifrån sina förutsättningar.

Frågor som berör socialtjänstens ansvarsområde är centrala för utredningen eftersom en kartläggning av förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag innefattar verksamheternas kontakter med barn och elevers vårdnadshavare. Samarbetet med vårdnadshavarna gränsar mot socialtjänstens ansvarsområde och arbete och innebär ett gemensamt område. Men utredningen analyserar endast socialtjänsten utifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv. Därför lägger utredningen inga förslag som avser socialtjänstens, polisens eller hälso- och sjukvårdens ansvarsområden utan klargör gränserna mellan dessa områden och det utbildningspolitiska ansvarsområdet. De frågeställningar som uppkommer i detta sammanhang kommer att behandlas ur ett utbildningspolitiskt perspektiv.

I betänkandet är nya skollagen (2010:800) en utgångspunkt, detta innebär att nya skollagens begrepp genomgående kommer

att användas. Enligt direktiven ska utredningens kartläggning omfatta såväl kommunala som fristående aktörer. Utredningen har i sitt material inte funnit centrala skillnader mellan skolor med fristående och kommunal huvudman. I likhet med nya skollagen, likställs fristående skolor och skolor med kommunal huvudman i betänkandet. De beskrivningar som återges och förslag som lämnas avser således samtliga utbildningsverksamheter oavsett huvudman.

Utredningens arbete och insamling av material har ägt rum innan nya skollagen börjar tillämpas, vilket innebär att de observationer som har gjorts grundas på nu gällande rätt (1985:1100), 1985 års skollag.

2.3 Kommunstudien

Utredningen har genomfört en omfattande intervjustudie som i detta betänkande kallas för kommunstudien.⁴ En övergripande uppgift för utredningen är att kartlägga och analysera hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med utredningens målgrupp. En sådan kartläggning kräver att det finns material och empiri som beskriver hur arbetet faktiskt utförs. I ett tidigt skede fick utredningen klart för sig att något sådant material inte fanns tillgängligt på nationell nivå. För att kunna genomföra uppdraget, var enda alternativet för utredningen att själv samla in material från kommunal verksamhetsnivå. Det bör tilläggas att det i viss mån finns empiri om grundskolans arbete i utredningens frågor på nationell nivå men att det för övriga verksamheter som förskolan, gymnasieskolan och annan pedagogisk verksamhet i stort sett saknades.

Kommunstudien består av gruppintervjuer utförda under tre dagar i vardera av åtta kommuner. Kommunerna i studien valdes ut i samarbete med utredningens expertgrupp. Valet föll på kommunerna Jönköping, Enköping, Huddinge, Storfors, Ystad, Helsing-

⁴ För mer information om kommunstudiens genomförande, se Bilaga 5 Teknisk rapport.

borg, Umeå och Göteborg. Storfors bedriver gymnasieskola i begränsad form (endast IV-program), därför har Karlstads-Hammarö gymnasieförvaltning också ingått i kommunstudien.

Utredningen har i kommunstudien intervjuat förskollärare och förskolechefer samt specialpedagoger som arbetat i förskolan. Vidare har utredningen intervjuat lärare och specialpedagoger i grundskolans första del och lärare och specialpedagoger i grundskolans senare del samt rektorer i grundskolan. Intervjuer har också hållits med lärare i gymnasieskolan; från studieförberedande, yrkesförberedande program och individuella programmet samt rektorer i gymnasieskolan. Även företrädare för elevhälsan i grundskolan och gymnasieskolan samt ansvariga politiker, förvaltningschefer och verksamhetschefer har deltagit i intervjuerna.

Sammanlagt har 389 personer intervjuats fördelat på 78 intervjuer. Mer tekniska detaljer om kommunstudien presenteras i bilaga 5 – Teknisk rapport.

I kommunstudien har utredningen endast träffat verksamheter med kommunal huvudman. Utredningen har därför säkerställt sina observationer i denna genom intervjuer med representanter från fristående skolor. Representanterna kom från tre större verksamma koncerner inom området; Pysslingen Förskolor och Skolor AB, Kunskapsskolan i Sverige AB och Vittra (AcadeMedia AB). Kontakter har även tagits med Friskolornas riksförbund.

För att även få information om barn som inte tar del av förskolans verksamhet, har utredningen haft kontakt med ansvarig i en stadsdel i Stockholms kommun.

Kommunstudien kommer att presenteras i kapitel fyra som beskriver hur förskola och skola arbetar och kapitel fem som beskriver hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samverkar med andra aktörer. I dessa kapitel kommer resultatet av kommunstudien att beskrivas och innehållsmässigt kunna värderas i förhållande till annat material.

2.4 Uppdrag till forskare

På områden där en samlad nationell bild har saknats har utredningen beställt rapporter av forskare.

Jutta Balldin fil dr i pedagogik, lektor i barndoms- och ungdomsvetenskap vid Malmö Högskola, har haft uppdraget att utarbeta en forskningsbaserad kunskapsöversikt om förskolans arbete med utsatta barn.⁵ Fokus har legat på förskolans förhållningssätt till och arbete med barn som riskerar att fara illa eller som far illa socialt, fysiskt och/eller psykiskt och som befinner sig under förskolans ansvar. Syftet är att sammanställa nordisk pedagogisk forskning som på olika sätt berör förskolans arbete med gruppen utsatta barn men också att mer specifikt belysa hur förskolan samverkar med andra sociala instanser.

Ytterligare ett uppdrag har Berth Danermark professor i sociologi från Örebro universitet haft och utfört tillsammans med Per Germundsson, universitetsadjunkt och Ulrika Englund, projektassistent.⁶ Danermark har tidigare utfört en formativ utvärdering av skolverkets treåriga regeringsuppdrag om samverkan mellan skola, polis, socialtjänst och BUP.⁷ I uppdraget till utredningen gör Danermark en uppföljande studie där syftet är att kartlägga om, och i så fall under vilka former samverkan bedrivs samt beskriva vilka faktorer som främjat respektive försvårat en fortsatt samverkan⁸. Studien syftar även till att belysa pedagogers synsätt på samverkande parter och samverkan som process samt nå kunskap om centrala faktorer för långsiktig samverkan kring målgruppen. Vidare är syftet att utröna hur skolan förmår att hantera sitt pedagogiska uppdrag i samverkan kring utsatta barn

⁵ Balldin, Jutta (2010) Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. En kunskapsöversikt. Bilaga 3.

⁶ Danermark, Englund & Germundsson (2010) Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Bilaga 4.

⁷ Danermark, B., Germundsson, P. & Englund, U. (2009) Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri.

och elever samt hur ett pedagogiskt perspektiv kan stärkas i en samverkan kring målgruppen.

Utredningen har också anlitat fyra forskare i arbetet med delbetänkandet ”*Se de tidiga tecknen*” – *forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola*. Mer om delbetänkandet och artiklarna finns i avsnitt 2. 10.

2.5 Samverkan

Ett av utredningens övergripande uppdrag är att kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet samverkar med socialtjänst, polis och hälso- och sjukvård. Kommunstudien har genererat synpunkter på samverkan utifrån förskolan, skolans och elevhälsans perspektiv som kommer att presenteras i kapitel fem som behandlar samverkan. Kapitlet består även av beställd forskning och material från det regeringsuppdrag om samverkan som Skolverket (tidigare Myndigheten för skolutveckling) haft. I den nationella satsningen deltog nära 90 kommuner under åren 2006–2009. Inom ramen för uppdraget publicerades *Kraften av samverkan* som är ett stödmaterial om lärande exempel utgivet av Skolverket 2009 samt *Erfarenheter av samverkan* som är en sammanfattning av rapporten.⁹ Utöver publicerade rapporter har det treåriga projektet genererat ett mycket rikt material som utredningen vilar sina skrivningar på.

Dessutom tas Barnskyddsutredningens (SOU 2008:68) betänkande särskilt tillvara i detta kapitel.

⁹ Skolverket (2009). *Kraften av samverka* och Skolverket (2010). *Erfarenheter av samverkan*.

2.6 Samråd och kontakter med myndigheter, utredningar och organisationer

Utredningen har haft kontakt med och samrått med Statens Skolverk, Statens Skolinspektion, Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Barnombudsmannen, Statens Folkhälsoinstitut, Specialpedagogiska skolmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredningen har i utredningsarbetet vidare samrått med Utredningen om sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter (U 2010:02) och Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen (U 2010:03) samt med Delegationen för jämställdhet i skolan, DEJA (U 2008:08). Vid samråden har gemensamma frågor och avgränsningar diskuterats.

Utredningen har även haft kontakter med flera ideella organisationer verksamma på utredningens område.

2.7 Hearingar och seminarier

Då ambitionen har varit att arbeta på ett öppet sätt har det resulterat i ett stort antal hearingar och seminarier. En hearing anordnades med aktörer från myndigheter och utredningar som arbetar med parallella frågor. Deltagande var företrädare från Delegationen för jämställdhet i skolan, DEJA (U 2008:08), Särskoleutredningen (U 2009:04), Socialstyrelsen (UPP-centrum – Utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa), Rikspolisstyrelsen, Skolverket (Jämställdhetsprojektet, Värdegrundprojektet och Skolverkets projekt om mobbning) och Sveriges Kommuner och Landsting (Modellområdesprojektet och Pinocchioprojektet).

Ett seminarium anordnades med professor Bo Vinnerljung med anledning av sjunde kapitlet i Socialstyrelsens Sociala rapport

*”Skolbetyg, utbildning och risker för ogynnsam utveckling hos barn”.*¹⁰

Ytterligare två hearingar har arrangerats, en med syfte att belysa elevhälsans arbete och en med syfte att belysa barn och elevers perspektiv. Vid den ena hearingen med företrädare för barn- och elevperspektivet var företrädare för Sveriges Elevråd (SVEA), Sveriges elevråds centralorganisation (SECO), Allmänna Barnhuset, Rädda Barnen, BRIS och Stadsmissionen representerade. Deltagande vid hearing som behandlade elevhälsans arbete var företrädare från Föreningen för psykologer i förskola och skola, Riksföreningen för skolsköterskor och Riksföreningen för barnsjuksköterskor båda sektioner i Svensk sjuksköterskeföreningen, Svenska förbundet för Specialpedagogik, Svenska Barnläkarföreningen samt Sveriges Skolkuratorers förening.

Utredningen har även bjudit in till en hearing med Specialpedagogiska skolmyndigheten samt en hearing där de lärarfackliga organisationerna med företrädare från Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Skolledarna var representerade.

En hearing har också anordnats med syfte att bland annat ge utredningen möjlighet att bedöma vilka erfarenheter som finns av kunskapsstyrning, såsom den används inom ramen för socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens område samt få belyst vilka erfarenheter som finns av arbete med kunskapsstöd och evidensbaserade metoder i dag. Deltagande var företrädare från Sveriges kommuner och landsting, Skolverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen.

2.8 Studiebesök i Norge

Utredningen har även besökt Norge för att få utredningens frågor belysta ur ett norskt perspektiv. Besöket skedde mot bakgrund av att ett antal norska offentliga utredningar (NOU) med stark samstämmighet med föreliggande utrednings uppdrag har genom-

¹⁰ Socialstyrelsen (2010) Social rapport 2010.

förts.¹¹ Under besöket fick utredningen ta del av det beredningsarbete som bedrivs på Kunnskapsdepartementet och Barne-, likestillings- och inkluderingsdepartementet. Utredningen fick även ta del av verksamheter som pågår på Utdanningsdirektoratet, motsvarande Skolverket, samt på kommun- och fylkesnivå av företrädare för Utdanningsetaten, motsvarande utbildningsförvaltningen, i Oslo kommune.

2.9 Expertgruppen

Utredningen har till sitt stöd haft en expertgrupp med ledamöter från Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet, Finansdepartementet, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Rikspolisstyrelsen. Utredningen har haft sju möten med expertgruppen samt haft kontakter med enskilda ledamöter under utredningstidens gång.

2.10 ”*Se de tidiga tecknen*” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola

Ett av utredningens uppdrag är att sprida information om utredningens resultat och slutsatser till verksamma i utbildningsverksamheten. För detta har en antologi publicerats som behandlar utredningens frågor. Antologin; ”*Se de tidiga tecknen*” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola (SOU 2010:64) syftar till att belysa mötet mellan verksamma i förskola och skola, som beskriver och reflekterar över sitt arbete med utredningens målgrupp och forskning på centrala områden för utredningens frågor. Sex forskare fick i uppdrag att utifrån utförda intervjuer med praktiker, författa artiklar som innehåller reflektioner med utgångspunkt i intervjuerna och som grundas i det egna forskningsområdet. De intervjuade var:

¹¹ Detta gäller bland annat Rett till læring, (NOU 2009:18) och Det du gjør, gjør det helt, (NOU 2009:22).

- En förskolepedagog
- En rektor för förskoleklass till årskurs 9
- En fritidspedagog
- En pedagog från Individuella programmet
- En pedagog från yrkesprogrammet Barn- och fritidsprogrammet
- En specialpedagog på gymnasienivå
- En skolläkare

Forskarna som reflekterar över intervjuerna är:

- Fritjof Sahlström, docent på Pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet samt verksam vid Helsingfors universitet.
- Jutta Balldin, F.D i pedagogik och lektor i barn- och ungdomsvetenskap vid Lärarhögskolan, Malmö Högskola och Ingegerd Tallberg Broman, professor i pedagogik vid Malmö högskola.
- Mara Westling Allodi, docent på Specialpedagogiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Anna Sjögren, ekonomie doktor vid Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Helena Svaleryd, docent vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

I samband med publiceringen anordnades en konferens. Konferensen hölls i Rosenbad den 4 oktober 2010. Konferensen blev positivt mottagen. Den blev snabbt fulltecknad och flera personer fick istället följa konferensen via webben.¹²

¹² <http://www.sou.gov.se/utsattabarn/index.htm>.

2.11 Avgränsningar

I utredningens direktiv finns inte arbetsmiljöfrågorna i de pedagogiska verksamheterna nämnda och det är inte heller explicit nämnt att utredningen ska samråda med Arbetsmiljöverket som har ansvar för frågan på nationell nivå. Utredningen har dock mottagit synpunkter att detta är viktiga frågor i både förskola och skola samt att de – ur elevsynpunkt – är viktiga icke minst för de elever som befinner sig i en utsatt situation. Utredningen berör frågor som vikten av en trygg arbetsmiljö fri från kränkningar men lämnar inga förslag eller överväganden i frågan.

Grundutbildningen av pedagoger är inte heller en fråga som nämnts explicit i direktiven som en del av uppdraget, detsamma gäller innehållet i rektorsutbildningen. Under utredningsarbetet har utredningen emellertid mottagit synpunkter på och önskemål om förändringar i innehållet i grundutbildningen. Dessa redovisas i utredningen och behandlas även i utredningens förslag och bedömningar i kapitel sju.

När det gäller sekretessfrågor har utredningen mot bakgrund av sekretessutredningens (U2010:02) uppdrag endast behandlat sekretessfrågan i utredningens problemanalys och särskilt frågor som rör tillämpningen av regelverket.

Vidare har utredningen i sitt arbete endast haft tillgång till nya skollagen och förarbeten till lagen. Däremot har utredningen inte haft tillgång till eventuella tillkommande förordningar och andra styrdokument.

3 Bakgrund och nuläge

Inledning

Kapitlet inleds med en kort bakgrund där viktiga samhällsförändringar samt reformer på skolområdet redovisas.

Därpå redovisas kort tidigare utredningar, rapporter och utvecklingsinsatser som utredningen anser har betydelse för förståelsen av dagens situation och som utgör en viktig grund för utredningens arbete.

Därefter ges en bild av nuvarande ansvarsförhållanden på olika nivåer för de barn och elever utredningen rör. Det är många olika samhällsaktörer som agerar när det gäller barn och elever med sammansatta behov och komplicerad problematik. Rektorer och förskolechefer har utbildningsansvaret för dessa barn och elever. Mot den bakgrunden har utredningen valt att spegla hur ansvarsförhållandena ser ut från en rektors eller förskolechefs perspektiv.

Utredningen redovisar vidare hur strukturen ser ut inom utbildningssektorn, därefter behandlas viss lagstiftning av relevans för utredningen. Utredningen har valt att begränsa denna del av framställningen till att avse tre av de fyra förslagsområden som betänkandet innehåller.

Först behandlas samverkan ur ett rättsligt perspektiv. I det avsnittet finns också en kort redogörelse för 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), dvs. anmälnings- och uppgiftsskyldigheten till socialtjänsten beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Därefter tas rättssäkerhetsfrågor upp ur ett rättsligt perspektiv varvid utredningen redogör för Skolverkets och Skolinspektionens roller till den del det avser tillsyn m.m.

Till sist behandlas elevhälsan ur ett rättsligt perspektiv.

Beträffande den fjärde beståndsdel i utredningen – vetenskap och forskning – finns ingen redogörelse för lagstiftningen.

I betänkandet nämns en rad andra enskilda lagbestämmelser i framför allt nya skollagen. I denna del har dock utredningen avstått från att särskilt redogöra för bestämmelserna separat. I den mån det har varit påkallat har utredningen i stället mycket kort beskrivit bestämmelsen i anslutning till det att den behandlas.

Utredningen har ansett detta vara en framkomlig väg eftersom utredningen endast lägger ett författningsförslag och intresset av en mer omfattande rättslig redogörelse därför är relativt begränsat. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att bestämmelserna i nya skollagen som förekommer i betänkandet behandlats utförligt i prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygget. För den läsare som önskar få mer information om de enskilda lagbestämmelser i nya skollagen som nämns i betänkandet hänvisas till denna proposition.

När det gäller den sekretess- och tystnadspliktslagstiftning som finns för förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har utredningen avstått från att redogöra för dessa bestämmelser och begränsat framställningen i denna del till att på ett mera allmänt plan redogöra för sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen i anslutning till avsnittet om samverkan. Orsaken till denna begränsning är dels att frågorna om sekretess- och tystnadsplikt på nu nämnda verksamheters område är föremål för en särskild översyn, dels att utredningen i denna del valt att behandla frågan om sekretess- och tystnadspliktslagstiftning i princip uteslutande ur ett samverkansperspektiv och att en mer omfattande redogörelse därför inte behövs.

3.1.1 Skolreformer av betydelse

Flera viktiga skolreformer genomfördes vid 1990-talets början. Skolverket beskriver dem som början på ett systemskifte för skolans del.¹ En stark gemensam nämnare var decentralisering och förslagen präglades av den tidsanda som ledde fram till en minskad detaljreglering och ett större kommunalt självstyre. Det svenska skolsystemet förändrades på kort tid från att vara ett av de mest centraliserade till att bli ett av de mest avreglerade. Tankarna bakom ansvarsfördelningen presenterades i den s.k. Ansvars-

¹ Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

propositionen.² I korthet skulle den nationella, politiska nivån (riksdag och regering) besluta om tydliga mål för verksamheten. Kommunerna som huvudmän skulle ansvara för att genomföra och organisera skolväsendet samt ge förutsättningar för de professionella (lärare och rektorer) att utforma verksamheten inom dessa givna ramar. Regleringen av den garanterade undervisningstiden blev kvar som ett golv för omfattningen av undervisningen.

Det markerades tydligt att ambitionen om en nationellt likvärdig utbildning låg kvar som mål. Nationella styrdokument som läroplaner och kursplaner skulle ge förutsättningar för en nationell likvärdighet, men också lämna utrymme för pedagogisk frihet inom dessa ramar. Lärarutbildningen sågs som en del av den nationella styrningen liksom det sektorsbidrag för skolväsendet som tillämpades vid tiden för riksdagsbeslutet.

När beslutet togs i riksdagen om det nya styrsystemet fanns ännu inte de styrdokument som skulle precisera uppdraget och ge de tydliga nationella målen. Genomförandet av reformen påbörjades ändå och skedde successivt under början av 1990-talet. Den nya centrala myndigheten Statens skolverk bildades 1991 och gavs en central roll för utformandet av styrdokument och implementering.

Samtidigt som denna stora reform skulle sjösättas i kommunsektorn inträffade den statsfinansiella krisen i Sverige i början av 1990-talet, vilken ledde till omfattande besparingar i både den statliga och i den kommunala sektorn. Inom kommunsektorn fanns också starka krav på resurser för genomförandet av äldreomsorgsreformen, den s.k. Ädelreformen. Samtidigt inföll den s.k. baby-boomen som ledde till ökade krav på utbyggnad av barnomsorgen. Ett nytt generellt utformat statsbidrag infördes år 1993, vilket innebar att skolans resurser inte längre var öronmärkta utan utsatta för konkurrens från andra sektorer behov i kommunen. Sammantaget innebar detta att skolreformerna inte fick de bästa förutsättningarna för att etablera alla nya tankar och förankra dem hos ansvariga politiker, förvaltningschefer, rektorer och lärare som skulle genomföra reformen. Framför allt saknades en tydlig bild av det nationella uppdrag som skulle utföras och stöd till dem som skulle genomföra det.

Andra reformer på skolområdet som bör nämnas är etablerandet av fristående skolor och olika valfrihetssystem i kommunsektorn. Den tidigare närhetsprincipen försvann där planerings-

² Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan

förutsättningarna var enklare att tillämpa. För skolor generellt innebar detta en konkurrens och att skolor numera befinner sig i en marknadssituation.

Betygssystemet reformerades och ett kunskapsrelaterat system infördes. De tidigare sifferbetygen försvann. Behörighetskrav infördes till gymnasieskolan, vilket ledde till att skolmisslyckanden i form av bristande behörighet blev tydliga. IV-programmets utveckling i gymnasieskolan blev ett tydligt uttryck för detta. Flera utredningar om lärarutbildningen och gymnasieskolan har genomförts under senare period. På myndighetsområdet har flera reformer skett. Skolverkets roll har skiftat under perioden och i dag finns en särskild myndighet, Skolinspektionen, som genomför tillsyn, kvalitetsgranskning och handlägger tillståndsärenden gällande fristående skolor. Myndigheten för skolutveckling har lagts ned och utvecklingsfrågor och kompetensutvecklingsfrågor är uppgifter för huvudmannen.

Strategisk kompetensutveckling, exempelvis rektorsutbildning, är ett nationellt ansvar och hanteras av Skolverket. Myndigheten hanterar även olika statsbidrag för tidsbegränsade insatser som exempelvis Lärarlyftet.

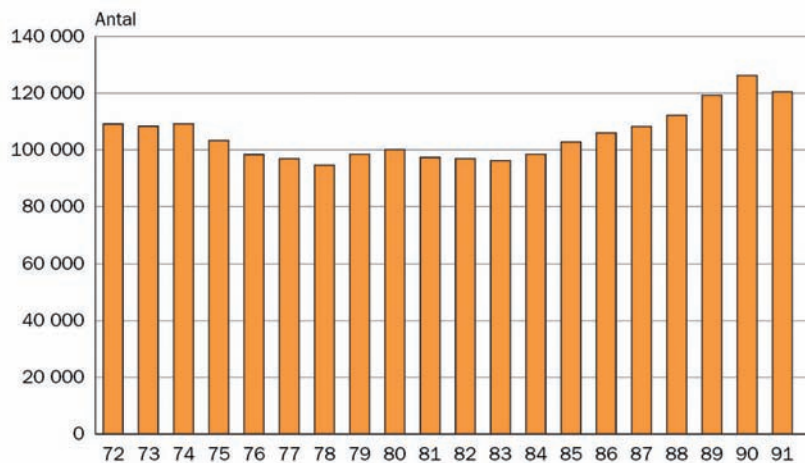
3.1.2 Samhällsutvecklingen

Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag har förändrats. Hur sammansättningen av barn och elever ser ut återspeglar samhället i stort. Här redovisas ett urval av samhällsförändringar av betydelse för de barn och elever som utredningens arbete omfattar. Detta avsnitt bygger i huvudsak på Socialstyrelsens Social rapport 2010.

Demografiska faktorer

Årskullarnas storlek och sammansättning kan få central betydelse för villkoren i skolan om de varierar över tid. I Sverige har årskullarna varierat starkt över tid, se figur 3 nedan³ (avgångna elever ur grundskolan efter födelseår).

³ Skolverket (2009) Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

Figur 1 Avgångna elever ur grundskolan efter födelseår

Källa: Gold-databasen 2009, Göteborgs universitet.

Barnkullarna var minst 1976–1982 och störst var kullarna 1988–1991. Skillnaderna mellan dessa extremer uppgår till 30 000 barn. Skolverket har räknat på vad en sådan stor ökning av barnkullar innebär och redovisar att de motsvarar cirka 1 200 klassrum med 25 elever i varje. För undervisning av dessa barn behövs fler lärare och Skolverket pekar på att dessa demografiska svängningar och sättet som skolan hanterat dem på kan vara en viktig delförklaring till sjunkande resultat i skolan.

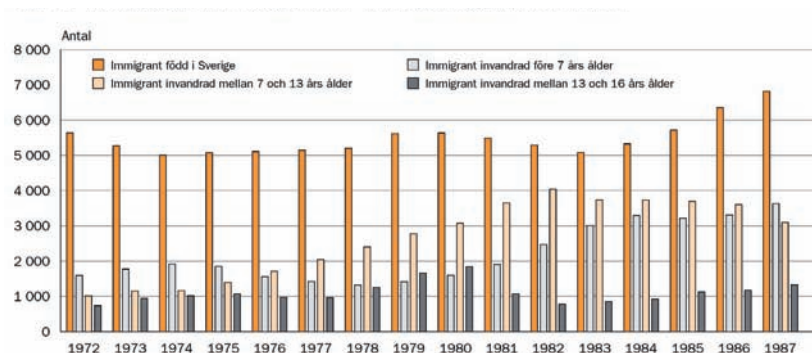
Migration – utveckling under senare decennier

Migrationen till Sverige har under 1990–2000-talen ökat i volym och flykting- och anhöriginvandringen fortsätter att utgöra en betydande del av migrationen och eftersom de flesta migranter är unga är även deras barnafödande högt.

En viktig faktor när det gäller migration och de frågor utredningen har att ta ställning till är att det finns stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller omfattningen av flyktingmottagandet. Vissa kommuner eller delar av kommunen har en förhållandevis stark koncentration av migranter och det kan innebära att förskolor och skolor i dessa kommuner därför får en högre koncentration, än andra kommuner eller kommundelar. För

skolresultatens utveckling är det viktigt i vilken ålder skolgången börjar, se figur 2⁴ (Antal avgångna elever från grundskolan – olika migrationsgrupper efter födelseår).

Figur 2 Antal avgångna elever från grundskolan – olika migrationsgrupper efter födelseår



Källa: Gold-databasen 2009, Göteborgs universitet.

Skolverket konstaterar att antalet barn med utländsk bakgrund successivt ökat sedan 1990 (barn födda 1975 och framåt). Det är framför allt gruppen utlandsfödda som står för ökningen. Skolverket menar att det är rimligt att anta att denna ökning kräver extra resurser till skolan för att ge eleverna likvärdiga förutsättningar. Till resursfrågan hör också i vilken utsträckning det har funnits en tillräcklig beredskap för att ta emot dessa grupper.

Forskning visar att åldern vid immigrationstillfället är av särskild betydelse för skolresultaten. De som anländer före 9 års ålder har i allmänhet inga större problem att klara av den svenska skolan. För de som kom till Sverige i åldrarna 7–13 år är förutsättningarna något sämre när det gäller att klara av svensk skola än för svenska barn. Gruppen av barn och unga som kom till Sverige i åldrarna 7–13 år har antalsmässigt blivit allt större. Barn födda år 1972 var ca 1 000 till antalet men barn födda 1982 uppgick till 4 000. Kohorterna av elever med utländsk bakgrund har ökat från att ha utgjort 2,5 procent av årskullen barn födda 1972 till att utgöra 6–7 procent av årskullarna under 1986 och 1987.

⁴ Skolverket (2009). Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

Psykisk ohälsa bland barn och unga ökar

Allt fler ungdomar mår allt sämre. Det finns ett klart samband mellan psykisk hälsa och möjligheten att ta till sig kunskap i skolan. Det här konstaterades av en tvärvetenskaplig panel utan egen forskning inom ämnesområdet vid Kungl. vetenskaps akademien konferenser med fokus på barn och ungas psykiska hälsa.⁵

Vid sammankomsterna behandlades psykiska ohälsa som fenomen och det diskuterades bland annat huruvida det finns ömse-sidiga kausala relationerna mellan skolprestation och psykisk hälsa. Syftet var att bidra med underlag, evidens och incitament till åtgärder som kan förebygga psykisk ohälsa och främja psykisk hälsa bland barn och unga. I samband med konferenserna initierades en systematisk kunskapsöversikt om metoder för prevention av psykisk ohälsa hos barn i skolåldern. Översikten finansierades och genomfördes av Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU), i samverkan med Kungl. Vetenskapsakademien (KVA) och Socialstyrelsen.

Panelen nådde slutsatsen att skolan har stor betydelse för barns och ungas psykiska hälsa. Det är viktigt för det fortsatta lärandet och för att barnet ska må bra att de första skolåren blir en positiv erfarenhet och att barnet lär sig läsa. Dåliga skolprestationer leder i sin tur till en låg självkänsla, som kan leda till utagerande beteenden, som riskerar att förstärkas om lärare och kamrater bemöter barnets beteende negativt.

Vidare framhölls att forskning även visar på ett orsakssamband i andra riktningen, nämligen att en låg självkänsla och ett utagerande beteenden ökar risken för att barnet ska prestera sämre i skolan.

Panelen pekade på att det finns belägg för att en ond cirkel av psykisk ohälsa och dåliga skolprestationer ofta följer barnet från tidiga skolår och upp i ungdomsåren.

Barnets läsförmåga anses central. Forskning som presenterades vid konferensen tyder på att en förskola av hög pedagogisk kvalitet kan förbättra barnets läsförmåga och matematiska färdigheter. Vistelsen i förskolan har effekt upp i ungdomsåren. En av studierna visade att en högkvalitativ förskola är speciellt viktigt för barn från

⁵ Under våren 2010 anordnade Kungl. vetenskapsakademien tre konferenser med fokus på barn och ungas psykiska hälsa, en av dessa fokuserade särskilt på Skola, lärande och psykisk hälsa. Vid samtliga tillfällen arbetades ett uttalande fram av en tvärvetenskaplig panel med vetenskaplig expertis i andra ämnen än det som konferensen behandlade. För mer information besök: www.buph.se

mindre resursstarka hem, men det krävs mer forskning för att belägga detta.

Sociala faktorer av betydelse

Långvarig fattigdom, som varar fem år eller längre, har minskat kontinuerligt under de senaste tio åren. Av de fattiga utgör utrikes födda och ensamboende en allt större del. Detsamma gäller för långvarigt ekonomiskt bistånd. Fattigdom under uppväxten ökar risken för att själv bli fattig som vuxen och ju lägre inkomster föräldrarna hade när man växte upp desto högre är sannolikheten att man själv hamnar i de lägre inkomstskikten.

Fattigdomen är ojämnt fördelad mellan olika befolkningsgrupper även om skillnaderna minskat något under 2000-talet. Fattigdom är vanligt bland unga vuxna och invandrare och särskilt vanligt är fattigdom hos nyanlända, ensamboende och ensamstående kvinnor med minderåriga barn. Den senare kategorin hör till de mest utsatta och har en tydligt förhöjd risk för såväl långvarig (minst 5 år) som upprepad fattigdom och andelen som haft ekonomiskt bistånd under lång tid är ungefär dubbelt så hög som i befolkningen som helhet.

Ensamstående föräldrar löper ökad risk för att även drabbas av samtidigt förekommande välfärdsproblem, bland annat ekonomisk utsatthet, arbetslöshet, ohälsa, trångboddhet, otrygghet, bristande medborgarresurser och sociala relationer.

Kombinationer av olika välfärdsproblem kan ofta uppträda även för andra grupper. Ungefär var fjärde vuxen uppger att de har två eller fler samtidigt förekommande välfärdsproblem. Det uppges vara en låg nivå i jämförelse med övriga Europa.

Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet möter i den dagliga verksamheten barn i förskole- och skolåldern som lever i socialt utsatta familjer. Under utredningsarbetet har pedagoger uttryckt en stor osäkerhet när det gäller att möta de behov dessa barn ger uttryck för. Att pedagogerna känner denna osäkerhet bekräftas av forskningsrapporten om samverkan⁶. I rapporten uttrycker pedagoger ett stort behov av stöd när det gäller psykisk ohälsa, social problematik och kriminalitet.

⁶Danermark, Englund & Germundsson (2010) Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Bilaga 4

Statens folkhälsoinstitut har pekat på att kunskapen om hur stor denna grupp barn är och vilken situation de lever i är ofullständig. En orsak till att det är svårt att mäta denna grupps storlek och få en bild av hur deras situation ser ut är att det i samma familj kan finnas flera riskfaktorer. Bland dessa nämns missbruk, psykisk ohälsa, kognitiva svårigheter, kriminalitet eller våld i familjen. Det kan även handla om asylsökande familjer eller barn och unga som kommer till Sverige utan sina föräldrar. Folkhälsoinstitutet framhåller också att en viktig skyddsfaktor för dessa barn och unga är en kvalitativt bra förskola och skola samt möjligheter till framgång i skolarbetet.⁷

Medieanvändning hos barn och unga

Mot bakgrund av ovan nämnda samhällsförändringar bör även den digitala utvecklingen nämnas. En intressant indikation på it-utvecklingen kan vara medieanvändning hos barn och unga.

Medierådet har studerat barn och ungas användning av bland annat mobil och dator i *Ungar och medier 2010* och *Småungar och medier 2010*. I de båda rapporterna har 2 000 personer tillfrågats som underlag i respektive rapport. Av dessa har mellan 59 och 62 procent svarat. Småungar, eller små barn är barn mellan 2 och 9 år (där målsmannen har svarat på enkäten) och det är första mätningen Medierådet utför av småbarns användning av olika medier. Medierådet menar att ett barns debut på Internet börjar vid 4 års ålder. Bland de tillfrågade 2–5 åringarna och 5–9 åringarna används dator på olika sätt, vilket bland annat är avhängigt läsförmåga. De sajter som barnen mellan 2–9 år använder sig av är exempelvis Youtube, Spela.se (för att spela spel) eller Bolibompa.⁸ Bland 5–9 åringarna har vart femte barn en egen mobiltelefon.⁹

Bland de barn i åldrarna 9–12 år har 89 procent egen mobiltelefon och bland de unga mellan 12–16 år har 96 procent egen mobiltelefon. De tillfrågade använder sin mobiltelefon till att sms:a med i högre utsträckning än de använder telefonen att ringa med. Av barnen mellan 9–12 år har 47 procent av de tillfrågade dator på sitt rum. För de unga mellan 12–16 år hade 74 procent dator på det

⁷ Statens folkhälsoinstitut (2010). Kartläggning av insatser för barn och unga i risksituationer 2010.

⁸ Medierådet (2010). Småungar & medier 2010

⁹ Medierådet (2010). Småungar & medier 2010

egna rummet¹⁰. I svaren på enkäten framgår att de unga är mer kommunikativa i sitt Internetanvändande, genom att de mejlar, umgås på sociala sajter eller chattar. Många unga tittar också på klipp, spelar spel, läser bloggar eller gör läxor med mera.¹¹

3.2 Tidigare utredningar, rapporter och utvecklingsinsatser av betydelse

Nedan kommer tidigare utredningar, rapporter och utvecklingsinsatser av betydelse att presenteras. Presenterade rapporter är ett urval, flera rapporter från bland annat Skolinspektionen, Socialstyrelsen och Skolverket kommer istället att presenteras i kommande kapitel.

3.2.1 Barn och ungas rätt

I nya skollagen klargörs en av flera principiella utgångspunkter för den nya skollagen vara att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning. Detta innebär en tydlig koppling till FN:s konvention om barnets rättigheter i nya skollagen.

Alla huvudmän ska erbjuda utbildning av sådan kvalitet att barn och ungdomar får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål. Alla barn och elever ska också få möjlighet att nå så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar.¹²

Proposition 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* syftar till att vara utgångspunkt för offentliga aktörer i Sverige, kommunala såväl som statliga, för att barns rätt ska säkerställas. I propositionen presenteras även en samlad bild av Regeringens insatser som syftar till att bekämpa våld mot barn.¹³

¹⁰ Medierådet (2010). *Ungar & medier 2010*

¹¹ Medierådet (2010). *Ungar & medier 2010*

¹² Proposition 2009/19: 165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*

¹³ Proposition 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*

3.2.2 Utbildning – en viktig faktor

Socialstyrelsen slår i sin rapport fast att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter.¹⁴ Det finns forskning som visar att ju tidigare utbildningskedjan bryts desto allvarligare blir konsekvenserna för barnet eller eleven. Föräldrar med hög utbildning förefaller mer framgångsrika i att ge sina barn förutsättningar för goda skolprestationer. Det är fem–sex gånger vanligare med låga eller ofullständiga betyg bland barn till ej facklärd arbetare än bland barn till högre tjänstemän. Intressant att notera är att bra betyg i år 9 i grundskolan har avgörande betydelse för benägenheten att studera vidare, oavsett barnets socioekonomiska bakgrund.

Grupper som har låga eller ofullständiga betyg från grundskolan löper kraftigt förhöjd risk att drabbas av framtida psykosociala problem, exempelvis allvarlig kriminalitet, bidragsberoende, missbruk och självmordsbeteende. Grupper som inte går vidare till gymnasieutbildning eller hoppar av gymnasieutbildningen har svårare än andra att etablera sig på arbetsmarknaden.

Unga med fullständig gymnasieutbildning har en säkrare position på arbetsmarknaden och är inte lika sårbara vid konjunktursvackor jämfört med unga som saknar sådan utbildning. I dag fullföljer kvinnor i högre utsträckning än män sin utbildning och på motsvarande sätt fullföljer inrikes födda i högre utsträckning än utrikes födda sin gymnasieutbildning.

Barn och unga som växer upp i samhällets vård eller i familjer med återkommande försörjningsstöd lämnar grundskolan med långt sämre betyg än andra barn och elever. I vuxen ålder har de lägre utbildningsnivå än jämnåriga med motsvarande kognitiva förmåga men även jämfört med barn och elever med samma betyg från grundskolan.

Dessa barn och elever har också mycket höga överrisker för ogynnsam utveckling över tid. Det avser självmordsbeteende, missbruk, kriminalitet, bidragsberoende och tonårsföräldraskap. Betygen från år 9 i grundskolan är en nyckelfaktor för att förklara och förstå dessa samband. Omvänt är frånvaron av skolmisslyckanden den starkast skyddande faktorn.

Socialstyrelsen drar slutsatsen att långvarig familjehemsvård har en svag kompensatorisk påverkan på utsatta barns och ungas framtidsutsikter avseende skolprestationer och utbildning. Detta trots

¹⁴ Socialstyrelsen (2010). Social rapport 2010

att lagstiftningen i decennier markerat att kommunerna har ett särskilt ansvar för placerade barns och ungas utbildning. Myndigheten framhåller att det behövs ett kraftfullt stöd för att förbättra skolgången för denna grupp. Resultaten i rapporten utgör starka argument för att satsa på forskning och praktik för att utveckla effektiva metoder som kan förbättra utsatta barns och ungas skolgång. Socialtjänsten bör göra placerade barns och ungas skolgång och utbildning till ett högprioriterat område anser Socialstyrelsen med dessa fakta som grund.

3.2.3 Psykisk hälsa

Redan år 1998 lyfte Barnpsykiatrikommittén i sitt slutbetänkande *”Det gäller livet – Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem”* (SOU 1998:31) frågan om det fanns ett behov av att förtydliga var gränsen mellan skolans och skolhälsovårdens och elevvården å ena sidan och barn- och ungdomspsykiatri å den andra sidan går.¹⁵ Barnpsykiatrikommittén menade att skolan borde ta ett större ansvar för elevernas psykiska hälsa. Ansvarsfördelningen mellan skolan och BUP berördes även i två utredningar som behandlade psykisk hälsa och ohälsa år 2006. Den ena hade inriktning mot ungdomars stress och psykiska ohälsa medan den andra behandlade psykiska sjukdomar och funktionshinder.¹⁶

I elevvårdsutredningen år 2000 och efterföljande proposition föreslogs att elevvården och skolhälsovården skulle gå samman i ett gemensamt verksamhetsområde under beteckningen elevhälsa.¹⁷ Utredningen och propositionen lyfte fram att det framtida elevhälsoarbetet behövde ha en förebyggande och hälsofrämjande inriktning, inte enbart åtgärdande. De betonade att lusten att lära är starkt kopplad till känslan av hälsa och välbefinnande. Barn och unga behöver känna trygghet och trivsel, uppleva sammanhang och helhet samt delaktighet och inflytande. De här huvudtankarna fullföljdes genom nya skollagen.

Inom området psykisk hälsa agerar många aktörer på nationell nivå i förhållande till skolan. Förutom skolmyndigheterna är det

¹⁵ SOU 1998:31. Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem. Socialdepartementet.

¹⁶ SOU 2006:77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa – analyser och förslag till åtgärder. Stockholm: och SOU 2006:100. Ambition och ansvar – Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.

¹⁷ SOU 2000:19. Från dubbla spår till Elevhälsa i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling. och Prop. 2001/02:14. Hälsa, lärande och trygghet.

Socialstyrelsen genom bl.a. UPP-centrum och tillsynen av elevhälsans medicinska del. En annan aktör är och Folkhälsoinstitutet, NASP (Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa) samt Sveriges Kommuner och Landsting via sina projekt Pinocchio och Modellområden.

UPP-Centrum

Socialstyrelsen har inrättat ett nationellt utvecklingscentrum; Utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa (även kallat UPP-centrum). UPP-centrums uppdrag syftar till att sammanställa kunskap om effektiva metoder när det gäller förebyggande arbete, tidig upptäckt, tidigt stöd samt behandlande insatser för barn och unga som börjar visa tecken på psykisk ohälsa och/eller oroande social utveckling samt barn och unga i uppenbara riskmiljöer.¹⁸ I sitt arbete vänder sig UPP-centrum till de professionella som möter barn och unga i förskola, skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård.

UPP-centrum har genomfört en nationell inventering i kommuner och landsting där även förskolor och skolor ingick.¹⁹ I undersökningen inventerades metoder som används för att upptäcka och förebygga psykisk ohälsa hos barn. Inventeringen visade att personalens metodmedvetenhet behöver utvecklas i alla aktuella verksamheter och att det finns ett nationellt behov av att utvärdera metoder och dess effekter för barn och föräldrar samt att det föreligger ett stort behov av stöd vid val av metoder. I det senare fallet behöver olika verksamheters uppdrag klargöras och utifrån detta behöver sedan val av metoder diskuteras.

UPP-centrum har som en del i sitt uppdrag publicerat kunskapsammanfattningar om barns och elevers psykiska hälsa och psykosociala svårigheter till verksamma i förskola och skola med syftet att stödja dem med användbar kunskap inom ett par viktiga områden.²⁰ De har låtit experter sammanfatta vetenskap och beprövad erfarenhet mot bakgrund av att dessa barn behöver uppmärksammas tidigt för att få rätt stöd.

¹⁸ Socialstyrelsens hemsida- UPP-Centrum

¹⁹ Socialstyrelsen (2008). Metoder som används för att förebygga psykisk ohälsa hos barn. En nationell inventering.

²⁰ Kunskapsstödet erbjuds i form av skrifter med namnen Barn som utsätts för fysiska övergrepp, Ledsna barn, Blyga och ängsliga barn, Barn som utmanar samt Barn som tänker annorlunda.

Inom ramen för sitt hälsofrämjande uppdrag riktar sig Statens folkhälsoinstitut till skolan t.ex. för att främja psykisk hälsa bland barn och unga. Under hösten 2009 genomförde Folkhälsoinstitutet även en omfattande kartläggning av barns och ungdomars psykiska hälsa tillsammans med SCB. Varje elev i grundskolans årskurser 6 och 9 fick under lektionstid besvara en enkät om hur de upplevde sin hälsosituation.

Folkhälsa

Inom området missbruk har Statens folkhälsoinstitut (FHI) sedan 2005 ett regeringsuppdrag att aktivt verka i skolan genom insatser med syfte att förebygga och reducera elevers bruk av alkohol, narkotika, dopningspreparat och tobak. FHI använder alltså skolan som arena för sitt arbete. Det görs inom ramen för preventionsarbetet "Skolan förebygger". Insatserna tar sikte på hur skolor ska arbeta med elevhälsa, hur de ska möta föräldrar eller reducera förekomst av mobbning.

NASP

Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa, NASP vid Karolinska Institutet, är sedan 1995 statens expertorgan för suicidprevention, men också ett WHO-samarbetscenter.²¹ NASP har bland annat gjort en genomgång av olika metoder som riktar sig till föräldrar samt förskola och skola med målet att stärka unga vuxnas psykiska hälsa.²²

Pinocchio-projektet

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) projekt Pinocchio har haft som mål att förbättra arbetet med barn under 12 år vilka riskerar att utveckla ett normbrytande beteende. Normbrytande beteende definieras i den forskningsöversikt SKL lutar sig emot som "beteende som på olika sätt bryter mot rådande normer och

²¹ Sedan oktober 2007 är, enligt riksdags- och regeringsbeslut NASP:s verksamhet en del av Karolinska Institutet. Verksamheten är inskriven i Karolinska Institutets regleringsbrev.

²² Karolinska Institutet (2003). Rapport kring viktiga åtgärder för att stärka unga vuxnas psykiska hälsa.

regler i den miljö individen befinner sig”.²³ Det kan innebära både aggressiva, utagerande beteenden mot andra människor och djur, och icke-aggressiva normbrytande beteenden som att bryta mot föräldrars regler, snatta, stjäla saker och vandalisera.

Arbete har bedrivits i team där skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) samverkat. Resultaten har samlats i en rapport som vänder sig till de deltagande verksamheterna.

Modellområden

SKL driver även ett projekt kallat Modellområden under 2009–2011 där de samverkande parterna skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård strävar efter att tillsammans möta barns och ungdomars psykiska hälsobehov med helhetsinsatser.²⁴ Syftet är att synkronisera, det vill säga att tillsammans ge insatserna och utveckla nationella mått för att mäta barns och ungas psykiska hälsa. SKL vill också eliminera dubbelarbete, flaskhalsar och organisatoriska glapp. Organisationen framhåller att detta kan innebära både minskat mänskligt lidande och att kommuner och landsting använder sina resurser mer effektivt. Modellområdesprojektet utgår från lokala förutsättningar och strävar efter att ta fram praktiskt fungerande modeller för arbets- och samverkansmetoder som ska fungera långsiktigt.

Det handlar t.ex. om samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård som tillsammans ska ge rätt hjälp på rätt nivå. En av grundstenarna är att familj, anhöriga och den unge själv ska ha förmåga att påverka sin situation.

²³ Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) & Statens Institutionsstyrelse (SiS) (2005) Normbrytande beteende i barndomen, Stockholm

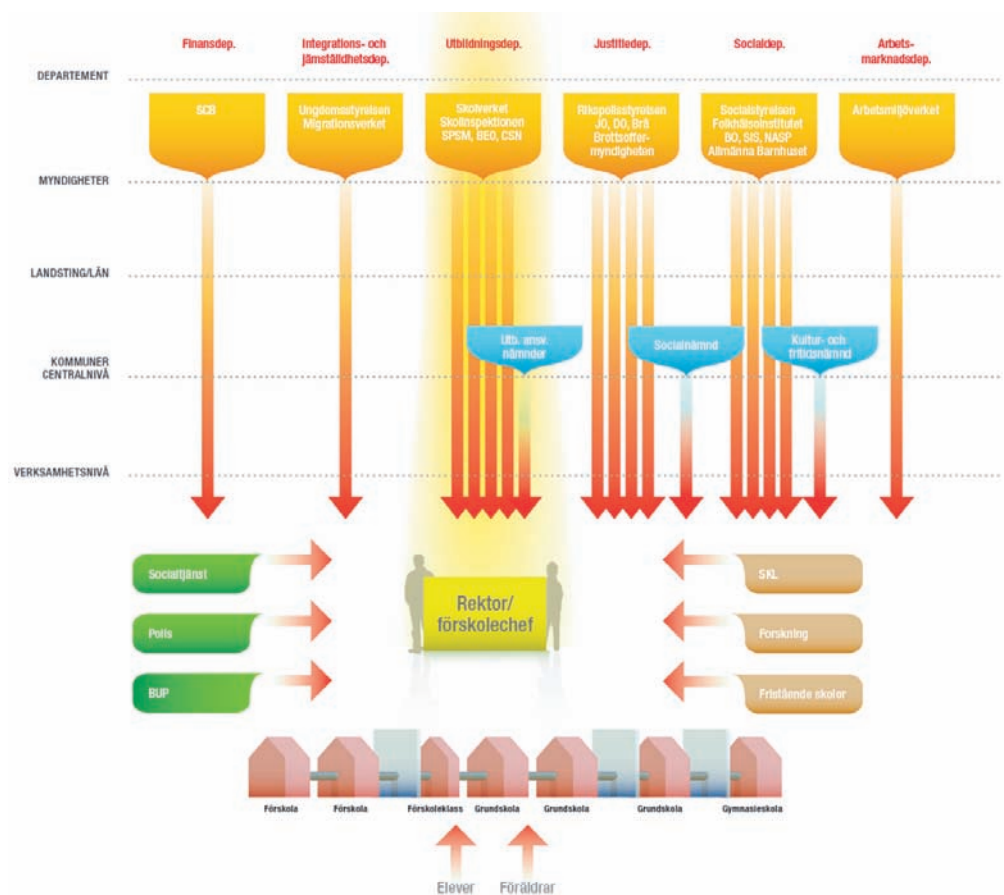
²⁴ SKL har i en överenskommelse tillsammans med staten tagit ansvar för att driva projektet. Socialdepartementet finansierar projektet. Det finns 14 lokala projektområden i landet. De är i Dalarna, Gävleborg, Jönköping, Norrbotten, Skåne, Stockholm, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västra Götaland och Östergötland.

3.3 Ansvarsfördelningen sedd ur ett rektorsperspektiv

Ansvar för barn och elever i förskola, skola och annan pedagogisk omsorg är tydligt och nya skollagen gör ansvaret än tydligare. Ansvar för att genomföra utbildningen enligt fastställda mål är rektors ansvar. För de barn och elever som utredningen avser, barn och elever med sammansatta behov och komplicerad problematik som kräver samverkan med andra samhällsaktörer, blir ansvarsfördelningen svårare.

Under utredningsarbetet har detta åskådliggjorts på flera sätt. Många olika myndigheter har genomfört olika insatser inom området och nära nog samtliga har riktats mot den lokala förskolan eller skolnivån. En rektor i en kommunal eller fristående skola får härigenom en omfattande omvärld att orientera sig i och många krav på insatser att ta ställning till. Detta gäller utöver de kontaktytor som naturligen faller inom uppdraget som elev- och föräldrakontakter och att leda verksamheten. Utredningen har tagit fram en bild för att tydliggöra hur ansvarsfördelningen kan se ut för en rektor i en kommunal skola eller för en förskolechef i kommunal verksamhet.

Figur 3 Ansvarsfördelning ur ett rektorsperspektiv



Departements- och myndighetsnivå

Överst i bilden finns sex olika departement i Regeringskansliet. Ett av dessa, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, upphör vid årsskiftet 2010/2011. Samtliga dessa departement har under sig ett antal statliga myndigheter som agerar mot den lokala nivån på olika sätt.²⁵

Under Utbildningsdepartementet finns myndigheterna Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Barn- och elevombudet (BEO) (som är en del av Skolinspektionen med självständigt uppdrag) och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Under Finansdepartementet finns Statistiska centralbyrån (SCB). Under Integrations- och jämställdhetsdepartementet finns myndigheterna Ungdomsstyrelsen och Migrationsverket (som även återfinns under Justitiedepartementet). Myndigheterna Rikspolisstyrelsen, Justitieombudsmannen (JO) eller Riksdagens ombudsmän, Diskrimineringsombudsmannen, Brottsförebyggande rådet (Brå) och Brottsoffermyndigheten finns under Justitiedepartementet. Under Socialdepartementet finns myndigheterna Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Barnombudsmannen, Statens institutionsstyrelsen, Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa vid Karolinska institutet (NASP) och Stiftelsen Allmänna Barnhuset. Under Arbetsmarknadsdepartementet finns myndigheten Arbetsmiljöverket.

Länsnivå

Under den statliga myndighetsnivån finns länsnivån och landstingen. Landstingen ansvarar bland annat för hälso- och sjukvårdsinsatser och för förskolechefen eller rektorn kan detta exempelvis handla om barnhälsovården med barnvårdscentralen (BVC), barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller barnhabiliteringen.

Kommunal central nivå

Den kommunala centrala nivån innehåller ansvarig politisk nämnd. Antalet nämnder kan variera beroende på hur kommunen väljer att organisera sin politiska organisation. Varje nämnd innebär att nya

²⁵ Detta är ingen fullständig förteckning, andra myndigheter finns men de har inte direkt påverkan på rektor eller förskolechefen.

myndighetsgränser uppstår. Detta får konsekvenser för överlämnande av dokumentation beträffande barn och elever som t.ex. byter skola. I bilden finns flera nämnder beskrivna, Socialnämnd och Kultur- och fritidsnämnden tillsammans med Utbildningsnämnden. En rektor vid en skola kan ha flera kontaktytor i samverkan och det politiska ansvaret kan vara uppdelat på olika sätt.

Verksamhetsnivå

På verksamhetsnivån, återgiven längst ned på bilden, finns flera samverkansparter för en rektor. Den vänstra raden visar socialtjänst, polis och BUP.

På höger sida finns andra aktörer som en rektor kan ha kontakt med. I egenskap av att vara kommunernas intresseorganisation genomför Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) olika utvecklingsinsatser som en rektor har anledning att delta i eller följa. Forskningsprojekt vid universitet eller högskolor kan vara intresserade av att genomföra olika undersökningar och tar kontakt med förskolan eller skolan som en intressant arena. Fristående skolor och även kommunala skolor kan överlämna elever eller på annat sätt vara en kontaktyta.

Eleven och föräldrar

Underst i bilden finns huvudpersonerna eleverna och föräldrarna. Förskolans och skolans organisation med olika övergångar inom och mellan olika skolformer har illustrerats med en vågrät kedja av olika hus. Rektors- eller förskolechefens ansvar innebär ett totalt ansvar för en elevs skolgång under den tid eleven går i den förskola och skola som rektorn ansvarar för. Eleven kan ha gått i andra skolor tidigare och ska kanske överlämnas vidare till ytterligare skolor i systemet. Bilden illustrerar att rektorsansvaret för en elev kan vara tillfälligt. Helhetsansvaret vilar enligt utredningens uppfattning på kommunen.

Denna bild ger anledning till reflektion. Kan ansvarsfrågorna förtydligas och hur sker samverkan på de olika nivåerna? Till dessa frågor återkommer utredningen.

3.4 Utbildningssektorn

Nedan presenteras kort information om förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet. Annan pedagogisk verksamhet benämns i 1985 års skollag som förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, pedagogisk omsorg, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet. Presentationen är avsedd att ge en överblick av de olika skolformerna i svensk skola. Samtliga uppgifter är hämtade från Skolverkets lägesbedömning 2010. Det bör poängteras att regionala skillnader och skillnader mellan olika huvudmän förekommer i förhållande till presenterade uppgifter.

För en överblick av svenska skolsystemet se bilden nedan. Bilden tar sin utgångspunkt i 1985 års skollag.²⁶

Figur 4. Nuvarande utbildningsstruktur



Källa: Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

Nedan presenterade uppgifter kan förstås i relation till SKL:s rapport *Bra måste bli bättre. Dagens skola och hur den kan bli bättre*. SKL redogör för utvecklingen i svensk skola fram till 2009 och lyfter fram att allt fler elever uppnår målen i alla ämnen. Fler elever slutför också sin gymnasieutbildning. Lärartätheten de tio senaste åren har ökat och klasserna i grundskolan har i genomsnitt färre än 24 elever.²⁷

²⁶ Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

²⁷ Sveriges Kommuner och Landsting år (2009). Bra måste bli bättre. Dagens skola och hur den kan bli bättre.

Rapporten kan i sin tur ställas mot Skolverkets information om våren 2010 som visar att resultaten för första gången på fem år sjönk och likaså att andelen behöriga elever till gymnasieskolan är den lägsta sedan 1998.²⁸

Dessa båda rapporter illustrerar hur svårt det kan vara att ge en entydig bild av en komplex verklighet.

3.4.1 Förskola och annan pedagogisk verksamhet

Förskoleverksamhet används som benämning för förskola, pedagogisk omsorg och öppen förskola. Skolbarnsomsorg är ett samlingsnamn för fritidshem, pedagogisk omsorg och öppen fritidsverksamhet. 2009 var 825 800 barn inskrivna i förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg.²⁹

I nya skollagen ändras begreppen. Verksamheter som ersätter eller kompletterar förskolan eller fritidshemmet omnämns som annan pedagogisk verksamhet. Annan pedagogisk verksamhet omfattar i nya skollagen öppen förskola, öppen fritidsverksamhet, pedagogisk omsorg och omsorg som erbjuds då förskola och fritidshem inte erbjuds.

Förskola

82 procent av barn mellan 1–5 år går i förskola. Det kan jämföras med motsvarande uppgift tio år tidigare då 64 procent av barnen mellan 1–5 år gick i förskola.

Hösten 2009 var det genomsnittliga antalet barn per grupp i förskola 16,8. 55 procent av grupperna bestod av 17 barn eller fler. I 17 procent av förskolorna var grupperna 21 barn eller fler. Samma år var antalet barn per årsarbetare 5,3.

Nästan var tredje grupp är en så kallad småbarnsgrupp för barn mellan 0–3 år. Hälften av dessa småbarnsgrupper hade 14–16 barn 2009 medan 14 procent innehöll 17 barn eller fler.

Av inskrivna barn i förskolan är 19 procent inskrivna i en enskild förskola. Av dessa går 25 procent i föräldrakooperativ och 43 procent i bolagsdriven förskola.³⁰

²⁸ Skolverket år (2010). PM – En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2010

²⁹ Skolverket 2010 Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data (2010).

³⁰ Skolverket 2010 Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data (2010).

96 procent av förskolans årsarbetare är utbildade för arbete med barn och 54 procent av dem har pedagogisk högskoleutbildning.³¹

Pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg är ett samlingsnamn, där exempelvis familjedaghem ingår, men även flerfamiljslösningar. Begreppet används för förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte bedrivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet.

Hösten 2009 fanns 4 350 verksamheter inom ramen för pedagogisk omsorg, 98 procent av dem var i familjedaghem och 1 procent i flerfamiljslösningar. Hösten 2009 var 22 100 barn inskrivna i pedagogisk omsorg. Det motsvarar 4 procent av alla barn mellan 1–5 år och 0,5 procent av alla 6–9 åringar. I pedagogisk omsorg går det i genomsnitt 4,9 barn per personal och ska ses mot bakgrund av att personalen ofta har ensamt ansvar för barnen i verksamheten.

18 procent av den pedagogiska omsorgen bedrivs i enskild regi.³²

Pedagogisk omsorg är mer vanligt förekommande i glesbygdskommuner. Av personalen i pedagogisk omsorg har 73 procent utbildning för arbete med barn, 39 procent har barnskötarutbildning och 30 procent har annan utbildning för arbete med barn. 4 procent har pedagogisk högskoleutbildning.

Öppen förskola

Öppen förskola erbjuder en gruppverksamhet för barn tillsammans med de besökande vuxna. I öppen förskola är barnen inte inskrivna.

Hösten 2009 fanns 472 verksamheter, vilket kan jämföras med 1991 då antalet öppna förskolor var 1 644 stycken. 160 av de öppna förskolorna ingår i en familjecentral.³³ 118 kommuner saknar öppen förskola.

2009 var 723 personer anställda i öppen förskola av dessa hade 79 procent pedagogisk högskoleutbildning och 12 procent hade barnskötarutbildning.

³¹ Med pedagogisk högskoleutbildning avses förskollärarytutbildning, fritidspedagogutbildning och lärarutbildning.

³² Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

³³ Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

69 av de 472 öppna förskolorna drevs under samma år i enskild regi.

Fritidshem

Skolbarnsomsorg genomförs i form av fritidshem, som är en pedagogisk gruppverksamhet för barn när de inte går i skolan. 80 procent av 6–9 åringarna och 14 procent av barn mellan 10–12 år är inskrivna på fritidshem. Hösten 2009 gick 10 procent av barnen i ett fritidshem med fristående huvudman.

Det går 36,7 barn per avdelning i fritidshemmen. Personal-tätheten är 20,9 barn per årsarbetare. 3 av 4 årsarbetare i fritidshemmen har utbildning för arbete med barn. 59 procent av fritids-personalen har pedagogisk högskoleutbildning³⁴, 18 procent har fritidsledarutbildning, utbildning inom social omsorg eller pedagogik.

Personal på fritidshem är i många verksamheter också verksamma i skolan. 40 procent av fritidspedagogerna och 17 procent av förskollärarna arbetar även i grundskola och/eller förskoleklass.

Öppen fritidsverksamhet

Öppen fritidsverksamhet är en öppen verksamhet för barn mellan 10 och 12 år. Barn som går i öppen fritidsverksamhet är inte inskrivna i verksamheten. Hösten 2009 fanns det 640 verksamheter i 69 kommuner.

97 av de 640 öppna fritidsverksamheterna drevs i enskild regi.

3.4.2 Barn som inte tar del av förskola eller pedagogisk omsorg

Kunskapen om de barn som inte tar del av förskola eller pedagogisk omsorg är begränsad på nationell nivå. För att få en bättre bild av hur kunskaperna i en kommun ser ut kring dessa barn tog utredningen kontakt med en stadsdel i Stockholms kommun.

³⁴ Förskollärarytutbildning, fritidspedagogutbildning eller lärarexamen.

Den bild utredningen fick är att man vet hur många barn som finns i stadsdelen. Olika samhällsaktörer har kontakter med dessa barn och deras föräldrar. En viktig kontaktyta är barnhälsovården genom BVC. Det är i stort sett alla barn som besöker BVC. En vanlig väg in i förskola eller annan pedagogisk verksamhet är den öppna förskolan. I stadsdelen finns två öppna förskolor som hade 15 000 besök respektive 5 000 besök per år.³⁵ Antalet besök registreras men stadsdelen vet inte vilka barn som tar del av verksamheten. När barnet närmar sig förskoleåldern är det vanligaste och mest efterfrågade alternativet förskola men det finns också familjedaghem. I stadsdelen drevs dessa inte av kommunen. Antalet vårdnadsbidrag i stadsdelen uppgår till 110 stycken per månad. I stadsdelen var denna siffra förhållandevis konstant, antalet varken ökade eller minskade. Vårdnadsbidraget ger indikationer om en förälder med vårdnadsbidrag, det faktiska antalet barn som föräldern har hand om saknas det däremot kunskap om.

För de familjer som har kontakter med socialtjänsten finns kunskapen om barnen och deras behov av pedagogisk verksamhet.

Barn som bedöms ha ett eget behov av förskola på grund av fysiska, psykiska eller av andra skäl eller barn som har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt ska erbjudas plats i förskola.³⁶

En slutsats av denna begränsade undersökning är att om familjer har kontakter med exempelvis öppen förskola, socialtjänst eller BVC finns möjligheter att barn som har behov av pedagogiskt stöd också får detta. Kunskapen om hur barn har det i andra familjer är starkt begränsad och mycket svår att uttala sig om.

3.4.3 Förskoleklassen

95 procent av alla sexåringar går i förskoleklass, varav 9 procent av dem går i en förskoleklass som drivs av fristående huvudman eller i enskild regi.

I förskoleklassen går det 6,3 årsarbetare per 100 elever. Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleexamen var närmare 84 procent.³⁷

³⁵ Det förhållandevis låga antalet besök i den ena öppna förskolan förklaras av att det skedde ett lokalbyte.

³⁶ 8 kap. 7 § Nya skollagen (2010: 800)

³⁷ Skolverket 2010 Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data Rapport 349

3.4.4 Grundskola

Hösten 2009 fanns det 4 660 grundskolor. Av dessa var 709 grundskolor som drevs i enskild regi. 11 procent av eleverna går i fristående skolor, vilket kan jämföras med storstadskommunerna³⁸ där en femtedel av eleverna går i fristående skolor. I 32 kommuner går inte några elever i fristående skolor. Det kan ställas i relation till att flera grundskolor har under 100 elever varav mer än hälften av de fristående skolorna har färre än 100 elever.

Hösten 2009 var 88, 8 procent av avgående niondeklassare behöriga till gymnasieskolan. Av elever med en högskoleutbildad förälder var 95 procent behöriga till gymnasieskolan. Av elever som föddes utomlands hade 53 procent behörighet till gymnasieskolan. Av 18 500 elever som föddes utomlands hade 5 200 invandrat efter skolstart.

87 procent av årsarbetarna hade pedagogisk högskoleexamen.³⁹ Lärartätheten i kommunerna varierade mellan 7,1 till 11, 6 per 100 elever. I de fristående skolorna var lärartätheten 7, 6.⁴⁰

3.4.5 Obligatorisk särskola och specialskola

År 2009 gick 1, 4 procent av eleverna i grundskolan i obligatorisk särskola, vilket motsvarar 12 700 elever. Av dessa var 20 procent integrerade i grundskolan. Två tredjedelar av eleverna gick i grundsärskolan och en tredjedel gick i träningsskolan. År 2009/2010 fanns 685 kommunala grundsärskolor, en bedrevs av landstinget och 36 särskolor bedrevs i enskild regi. Antal lärare med pedagogisk högskoleexamen (omräknat till heltidstjänster) var 87,9 procent.

Barn och ungdomar som är döva eller har en hörselnedsättning och som inte kan gå i grundskola får utbildning vid specialskola. Utbildning vid specialskola omfattade 500 elever läsåret 2009/2010.⁴¹ År 2009/10 hade 81 procent av lärarna pedagogisk högskoleexamen.

³⁸ Med storstadskommuner avses Stockholm, Göteborg och Malmö.

³⁹ Omräknat till heltidstjänster, Skolverket 2010.

⁴⁰ Skolverket 2010 Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data (2010).

⁴¹ Skolverket 2010 Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data (2010).

3.4.6 Gymnasieskola

Antalet gymnasieskolor var hösten 2009 976 stycken, vilket kan jämföras med att antalet 2001/02 var 654 stycken.

Läsåret 2009/10 studerade 394 800 elever på gymnasieskolan. Det fanns under samma läsår 497 kommunala skolor, 458 fristående skolor och 21 landstingskommunala skolor. 22 procent av eleverna studerar på fristående gymnasieskolor, vilket kan jämföras med antalet elever vid fristående skolor i storstadskommuner där nära 45 procent går i fristående gymnasieskolor. En procent av eleverna studerar vid landstingskommunala skolor.

31 procent av eleverna i gymnasieskolan läser i en annan kommun än hemkommunen.

Hösten 2009 var antal lärare per 100 elever 7,9 stycken.

Enligt skolverket får 65–69 procent av eleverna tre år efter påbörjad gymnasieutbildning ett slutbetyg. Efter fyra år i gymnasieskolan har 73–76 procent slutbetyg och efter fem år har 74–77 procent avslutat sin gymnasieutbildning. För elever som börjat sina studier vid IV har 6 procent avslutat sin utbildning inom 3 år, 17–21 procent har avslutat den inom fyra år och 21–25 procent har avslutat den inom fem år. Vid redovisning av IV, omfattas även elever som går på ett programriktat individuellt program (PRIV) och elever som går Invandrarintroduktion (IVIK).

6 procent av eleverna som hösten 2008 påbörjade sin gymnasieutbildning avbröt sina studier under det första året. Av de elever som påbörjat sin gymnasieutbildning på IV hade 29 procent bytt program efter första året. Av de elever som påbörjat sin utbildning på ett nationellt program hade 12 procent bytt program efter ett år.

75 procent av lärarna har pedagogisk högskoleexamen.⁴²

3.4.7 Gymnasiesärskolan

Antalet elever i gymnasiesärskola var läsåret 2009/10 9400 elever. Totalt finns 269 gymnasiala särskolor, varav 29 hade kommunal huvudman och 8 drevs i landstingets regi.

Närmare 4 procent var integrerade i en gymnasieklass. 5 procent går i en fristående skola.⁴³

80 procent av personalen hade pedagogisk högskoleutbildning.

⁴² Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

⁴³ Skolverket (2010) Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 1 Beskrivande data. Rapport 349.

3.4.8 Stöd i modersmål

I förskolan är det ovanligt att elever får stöd i sitt modersmål. 18 procent av förskolans barngrupp har annat modersmål än svenska. Av dessa fick 20 procent stöd i sitt modersmål.

I pedagogisk omsorg har 6, 7 procent av barnen annat modersmål än svenska och av dessa fick 6 procent modersmålsstöd. Hösten 2009 hade 18 procent i förskoleklassen annat modersmål än svenska och 8 procent fick stöd i sitt modersmål.

I grundskolan har 19 procent av eleverna annat modersmål och av dessa fick 53 procent av eleverna modersmålsstöd.

3.4.9 Elevhälsan

Elevhälsan utgör en central funktion i skolan som komplementär resurs till pedagogiken. Den kunskap som i dag finns på nationell nivå om elevhälsan och dess omfattning är begränsad. Skolverkets statistik från 2009 utgår från elevhälsa med kommunal och fristående huvudman. För personal i elevhälsa med kommunal huvudman går det 529 elever per skolsköterska.⁴⁴ Det går 9 603 elever per skolläkare och 728 elever per skolkurator. Motsvarande sätt går det 1 740 elever per skolpsykolog. I fristående grund- och gymnasieskolor går det 436 elever på varje skolsköterska. Det går 2 080 elever per skolläkare. Det går 825 elever per skolkurator och 2 766 elever per skolpsykolog.⁴⁵

Det som är viktigt att poängtera i förhållande till presenterade uppgifter, är att det inte ger fördjupad kunskap om vilka professioner som är tillgängliga för vilka årskurser. Vi vet heller inte hur fördelningen ser ut eller vilka skillnader som finns i och mellan olika kommuner. Då tjänsterna i elevhälsan kan vara på deltid eller fördelade på flera skolor kan också detta göra att resultatet blir svårtolkat. Skolverket uppger också att huvudmännen haft svårigheter med att ange antal årsarbetare.

Elevhälsans arbete kommer att beskrivas närmare i kommande kapitel.

⁴⁴ Uppgifterna som presenteras är beräknade på antal elever per årsarbetare. Detta gäller vid presentation av de respektive yrkeskategorierna i elevhälsan i avsnittet.

⁴⁵ I kategorin fristående skolor har även internationella skolor och riksinternat räknats in.

3.5 Lagstiftning av relevans för utredningen

Nedanstående avsnitt innehåller en kort och översiktlig redogörelse för lagstiftning av relevans för utredningens problemanalys samt förslag och bedömningar. Framställningen gör inte anspråk på att vara heltäckande utan är begränsad till att på ett kortfattat sätt försöka beskriva lagstiftning av betydelse för tre av utredningens fyra förslagsområden – samverkan, rättssäkerhet och tidiga insatser. Hur avgränsningarna närmare har gjorts framgår av inledningen till kapitel 3.

Rättslaget beskrivs i huvudsak utifrån nu gällande regler. I den mån utredningen ansett det nödvändigt har utredningen dock också kortfattat redogjort för vad kommande ändringar i lagstiftningen kan innebära. När det gäller lagstiftningen för förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har utredningen, med något undantag, valt att utgå från nya skollagen.

3.5.1 Samverkan

Inledning

I detta avsnitt beskrivs några samverkansbestämmelser. Särskild vikt har i framställningen lagts på de bestämmelser om samverkan som avser barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Texten innehåller också en kortare redogörelse för olika aktörers mål och ansvar för barn och unga eftersom ansvarsgränserna får betydelse vid samverkan. Vidare behandlas sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen i korthet utifrån ett samverkansperspektiv. Slutligen behandlas anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Det bör redan nu påpekas att SoL till den del den innehåller bestämmelser om socialtjänstens ansvar för barn och unga har varit föremål för en utredning (SOU 2009:68, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) Betänkande av Barnskyddsutredningen). I den utredningen föreslås en ny lag, lagen om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Utredningens lagförslag är under behandling.

Även lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS) har varit föremål för en översyn. Som ett resultat av den utredningen träder en ny lag som ersätter LYHS i kraft den 1 januari 2011 – Patientsäkerhetslagen (2010:654).

Patientsäkerhetslagen kommer även att innebära ändringar i annan lagstiftning, bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

Slutligen trädde nya skollagen i kraft den 1 augusti 2010. 1985 års skollag och ett antal där med sammanhängande författningar upphävdes samtidigt. Nya skollagen kommer dock med undantag av vissa i lagens övergångsbestämmelser införda undantag att tillämpas på utbildning och annan verksamhet först fr.o.m. den 1 juli 2011. 1985 års skollag och där med sammanhängande författningar gäller därför för utbildning och annan verksamhet till utgången av juni 2011.

Barn och unga är allas ansvar

Allmänt

Det övergripande målet för samhällets omsorg om barn och unga måste vara att alla barn och unga ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Förutom det grundläggande ansvar som föräldrarna alltid har, förutsätts att alla berörda myndigheter och andra samhällsorgan tar ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn och unga och för att se till att deras behov tillgodoses. Detta gemensamma ansvar blir extra viktigt i relation till de barn och unga som är utsatta eller riskerar att hamna i en utsatt situation i något sammanhang.

Socialtjänstens ansvar

Socialtjänsten kan sägas vara samhällets yttersta skyddsnät. När hjälp eller stöd från annat håll inte räcker eller barnet eller den unge behöver skydd är det socialtjänstens uppgift att ingripa.

I 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, slås fast att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens yttersta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som ligger på andra huvudmän. Detta framgår uttryckligen av samma paragraf.

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § SoL bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga. Att socialnämnden ska verka för respektive främja antyder att

ansvaret för barn och unga är delat med andra samhällsfunktioner och att fråga är om mål för socialtjänstens arbete med barn och unga i utsatta situationer. De övergripande målen kan sägas ge uttryck för att samhället ska stödja och komplettera föräldrarna i deras uppgift att ge barnen och de unga goda uppväxtvillkor. Här fyller förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet samt kultur- och fritidssektorn en viktig roll, men även verksamheter med landstinget som huvudman, såsom mödra- och barnhälsovård, barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomshabilitering. Samtliga dessa verksamheter påverkar indirekt socialtjänstens roll och uppgifter när det gäller barn och unga som inte får sina behov tillgodosedda.

Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets ansvar

Förskolans pedagogiska roll stärks genom nya skollagen och en ny läroplan och innebär bland annat att uppföljning och utvärdering blir en del av förskolans uppdrag. Barns utveckling och lärande ska följas och dokumenteras. Skolan ges med nya skollagen ett tydligare uppdrag. Alla huvudmän måste erbjuda utbildning så att elever ges likvärdiga förutsättningar att nå målen. Alla barn och elever ska ges rätten att utvecklas så långt möjligt utifrån sina egna förutsättningar. Verksamheterna ska utformas så att de ger trygghet och studiero för alla barn och unga. Värdegrundsarbetet och arbetet mot kränkningar betonas. Barn och elever som är i behov av särskilt stöd ska få det. I nya skollagen skärps utredningskraven. Rättssäkerheten stärks också genom att en överklagandemöjlighet införs beträffande beslut om t.ex. åtgärdsprogram.

Skolans åtagande begränsas dock till utbildningssituationen och skolarbetet, vilket är viktigt att understryka. Skolans uppgift är att erbjuda en för eleven fungerande utbildningssituation. Skolrelaterade problem ska hanteras inom skolan. Skolans huvuduppdrag är kunskaps- och värdegrundsuppdraget och elevens rätt till utbildning gäller under hela skoltiden, även under behandlingssituationer eller i samhällets vård. För de barn och elever utredningen avser är det ytterligare uppdrag som behöver prioriteras. För att dessa barns och elevers rätt ska kunna säkerställas krävs att personalen i de verksamheter nya skollagen reglerar kan se och tolka de uttryck för stödbehov och utsatthet som barn och elever

uppvisar och att förskolan och skolan agerar genom att vidta adekvata insatser. Reglerna om anmälningsskyldighet, utredningsskyldighet och skyldighet att samverka med andra samhällsaktörer utgör därigenom ett viktigt skydds nät.

Elevhälsans ansvar

I förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Elever får vid behov anlita elevhälsan för enkla sjukvårdsinsatser. Elevhälsans personal ska komplettera och stötta skolpersonalen (2 kap. 25–28 §§ nya skollagen). För en närmare redogörelse av elevhälsan och de bestämmelser som reglerar denna se avsnitt 3.5.3

Hälso- och sjukvårdens ansvar

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Sjukvårdshuvudmännen har alltså ansvaret för den vård som kräver insatser av medicinskt utbildad personal eller av sådan personal i samarbete med annan personal. Utgångspunkten för vårdansvaret är hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

Hälso- och sjukvården och dess personal kommer på olika sätt genom sina verksamhetsområden i kontakt med barn och unga och även barn och unga i utsatta situationer. Barnhälsovården når i stort sett alla barn och unga och har möjlighet att följa deras hälsa, utveckling och övriga förhållanden under lång tid. Dessa verksamheter kan därför bygga upp ett förtroende i relation till barnet eller den unge och dess vårdnadshavare, men också uppmärksamma om ett barn eller en ung person far illa. Andra verksamheter inom hälso- och sjukvården träffar inte barn eller unga alls, men kan ändå ha att uppmärksamma barns och ungas förhållanden. Ytterligare andra verksamheter möter både barn, unga och vuxna, t.ex. allmänmedicin, akutsjukvården och primärvården.

Polisens ansvar

Till polisens uppgifter hör att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Polisen ska också lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen (2 § polislagen). Polisen ska också förhålla sig till annan gällande lagstiftning t.ex. brottsbalken och socialtjänstlagen (2001:453). Uppdraget polisen har kan i olika sammanhang aktualiseras även i förhållande till barn och unga i samhället (se t.ex. 3, 12 och 16 §§ polislagen).

Samverkansskyldigheten beträffande barn och unga*Allmänt*

Som framgår av redogörelsen ovan har flera av samhällets aktörer ett ansvar för frågor som rör barn och unga. Mandaten är i de flesta fall vida och svåra att avgränsa mot varandra. Detta gäller också i förhållande till barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.

Lagstiftaren har insett att vissa av samhällets frågor endast kan lösas om flera arbetar tillsammans. Det finns därför ett antal lagbestämmelser som tillkommit för att möjliggöra en samverkan mellan olika samhällsaktörer. Trots existensen av sådana samverkansbestämmelser stöter samhällsaktörerna på vissa hinder när de försöker samverka med varandra.

Sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser kan sätta gränser för samhällsaktörernas möjligheter att samverka, särskilt i ett enskilt fall. I all samverkan mellan myndigheter och yrkesgrupper är det viktigt att värna om enskilda personers integritet. En samverkan på individnivå är i princip inte möjlig utan den enskildes samtycke.

På motsvarande sätt kan de gränssytor som oundvikligen uppkommer mellan aktörerna leda till problem i samverkansarbetet.

Ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser förutsätter att den offentliga sektorn verkar över sektorsgränserna. Konkret kan samverkan betyda allt från att man samarbetar i enskilda ärenden till samordning av olika frågor eller enkla informationsöverföringar. Samverkan kräver emellertid att de ingående aktörerna löser tvister kring gränsdragningsfrågor, ansvar, mandat och kompetens.

De vanligaste hindren för samverkan som brukar anföras är att man inte har tid att etablera en samverkan, att man ser väldigt olika

på problemet som samverkan ska lösa, att man har för dålig kunskap om varandras ansvar och mandat och slutligen att man är rädd för att samverkan kan innebära en övervältring av kostnadsansvar, dvs. man vakar över sina egna ekonomiska intressen.

Behovet av samverkan för att bl.a. undvika dubbelarbete blir mer uttalat i tider med krympande resurser på olika områden. Detta tillsammans med insikten om att man tillsammans kan uppnå bättre resultat ökar behovet av att utveckla principer för samverkan. För att en välfungerande samverkan ska uppnås är det inte tillräckligt att det i lag finns en skyldighet att samverka, utan detta kräver också att man tydliggör, och är någorlunda enig om vilken ansvarsfördelning som gäller.

Trots vissa svårigheter finns det en enighet om att samverkan behövs. Erfarenhetsmässigt vet man också att samverkan leder till kostnadsmedvetenhet, ett bättre utnyttjande av resurser och ökad professionalism och kompetens.

Socialtjänsten

Socialtjänsten har ett unikt uppdrag och ansvar för barn och unga i utsatta situationer. När det gäller barns och ungas behov så handlar det ofta om förebyggande insatser och insatser där andra samhällssektorer har det ansvar, de instrument och den kompetens som behövs. Som exempel på sådana samhällssektorer kan nämnas skola, förskola och hälso- och sjukvård. Ett nära och gemensamt ansvarstagande är nödvändigt när det gäller barn och unga med behov av stöd inom många områden. Socialtjänsten har ett stort behov av samverkan med olika samhällsorgan och organisationer.

Av intresse för utredningen är främst den samverkansbestämmelse som tar sikte på frågor som gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa. Samverkan ska ske med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Samverkan ska ske kring alla barn som på ett eller annat sätt far illa eller riskerar att fara illa och som kan vara i behov av socialtjänstens insatser. Samverkan ska ske även om det inte är klarlagt att ett barn faktiskt far illa, (5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)).

Socialnämnden har enligt samma paragraf i, SoL, ett särskilt lagfäst ansvar för att samverkan kommer till stånd, ett första-handsansvar. Detta kommer till uttryck genom att det i lagtexten anges att nämnden aktivt ska verka för att en samverkan kommer

till stånd. Samverkan enligt bestämmelsen ska ske både på övergripande nivå och kring individer, men bestämmelsen bryter inte eventuell sekretess. Detta framgår också direkt av lagtexten.

Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet

Nya skollagen innehåller en bestämmelse om samverkan i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa (29 kap. 13 § nya skollagen). Bestämmelsen i nya skollagen är i princip oförändrad i förhållande till 1985 års skollag. Bestämmelsen har dock förtydligats och det framgår uttryckligen av nya skollagens bestämmelse att det är både huvudmännen för verksamheten och anställda i verksamheten som på socialnämndens initiativ ska samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Skyldigheten omfattar även enskilt bedriven verksamhet.

En erinran om gällande sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser har tagits in i lagen, vilket påminner om att samverkansskyldigheten inte bryter eventuell sekretess eller tystnadsplikt.

Huvudmännen för verksamhet som avses i nya skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet har till skillnad från socialtjänsten inget förstahandsansvar för att en samverkan kommer till stånd. I övrigt är dock skyldigheten att samverka densamma.

Hälso- och sjukvården

I 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, finns en bestämmelse som stadgar att hälso- och sjukvården på socialnämndens initiativ beträffande frågor som rör barn som far illa eller löper risk att fara illa ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra berörda. Skyldigheten gäller såväl på individnivå som på övergripande nivå. Bestämmelserna gäller såväl offentligt bedriven vård som den vård som bedrivs i enskild regi.

På motsvarande sätt som i Socialtjänstlagen (2001:453) finns en erinran om gällande sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser då samverkansskyldigheten inte bryter eventuell sekretess och tystnadsplikt. Hälso- och sjukvården har till skillnad från socialtjänsten inget förstahandsansvar för att en samverkan kommer till

stånd. I övrigt gäller dock skyldigheten att samverka på samma sätt som för socialtjänsten. En motsvarande bestämmelse finns i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, LYHS. Bestämmelsen (2 kap. 1 a § LYHS) gäller för hälso- och sjukvårdens personal. I denna paragraf sägs dock inget om att samverkan ska ske på socialnämndens initiativ.

En motsvarande bestämmelse kommer att finnas i 6 kap. 5 § i patientsäkerhetslagen (2010:659) som ersätter LYHS den 1 januari 2011.

Polisen

Polisen ska enligt 3 § polislagen (1984:387) samverka med andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berör polisverksamheten. Polisen ska enligt samma paragraf fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten. Bestämmelsen möjliggör samverkan på alla samhällsnivåer i fråga om barn som far illa eller riskerar att fara illa. Bestämmelsen fanns redan när lagstiftaren år 2003 införde en samverkansskyldighet beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa och något behov av att ändra bestämmelsen ansågs inte föreligga.

Sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och annan lagstiftning om sekretess och tystnadsplikt anses i många fall skapa bekymmer på samverkansområdet då regler om samverkan oftast inte bryter den sekretess eller tystnadsplikt som kan gälla inom ett visst område.

Sekretess gäller t.ex. mellan olika nämnder i samma kommun, mellan självständiga verksamheter inom samma nämnd, mellan olika kommuner eller stadsdelsnämnder och mellan olika myndigheter.

OSL och annan lagstiftning innehållande sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser förbjuder i princip utlämnande av personliga uppgifter utan samtycke från den det gäller.

Möjligheterna till samverkan mellan myndigheter och andra samhällsaktörer i enskilda ärenden bygger, med vissa undantag,

alltså i princip alltid på den enskildes, eller om fråga är om underåriga, som huvudregel på vårdnadshavarnas samtycke.

Det finns dock vissa undantag och begränsningar i sekretessen och tystnadsplikten som i vissa fall möjliggör samverkan innefattande ett uppgiftsutbyte utan eller oavsett samtycke, t.ex. kan en menprövning leda till att vissa uppgifter kan lämnas ut trots att den enskilde vägrat lämna samtycke

Ytterst handlar det om en avvägning mellan olika intressen. Intresset av att med mesta möjliga kunskap snabbt kunna se vilken åtgärd som behövs, vari ligger både ett rationaliseringsintresse men också ett intresse av att ge den bästa hjälpen, ställs mot intresset att skydda enskilda personers integritet.

Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

Inledning

Nedanstående är en kort redogörelse för den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som finns beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa. Orsaken till att utredningen valt att redogöra för dessa skyldigheter är de problem inom detta område som identifierats i bl.a. kommunstudien.

14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

Socialnämnden behöver på olika sätt få kännedom om barn som far illa eller riskerar att fara illa för att kunna fullgöra sin uppgift att, beroende på allvarlighetsgraden, förebygga, erbjuda stödinsatser eller ingripa till ett barns skydd.

Enligt 14 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453), SoL, bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden.

Myndigheter vars verksamheter berör barn och ungdom är emellertid enligt andra stycket samma lagrum skyldiga att genast anmäla till nämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även de som är anställda hos en sådan myndighet. Sådan anmälningskyldighet gäller också de som är verksamma

inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga.

Enligt 14 kap. 1 § fjärde stycket SoL är myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma som anges i andra stycket samma lag skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten bryter den sekretess som annars hade gällt.

I 29 kap. 13 § andra stycket nya skollagen, finns en erinran om skyldigheten att anmäla till socialnämnden. Motsvarande erinran finns i 2 f § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 3 § andra stycket polislagen (1984:387).

Barnskyddsutredningens förslag

Barnskyddsutredningen har förslagit vissa förändringar av 14 kap. 1 § SoL om den överförs till LBU. Vissa terminologiska ändringar har föreslagits liksom ett förtydligande av när en anmälan ska göras. Utredningen har också föreslagit att en helt ny möjlighet för anmälaren att begära ett möte i samband med socialnämnden i samband med att anmälan görs. Denna möjlighet är enligt förslaget inte utan undantag. Slutligen har utredningen också förslagit att anmälaren på begäran ska ha rätt till information om beslutet att inleda eller inte inleda en utredning. Förslagen är under beredning.

3.5.2 Tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering

Inledning

Nedanstående avsnitt är en kort redogörelse för de regler om tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering som finns i 26 kap. nya skollagen och de roller som Skolverket och Skolinspektionen har.

I 26 kap. nya skollagen finns bestämmelser om tillsyn, ingripanden vid tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap. 1 § nya skollagen). Utredningen kommer inte här att gå in på kommunens tillsynsansvar eller de bestämmelser som reglerar vilka befogenheter tillsynsfunktionerna har.

Allmänt

Verksamheten inom skolväsendet är decentraliserad till kommuner och enskilda huvudmän och bygger på principen om mål- och resultatstyrning. I ett sådant system krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering, granskning och tillsyn. En likvärdig verksamhet enligt nya skollagen kräver att rättssäkerheten och kvaliteten kan säkerställas. För barn och elever är det viktigt att brister tidigt uppmärksammas.

Tillsyn

Begreppet tillsyn

Med tillsyn avses i nya skollagen en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 § nya skollagen).

Tillsynens omfattning

Skolinspektionen har tillsyn över

- skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt nya skollagen,
 - utbildning som avses i 29 kap. 17 § nya skollagen,
 - hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ och 29 kap. 9 § nya skollagen och
 - hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 26 kap. 4 §.
- Detta framgår av 26 kap. 3 § nya skollagen.

Skolinspektionen har inte tillsynsansvaret om tillsynen enligt ovan är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet (26 kap. 3 § sista stycket nya skollagen).

Tillsynen omfattar alltså, utöver tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan verksamhet enligt nya skollagen, tillsyn över hur kommunen fullgör sitt ansvar för att se till

att skolpliktiga barn får föreskriven utbildning samt kommunens handläggning av frågor som rör fullgörande av skolplikten på annat sätt. Myndigheten ska också ha tillsyn över hur hemkommunen informerar sig om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Förebyggande åtgärder

Tillsynsmyndigheten ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning (26 kap. 9 § nya skollagen).

Tillsynens främsta uppgift är att verka förebyggande. Normalt bör därför tillsynsmyndigheten kunna ge råd och vägledning med stöd av de regler som styr verksamheten för att ge huvudmannen möjlighet att frivilligt avhjälpa bristerna.

Statlig kvalitetsgranskning

Enligt 26 kap. 19 § nya skollagen ska Skolinspektionen granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under en tillsyn av en kommun enligt detta kapitel.

Inriktningen

Av 26 kap. 20 § nya skollagen framgår att granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer.

Nationell uppföljning och utvärdering

Skolverket ska enligt 26 kap. 24 § nya skollagen på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, övriga utbildningar och verksamheter som står under skolinspektionens tillsyn enligt nya skollagen och annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. nya skollagen och som anordnas av enskild.

3.5.3 Elevhälsan

Inledning

Nedanstående är en kort redogörelse för reglerna i nya skollagen avseende den s.k. samlade elevhälsan. Avsnittet är också tänkt att försöka beskriva vad elevhälsa är och vad som ingår i begreppet och vad skolans och/eller elevhälsans mål och ansvar är.

Avsikten är inte att försöka definiera begreppet elevhälsa eller dess beståndsdelar utan endast att ge en sammanfattande redogörelse för hur begreppet och de ingående delmomenten i olika sammanhang beskrivits. Redogörelsen gör inte på något sätt anspråk på att vara fullständig.

Allmänt om elevhälsan

Internationella konventioner m.m.

Barnkonventionen ger ett barn rätt till utbildning. Utbildning ska ges på grundval av lika möjligheter. I detta ligger en rätt till individuellt anpassad undervisning för barn och elever med särskilda behov. Enligt barnkonventionen måste staten vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28 e). I artikel 24 ges barnet rätt att få bästa uppnåeliga hälsa och sjukvård och rehabilitering. Detta åtagande får betydelse för skolans hälsoarbete. Konventionen är juridiskt bindande för Sverige som ratificerat den.

Enligt Salmancadeklarationen om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd betonas att skolorna ska ge plats för alla barn oavsett deras fysiska, intellektuella, sociala, emotionella, språkliga eller andra förutsättningar.

Salmancadeklarationen bygger på andra dokument utarbetade inom FN. Ett av dessa är FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. I dessa (regel 6) slås fast att staterna ska erkänna principen om lika möjligheter till utbildning för barn och ungdomar med funktionshinder och att den ska vara integrerad med ordinarie utbildning. Specialundervisning kan i vissa fall övervägas. FN:s standardregler är inte bindande, men tanken är att de ändå ska påverka hur olika länder utformar sin handikappolitik genom att vara moraliskt förpliktande.

Sverige har även tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och den är juridiskt bindande i Sverige. Konventionen innebär bl. a. att barn med funktionsnedsättning ska ha rätt till utbildning och få den hjälp de behöver.

Skolan och elevhälsan

Skolan har ett ansvar för att skapa en god lärandemiljö för elevernas kunskapsutveckling och personliga utveckling. Lärande och hälsa påverkas på många sätt av samma generella faktorer. Kunskapsmålen betonas mycket tydligt i skolans verksamhet, men skolan har även till uppgift att utveckla en elevs alla möjligheter till ett rikt liv och ge förutsättningar för en god fysisk och psykisk hälsa. Skolan ska uppmärksamma såväl de intellektuella som de praktiska, sinnliga och estetiska aspekterna i arbetet. Ett hälsofrämjande arbete går hand i hand med skolans uppdrag att främja lärande.

En lärare har i första hand kompetensen för att utveckla elevernas lärande men eftersom lärandet påverkas av hela den situation eleven befinner sig i kan fokus inte endast ligga på den pedagogiska processen. Lärandet är skolans huvudprocess men för att den ska fungera tillfredställande behövs stöd från andra verksamheter inom skolan. På en skola finns flera olika stödjande processer som bidrar till en fungerande helhet. En sådan process är elevhälsan.

Arbetet med elevhälsa bör i stor utsträckning vara förebyggande och ha en hälsofrämjande inriktning i ambition att motverka ohälsa. Elevhälsans fokus ska inte vara hälso- och sjukvårdsinsatser i snäv bemärkelse utan förebyggande och hälsofrämjande insatser i ett bredare perspektiv, även om det också ska vara möjligt för eleverna att få hjälp med enklare sjukvårdsinsatser.

Arbetet med elevhälsan förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper samt att det finns kompetens att tillgå för detta arbete. Det är också angeläget att samverkan sker med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten.

I det individuellt inriktade arbetet har elevhälsan ett särskilt ansvar för att undanröja hinder för varje enskild elevs lärande och utveckling. De mer generellt inriktade uppgifterna, där elevhälsans medverkan är viktig, rör elevernas arbetsmiljö, skolans värdegrund som t.ex. arbetet mot kränkande behandling och undervisning om

tobak, alkohol och andra droger och övrig livsstilsrelaterad ohälsa, jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning m.m. Elevhälsan har ett särskilt ansvar för att bevaka att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor.

Elevhälsoarbetet i skolan ska skapa en arbetsmiljö som främjar lärande hos alla elever. Elevhälsans personal tillsammans med övrig skolpersonal ska samverka kring arbetsmiljön och andra frågor som skolor har att hantera.

Elevhälsan i lagen

Allmänt

Elevhälsan är ett nytt brett verksamhetsområde inom skolan och infördes i lag genom nya skollagen. Elevhälsa handlar om att främja hälsa hos alla elever men ha fokus på elever som är i behov av stöd och hjälp för sitt lärande.

Elevhälsan omfattar enligt nya skollagens lydelse medicinska, psykologiska, sociala och specialpedagogiska insatser. I en samlad elevhälsa bör alltså i princip ingå det som förr benämndes skolhälsovård, elevvård och specialpedagogiska insatser.

Reglerna om elevhälsa finns i 2 kap. 25–28 §§ i nya skollagen. I 2 kap. 25–26 §§ nya skollagen regleras elevhälsans omfattning. Bestämmelsen i 2 kap. 26 § nya skollagen riktar sig till huvudmannen för kommunal vuxenutbildning och är inte av intresse för utredningen. S.k. hälsobesök regleras i 2 kap. 27 § nya skollagen och i 2 kap. 28 § nya skollagen regleras enkla sjukvårdsinsatser. Det bör återigen betonas att nya skollagen trätt i kraft, men ännu inte börjat tillämpas.

Elevhälsans omfattning

För elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas (2 kap. 25 § nya skollagen).

Elevhälsan som införts i nya skollagen har i förarbetena beskrivits som en samlad elevhälsa. I den samlade elevhälsan ingår skolhälsovård, elevvård och specialpedagogiska insatser.

Förskolan omfattas inte av elevhälsan. Som skäl för detta anfördes att bl.a. barnavårdscentralerna (BVC) har ett ansvar för barn i förskoleåldern, varför det inte ansågs lämpligt eller nödvändigt att ålägga huvudmannen för förskolan ett ansvar för att anordna elevhälsa.

Skolhälsovården – elevhälsans medicinska del

Skolhälsovården är det begrepp som i dag används för att beteckna den medicinska delen av skolans elevvård och är en integrerad del av denna. Skolhälsovården har i flera sammanhang beskrivits som elevernas företagshälsovård. Det har då också påpekats att den bör ges i nära anslutning till elevernas arbetsplats och av personal med kännedom om den aktuella arbetsmiljön, dvs. såväl skolans innehåll och verksamhet som den aktuella skolans miljö och inre arbete.

Begreppet skolhälsovård får genom nya skollagen anses ha vidgats. Det har ersatts av uttrycket elevhälsans medicinska insatser enligt intentionerna i propositionen Hälsa, lärande och trygghet (prop. 2001/02:14). Liksom skolhälsovården ska dock de medicinska insatserna inom elevhälsan följa elevernas utveckling, bevara och förbättra deras själsliga och kroppsliga hälsa samt verka för sunda levnadsvanor.

Skolhälsovård är en gren dels inom den allmänna hälso- och sjukvården, dels inom skolan. Detta innebär att grenen omfattas av två regelsystem. Även efter det att nya skollagen börjar tillämpas ska motsvarigheten till skollagens skolhälsovård anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till övriga elevhälsan och den särskilda elevstödande verksamheten i övrigt.

Hälsobesök

I 1985 års skollag finns bestämmelser om tvångsvisa undersökningar inom skolhälsovården i vissa fall och även om särskilda undersökningar föranledda av elevers funktionsnedsättning. Dessa bestämmelser har tagits bort i nya skollagen. Orsaken var dels att behovet av obligatoriska undersökningar ansågs täckt av annan

hälso- och sjukvårdslagstiftning, dels att det i dag inte finns något direkt behov av någon av dessa undersökningsformer.

I nya skollagen införs ett nytt och modernare begrepp – hälso- besök – som ersättning för det tidigare begreppet hälsokontroll. Orsaken till att det ansågs nödvändigt att byta benämning var att ordet hälsobesök bättre förmedlade syftena bakom elevhälsan. (2 kap. 27 § nya skollagen).

Enkla sjukvårdsinsatser

Med enklare sjukvårdsinsatser avses t.ex. omplåstring eller preliminära bedömningar vid smärre olyckor under utbildningsmoment eller akut sjukdom (2 kap. 28 §).

Elevvård – psykologiska, psykosociala och sociala insatser

Med det som inom 1985 års skollags tillämpningsområde kallas elevvård avses en rad insatser på olika områden i syfte att stödja elevers utveckling. Begreppet får också delvis utifrån lokala förhållanden en lokal innebörd. Begreppet elevvård definieras inte i 1985 års skollag. Flera av elevvårdens beståndsdelar är inte reglerade. Detta gäller de omvårdande, sociala och psykologiska insatser som kuratorer, skolpsykologer och andra utför.

Begreppet elevvård har flera betydelser. Det syftar dels på de insatser som lärare och andra i skolan gör för elever i behov av särskilt stöd, dels de särskilda yrkeskategorierna skolkurator och skolpsykolog och ibland båda dessa och skolhälsovården.

I mer avgränsad mening avses skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilda eleven. Vidare avses de särskilda åtgärder som kan vidtas för att komma till rätta med svårigheter som ändå uppstår. I läroplan för grundskolan 1969 (Lgr 69) finns en definition av elevvård. Troligen beskriver den definitionen även i dag vad många menar att elevvård var eller är.

Allmänt innebär elevvård att skolan ska söka hjälpa varje elev att lära känna sig själv, att på egen hand bilda sig en uppfattning om de uppgifter, som skola och samhälle ställer, att komma till rätta med personliga problem och så långt möjligt utveckla sina olika egenskaper. I denna mening är alltså elevvård inte enbart särskilda anordningar eller åtgärder som skolan kan tillgripa när svårigheter av skilda slag

uppträder. Det är snarare fråga om den anda och de arbetsformer, som allmänt bör präglade det dagliga arbetet i skolan.

I mer avgränsad mening innefattar elevvården skolans strävanden att förebygga uppkomsten av skolsvårigheter och andra personliga problem för den enskilde. I de fall sådana situationer ändå uppstår, omfattar den därjämte mera speciella åtgärder i avsikt att komma till rätta med skolsvårigheterna.

I Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet 1994 (Lpo 94) anges att rektor har ett särskilt ansvar för att utbildningen och elevvårdsverksamheten utformas så att elever får det särskilda stöd och den särskilda hjälp de behöver. I den läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 11) som kommer att tillämpas fr. o . m. den 1 juli 2011 anges istället att rektor har ett särskilt ansvar för att undervisning och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver. Ändringen är alltså marginell.

Läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) säger i stället att rektor har ett särskilt ansvar för att undervisning, elevvårds- och syoverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får detta. Arbetet med att ta fram någon ny läroplan för de frivilliga skolformerna har ännu inte initierats.

I skolformsförfordningar som anknyter till 1985 års skollag föreskrivs att det skall finnas en elevvårdskonferens.

Begreppet elevvård används inte i nya skollagen. Regleringen av elevvårdskonferenser har upphört och ersatts av en utrednings-skyldighet när en elev är i behov av ett särskilt stöd.

När nya skollagen börjar tillämpas är det rektor som har ansvaret för att stödåtgärder beslutas i ett åtgärdsprogram. Det ska finnas rutiner för samråd i dessa frågor men hur detta ska gå till har man inte lagstiftat om. Det är skolhuvudmannen som ska organisera samråd, konferenser eller liknande för att skapa ett forum för samråd.

Specialpedagogiska insatser

När det gäller det fokus elevhälsan ska ha på elever som är i behov av hjälp och stöd för sitt lärande är skolans specialpedagogiska kompetens som omfattar särskilda kunskaper om barn och ungdomars lärande utifrån olika forskningsfält extra viktig.

Den specialpedagogiska verksamheten bör bedrivas i interaktion med den övriga pedagogiska verksamheten och ska vara ett kvalificerat komplement när den pedagogisk verksamheten inte räcker. Den specialpedagogiska insatsen behövs för att se till att varje elev utifrån sina förutsättningar får det utbyte av skolan som han eller hon har rätt till.

En specialpedagog bör förutom att undervisa även ha kompetens att arbeta med handledning, rådgivning, uppföljning eller utvärdering och skolutveckling.

Behov av särskilt stöd samt utrednings- och samrådskyldighet

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Kontakterna måste ske med beaktande av gällande sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser. Med att samråd är uppenbart obehövligt avses exempelvis det fallet att behovet avser rent pedagogiska insatser (3 kap. 8 § nya skollagen).

Bestämmelserna om särskilt stöd gäller utifrån vad som här är av intresse inte för förskolan. Orsaken till detta är att målen i förskolan inte avser individuella barns prestationer utan verksamhetens kvalitetsutveckling. Även i förskolan finns dock en skyldighet att ge barn särskilt stöd. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd deras speciella behov kräver. Det är förskolechefen som ska se till att ett barn ges ett sådant stöd om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller barnets vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd. Barn ska ges särskilt stöd i den omfattning och på det sätt som behövs för att barnet ska ha möjlighet att utvecklas och lära enligt läroplanen.

Elevhälsans personal

För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § nya skollagen).

När det gäller personal med specialpedagogisk kompetens är tanken att denna personalkategori utifrån de uppgifter som finns om en elevs hälsa, sociala situation etc. ska kunna bedöma och planera hur elevens problem bäst ska bemötas i undervisningen.

Tillgång till specialpedagogisk kompetens syftar inte enbart på personer med specialpedagogisk utbildning utan även på t.ex. speciallärare eller en skolledare med ett särskilt ansvar för specialpedagogiska insatser på skolan.

Personalen som finns för elevhälsans insatser ska ha adekvat utbildning, som svarar mot elevernas behov av insatser. För att tillse detta har man i nya skollagen infört ytterligare yrkeskategorier inom elevhälsan. Förutom skolläkare och skolsköterska, som även bör ha folkhälsovetenskaplig kompetens, ska det även finnas psykolog och kurator. Medicinsk, psykologisk och psykosocial kompetens syftar på dessa yrkesgrupper (2 kap. 25 § nya skollagen).

Genom att räkna upp de personalkategorier som ska finnas tillgängliga ska tillses att det finns tillgång till den kompetens elevhälsan kräver för att eleverna ska få det stöd de behöver. Genom att reglera kompetensen ställs också krav på att personalen som avses har adekvat utbildning.

Huvudmannen avgör själv omfattningen av och inriktningen på personalens sammansättning och kompetens utifrån lokala behov och förutsättningar. Huvudmannen kan själv anställa personalen eller ordna det på annat sätt.

Den medicinska personalens särställning

Skolläkare och skolsköterska har en särställning i skolpersonalen. Deras verksamhet regleras i flera avseenden på annat sätt och i andra författningar än skolan i övrigt. Socialstyrelsen har tillsyn inte bara över den medicinska delen av elevhälsan, tidigare skolhälsovården, utan även över dess personal.

Skolläkare och skolsköterska ska uppfylla vissa behörighetskrav och har ett särskilt yrkesansvar. De bär själva ansvaret för hur de fullgör sina yrkesuppgifter. Genom hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd omfattas den medicinska delen av elevhälsan också av ett särskilt kvalitetssäkringssystem under vårdgivarens och dennes verksamhetschefs ansvar. Bestämmelser inom hälso- och sjukvården om utförande, dokumentation och kvalitetsarbete gäller.

Skolläkare och skolsköterskan är emellertid också en del av skolväsendet och omfattas därmed även av det regelsystem som finns för skolan.

Tillsyn

Inom tillsynen av elevhälsan finns mer än en tillsynsmyndighet. I sådana situationer är det viktigt att tillsynsmyndigheterna samverkar i tillsynsfrågorna över tillsynsobjektet.

Den del av elevhälsans personal som är hälso- och sjukvårdspersonal står under Socialstyrelsens tillsyn i yrkesutövningen. Det som tidigare kallades skolhälsovården är en gren av hälso- och sjukvården.

För denna verksamhet gäller den allmänna sjukvårdslagstiftningen och Socialstyrelsens allmänna råd. Socialstyrelsen har befogenhet att meddela föreskrifter och allmänna råd om det som tidigare kallades skolhälsovård. I förarbetena till nya skollagen föreslogs ingen ändring i dessa avseenden.

Skolhälsovården regleras, såsom varandes en del av skolan, även i skollagstiftningen. I denna ges bestämmelser om vilka som omfattas av skolhälsovården och vilken uppgift den har.

Den del av elevhälsan som avser specialpedagogiska insatser utövar i stället liksom enligt 1985 års skollag Skolinspektionen tillsyn över. Tillsynsreglerna finns i 26 kap. nya skollagen, se avsnitt 3.5.2.

4 Hur arbetar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet med de barn och elever som utredningen rör?

Inledning

Kapitel 4 består av två delar. Den första redovisar resultatet från den intervjustudie i åtta kommuner som genomförts. Den andra delen redovisar andra källor som kompletterar kommunstudien och belyser hur förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet arbetar med de barn och elever utredningen rör.

4.1 Kommunstudien

Redovisningen inleds med hur ansvariga för verksamheten ser på sitt uppdrag i förhållande till de barn och elever utredningen fokuserar. Andra frågor de besvarar är vilka hinder respektive framgångsfaktorer de ser samt hur de bedömer stödet från den nationella nivån.

För andra grupper som intervjuats som står närmare verksamheten i förskola och skola samt elevhälsa besvaras även frågor om hur arbetet konkret bedrivs. En samlad beskrivning av hur förskola och skola samverkar med olika samhällsaktörer finns i kapitel 5.

De bilder av hinder och framgångsfaktorer som ges av både ansvariga och pedagogisk personal är samstämmiga. Exempelvis gäller det synen på samverkan både som ett hinder och en framgångsfaktor. Föräldrarnas viktiga roll för framgång i arbetet lyfts också fram av alla grupper. För att göra beskrivningarna och de personer utredningen mött i intervjusituationer rättvisa finns ett

antal citat i texten. De är inte språkligt bearbetade utan tagna från de samtal som förts för att ge tydlighet.

4.1.1 Hur ser ansvariga och verksamma på uppdraget?

Ansvariga politiker

I kommunstudien genomfördes intervjuer med ansvariga politiker och förvaltningschef. I några intervjuer ingick även verksamhetschefer. Intervjuerna av politiker genomfördes med presidiet för ansvariga nämnder för att ge både majoritet och opposition tillfälle att ge sin syn. I någon kommun lämnade politiker återbud vilket fick till följd att intervjun genomfördes med endast majoritetens företrädare. Oftast var förvaltningschefen närvarande när politikerna intervjuades.

Kommunerna uppvisade skillnader i nämndorganisation. Skillnaderna avsåg bland annat gymnasieskolans placering i politisk nämnd där ansvaret antingen kunde vara kopplat till grundskolan eller mot vuxenutbildning och arbetsmarknadsfrågor. I en av kommunerna fanns ingen gymnasieskola men ansvarig politisk nivå deltog i gymnasiesamverkan med andra kommuner. Det fanns också exempel på att individ- och familjeomsorgen fanns i samma nämnd som utbildningsfrågorna. Skillnader fanns även i förvaltningsstruktur. I några kommuner betjänades nämnderna av en förvaltning med en chef, i andra var förvaltningen uppdelad.

Hur ser politiker på sitt uppdrag?

Politikers uppdrag gällande just de barn och elever utredningen rör hänger samman med andra generella frågor inom ansvarsområdet. Dessa frågor behandlas i kommunen tillsammans med annan verksamhet. Det finns emellertid i materialet särskilda beslut och prioriteringar som gäller utredningens frågeområde. Dessa kommenteras särskilt.

Uppdraget på politisk nivå är att skapa och ge förutsättningar för verksamheten – sätta mål, följa upp att de genomförs, genom budgetbeslut ge ekonomiska förutsättningar och uttrycka prioriteringar. En samfällad uppfattning bland politiker oavsett politisk tillhörighet var att arbetet kring och ansvaret för de barn och elever som hör till utredningens målgrupp inte i sig är någon

partiskiljande fråga. Samtliga politiker såg detta område som en prioriterad och viktig fråga. Det finns en samsyn men under intervjuerna togs exempel upp på frågor som lett till diskussion och ibland även till olika ställningstaganden mellan partierna. Några exempel på detta var frågan om att prioritera resultatuppföljning i syfte att fånga upp problem och därigenom kunna sätta in åtgärder tidigt. Skillnader finns i synsätt på om det är lämpligt och i så fall från vilka åldrar. Synen på särskilda undervisningsgrupper ställt mot ett helt inkluderande arbetssätt där sådana mindre grupper inte ska förekomma kunde också skilja. Utformning av resursfördelningssystem var också exempel på en fråga med politiska skiljelinjer där exempelvis frågan om kompensation för bristande socioekonomiska förhållanden var ett diskussionsämne på politisk nivå. I flera av intervjuerna framkom att politiska beslut kunde innehålla prioriteringar eller styrsignaler om pedagogiska förhållningssätt parallellt med beslut om finansiering av verksamheten.

Resursfördelning och budgetstyrning tog alla politiker upp som tydliga uttryck för den roll politiker har. Prioriteringar blir tydliga. Exempel på prioriteringar med relevans för utredningen redovisades. I en kommun hade man reserverat medel under tre år för att genomföra en särskild satsning på elevhälsan. Det innebar att den osäkerhet som uppstår med ettåriga budgetbeslut eliminerades och att beslutet togs i politisk enighet. Beslutet innebar också att elevhälsan centraliserades under en verksamhetschef och att rektorerna i denna kommun inte kunde förfoga över besluten om elevhälsan lokalt. Utredningen mötte denna form av organisationsförändring i flera av de undersökta kommunerna. Andra uttryck för politiska prioriteringar är att det i flera av kommunerna fanns familjecentraler, öppen förskola och centrala samverkansorganisationer och utvecklingsarbete, ibland med forskarstöd. Modersmåls-satsningar och språkutveckling för barn i låg ålder var också prioriterade områden i flera kommuner. Tidiga upptäckter och insatser, exempelvis redan i förskoleåldern, prioriterades i flera kommuner. Elevhälsans kompetens ställdes där till förfogande för observationer och handledning. Tidiga insatser definierades i en kommun som år tre i grundskolan. Majoriteten av kommunerna definierade dem som insatser i förskoleåldern. I en kommun fanns politiskt beslut på att verksamheterna ska använda evidensbaserade metoder i arbetet mot kränkningar. Det fanns även exempel på prioriterade insatser för elever i familjehem eller HVB.

Gränsdragningen mellan politiker och tjänstemän uppfattades som viktig att upprätthålla.

Politiker utför inte och går inte in på områden där professionen ska genomföra sitt uppdrag.

Politiker i intervjuerna talade mycket om samverkan mellan olika förvaltningar och även hälso- och sjukvården. Att främja samverkan såg de som ett uppdrag för den politiska nivån och de hade också genom olika beslut främjat sådan samverkan. Flera av kommunerna i studien deltar i Modellområdesprojektet som syftar till att effektivisera samverkan kring psykisk hälsa.¹ I en kommun hade man valt att organisera delar av socialtjänsten (individ- och familjeomsorgen) tillsammans med utbildningsfrågorna. Det var ett uttryck för att stärka insatserna kring de barn som många gånger finns i båda verksamheterna.

På fråga om kommunpolitikerna hade samarbete med landstingspolitiker i dessa frågor var svaren varierande. En del hade kontakter inom den egna partiorganisationen. Andra hade inga alls medan vissa politiker hade uppdrag också i landstinget. Ett intryck utredningen fick var att de politiska kontakterna med kollegorna i landstinget var sparsamma och knappast förekom alls i de frågor kommunpolitikerna är ansvariga för i kommunen.

Finns det hinder i arbetet med de barn och elever utredningen rör?

De politiker som tog upp att det fanns hinder gjorde det utifrån erfarenheter av att själva i den egna kommun ha initierat både utveckling och samverkan. Många av de problem de sett hade också lett till beslut och prioriteringar syftande till att minska problemen. Typexempel på åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med problemen var följande.

- Öppen förskola och familjecentral finansieras för att kunna fånga upp de barn som inte går i förskola eller annan pedagogisk verksamhet.
- Ett centralt frånvaroregister utvecklas för att kunna följa upp frånvaro.

¹ Sveriges Kommuner och Landstings Modellområdesprojekt

- En skoljuridisk kurs ges till samtliga rektorer för att stärka en korrekt myndighetsutövning
- Prioriteringar av insatser i låga åldrar syftande till göra tidiga upptäckter och insatser. Anslagen till förskola och grundskola förstärks i förhållande till gymnasieskolan.

Listan kunde göras mycket lång. I dessa kommuner har politiker och tjänstemän på alla nivåer arbetat med utveckling. De är ett positivt urval kommuner och många av dessa kommuners utvecklingsinsatser är välkända nationellt.

Finns det då hinder kvar och vilka är de i så fall? En slående iakttagelse är att de hinder som finns kvar rör frågor som kommunen och /eller förvaltningen inte kan hantera självständigt. Samverkansfrågor kring socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) är sådana exempel.

Hur ska vi hitta barnen så att vi inte jobbar parallellt från olika håll med dem? Måste finnas en bättre samverkan kring barnet.

Ett annat exempel är svårigheter i samverkan med vissa föräldrar:

Samarbetet med föräldrar, barnen far illa men föräldrarna vill inte vara med.

Resurser är ett problem i den meningen att det är en bristvara som det råder konkurrens om mellan olika intressen i kommunen.

Tröttsamheten i att man styrs av årsbudget. Man vet inte hur skatteintäkterna ser ut. Önskar en långsiktighet.

Några politiker tog också upp samverkansfrågor med andra kommuner, exempelvis kommunalförbund med gymnasieskolan eller med kommuner som själva saknar gymnasieskola. Ett hinder är att kompetensen kring gymnasieskolan inte finns. Grundskoletänkande räcker inte när det handlar om gymnasiefrågor. Det blir svårt att diskutera det uppföljningsansvar som hemkommunen har om en elev får problem eller behöver stödinsatser under gymnasietiden. Hemkommunen upplever sig ha köpt sig fri från problemet och betalar för en gymnasieplats för en "normalelev" utan tillkommande kostnader för insatser. Problemen uppfattas som svåra att diskutera och lösa.

Vilka är framgångsfaktorerna i arbetet med de barn och unga som utredningen rör?

I de åtta kommunerna ingår både små och stora kommuner. En liten kommun ser fördelarna med personkännedom och korta beslutsvägar. Större kommuner i urvalet ser en fördel med att de kan bygga upp central kompetens, driva utvecklingsprojekt och vara långsiktiga i utvecklingsinsatser. Viktiga framgångsfaktorer är tidiga insatser. Det är en tydlig signal från politiskt håll. Någon nyanserar det till att se tidiga signaler utan att stigmatisera – det handlar om pedagogers inställning och bemötande.

Att politiker och förvaltning ger tydliga signaler till verksamheten är en framgångsfaktor. Det är viktigt med tydliga uppföljningssystem så att politiken kan uppmärksammas snabbt på problem och behov av omprioriteringar. Väl etablerade kontakter med verksamheten och effektiva kontaktvägar behövs i arbetet.

En långsiktig hållning och inte tillfälliga organisatoriska lösningar skapar framgång. Därför definieras politisk enighet i dessa frågor som en framgångsfaktor.

Det är viktigt att lära av andra kommuner, Skolverket skulle här kunna svara för en idébank.

Samverkan är en framgångsfaktor., Den behöver prioriteras och ges en effektiv utformning. Många av de besökta kommunerna hade också byggt upp sådana organisationer men trots detta fanns problem.

En god uppföljning lyfts fram, t.ex. att frånvarouppgifter rapporteras i nämnden, liksom elevernas måluppfyllelse och ett systematiskt arbete syftande till att ge nämnden information från verksamhetsnivå. Här framhåller politikerna att det är lättare att få denna typ av information från grundskolan. Förskolans verksamhet är svårare att följa upp. Detta gäller även för skolbarnsomsorgen. Politikerna tar även upp kompetensfrågor som en viktig positiv faktor. Det finns också exempel i dessa kommuner på särskilda satsningar för att höja kompetensen.

Kunnig personal som kan tolka tidiga tecken och vet vad som ska hända sedan. Sådan personal vågar agera.

Kompetensen, ju mer kompetens vi kan stoppa in i organisationen desto bättre. Volym och kvalitet och blandad kompetens. Vi har valt att ha en bred specialpedagogisk kompetens med olika personer med spetskompetens med bredd och djup.

Några politiker tar också upp att samverkan med andra bygger på förtroendefulla relationer och att det inte handlar om att värna sina egna resurser. Om initiativ tas i syfte att vältra över kostnader och ansvar på någon annan försvåras samverkan.

Samarbete, samarbete och åter samarbete. Mellan nämnder, inom tjänstemannanivån och med föräldrarna. Viktigt att bjuda in även de föräldrar som har problem så de känner sig delaktiga.

Hur ser politiker på stödet från den nationella nivån?

Politikerna kommenterar frågor som rör Skolverkets, Skolinspektionens med Barn- och elevombudet roll samt det nationella ansvaret för lärarutbildningen.

Skolinspektionens och Skolverkets nyhetsbrev och rapporter används i likhet med hemsidan.

Lärarutbildningen lyfts fram som viktig lokalt, en strategisk fråga för regional utveckling och det finns kontakter med lärarutbildningen. Men hur förbereder den för tidiga upptäckter och insatser och vad ingår i rektorsutbildningen? Politikerna uttrycker viss oro för att utbildningen inte förbereder för hur lärar- och rektorsrollen ser ut i dag.

Under intervjuerna kommer olika synsätt fram om de båda statliga myndigheterna Skolverket och Skolinspektionen och diskussion uppstår bland annat om kraven på dokumentation och de kommande möjligheterna till överklagande av vissa beslut.

Hur mycket tid ska man som anställd i skola och förskola lägga på att dokumentera? Det är viktigt med dokumentation, samtidigt som det tar tid som kunde användas till annat. Det finns ett slags syndabockstänkande från statlig nivå. Det handlar mer om att hänga ut en skola som inte gjort tillräckligt istället för att på ett stödjande sätt komma med goda råd om hur det ska hanteras.

Skolan har inte varit van vid att dokumentera. Hur ska man kunna försvara fattade beslut om det inte finns dokumentation? Det skrivna, som förhoppningsvis skrivs i anslutning till det som händer avspeglar mer vad som hände i stunden. En dokumentation ger mycket mindre utrymme för godtycke.

Dokumentation tar mycket tid från annat men ses som viktig, det vi ser nu är en tillvänjningssituation. Syftet med dokumentationen behöver klargöras bättre och sekretessfrågorna är viktiga, bra att de utreds.

Politikerna kommenterar även frågan om kunskapsstyrning och jämförelser görs mellan skolan och hälso- och sjukvården.

Skulle vara väldigt bra om det fanns något som sade vad som är beprövat och inte, som för professionella inom sjukvården. Samma sak skulle finnas för professionella i skolan. Det förutsätter att det finns ett bra vetenskapligt underlag för att kunna säga just detta.

Skolan ska bygga på vetenskap och beprövade metoder och vi förväntar oss att skolan är en kunskapsbaserad verksamhet men vi talar inte om vad professionen ska göra av detta. Sen tror jag att skolan är mer komplicerad än en blindtarmsoperation. Det finns inte bara en metod inom skolan. Kanske att samla beprövade metoder. Skolan är en extremt personberoende verksamhet.

Politiker uttrycker stora förhoppningar på vilka svar forskningen kan ge. Samtidigt utgör uttalandet nedan en syn på att utbildning måste ses som en del av en helhet.

Jag tycker att det vore bra om det fanns en systematisk forskning inom utbildningsområdet så man vet vad man ska satsa på samhälls-ekonomiskt.

En samstämmig uppfattning på politisk nivå är att stöd och råd från nationell nivå gärna tas emot men inte direktiv .

Att få stöd med hur ska vi tolka allt det vill ingen myndighet göra, det är frustrerande. Jamen hjälp mig då hur jag ska göra eller borde göra. Men de talar bara om vad som är fel. Det borde vara en dialog, ett samtal eller något så man kan göra något i stället för att vänta ända tills det kraschar och då kommer det en rapport. Man är ju inte särskilt hjälpt av det i verksamheten. Det är mycket enklare att bara kontrollera än att ge stöd så man vet hur man ska rätta till det som var fel.

Det är alltid en balansgång hur tydligt det ska vara. Om inspektionen kommer och talar om att något är fel då är det ett problem när man inte tydligt vet vad man ska göra för att åtgärda detta.

Det jag kan reagera på att man mäter framgångarna i procent. Vad händer med de få procenten som inte är med?

De sämsta och bästa skolorna jämförs i media. Och där bidrar ju Skolverket också. Det finns ingenstans man kan gå och läsa om skolor som lyckas att lösa stora problem.

Saknar samverkan på nationell nivå inom de här frågorna, mellan departementen, den är sämre än i kommunerna.

Jag ser det positivt att Skolinspektionen kommer hit och ger förslag på förbättring. Vi får inte glömma att vi är till för barnen och då är det bra att någon kommer och granskar.

Förvaltningschefer och verksamhetschefer

I kommunstudien har förvaltningscheferna intervjuats, ibland ensamma, ibland tillsammans med politiker eller med verksamhetschefer för elevhälsan eller olika skolformer.

Förvaltningschefens uppdrag är tydligt och relaterat till den politiska nämnden och fokuserat på genomförandefrågor. Flera av de intervjuade har själva tagit initiativ eller genomfört politiska initiativ på för utredningen relevanta områden, exempelvis när det gäller samverkan eller frågor kopplade till elevhälsans roll och organisering. Samverkansfrågor med socialtjänsten på denna nivå redovisas inte av någon som ett problem. På chefsnivån är kontakterna förhållandevis problemfria. Samverkansfrågor som gäller landstingsnivån är annorlunda och tas upp som ett olöst problem. Relationen mellan elevhälsan och primärvården och BUP och de missuppfattningar som finns beträffande elevhälsans uppdrag är andra problem. Kritik riktas även mot att kommunens skolbudget ska betala för skolhälsovårdens uppdrag som huvudsakligen bestäms av Socialstyrelsen. Denna kritik framförs i de kommuner som kommit förhållandevis långt i att utveckla elevhälsan i den riktning den nya skollagen anger med ett stödjande uppdrag för elever och pedagoger och ett förebyggande arbetssätt.

Hinder i arbetet med de barn och elever utredningen rör

Ett viktigt hinder i arbetet är kompetens- och resursfrågor i kombination med att uppdraget skolan har är svårare att utföra i dag. Ökningen av psykisk ohälsa, sociala problem, migrationsrelaterade frågor i kombination med ökade krav på att skolan ska klara att hantera stora samhällsproblem innebär svåra utmaningar alternativt oöverstigligen problem som kräver samverkan med andra aktörer för att kunna lösas.

En av förvaltningscheferna anser att skolans uppdrag när det gäller de elever utredningen rör är nästintill omöjligt att utföra. Detta sägs i en kommun som satsat mycket på tidiga insatser och en utbyggd elevhälsa.

Det är en komplex fråga och lärarens kompetens räcker inte, de är inte rustade för detta uppdrag.

Förvaltningscheferna pekar också på att det finns en grupp elever med vårdkrävande insatser kopplade till habilitering och dem finns det system för. Stödet för elever med synliga funktionshinder är tydligt men inte för de med osynliga funktionshinder. Det är de andra eleverna som är problematiska, där man känner att någon borde komma in och hjälpa dem. I skolan vet man inte hur det ska gå till, för man har inte det stödet. Att upptäcka dessa barn är en sak, att veta vilka insatser som är de bästa är en helt annan sak.

Det är frustrerande att jobba med de här frågorna och få så lite stöd från den pedagogiska forskningen. Vad har vi för metoder, vad säger forskningen och vad är vårt uppdrag? Det är otydligt och jättesvårt att göra en kartläggning av vem som har ansvaret

En verksamhetschef pekar också på att skolan inte får resurser för det faktiska arbete som utförs av skolan med utsatta barn. Där ingår endast barn i behov av särskilt stöd.

Om man tänker efter vilka personalen behöver lägga ner mycket tid på så är det ofta utsatta barn och av funktionsnedsättningar så är det ADHD.

Förvaltningschefer och verksamhetschefer nämner också som hinder de situationer som uppkommer när skolan inte får med sig föräldrarna i arbetet. Elever som flyttar ofta och problem med överlämnandeinformation aktualiseras av följande citat:

Hur ska skolan hantera att det finns föräldrar somvägrar ha kontakt och samarbeta? Och där familjen flyttar så fort det bränner under fötterna? Det fattas en "pysparagraf" liknande den i nya skollagen om att föräldrarnas samtycke ska kunna kringgå om synnerliga skäl avgör...

Samverkansproblem finns både med BUP och socialtjänsten och cheferna oroas av hot mot personalen och en anmälningsskuld som kan leda till att personalen tvekar att göra anmälningar till socialtjänsten. När det gäller samverkan med BUP kommer i intervjun upp att det finns många barn med traumatiska upplevelser.

Vi har barnen dagligen och har skolplikten men hur kan vi stötta dem och vad är andra aktörers roll, det finns exempelvis otydligheter i vilken roll BUP har. Det mångkulturella inslaget i skolan med modersmålsträning och tolkstöd i många situationer kräver mycket mer resurser än vad som avsätts. Otydliga förväntningar finns både hos skolan och socialtjänsten – här behövs det bättre kunskaper.

Hur ser framgångsfaktorerna ut för de barn och elever utredningen rör?

Förvaltningschefer och verksamhetschefer tar upp föräldrarna som den viktigaste framgångsfaktorn i konkret arbete med barn och elever. Andra faktorer är tillgången till en kompetent och tillgänglig elevhälsa som stöd för pedagogerna i verksamheterna. Tidiga upptäckter och tidiga insatser är prioriterade områden i en majoritet av kommunerna.

Samverkan är en framgångsfaktor – det går inte att lösa dessa barn och elevers stödbehov utan hjälp av andra. Kommunen behöver utveckla ett tydligt koncerntänkande – det är en förutsättning för att kunna arbeta förebyggande.

Förvaltningscheferna talar också om vikten av politisk samsyn över partigränser – det ger långsiktighet i insatserna.

Hur ser ni på stödet från den nationella nivån?

En förvaltningschef påpekar att

...styrningen från den nationella nivån ser annorlunda ut än den kommunala, mycket mjukare. Det finns exempelvis inga signaler om hur vi använder resurser, mer på förväntat resultat. Så som styrningen ser ut nu har vi stor följsamhet.

Förvaltningschefer pekar på att Skolinspektionens verksamhet innebär en ökad nationell närvaro. Tillsynen och granskningen är bra och nödvändig. En vanlig uppfattning är att den nationella nivån är duktig på att säga vad som är fel men inte på att ge stöd för hur man ska göra för att göra rätt.

Ibland får man en känsla av att den nationella nivån skuldbelägger den lokala. Skolan ska bära samhällets problem, istället för att se på vårt gemensamma ansvar för det samhälle vi lever i. Skolan ska fixa allt, vi orkar inte med att klara hela problematiken.

Flera förvaltningschefer pekar på att kommuner och ofta enskilda skolor får lägga ner mycket tid på att ta fram mallar eller strukturer och blanketter för planer eller dokument som Skolverket tagit fram allmänna råd om. Det finns önskemål om att den typen av vägledning skulle vara tydligare. Som det ser ut i dag tar det mycket tid från undervisning och det innebär också att hjulet uppfinns många gånger om. Ett exempel som togs upp var likabehandlings-

planen där kritik också riktades mot att den nationella nivån missbedömer hur lång tid som behövs för implementering av nya bestämmelser. Ett annat exempel på ett område där tydliga riktlinjer behövs är utredningar beträffande barns och elevers stödbehov.

Det finns förväntningar från andra parter att skolan ska göra utredningar men vi gör utredningar som ska stödja vårt system och uppdrag och det är inte lätt att förstå för utomstående. Det borde finnas preciserade krav på hur en utredning ska se ut.

Förvaltningschefer saknar också stöd från nationella nivån när det gäller tolkningen av regelverket.

Någonstans känns det att det inte är lönt ens att ställa en fråga till Skolverket för man får bara tillbaka en lagtext och den kan man ju själv kolla upp. Det är ett bollplank (man behöver) så man vet hur man ska tolka den. Men då är det ju bättre med kontroll för det är ju i alla fall någon form av feedback på hur man har gjort.

En verksamhetschef från elevhälsan uttrycker att det även finns en efterfrågan på metodstöd som inte tillgodoses.

Jag ser att jag har mycket mer nytta av Socialstyrelsen än av Skolverket och går på deras utbildningar. Vi ger gärna ut exempel på metoder, de efterfrågas av rektorer. Det saknar jag från Skolverket, det fattas någonting.

Chefer och pedagoger från förskola och skola reflekterar över uppdraget och dess gränser

I kommunstudien ställdes frågan om hur de intervjuade såg på sitt uppdrag och hur uppdraget uppfattades i förhållande till begreppen professionell, personlig och privat mot bakgrund av att pedagogers uppdrag många gånger handlar om att bygga relationer till barn och elever och deras föräldrar. Frågan preciserades på så sätt att de intervjuade fick svara på om gränserna för det egna uppdraget uppfattades som klart i förhållande till andra professioner.

När cheferna svarade på frågan gavs en samstämmig bild av att det finns gränsdragningsproblem. Det absolut vanligaste är att lärare och förskolepedagoger engagerar sig mycket i ett barn eller elev och att chefers roll blir att säga stopp när gränserna

överskrids. Särskilt yngre lärare utan erfarenhet uppges ha en tendens att tolka det egna uppdraget som för stort.

Ett professionellt engagemang är behövs för att bli en bra lärare och att skapa goda relationer både till eleven och föräldrar är nödvändigt och en starkt framgångsfaktor. Att en lärare är personlig i sitt engagemang är också viktigt och en del av det professionella. Förtroende skapas i en professionell och personlig relation. Skolan och förskolan är också unika verksamheter i den meningen att lärare får långa perioder med barnet och lär känna familjen. Ingen såg något värde i privata relationer, tvärtom. En professionell hållning kräver att det privata i en relation inte ges utrymme. För att utveckla en professionell inställning krävs dialog, handledning och reflektion tillsammans med chef och kollegor. Arbetslaget och dialog med elevers mentorer var vanliga inledande åtgärder. Dessa kunde följas av kontakter med elevhälsan som får rollen av stödjande, kompletterande kompetens.

Gränserna för andras professioner var inte alltid lätta att sätta men diskuteras med kollegor och chef. Elevhälsans roll betonades som viktig genom handledning och expertstöd vid bedömningar och utredningar av elever. Erfarna lärare redovisade att en säker bedömning av hur läraruppdraget ser ut och var gränserna går kommer med tiden och lärs inte ut på grundutbildningen. Lärare vittnade också om att problemen de möter i dag är svårare och att de inte känner sig rustade för dem. Flera av de intervjuade lärarna berättade personligt om svåra situationer där förmågan att sätta gränser för det egna uppdraget prövats.

En synpunkt från lärare och chefer var också att de kände sig ensamma med uppdraget, andra aktörer snävar in sina uppdrag eller kräver stora utredningar innan samverkan kan komma till stånd. Det är tydliga mål som ska uppnås tillsammans med eleven men från nationell nivå finns inte stöd i hur detta ska gå till.

Företrädare för elevhälsan reflekterar över uppdraget

De företrädare för elevhälsan som intervjuades representerade organisationer som såg mycket olika ut och som befann sig i olika utvecklingsfaser. Exempelvis fanns det i tre kommuner en centraliserad elevhälsa med goda resurser som arbetade med starkt stöd från ledningen med ett uttalat utvecklingsmandat att skapa en samlad elevhälsa och med ett tydligt stödjande uppdrag inom både

förskola och skola. Andra kommuners elevhälsa befann sig i en mer osäker position, en omorganisation stod för dörren eller hade nyligen genomförts men var svagt förankrad i organisationen. Resursmässigt fanns också stora skillnader mellan kommunerna. Det var också tydligt att yrkesprofessionen och den identitet den skapar är stark. Detta betonades i intervjuerna både som en styrka och en svaghet när en samlad elevhälsa ska etableras. Socialstyrelsens roll på området var välkänd och den naturliga myndigheten på nationell nivå att vända sig till eller använda i utbildningsituationer med undantag av specialpedagogerna där Skolverket och SPSM var naturliga kontakter.

Uppdragets innehåll bestäms på olika sätt. Socialstyrelsens riktlinjer avseende skolhälsovården styr den medicinska delen och hälsobesöken. I vilken grad rektor förfogade över elevhälsans uppdrag och resurser varierade i de besökta kommunerna. De kommuner som centraliserat elevhälsan hade tagit bort rektors beslutsmandat över resursfrågan. Detta var också ett skäl för den centrala organisationen. Elevhälsan behöver styras centralt och det finns en "kritisk massa" för att kompetensutvecklingen ska bli ändamålsenlig. I en kommun pågick en diskussion i motsatt riktning, en central elevhälsa skulle nu decentraliseras för att ge rektor fulla beslutsmandatet.

Elevhälsan erbjuder i varierande grad en löpande verksamhet av arten att elever, föräldrar och lärare kan kontakta elevhälsan vid behov. Lärare använder elevhälsan för konsultationer och handledning och rektor använder den för utredningar och kontakter med andra aktörer. Kontakter med socialtjänst och BUP låg ofta på elevhälsan i individärenden.

Yrkesrollerna och uppdragen flöt ihop i vissa kommuner och skolor, t.ex. när en skolsköterska får ta kuratorsuppdrag eftersom det saknas en skolkurator. Uppdraget för skolkuratoren varierade också med vilken faktisk kompetens kurator besatt. För kuratorer finns inte klara krav på viss utbildning.

I intervjuerna ställdes också frågan i vilken grad elevhälsan i dag arbetar förebyggande och hälsofrämjande eller om de operativa inslagen dominerar. Frågan ledde till diskussion om hur ett förebyggande arbete kan definieras. Om en insats görs av operativ karaktär som kan hindra att problem förvärras – är det ett förebyggande arbete? I så fall arbetar elevhälsan förebyggande och hälsobesöken lyfts fram som ett strategiskt och viktigt förebyggande arbete. Elevhälsans syn på uppdraget är att den skulle

kunna bidra mer än vad den gör i dag. Förebyggande insatser är viktiga för tidiga upptäckter och insatser och lärarna behöver mer stöd och handledning. Det som hindrar detta i dag är huvudsakligen resursbrist och att i de fall elevhälsan arbetar på uppdrag av rektor att den kommer in för sent och att förväntningarna på elevhälsans inte är rimliga. Antingen att de är för högt ställda – ett problem som skolan identifierat och arbetat med länge och misslyckats med ska nu lösas snabbt av elevhälsan eller att skolan vet hur problemet ska lösas och kopplar in elevhälsan av rent formella skäl för en remiss till BUP exempelvis. Elevhälsan ser sig i dessa kommuner som en underutnyttjad resurs och det finns stora behov av utveckling tillsammans med skolan för att förverkliga en samlad elevhälsa enligt nya skollagens intentioner.

4.1.2 Hur arbetar förskolan, förskoleklassen och skolbarnsomsorgen med de barn utredningen rör?

I detta avsnitt presenteras intervjuer med förskollärare i förskolan och förskoleklassen. Till största delen har professionerna intervjuats tillsammans och kommer därför också presenteras så. Redovisningen följs av en kort beskrivning av hur skolbarnsomsorgen arbetar med utredningens målgrupp.

Ett barns väg genom förskolan och förskoleklassen

Ett barns tid i förskolan fram till grundskolan innebär inte för alla barn en sammanhållen tid i en och samma grupp. Istället är det möjligt att ett barn under tre år får erfarenhet av tre olika organisationer med olika vuxna. Det första gruppbytet, sker för många barn i förskolan och är övergången från småbarnsgrupp till en grupp för de lite äldre barnen. Barn med någon form av stödbehov kan fungera väl i en känd struktur med många vuxna där lärande sker med leken som redskap som i förskolan. Övergången² till en grupp med lite äldre barn menar några intervjupersoner skulle behöva göras mer flexibel än vad som faktiskt sker. Barns utveckling skiljer sig åt och ett litet antal barn skulle tjäna på att vänta något med övergången. För många barn kan tiden i förskolan

² Begreppet övergång används när ett barn eller elev byter skolform eller grupp exempelvis mellan förskola och förskoleklass.

istället bestå av en samlad tid i en och samma grupp för alla barn mellan 1–5 år.

När ett barn lämnar förskolan för förskoleklass kan det innebära en stor förändring som upplevs som svår för vissa barn. Barnet lämnar en liten grupp med flera vuxna till en skolliknande miljö och skolbarnsomsorg med ofta mycket stora barngrupper. Efter ett år i förskoleklass byter i princip alla barn grupp, för att börja grundskola år 1.

Ett barns start i förskolan

I intervjuer har utredningen ställt frågan om vad förskolläraren vet om barnen när de börjar förskolan. Ett barns start i förskola sker i de flesta fall när barnen är väldigt små. I de fall då det i förväg finns information som förskolan efterfrågar, är när barn med synliga funktionshinder börjar. Då har det förekommit att det följer med en assistent. Samarbetet mellan barnhabilitering och förskolan har återkommande beskrivits fungera väl.³

I flera kommuner har personal på förskolan beskrivit att de när de får kännedom om att barn är aktuellt för deras verksamhet skriver ett välkomstbrev till föräldrarna om vad som händer under barnets första vecka vid inskolningen i förskolegruppen. Inskolning i förskolan kan också inledas med att föräldrar och barn tillsammans besöker förskolan. Den veckan kan det föras inledande samtal med föräldrar om barnets behov och pedagogerna berättar om förskolans verksamhet, läroplan och att de har anmälningsplikt. I några kommuner erbjuder förskolan hembesök hos barnen för att få möjlighet att lära känna barnet bättre och få en inblick i hur barnet fungerar i en trygg hemmiljö.

Förskolan har i flera kommuner samarbete med en öppen förskola. En öppen förskola kan i sin tur vara samordnad med en familjecentral med socialtjänst, barn- och/eller mödrahälsovård.⁴ Då pedagogen träffar föräldrarna i den öppna barnverksamheten byggs relationer upp. Den formen av tidigt relationsskapande mellan pedagog, barn och förälder är även värdefull i ett senare skede av förskolans eller förskoleklassens arbete.

I förskolan finns en hög ambition att också kunna ta emot barn på ett bra sätt som har ett behov av förskolan. I flera intervjuer har

³ Mer om samverkan, se kapitel 5.

⁴ För mer information om familjecentraler. Se kapitel 5.

förskollärare berättat att de fått kännedom om att ett barn har fått sin förskoleplats för att socialtjänsten eller barnavårdscentralen (BVC) erbjudit familjen platsen⁵. Fallen rör väldigt få barn, men den gruppen barn är väldigt viktig i utredningens arbete. De intervjuade har beskrivit att de vid placering av ett barn i verksamheten upplever att de får för lite information och att de med mer information om bakgrunden till placeringen av barnen hade kunnat vara en bättre resurs.

Förskollärare har också beskrivit en oro över barn som har erbjudits en förskoleplats som en åtgärd av BVC eller socialtjänsten, men som ändå inte är närvarande i förskolan. Då tanken med åtgärden är att barnen ska närvara i förskolan och ta del av dess verksamhet.⁶ Personalen upplever också att det tar mycket tid att motivera föräldrarna att komma till förskolan med sina barn.

Det har även redovisats svårigheter med att ta emot barn som nyligen anlänt till Sverige när information om barnet inte per automatik följer med. I en intervju beskrevs hur ett barn började i förskolan utan att förskolan hade kunskap om vilket språk barnet talar. Den okunskapen beskrevs leda till en tidskrävande process och de intervjuade frågar sig också om det är en del av förskolans arbetsuppgifter.

Barn som förskolan och förskoleklassen uppmärksammar

En rektor beskrev sitt problem med frånvaro som mest förekommande i förskoleklassen och under de tidiga åren i grundskolan. Rektor berättade om hur denne har avsatt en halv lärartjänst som ringer hem och knackar dörr för att väcka barnen på morgonen för att det ska komma i tid. Till de äldre barnen hade skolan köpt väckarklockor för att de själva ska kunna vakna och komma i tid till skolan.

Vi går hem till barnen när de inte kommer till oss. Barnen kan vara fullt friska. När vi kommer hem till barnen och ser att det inte finns mat i kylskåpen, föräldrarna har inte möjlighet att städa och tvätta. Barnkonventionen gäller inte för våra barn i X.

⁵ Barn som behöver särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl ska erbjudas förskola. Detsamma gäller om barnet har ett get behov pga. familjesituationen. Jfr. 8 kap. 5 § och 8 kap. 7 § nya skollagen.

⁶ Barn som inte är närvarande i förskolan ska inte blandas ihop med begreppet frånvaro som används i förhållande till grundskolans skolplikt.

Förskolan oroar sig också för barn som uppvisar tecken på brister i hemmiljön. I förskolor som ligger i områden med sämre socioekonomiska förutsättningar har beskrivits hur "ribban" för vilka barn man tror far illa eller riskerar att fara illa förändras då en stor andel av barnen lever under svåra förhållanden. Begreppet "fara illa" riskerar då att ges en relativ innebörd för att normalitetsbegreppet ställs i relation till hur andra barn har det. I arbete med barn, som förskolan uppmärksammar, menar förskollärare att förskolan kan hantera pedagogiska problem givet att det finns resurser och utrymme för att vara flexibel. Däremot är det svårare att hantera barn som lever i trångboddhet eller fattigdom. Det är också svårare att upptäcka eftersom det inte alltid är så att alla tecken är synliga eller givna.

En grupp barn som förskolepersonalen möter är barn i familjer som systematiskt flyttar. Personalen har beskrivit hur de i arbetet med ett barn misstänker att något inte stämmer, men har haft svårt att veta vad. När förskolan kommer för nära, exempelvis genom att förskolan gör en anmälan till socialtjänsten, så flyttar familjen. De intervjuade menar att det med all sannolikhet är den här gruppen barn och elever som far mest illa.

Hur arbetar förskolan med de barn som omfattas av utredningens arbete?

I intervjuer har utredningen ställt frågor om hur förskolan arbetar med barn som har ett stödbehov eller befinner sig i en problematisk situation.

Det är jättebrett. Om ett barn har diagnos eller blivit utredd då försöker vi göra om miljön och jobbar jättestrukturerat för de behöver mycket struktur. Först pratar vi med föräldrar när vi har magkänsla och ser om vi får napp. Om vi får löfte av föräldrarna så kontaktar vi BVC eller så kan föräldrarna kontakta BVC. Om föräldrarna själva har problem, så pratar personalgruppen ihop sig och korrelerar sina iakttagelser och pratar med chefen och om det är aktuellt så gör vi en anmälan till socialtjänsten.

När personalen berättar hur de arbetar, inleds arbetet med att pedagogerna ser barnen i den dagliga verksamheten. I förskolan observerar personalen exempelvis språk, motorik och socialt samspel. Flera förskollärare poängterar att man fokuserar på miljön i förskolan och inte på barnet.

Sedan lär man känna barnet och föräldrarna och söker få det att fungera i gruppen. Vi pratar väldigt mycket om det i arbetsgruppen, kanske inte fokuserar på enskilt barn. Det är mycket fokus på hur vi jobbar och hur vår miljö ser ut. Om ett barn har måltidsproblem till exempel så fokuserar vi snarare på miljön än på barnet.

Vid upptäckt att något inte fungerar som förväntat så säkrar personalen sina observationer, vad såg jag och vad betyder det? I intervjuerna beskrivs hur en upptäckt följs av att personalen pratar med sina kollegor och har så kallat "barnprat". Tiden då förskolepersonalen får möjlighet att prata om vad de har sett, vad de oroar sig för och reflekterar över i arbetet har beskrivits som värdefull. Personalen i förskolan beskriver också svårigheten med att få tid till reflektion. I arbetet söker personalen felen i den egna verksamheten. Kan det vara något särskilt i förskolans miljö och struktur som är möjlig att förändra? Under tiden så pratar personalen om barnet, vad man observerar och dokumenterar det. Kontakt kan tas med föräldrar för att beskriva vad det är man har uppmärksammat. Det är flera som poängterar att om man upptäcker något som inte stämmer, så kan det också vara första gången som det påtalas för föräldrarna. I flera kommuner har förskolor använt sig av systematiska arbetssätt för att uppmärksamma barns eventuella stödbehov. En förskola arbetade med barnobservationer och en annan arbetade med Tidig registrering av språkutveckling (TRAS).

I intervjuer har begreppet observationer använts i olika bemärkelser. Barnobservationer har använts som systematiskt arbetssätt och ska därför skiljas från de observationer som personal i förskola gör i sin dagliga verksamhet i arbete med barnen.

Om förskolans insatser eller tillrättaläggande av arbetssätt inte hjälper behöver personalen ta hjälp av expertis utifrån. I flera besökta kommuner hade delar av elevhälsan även gjorts tillgänglig för förskolans personal. Då kan specialpedagog eller skolpsykolog observera barnet i barngruppen och handleda personalen i sitt arbete med barnet. De förskollärare som har tillgång till elevhälsans olika kategorier för att rådfråga och få handledning i arbetet beskriver hur arbetet uppfattas som enklare att hantera och gör att förskollärarna känner sig säkrare i sin yrkesroll.

I de fall då förskolläraren uppmärksammar en situation som kräver en anmälan till socialtjänst, så skickas det till rektor:

Vi har ett barnteam med specialpedagog, biträdande förskolechef och socionom), vi träffas en gång per månad. X kommer och vi går igenom ärendet och därefter arbetar vi. Idag får jag som rektor större ansvar och står i frontlinjen. Vi får den större makten och vi måste ta den, personalen behöver ha bättre daglig kontakt med föräldrar och måna om den.

Hur arbetar skolbarnsomsorgen med utredningens målgrupp?

Mötet med skolbarnsomsorgen inträffar för många barn i samband med förskoleklassen. I flera kommuner följer personal från skolbarnsomsorgen eller specialpedagoger eleverna från förskolan, in i förskoleklassen och upp i grundskolans år 1. För barn som tar del av skolbarnsomsorgen kan skolbarnsomsorgen bli en kontinuitet i de skolövergångar och lärarbyten som under en kort tid kan bli förhållandevis många. Personalen får då möjlighet att skapa sig en helhetssyn av barnet. Det förekommer också att de stödresurser en elev har under sin dag i skolan, inte följer med till fritidshemmet.

Utredningen har ställt frågan vad fritidspedagogerna gör när ett stödbehov uppmärksammas. Fritidspedagogerna beskriver att de arbetar tillsammans med läraren på ett liknande vis som skolan. Skillnaden är att fritidspedagogerna, i likhet med förskollärarna, träffar föräldrarna ofta. De har också uppgett att om personal från skolan gör en anmälan till socialtjänsten så kan fritidspedagogen få ta del av reaktioner från föräldrar, eftersom det är fritidspedagogen som har föräldramedverkan i sin vardag.

I de kommuner där utredningen har intervjuat fritidspedagoger har storleken på barngruppen beskrivits som väl stor. Även om det finns personal, är en grupp på fritidshemmen på 70 eller 100 barn i mesta laget, särskilt i förhållande till de lokaler som de intervjuade har att förfoga över.

Det finns inget stöd för fritidshemsbarn som behöver extra. Fritidshemmen idag är inte vad vi skulle önska att de var. Vad jag blir irriterad över är att socialtjänst har som åtgärd när hemmen sviktar att ge barnet en plats på fritids. 100 barn och en vuxen, det är förvaring. Och ingenting finns för dessa barn med behov. Läxhjälp har vi på skolan, men inte på fritids...//...Det räcker med att en eller två personal är borta så faller verksamheten och då får barnen vara ute och leka på gården. Är det egentligen skolans uppgift att serva elever med sviktande omsorgsplikt? Vi får för många dispenser. Det blir jobbigt för de barn som behöver lugn.

När vi ska iväg på utflykt behöver barnen matsäck. Den som inte har med sig matsäck får från fritids. Förra gången halade en flicka upp rulltårta, läsk och gick fram till läraren för att han skulle öppna den och han såg en folköl. Vi har många sådana barn. Vi har barn som ber oss att vi ska hjälpa barnen att tvätta kläder. Vi har hela spännvidden, de som vi tror att det rullar på för, till de som vi är så oroliga för. Det är därför vi blir så frustrerade när vi anmäler och inget händer.

4.1.3 Grundskolans arbete med utredningens målgrupp

Intervjuer i avsnittet om grundskolans arbete med de barn och elever som utredningens arbete handlar om baseras på intervjuer med lärare och rektorer från grundskolans samtliga delar.

En elevs väg genom grundskolan

En elevs väg genom grundskolan innebär minst två övergångar⁷ mellan olika skolformer som innebär förändring i struktur och kunskapskrav. Även om en elev går i en skola som samlar förskoleklassen och grundskolan till och med år 9 (F-9 skola) sker övergångar som kan innebära risker. I år ett inleds skolplikten. Den första övergången sker mellan år 3 och 4 och den andra övergången mellan årskurs 6 och 7. Bytet mellan år tre och fyra i grundskolan kan bli en svår övergång för vissa barn såsom många pedagoger uppfattar det. Övergången innebär att arbetstygden ökar, undervisningen utgår från mer textintensiva läroböcker, fler ämnen introduceras och högre krav ställs vad gäller kognitiva förmågor. Om inte elever fått med sig grundläggande färdigheter som att kunna läsa, skriva och/eller räkna kan ett mindre stödbehov utvecklas till ett än större problem och leda till att elevens självförtroende sjunker. På det viset beskrivs övergången mellan årskurs 3 och 4 som en av de mer kritiska punkterna⁸ i övergångarna genom skolsystemet. Övergångar kan också innebära att insatser och särskilt stöd inte med säkerhet är åtgärder som följer med från årskurs 3 till årskurs 4. Övergång till årskurs sex eller sju innebär fler ämneslärare och en förändrad struktur i skolan med ett större eget ansvarstagande. Introduktionen av betyg i år åtta

⁷ Begreppet övergångar används när en elev byter skolform exempelvis mellan årskurs 5 och 6 eller 6 och 7. Övergångar kan ske inom en skola, exempelvis en F-9 skola och mellan skolor.

⁸ Kritisk punkt används som kritiskt tillfälle.

påverkar höstterminen och elever kan börja oroa sig för betygs-sättnings konsekvenser. Skolor organiserar sig också olika. Det innebär att en övergång kan vara aktuell för delar av kommunens elever inför årskurs 6 och för andra inför årskurs 7. Utifrån ovan beskrivna väg genom skolsystemet, är skolans bästa sätt att undvika risker vid övergångar ett gott överlämnande.

Hur arbetar grundskolan för att möjliggöra tidiga insatser?

På frågan hur lärare i grundskolan arbetar, har flera av intervju-personerna beskrivit att de arbetar systematiskt för att upptäcka en elevs eventuella stödbehov och för att kunna sätta in tidiga insatser. De intervjuade använder olika diagnoser för läs-, skriv- och språkutveckling samt matematikutveckling. Den formen av insatser används för att stämma av elevens språk- och matematikutveckling inför fortsatt arbete. Kommuner använder sig också av en talpedagog som arbetar i klasserna och gör screenings. Talpedagogen har vidare samarbete med logoped och kan tack vare det systematiska arbetet göra tidiga upptäckter. I flera kommuner lyftes hur kommunen medvetet prioriterade möjligheten till tidiga upptäckter och insatser. Vid beskrivning av tidiga insatser är det nödvändigt att klargöra att tidiga insatser har tolkats som tidiga i olika bemärkelser i olika kommuner. Som beskrivits ovan, har vissa kommuner redan i förskolan prioriterat möjligheter till tidiga insatser exempelvis genom förskolans tillgång till elevhälsans pedagogiska personal. I en kommun arbetade man med "tjänstemannagarantier" för att alla elever ska kunna läsa efter sitt första skolår. De intervjuade menade att det är ett sätt att systematiskt uppmärksamma ett barn i behov av särskilt stöd. I en annan kommun kontrollerade man först i år 3 läs- och skrivutveckling som ett medvetet sätt att arbeta med tidig upptäckt och insats. I samma kommun lyftes fram att test inte betraktas som synonymt med stimulans och man arbetade istället med att stimulera och utveckla språket på andra vis.

I sitt arbete med kränkande behandling arbetade flera kommuner med strukturerade arbetssätt med hjälp av evidensbaserade metoder enligt Olweusprogrammet.⁹ I en kommun var det ett resultat av ett beslut på politisk nivå, att endast använda sig av

⁹ Olweusprogrammet är ett program för arbete mot mobbing. Programmet är vetenskapligt utvärderat.

evidensbaserade metoder. I en skola i en annan kommun hade samtlig personal utbildats i Olweusprogrammet.

Arbetet med elever som grundskollärare uppmärksammar

I arbetet så har lärare återgivit att vissa signaler är ett särskilt tydligt tecken på att något inte stämmer. I en kommun beskrev en lärare hur denne också försökte uppmärksamma sin lärarkandidat på signalerna:

Vi pratar med lärarkandidater om den här delen av arbetet. Hur man ska kunna hjälpa de här barnen och vilka signaler man kan vara uppmärksam på. Sådana signaler kan vara: När en elev inte vill klä om till idrotten, uppträder annorlunda på rasterna mot kamrater och om de har några kamrater, att föräldrar aldrig kommer på föräldramöten, att barnen undviker att prata om vissa saker.

Ett återkommande tecken på "att något inte stämmer" är enligt flera av de intervjuade frånvaro. Frånvaro, olovlig som giltig, kan vara ett varningstecken. Olovlig frånvaro kan innebära frånvaro från lektioner, men närvaro i skolans lokaler. Det kan också innebära frånvaro från skolan under en längre tid eller från vissa lektioner. I en intervju beskrev en rektor hur de hade organiserat undervisningen så att alla elever hade lektioner och raster samtidigt. Detta innebar att alla på skolan hade lektioner samtidigt och visste att de elever som befann sig i korridorerna inte befann sig på lektion.

Ytterligare ett varningstecken som beskrivits i samtliga intervjuer är barn i familjer som flyttar. Återkommande har det beskrivits hur läraren har uppmärksammat ett barn. Vid kontakt med hemmet eller vid anmälan till socialtjänsten har barnet lämnat verksamheten och flyttat från kommunen. Utöver stor risk att barnen far illa, kan dessutom den här formen av upprepade flyttar innebära en osammanhängande skolgång för eleverna.

Utredningen har i intervjuer frågat lärarna vad de gör när de har upptäckt att en elev har ett stödbehov eller är i en problematisk situation.

Sen är det en sak att upptäcka dessa barn och en helt annan sak att veta vilka insatser som är de bästa.

Citatet är talande för arbetet med utredningens elever. Flera av de intervjuade har uttryckt att de uppmärksammar tecken, men att de

inte per automatik innebär att lärare vet vad tecknet är ett uttryck för. Exempelvis kan flickor och pojkar uppvisa skilda uttryck för Asperger syndrom eller depression. Uttrycken kan också vara lika, men orsaken kan vara långt mer komplex och differentierad.

Efter att en lärare har upptäckt att ett barn har ett stödbehov, eller har misstankar om att barnet far illa eller riskerar att fara illa, krävs agerande. Som citatet ovan beskriver är det inte givet vad det som läraren uppmärksammar är ett tecken på. Direkta tecken på att ett barn far illa eller riskerar att fara illa, har däremot beskrivits leda till en anmälan till socialtjänsten.¹⁰ I de fall då läraren inte är säker kan elevhälsan kontaktas.

Jag kan prata med rektor eller med elevhälsa så jag får hjälp att sätta gränserna. Visst kan man få hjälp av elevhälsan att gå vidare med fallet och att lärare i klassen kan få handledning. Detta har inte funnits tidigare. ...//... och man får nya infallsvinklar och input hur man ska kunna arbeta vidare.

En observation som en lärare gör, följs av att läraren kontrollerar observationen i sitt arbetslag. I en kommun arbetade personalen med så kallade ”åtgärdstrappor”. En åtgärdstrappa som utredningen fick beskriven hade identifierade punkter, som vid upptäckt skulle leda till kontakt med exempelvis kurator. Hur arbetet fortskred följdes upp varje vecka i samtal samt huruvida elevhälsan skulle kopplas in eller inte.

När en lärare uppmärksammar en elev som har ett stödbehov eller är i en problematisk situation kan läraren ta kontakt med elevhälsan. I kommunstudien har pedagogernas tillgång till elevhälsan beskrivits som en framgångsfaktor, men också elevernas tillgång elevhälsa. Elevhälsan kan bland annat komplettera de observationer som lärarna har gjort. Elevhälsan kan också handleda läraren vidare i hur denne ska hantera den situation som uppkommit. I ett fåtal fall har lärare haft avsatt tid för att diskutera en situation med en elev eller klassen. Om elevens stödbehov behöver utredas kan elevhälsan vid behov komplettera lärarens utredning.

I arbetet med elever i behov av särskilt stöd beskriver flera av de intervjuade hur de upplever sig ha kunskap att hantera det pedagogiska arbetet med utredningens målgrupp. Psykisk ohälsa och social problematik upplever lärare sig däremot osäkra på och efterfrågar inom dessa områden mer kunskap och stöd. Trots att flera av de intervjuade menar att de själva kan hantera elever i behov

¹⁰ Mer om anmälan till socialtjänsten i kapitel 3 och 5.

av särskilt stöd visar kommunstudien också hur verksamheten är personberoende. Lösningar och insatser är beroende av enskild persons arbete och inte alltid ett resultat av ett systematiskt arbetssätt, som bland annat visar sig genom att pedagoger har beskrivit hur elever skickas vidare genom systemet utan att elementära problem har upptäckts.

Om ökade kunskapskrav i arbetet med de barn och elever som utredningen rör

I grundskolan, stegras kunskapskraven för varje övergång. I den mån behov av stöd för elever inte uppmärksammas, finns stora risker för att skolan utvecklas från den skyddsfaktor skolan har möjlighet att vara till att bli en riskfaktor. På samma vis som kunskapskraven ökar i och med övergången till årskurs 4, ökar kraven återigen i och med starten för år 6 eller 7. Det kan generera ett dubbelt misslyckande, då tempot skruvas upp. Högre tempo kräver också en stabil kunskapsbas att bygga vidare på. Inom ramen för år 6–9 förekommer också betyg för första gången. Utöver frånvaron som varningstecken kan bristande måluppfyllelse också vara ett varningstecken.

Med ökade kunskapskrav menar flera lärare att det finns svårigheter med att utföra sitt uppdrag inom ramen för ett inkluderande arbetssätt när ett stort antal elever samtidigt är i behov av särskilt stöd. En lärare beskrev hur hon/han arbetade i en klass med tjugosex elever, varav tjugotvå hade åtgärdsprogram. De fåtal elever som inte var i behov av särskilt stöd hann hon/han därför inte med. Lärarna beskrev sig själva som framgångsrika i att hjälpa alla elever att nå målen, men för de som ville nå längre fanns det inte resurser. Det beskrevs också hur det kunde se ut i klassrummet; några ska sitta enskilt, några ska ha muntlig hjälp, någon behöver hjälp med något annat och det resulterade i att studiero var svårt att uppnå.

Då varje elev ska ha möjlighet att klara sig så långt det går utifrån sina förutsättningar, har det beskrivits hur kraven på skolan och enskild lärare blir högre.

Jag tycker att skolan är alldeles för lite av en lärande institution. Den bör verkligen vara det utifrån hur samhället ser ut i dag. Vi kan inte räkna med föräldrarna som förr. Vi bör ha läxhjälpstid med pedagoger vilket är en kostnadsfråga. Elever med annan språkdräkt i bakgrunden ska ha någon form av studiehandledning som förbereder dom för NO eller SO där de behöver ha förförståelse för att förstå vissa begrepp så

de kan hänga på. Vi saknar en organisation för att lära eleverna bli lärande individer. På så sätt bidrar vi själva till att skapa fler individer som får svårigheter i skolan. Jag vill hävda att vi skulle kunna göra andra saker för att fler elever ska kunna klara sig bättre. Och de duktiga eleverna skulle då också få studiero. Vi ger ju inte dom förutsättningarna.

I flera intervjuer har lärare beskrivit hur de arbetar för att varje elev ska ges samma möjlighet. Lärare beskriver bland annat hur åtgärdsprogram innehåller åtgärder om att en elev får göra läxor på fritidshemmet, där den kan få hjälp av en specialpedagog. I en kommun beskrev rektor hur de arbetade systematiskt med dokumentation om vilka insatser som satts in och hur de följer upp huruvida de lyckas eller inte.

Stöd som ges utanför ordinarie undervisning har kort beskrivits och ämnet har i kommunstudien uppfattats som känsligt. I en kommun beskrevs inkludering som förbjudet att diskutera och ifrågasätta. Pedagoger har beskrivit hur inkludering¹¹ ska användas som enda lösningen på alla elevers behov och hur det har betraktats som ett mål i sig. Det har också beskrivits att inkludering som enda lösning, snarare har framkallat lösningar som smygs undan. Där kan den pedagog som har minst erfarenhet av att ta hand om de elever med mest sammansatt problematik och som kräver störst pedagogisk kunskap och erfarenhet få arbeta. De lösningar som göms undan kan också bidra till att sammansättningen på ”den lilla gruppen” inte är genomtänkt. Inkludering är en fråga som utredningen har mött i framför allt grundskolan. Det utesluter däremot inte att beskrivningen också kan vara aktuell på gymnasieskolan.

4.1.4 Gymnasieskolans arbete med utredningens målgrupp

Redovisning av lärare och rektorers arbete med de elever som utredningens arbete rör som baseras på intervjuer med lärare och rektorer från gymnasieskolans samtliga delar. I beskrivning av gymnasieskolans arbete, kommer den att delas upp i intervjuer med intervjuade från Individuella programmet och intervjuade från studie- och yrkesförberedande programmet.

¹¹ Begreppet inkludering används när ett barn i behov av särskilt stöd ska få stöd i skolans ordinarie miljö.

En elevs väg genom gymnasieskolan

Övergången till gymnasieskolan innebär, i jämförelse med övergång mellan år 6 och 7, ytterligare förändringar med en kursutformad utbildning och ett stort eget ansvarstagande. Gymnasieskolan innebär också att eleven kan välja en utbildning efter intresseinriktning. För övergång mellan grundskolan och gymnasieskolan, arbetar gymnasieskolan utifrån andra organisatoriska förutsättningar. På vårterminen när överlämnande äger rum, vet varken elev eller mottagande lärare med säkerhet vilka elever de kommer att ta emot. Mottagningsbesked för gymnasiet kommer under vårterminen och det slutgiltiga beskedet kommer under sommarlovet. De slutgiltiga betygen är inte klara vid tidpunkten för när överlämningar vanligen äger rum. Efter att betygen är satta finns en grupp elever som efter kurser på sommarskola får godkänt i behörighetsgivande ämnen och kommer in på ett nationellt program. I gymnasiet inträder gymnasievalet som innebär att elever i teorin kan komma från lika många skolor som klassen har elever. När terminen har börjat sker många byten, därför är det möjligt att läraren inte med säkerhet vet vilka elever som går i dennes klass förrän halva terminen har gått.

Individuella programmet

I kommunstudien har utredningen mött välutbyggda och även specialiserade IV-program som varit anpassade efter särskilda behov, exempelvis för elever med Aspergers syndrom, men utredningen har också mött det motsatta.

I intervjuer med personal på IV-programmet har utredningen ställt frågor om vad gymnasielärare och rektorer vet när de tar emot en elev till IV och hur de gör för att ta emot information. Ett antal av de intervjuade har arbetat på IV-program som fokuserat på överlämningar. Dessa sker genom besök på de skolor som eleverna kommer från. De intervjuade beskrev hur de bokar tid på enheter och resursskolor i upptagningsområdet under våren för att kunna ta emot information.

Vi vill träffa en pedagog och SYV där vi går igenom alla elever som skolan misstänker inte blir godkända i de tre betygen.

Då elever, i likhet med övriga gymnasieskolan, söker IV-programmet från olika skolor och olika kommuner, har flera av de intervjuade istället fokuserat på mottagande av elever.

Vi skickar ut ett välkomstbrev med ett frågebatteri om vad de tycker är roligt i skolan, vad som varit svårt, om de gått i stor eller liten grupp och så vidare. Vi är noga med att få in svaren för där får vi mycket information. Sen är det samma för oss, att det är svårt att få kontakt med grundskolan. Varje år får vi en eller flera elever som kommer från en behandlingsinstitution och då får vi inte veta någonting. Det är verkligen svårt för mycket hade kunnat räddas om vi hade fått veta mer från början. Brevet är ett bra sätt att bryta isen och ha något att börja samtalet omkring vid första mötet med eleven.

För att få lämna över information krävs föräldrars underskrift. Lärarna i intervjun menade att när grundskolan efterfrågar samtycke från föräldrar att lämna över information tackar enstaka föräldrar nej. Det innebär bland annat att om eleven har en tidigare utredning så får inte den mottagande skola tillgång till den.

Men det där brukar visa sig under terminens gång. Det har hänt att föräldrar har hållit igen och när vi vill satsa på en ny utredning då först kryper det fram att det faktiskt finns en sedan tidigare. När eleven kommer på hösten har vi tre veckors introduktion med intervjuer då vi också scannar av deras kunskapsläge och etablerar kontakt

Under mottagandet och det fortsatta arbetet med eleverna gör flera lärare upptäckter av elevers stödbehov, som de uppfattar borde ha utretts tidigare. De frågar sig varför elever har skickats vidare till IV utan att tidigare skola gjort en grundläggande utredning vilket har uppfattats som förvånande.

I en kommun beskrev lärarna i intervjun hur de menade att flera elever som de tog emot till Individuella programmet saknade utredningar och var stigmatiserade från tidigare skola. På samma program hade de tagit emot elever som grundskolan beskrev som särskolemässig. En av dessa elever gjorde ett nationellt prov i engelska och fick VG utan att ha förberett sig.

Ibland får vi så mycket material från grundskolan och inget säger mer än att eleven är kass. ...//... Så har det varit på mellanstadiet också. Då har de sagt att elever var särskolemässiga, fast det inte alls har varit så.

I en annan kommun hade de Individuella programmen organiserats i en grupp för elever med Asperger syndrom.

Ibland har eleverna blivit satta i särskolan när det inte har fungerat i skolan trots att de har högfungerande autism. Det kan även handla om att skolan inte ens gjort en ordentlig pedagogisk kartläggning utan bara antagit att eleven tillhör särskolans personkrets, men där har det blivit en positiv utveckling. Sen är det inte ovanligt att de kommer utan utredning och då får de gå ett år på vanliga IV. Om det inte fungerar där det året får de genomgå en utredning, därför att vi kräver en sådan för att få plats hos oss. Föräldrarna säger att detta har de velat i alla år men inte fått och nu är det ni i skolan som kräver att de ska ha en. Efter hela den här långa processen får de till slut en plats hos oss.

Vårt uppdrag är att ge dessa unga elever en gymnasieutbildning och att de får lära sig om sitt funktionshinder så att de ska kunna fungera i samhället. Det är väldigt få som får full poäng därför att fokus ligger på att de ska kunna få ett liv efter gymnasiet. De flesta har haft en svår grundskoletid och blivit mobbade. Så vi får jobba en hel del med deras svåra upplevelser. Visst finns det människor i grundskolan som förstår de här eleverna men dom har inte möjlighet att organisatoriskt få till det, det är många förflyttningar och olika rum. Eleverna behöver ju mycket struktur. Och de som varit i små grupper har suttit med andra funktionshinder som ADHD och haft stökigt. Det har de inte klarat.

Flera lärare och rektorer på IV-programmet har beskrivit sina arbetsuppgifter som att de handlar om att bygga upp elevers självförtroende och reparera resultat efter tidigare skolgång. Arbetet med eleverna kan vara tungt och innebära flera externa kontakter. I en kommun hade central politisk nivå tagit beslut om att använda elevhälsa som handledning för gymnasielärare. IV-programmet hade prioriterats, vilket innebar att handledning var mer förekommande där än för övriga lärare. Handledning har däremot inte varit tillgängligt i alla kommuner där intervjuerna ägt rum. Däremot har tillgång till handledning efterfrågats i flera fall.

I vår grupp arbetar vi åtta lärare tätt ihop och har handledning var tredje vecka. Det är väldigt skönt när man gått därifrån. Fast ibland orkar man inte gå dit men det är verkligen bra, hon kan lyfta det till en annan nivå, hon kan få oss att se frågan på ett annat sätt. Är detta ert ansvar, var går gränserna och så vidare. För man gör ju så mycket när inte andra instanser går in.

Men det finns utvecklingsområden som till exempel rutiner för externa kontakter när vi ska träffa socialtjänsten etc. Formaliserade rutiner; vi gör det då, har kontakt med arbetsförmedlingen då, med LSS då etc. Egentligen borde det finnas någon övergripande funktion där man får information om socialtjänstlagen och vad det finns för hjälp att söka, för det blir så många ställen man får ringa runt till innan man inser, ja men den här eleven behöver ju främst LSS.

I en kommun hade det individuella programmet tagit emot elever boende på en institution. Det beskrevs hur en situation med eleverna boende på institutionen hade uppstått som rektor och lärare på skolan inte upplevde att de kunde hantera. Det resulterade i att eleverna fick hemundervisning under en månad i taget. Hur länge eleverna hade haft hemundervisning framgick inte i intervjun. Elevernas hemundervisning innebar att de träffade en lärare i lärarrummet en gång i veckan. Under ett möte med Statens institutionsstyrelse¹², menade företrädare att ett flertal ungdomar som intervjuats av SIS boende på SIS-hem upplevde att de hade blivit avstängda från skolan. Antalet elever på SIS-institution som upplevde sig ha blivit avstängda verkade orimligt hög. Det är rimligt att ifrågasätta vilken den upplevda skillnaden är för elever som stängs av från skolan och som får hemundervisning enligt beskrivet fall ovan.

Studie- och yrkesförberedande program

I intervjuer har utredningen frågat vad lärare och rektorer vet när de tar emot eleverna i gymnasieskolan. Flera rektorer menar att förberedelse för ett mottagande till gymnasieskolan, genom överlämnandekonferenser med avlämnande elevers rektorer eller lärare i praktiken är ogenomförbart. Ett fritt skolval innebär att elever kommer från flera olika skolor och från olika kommuner. I en större kommun beskrev en rektor:

Det är ganska omöjligt att göra samma överlämning på gymnasiet som på grundskolan, därför att våra elever kommer från nästan lika många skolor som det finns elever. Det var därför vi började med de här elevintervjuerna.

Flera skolor har fokuserat på mottagandet av elever. Skolstarten har därför inletts med intervjuer och screening av elevernas kunskapsläge. I andra skolor har de intervjuade beskrivit hur rektor försökt få kontakt med grundskolans specialpedagoger för att få information om elever i behov av särskilt stöd. Då många elever kommer outredda till gymnasiet arbetade en skola med att få ta emot tidigare dokumentation för att få kännedom om elevers tidigare skolgång och för att veta vad som är utfört sedan tidigare. I likhet

¹² Mötet med Statens institutionsstyrelse (SIS) skedde vid ett nätverksmöte som ägde rum på Skolverket 9 april 2010.

med tidigare beskrivna skolformer, har flera lärare i gymnasieskolan uttryckt förvåning över att elever skickas vidare till gymnasieskolan utan att elevens stödbehov har upptäckts och utretts tidigare. Vid överlämningar förekommer att elevens föräldrar nekar avlämnande lärare från att lämna över dokumentation.

Flera arbetar också med avstämning av elevers kunskapsläge vid skolstart. I en kommun beskrev en lärare hur deras screeningstest med läshastighet och läsförståelse utfördes av svenskläraren. Resultaten analyserades av speciallärare och specialpedagog. I arbetet med uppföljningen följde specialläraren och specialpedagogen upp resultaten med alla elever för att undvika stigmatisering.

I intervjuer med rektor och lärare i gymnasieskolan har utredningen frågat om de upptäcker stödbehov på gymnasiet och vad de upptäcker. Flera har lyft en bristande måluppfyllelse som ett varningstecken, men även upprepade byten av gymnasieprogram. Byte av gymnasieprogram erbjuds elever som av någon anledning önskar byta till ett annat gymnasieprogram. Det kan handla om att eleven inte kom in på sitt förstahandsval, inte trivdes eller valde fel program. När byten av program sker vid upprepade tillfällen är det en möjlig signal om problem. Flera av de intervjuade har uppmärksammat olovlig frånvaro som ett varningstecken. Frånvaro kan vara frånvaro från enstaka lektioner med närvaro i skolan, eller frånvaro under enstaka hela dagar till längre perioder.

Det tar så stor tid innan något händer. Studiemedlet kan man ha kvar tills man har passerat 20 procent frånvaro. Om man passar på att anmäla giltig frånvaro så får man sitt studiemedel i alla fall. En elev som har moderata svårigheter klarar sig när de är i skolan men när de börjar drilla med den här frånvaron så får de svårt att hänga med.

Till gymnasieskolan kan det komma elever utan tillräckliga förkunskaper. I en intervju beskrevs mottagandet och förberedelser för elever som läser vid PRIV.¹³ En elev vid PRIV följer ett nationellt program samtidigt som han eller hon läser upp sitt grundskolebetyg i behörighetsgivande ämnen. För elever vid PRIV förbereddes stöd att klara av gymnasiet samt det eller de behörighetsgivande ämnen som eleven saknar betyg i. Till gymnasieskolan kommer också elever som har formell behörighet till gymnasieskolan men som endast har godkänt i svenska, engelska och mate-

¹³ PRIV är ett programriktat individuellt program. Elever som läser vid PRIV saknar godkänt i något av de behörighetsgivande ämnena (svenska, engelska och matematik) men läser ändå på ett nationellt program samtidigt som stöd ges i de behörighetsgivande ämnena som betyg saknas i.

matik. För dessa elever var inte samma stöd garanterat. Läraren beskrev att den tagit emot information om elever som börjar vid PRIV, men saknade information från grundskolan om de elever med samlade 30 poäng.

Mentorskap

I gymnasieskolan beskrevs vikten av mentorskapet. Att vara mentor innebär att ha ett särskilt ansvar för en grupp elever. Det beskrevs som en del av arbetet med eleverna och en möjlighet att uppmärksamma eventuell problematik. Under gymnasietiden är lärarna fler och mentorn förväntas ha en överblick av sina elever. Huruvida mentorsrollen innehåller förutsättningar för att bygga relationer med sina elever är något som problematiserats av de intervjuade. Bilden av mentorn som den lärare som träffar eleven mest av alla är inte korrekt menar flera av de intervjuade. En nyansering krävs av hur mycket läraren träffar eleven, vilket i sin tur är beroende på det ämne som läraren undervisar i. Detta måste ses mot bakgrund av gymnasieskolans kursutformning. En mentor på ett studieförberedande program kan träffa sin mentorsgrupp tre timmar i veckan tillsammans med 30 andra elever och att bygga goda relationer och lära känna eleven är inte givet. Det presenteras också hur de yrkesförberedande programmen har andra förutsättningar där eleverna i gruppen kan vara färre.

Mentorn väntas i sin mentorsroll följa en elevs måluppfyllelse för att kunna sätta in stödinsatser. Då kan kursutformningen vara ett problem. Kursutformningen innebär att läraren inte får information om betygen förrän kurserna är avslutade, i bästa fall under mitterminskonferenserna. Då vissa kurser pågår under ett år, kan det därför dröja innan mentorn får en samlad bild av varje elevs arbete och vet om stödinsatser behövs.

En lärare i gymnasieskolan beskrev sitt arbete som mentor och hur läraren använder sig av elevhälsan:

Man gör väldigt mycket innan man går till elevhälsoteamet. Som mentor kommer det upp väldigt mycket grejer, som personliga problem, problem i familjen. Om det är något jag känner att jag inte kan hantera själv går jag till elevhälsoteamet eller ber eleven gå dit. Vi har en regelbunden tid med elevhälsoteamet där vi pratar om våra mentorselever, individuellt i egenskap av mentor.

4.1.5 Hur arbetar elevhälsan?

Avsnittet om elevhälsan baseras på intervjuer med elevhälsan i de åtta kommuner som ingått i kommunstudien. Elevhälsan har haft olika konstellationer och varit organiserad på olika vis. Utöver att utredningen har intervjuat elevhälsopersonal som i nya skollagen anges vara skolläkare, skolsköterska, skolpsykolog, kurator och personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses har utredningen i flera kommuner även intervjuat logoped, talpedagog, hälsopedagog, socialpedagog eller specialpedagoger med särskild kompetens inom tvåspråkighet eller fokus på neuropsykiatriska funktionshinder.

Elevhälsan – en viktig resurs i arbetet

Elevhälsans arbete förutsätter en hög grad av samverkan då elevhälsan i sitt arbete samarbetar med olika personalgrupper inom skolan och med socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Det samarbete som sker med hälso- och sjukvården har i kommunstudien till största delen handlat om barn- och ungdomspsykiatri. I ett fåtal kommuner har delar av elevhälsan även arbetat inom förskolan, vilket framför allt har handlat om att specialpedagog och skolpsykolog har funnits tillgängliga för personalen i förskolan. Elevhälsans blir också inkopplad i de fall då skolan upptäcker något som pedagogen inte kan hantera utifrån sin pedagogiska kompetens eller i fall där pedagogen bedömer att denne behöver stöd i sitt arbete. I arbetet med utredningens målgrupp blir elevhälsans roll därför särskilt strategisk.

Hur arbetar elevhälsan?

Elevhälsans arbete har i kommunstudien varit organiserad på olika sätt. Det kan betyda att delar av elevhälsan finns på plats på den lokala skolan som en tillgång för elever och pedagoger närhelst det behövs. Det kan också innebära att valda delar av elevhälsan är organiserad på en annan fysisk plats och tillgänglig på uppdrag av pedagog eller rektor. De delar av elevhälsan som i ett antal kommuner arbetat på uppdrag har arbetat på beställning av rektor eller ibland av enskild lärare.

I flera intervjuer med representanter för elevhälsan har de uppmärksammat utredningen på "stamkundsbarnen". Barn och elever som återkommande besöker elevhälsan för att man till exempel har ont i magen eller huvudet, fast den egentliga orsaken ofta är en annan.

De hälsobesök som skolhälsovården erbjuder har i flera intervjuer beskrivits som en framgångsfaktor. På gymnasiet har hälsobesöken särskilt lyfts fram då de kan kompensera för uteblivna överlämningar mellan grundskolan och gymnasieskolan. I de fall då hälsobesöken sker sent på vårterminen, kan det innebära att elevhälsan får kunskap om eleverna väl sent. Hälsobesöken har beskrivits som ett värdefullt tillfälle att upptäcka eventuella stödbehov eller problem. På flera sätt har skolsköterskan uppfattats som en strategisk person. Det har till exempel förekommit att skolsköterskans arbetsuppgifter, i avsaknad på för eleverna tillgänglig skolpsykolog och skolkurator, får arbetsuppgifter som egentligen skulle vara kuratorns eller skolpsykologens. Det har också beskrivits att skolsköterskan uppfattas av eleven som en relativt "ofarlig person" att stämma möte med. Pedagoger har berättat om elever som de bedömer skulle må bra av att ha en kontakt med elevhälsan. Flera elever har då inte varit intresserade av att träffa kuratorn, men sagt ja till att träffa en skolsköterska. På så vis har skolsköterskan fungerat som en ingång till elevhälsan.

Elevhälsan blir inblandad i arbetet med utredningens målgrupp på flera sätt. Det förekommer att föräldrar, ett syskon, en kompis eller eleven själv tar kontakt med elevhälsan. Elevhälsan blir också, på olika sätt, kontaktad av förskollärare och lärare i deras arbete och fungerar då som en expertis som handleder, observerar och utreder. I intervjuerna uppgavs det därför som viktigt att eleverna har tillgång till elevhälsans personal. Återkommande har det beskrivits att det är väsentligt för elevhälsan att arbeta med mottagningstider och "en öppen dörr".

I flera kommuner användes någon form av "ansökningsförfarande" för att ta kontakt med elevhälsan. Lärare som uppmärksammar ett stödbehov eller ett problem kan meddela elevhälsan. I elevhälsogruppen diskuteras ärenden som anmälts samt hur de ska hanteras. I intervjuer har det också förekommit att lärare uttrycker frustration över att väntetiden till skolans egen elevhälsa har varit för lång. En lärare menade att denne fick vänta två veckor innan denne fick ett möte med elevhälsan.

Förebyggande arbete

I nya skollagen beskrivs hur elevhälsan främst ska vara förebyggande och hälsofrämjande. Vidare beskrivs att elevens utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Huruvida elevhälsan är förebyggande har i intervjuer närmast uppfattas som en definitionsfråga. Att elevhälsan har operativa inslag är en återkommande beskrivning av elevhälsans arbete. En kurator specificerade sina arbetsuppgifter för att undvika operativa inslag i den mån det var möjligt. Vid samtal med elever, så sattes en gräns i antal möten upp. Då eleverna var i behov av mer stöd, sökte kuratorn i så fall hjälp vidare. Samtidigt så menar flera att förebyggande blir ett relativt begrepp. Förebyggande inför vad är ett svar som också återkommit. Ett arbete kan vara förebyggande inför nästa potentiella händelse eller för att undvika att problem förvärras.

För mig är det viktigt att se vad är skolans uppdrag? Att vara stöd för den pedagogiska verksamheten. Stötta för att eleverna ska klara av skolan.

På frågan om elevhälsan ansåg sig ha ett förebyggande uppdrag och om de arbetar med behandling svarade en kurator:

Det beror på vad man menar med behandling. Jag har kontakt med ungefär 140–160 ungdomar per år. På tre områden, psykisk ohälsa, familjerelaterade problem och skolproblem plus en slaskgrupp: drogärenden. Jag pratar om de som kommer in och berättar en historia. De flesta kommer mellan en och tio gånger. En handfull kommer regelbundet varje vecka, under lång tid. Att ha öppna dörrar är viktigt. Vi ska vara tillgängliga.

Tillgång till – ett begrepp med flera innebörder

Nya skollagen föreskriver att det ska finnas tillgång till elevhälsans olika professioner (2 kap. 25 § andra stycket nya skollagen). Tillgång till elevhälsa är ett begrepp som har tagits upp i flera bemärkelser i kommunstudien. Elevhälsan har beskrivits som framgångsrik då elevhälsans personalen finns tillgänglig för lärarna. Även elevhälsans personal har beskrivit tillgängligheten som en framgångsfaktor och lyft fram att det är viktigt att de har avsatt tid för eleverna. Vad tillgång till däremot har inneburit har varit varierande i de olika kommunerna. I en kommun ansåg ansvarig på verksamhetschefsnivå att psykolog inte var en profession som

behövdes på gymnasiet. Den intervjuade menade att det som psykologen skulle användas till borde vara upptäckt före gymnasiet. I en annan kommun frågade sig skolpsykologen om dennes telefonnummer skulle stå i telefonkatalogen. Den retoriska frågan ställdes mot bakgrund av att skolpsykologen inte arbetade med elever på annat vis än vid utredningar. I andra kommuner har delar av elevhälsan, däribland skolpsykologen, varit tillgänglig för förskolan.

Begreppet tillgång till har också använts i förhållande till vilken kompetens som elevhälsan själv kan bygga upp. Det har lyfts fram att skolan behöver ha tillgång till olika professioner på plats, för elever såväl som för lärare, men också tillgång till en ”kunskapsintensiv bas” för att kunna hantera barn och elever med ett mer komplext stödbehov. Flera menar också att varje skola inte själva har möjlighet att skaffa den kvalificerade kompetensen. Sådan kunskap nåddes i en central elevhälsa som arbetar med kommunens samtliga mer komplexa stödbehov. Att elevhälsan i sitt arbete är tillgänglig för personal och elever samtidigt som den arbetar med barn och elever med ett mer komplext stödbehov har inte uppfattats som möjligt.

Frågan om tillgång har vid upprepade tillfällen beskrivits i samband med hur elevhälsan är organiserad. I en kommun hade man på central kommunal nivå tagit ett beslut om att organisera elevhälsan på central kommunal nivå i stället för att låta rektor styra över elevhälsan. Bakgrunden till beslutet var att man såg en sammantagen minskning av antalet skolkuratorer i kommunen. En annan kommun hade gjort det omvända, gått från att ha en organisering av elevhälsan under rektor men också på central nivå till att decentralisera elevhälsan till att endast arbeta på lokal verksamhetsnivå. Den formen av organisering menade elevhälsan skulle kunna leda till att den kunskapsintensiva bas som de har byggt upp kunde gå förlorad.

4.1.6 Överlämnande och övergångar – byte av skola och skolform

I beskrivning av hur förskola och skola arbetar med de barn och elever som tillhör utredningens målgrupp, har utredningen också beskrivit hur barn och elever går igenom skolan. Utredningen har också beskrivit hur skolan, inte går att betrakta som en enda skola.

I utförda intervjuer har utredningen ställt frågan om det finns särskilt kritiska punkter i ett barns väg genom skolväsendet med start i förskolan och fram till gymnasieutbildningens slut.¹⁴ Svaret på frågan är samstämmigt: Alla övergångar mellan skolformer och byten av lärare kan innebära en ökad risk för barn och elever i målgruppen. Skolans sätt att möta eventuella problem för elever är att se till att övergångarna föregås av ett överlämnande där dokumentation om eleven ligger som grund.¹⁵ I kommunstudien fanns det mycket kritiska synpunkter på hur övergångarna genomfördes. Dessutom så innebär varje övergång en organisatorisk förändring med ökade kunskapskrav, vilket bedöms som särskilt svår för delar av utredningens målgrupp. För att illustrera övergångar har utredningen tagit fram en bild.

Figur 1 En elevs väg genom skolan



Överlämnande – ett logistikproblem

Skolans sätt att möta ett barn och elevs väg genom skolan sker genom en god överlämning till ansvarig rektor, lärare och/eller elevhälsa. För varje övergång finns risk att den information som ska överlämnas inte överlämnas på ett korrekt sätt. Bristfälliga överlämningar kan bero på att informationen inte innehåller pedagogisk relevant information, att föräldrar inte samtycker till att information lämnas över eller att förutsättningar för att ta emot information inte har funnits.

När överlämnande inte har kunnat ske, har intervjupersoner beskrivit att det kan gå en månad innan man upptäcker elevens behov av stöd. Innan pedagogen upptäcker hur stödet ska utformas, kan mer tid gå. Flera pedagoger beskriver hur en termin har gått utan att adekvat stöd har kunnat sättas in.

¹⁴ Begreppet kritisk punkt används som kritiskt tillfälle.

¹⁵ Överlämnande används som den information som mottagande pedagog behöver ha vid en elevs byte av skolform eller skola.

Svårigheter som redovisats med överlämnanden är att det har satts upp hinder för hur en överlämning ska gå till i form av resurser. När information ska överlämnas har personal i intervjuer beskrivit att en tidsgräns har satts upp för hur lång tid ett överlämnande av en klass får ta, vilket kan innebära 40 minuter eller en timme. Om det sedan innebär att personalen får avstå från att berätta om vissa barn eller elever i klassen för att ett annat barn eller en elev behöver ha en mer gedigen överlämning har ingen hänsyn tagits till.

Vid upprepade tillfällen beskrivs hur förskolan eller grundskolan skickar vidare elever som grundskolan eller gymnasieskolan senare upptäcker har ett stödbehov. I de fall som grundskolan återkommer med frågor om en elev, menar förskolan att det sällan innebär några överraskningar. Samtidigt har det återkommande beskrivits hur senare delen av grundskolan och gymnasieskolan får ta emot elever som uppenbart är i behov av stöd som inte tidigare har tillgodosetts i tillräcklig utsträckning.

När pedagoger får ta emot individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram menar flera av de intervjuade att handlingarna många gånger är oprofessionellt utformade. Flera verksamma menar att de också kan få ta emot överlämningar som innehåller tydligt värderande åsikter om elevens personlighet. En flicka kan vara "tyst, skötsam och glad". En pojke kan vara "busig och lite lat". Den formen av överlämningar har av lärare beskrivits inte vara ett hjälpmedel för hur mottagande lärare ska förbereda sitt arbete med sin nya klass. Utöver att bidra till ett dåligt överlämnande, kan föreställning om genus reproduceras över hur flickor och pojkar är eller "ska" vara och kan bidra till förutfattade meningar om hur eleverna är som personer. Utredningen har dessutom stött på hur pedagoger inte har önskat ta emot information, för att de anser att eleverna ska få börja om på nytt, som ett blankt papper. Huruvida det beror på upplevelser av ickeprofessionella överlämningar eller ej, har inte utredningen möjlighet att bedöma.

För att information ska kunna lämnas över mellan förskolor och skolor ska föräldrar godkänna det. Information som enligt pedagoger behöver lämnas över är information om tidigare utredningar och åtgärdsprogram. Om föräldrar inte godkänner att information lämnas över till mottagande pedagog så stannar informationen hos avlämnande personal. De intervjuade menar att de föräldrar som säger nej är få till antalet. Däremot kan de fallen vara eller bli allvarliga. I de fall föräldrarna inte vill att personal lämnar över

information om en elev samtidigt som personalen bedömer att det finns ett behov av att information lämnas över, har personalen berättat att föräldrar inte vill att de lämnar över information om eleven, för att göra mottagande pedagog uppmärksam.

Beskrivningar av överlämnande i samband med skolbyten och övergångar försvåras för såväl mottagande som avlämnande pedagoger genom det fria skolvalet. Det är viktigt att också peka på att elever inte bara byter skola vid övergångar utan också inom respektive skolform. Det är inte givet vilken skola som eleven väljer att fortsätta sina studier vid. Samtliga tillvägagångssätt ställer höga krav på goda överlämnanden som följer eleven till sin nya skola.

4.1.7 Framgångsfaktorer och hinder i arbetet med de barn och elever som utredningen rör

I kommunstudien har utredningen särskilt frågat om de intervjuade upplever att det finns hinder i arbetet med utredningens målgrupp.

Resursbrist

Ett hinder som lyfts fram är bristen på resurser. Förskollärare och lärare önskar mer tid och flexibilitet i sitt arbete för att kunna arbeta med de elever som har ett omfattande stödbehov.

Tänk att du som mentor har en elev som skär sig, en som får stryk hemma, en som har ADHD etc. Tänk om man hade mer flexibilitet i sin lärartjänst när man har väldigt mycket möten med kurator, socialtjänsten så man får utrymme till alla dessa möten och tid för samtal med professionella, föräldrar och eleven.

När samverkan inte fungerar

När utredningen har ställt frågor om hur förskola och skola arbetar har ett hinder som nämnts upprepade gånger varit samverkan som inte fungerar. Den samverkan, som fungerar har beskrivits som en stark framgångsfaktor. I de flesta fallen har dock upplevelsen snarare varit att den inte fungerat. Samverkan kommer att beskrivas närmare i kapitel 5.

Personberoende

Personberoende är ett hinder som inte explicit har beskrivits som ett hinder i sig. Däremot har flera av de som intervjuats indirekt beskrivit verksamhetens personberoende som ett hinder. Intervju-personer har beskrivit hur systematik i arbetet brister liksom kontinuiteten. Personal beskriver hur de saknar kunskap om hur man ska hantera barn med psykisk ohälsa. Det finns inte heller utarbetade arbetssätt för att ta tillvara på den äldre generationens kunskap och goda praxis. Utan systematiskt arbete, innebär det att skolans arbete blir ett uttryck för enskild persons engagemang. I flera intervjuer har utredningen tagit del av hur rektorer med ett tiotal år i tjänsten inom kommunen har byggt upp ett väl fungerande kontaktnät och arbetssätt. I en annan intervju fick utredningen kunskap om en nyinflyttad skolsköterska som saknade ett kontaktnät i den nya kommunen.

Anmälan till socialtjänsten och brist på återkoppling

Flera förskollärare, lärare, förskolechefer och rektorer uppger också att de följer den lagstadgade anmälningsskyldigheten till socialtjänsten som återfinns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Kritiken består framför allt i att de saknar återkoppling från socialtjänsten i de ärenden som de anmält. Personalen menar att de anmäler, men att de upplever att inget händer och att barnet fortsätter i förskolan eller skolan. Rektorer och förskolechefer menar också att de anmäler fall flera gånger utan att de får kunskap om vad som händer i fallet.

Hanteringen av sekretess

Sekretess har diskuterats i flera intervjuer. Synpunkterna är inte samstämmiga. Å ena sidan uppger flera av informanterna att sekretessen utgör ett problem i deras arbete, å andra sidan uppger andra att sekretessen absolut inte utgör ett problem i arbetet. Vad som däremot har beskrivits som ett hinder i arbetet är att skolan uppfattar det som att möjligheten till samtycke för att bryta sekretessen inte utnyttjas. De verksamma i skolan har i samarbete med föräldrarna frågat om de får möjlighet att ta del av exempelvis en utredning från BUP. I det fallet hade BUP ändå inte velat dela med

sig av utredningen, trots föräldrars samtycke. I flera intervjuer har rektorer och lärare frågat sig varför de inte får ta del av mer information från socialtjänsten eller BUP. En rektor frågade sig om det beror på att föräldrar tackar nej, för att BUP glömmer att fråga efter samtycke eller för att de avstår från att fråga? Det bör noteras, i samband med påståendet, att utredningen inte har ställt kompletterande frågor om rektor formellt begärt ut sekretessbehandlande uppgifter.

Relationer till elever och föräldrar

Relationen till föräldrarna och barnet eller eleven är en av de viktigaste framgångsfaktorerna i arbetet. När föräldrarna saknar förtroende för förskolan eller skolan så blir det också ett stort hinder i arbetet. Det visar sig bland annat om förskola och skola uppmärksammar ett stödbehov, som de uppfattar skulle behöva utredas vidare. Det har också beskrivits i samband med övergångar mellan skolor och skolformer, då föräldrar inte vill att förskolan eller skolan lämnar över tidigare utredningar om barnet eller eleven.

Lärare, förskollärare och elevhälsan arbetar i sin vardag med förtroenden. Förtroenden som de ibland tvingas att bryta. En kurator beskrev det som ett hinder. Kuratorn beskrev hur han hade byggt upp ett förtroende hos en elev. I samtal kom det fram information som gjorde att kuratorn var skyldig att anmäla situationen till socialtjänsten och förtroendet bröts. Eleven erbjöds socialhjälp i form av en frivillig insats och tackade nej till hjälp. Senare återkommer eleven till kuratorn med förbrukat förtroende. Under kommunstudien kom det fram att personal upplever en maktlöshet inför att bryta ett uppbyggt förtroende, som den professionelle är skyldig att svika på grund av de uppgifter som kommer fram.

4.1.8 Framgångsfaktorer i arbetet med utredningens målgrupp

Utredningen har i intervjuerna ställt frågor om vilka framgångsfaktorerna är för att lyckas i arbetet med de barn och elever som utredningen rör.

Föräldrar

Det är viktigt att poängtera att föräldrarna har en central roll i arbetet i förskolan och skolan. Att ha god kontakt och ett stort förtroende för föräldrarna återkommer som en viktig faktor. I kommunstudien tas vikten av att skapa en förtroendefull relation till föräldrarna upp. Oavsett var i skolsystemet vi befinner oss, beskrivs föräldrarna återkommande som den enskilt viktigaste framgångsfaktorn.

I gymnasiet lyfts föräldrarna som en framgångsfaktor, samtidigt som flera av de intervjuade poängterar skillnaden mellan grundskolan och gymnasieskolan. Under grundskolan har föräldrarna ett större mandat till skillnad från i gymnasieskolan då eleverna under sin utbildning blir myndiga.

Handledning och reflektion

I de kommuner där förskolan haft tillgång till elevhälsa, har också förskolelärarna haft tillgång till handledning och konsultation. Det har beskrivits som en stark framgångsfaktor. Konsultation har också förekommit i grundskolan. I ett fåtal fall har enskild lärare haft avsatt tid för handledning.

Tillgång till elevhälsa

I flera kommuner beskrivs elevhälsan och arbetet med den som en framgångsfaktor. Flera menar också att elevhälsan är en framgångsfaktor i de fall man upprättat en verksamhetsplan runt elevhälsan, definierat uppdraget och arbetar aktivt med elevhälsans uppdrag. Tillgången till elevhälsa beskrivs återkommande som en framgångsfaktor; tillgång i form av flera professioner i elevhälso-teamet, tillgång i form av olika professioner på plats i skolan för eleverna att vända sig till och tillgång till elevhälsa för att personalen ska få stöd och handledning. Ytterligare en framgångsfaktor är möjligheten att ha en central elevhälsa då det innebär förutsättningar att satsa på kompetensutveckling.

4.1.9 Efterfrågan på stöd från nationell nivå

I kommunstudien har utredningen frågat hur de verksamma ser på stödet från den nationella nivån. I arbetet menar de verksamma att det i dag inte finns någon som beskriver hur arbetet kan utföras. Däremot förekommer beskrivningar från myndighetsnivå och politisk nivå om hur de verksamma i förskola och skola ska förverkliga en vision om att alla barn och elever ska nå målen och vistas samtidigt i samma klassrum. Bilden presenteras samtidigt som ett stort antal rapporter och forskning visar på hur läraren är den enskilt viktigaste faktorn för elevens framgång.

De intervjuade upplever att det saknas beskrivningar av hur man gör, forskningsresultat med utgångspunkt i skolans vardag eller goda exempel. Konsekvensen kan bli att det är svårt nå målet om en likvärdig skola.

De intervjuade beskriver hur de saknar koppling till vad som fungerar i praktiken. Flera av de intervjuade beskrev hur de prövar olika arbetsätt för att de inte vet vad som kommer att fungera. De menar också att elevgruppen har förändrats och det har verksamheten inte fått stöd att hantera. En informant beskrev hur denne kände sig övergiven av den nationella nivån och menade att myndigheternas vision om att alla ska nå målen var svår.

Det känns som att myndigheter säger; gör så här!
Och vi säger, hur då? Så står man utan svar.

I intervjun svarade en annan informant:

Säger de inte; så här ska resultatet se ut?
Det är klart att alla ska få godkänt...//...
Hur ska jag räcka till? Det är så många som mår dåligt.

De intervjuade uppfattar inte heller att forskningen som praktiskt relevant, vilket kan innebära att de beslut och arbetssätt som vardagen innebär står utan förankring i forskningen. I kommunstudien har de intervjuade menat att de framför allt anser sig behöva stöd i arbetet med psykisk ohälsa och kriminalitet. Det är områden som faller inom ramen för andra aktörers arbete men också frågor som enskild rektor eller pedagog möter.

När personalen i verksamheten ställs inför ett fall eller situation som den saknar erfarenhet av hanteras fallet ofta internt. De verksamma nyttjar framför allt strukturen i den egna skolan, arbetslaget eller elevhälsan. Det förekommer också att en centralt placerad elevhälsa konsulteras eller personal på central förvaltningsnivå, t.ex. en skoljurist. Genom att rådfråga kollegor på skolan, kollegor verksamma på andra skolor eller i andra kommuner kan en rektor eller en pedagog få hjälp och tips. Det förekommer också att personalen söker kunskap på olika hemsidor som Skolporten eller Skolverkets hemsida. Den information som sprids, blir information som utbyts på en konferens och via personliga kontaktnät.

De kommuner som anses vara särskilt framgångsrika tar återkommande emot studiebesök och frågor från de som är intresserade. Vilket i en intervju resulterade i en fråga huruvida den formen av arbetssätt är det mest effektiva? Kunskapsspridningen sker inte systematiskt. Framgångsrika kommuner har under utredningens arbete också frågat om det är meningen att de som enskild kommun ska ta ansvar för den nationella skolutvecklingen.

På frågan om hur de ser på stödet från den nationella nivån har flera kommuner lyft Skolinspektionen som ett stort stöd i arbetet. Flera ser det som bra att få sin verksamhet granskad. De intervjuade har också uppskattat de diskussioner som följt av granskningen. Det stöd som Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) bidrar med, har återkommande av de som har kommit i kontakt med SPSM beskrivits som en framgångsfaktor. SPSM har möjlighet att vara det bollplank och det stöd som de intervjuade återkommande efterfrågar och anser att de har behov av. I flera kommuner har man också beskrivit att man saknar det metodstöd som tidigare Myndigheten för Skolutveckling (MSU) bidrog med.

Stöd från den nationella nivån och implementering

I intervjuerna har utredningen noterat en skillnad i vilka personalgrupper som tar del av rapporter från bland annat myndigheter. Återkommande har personer på central kommunal nivå och i viss mån elevhälsans företrädare beskrivit att de tar del av publicerat material som de får kännedom om. En grupp som i utredningen bedömer i liten utsträckning tar del av material är lärarna. De har återkommande beskrivit att det inte finns tid att ta del av det material som man kanske hade behövt.

Evidensbaserade metoder har också diskuterats i samband med att frågan om stöd har ställts. I en kommun frågade sig företrädare från elevhälsan varför det inte finns kunskap på nationella nivå som kommuner behöver i sitt arbete.

Synd att ingen bevakar evidensbaserade metoder. En bank borde byggas upp på nationell nivå. Varför finns det inte någon kunskap nationellt om hur man hanterar stor frånvaro? Varför måste man ta kontakt med Eskilstuna, Göteborg, med flera. Varför ska vi här hos oss sitta och leta upp detta när vi ska jobba med frågan? Det fick jag göra. Jag letade efter normer och riktlinjer men det fanns inget att tillgå. Det blir trial-and-error för varje kommun.

Läroutbildningen har också behandlats i samband med frågor om kunskapsstöd. Flera pedagoger har beskrivit att de inte tycker att de under sin utbildning har förberetts för arbetet med de barn och elever som utredningen rör i tillräcklig utsträckning. Rektorer menar också att de nyanställda lärarna verkar vara dåligt rustade för att möta arbetet med målgruppen.

4.2 Hur arbetar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet enligt andra källor?

Kommunstudien som presenterades i 4.1 är, som tidigare har nämnts, baserad på ett positivt urval. Urvalet har inneburit att besökta kommuner är framgångsrika i sitt arbete på ett eller flera vis. På flera sätt har det bidragit till att bilden som presenteras är positiv i många avseenden, även om det också förekommer kritiska iakttagelser. Avsnitt 4.2 kompletterar den bild som utredningen genom sina intervjuer tagit del av i förhållande till andra källor i syfte att kunna värdera de iakttagelser som utredningen har gjort.

Flera grupper av barn och elever har omnämnts under intervjuerna i kommunstudien som problem som är svåra att hantera. I avsnitt 4.2 väljer vi att ge en kompletterande bild av dessa. Beskrivningarna gör inte anspråk på att ge en fullständig bild.

4.2.1 Skolan som skydds- och riskfaktor – därför är det viktigt att skolan lyckas med sitt uppdrag

Att skolan har stor betydelse för de barn och elever som utredningen avser har lyfts fram av flera aktörer.

Kungl. vetenskapsakademien (KVA) anordnade under våren 2010 konferenser som behandlade barn och ungas psykiska hälsa. För varje konferens arbetades ett uttalande; "State of the science" fram av en tvärvetenskaplig oberoende panel med vetenskaplig expertis i andra ämnen än det som konferensen behandlade. Syftet var att nå samlad kunskap på området.

Enligt den oberoende panelen visar forskning på kausala relationer mellan psykisk hälsa och skolprestation såtillvida att barn som har svårigheter att följa skolarbetet också löper ökad risk för ett lågt självförtroende och att må sämre än andra barn. Omvänt förhållande gäller också, dålig psykisk hälsa ökar risken för sämre skolprestationer. Några av slutsatserna panelen nådde är att en förskola av hög pedagogisk kvalitet är särskilt viktig för barn från resurssvaga hem (det krävs dock mer forskning för att belägga detta). Förskolan har enligt panelen även effekt på barnets läsförmåga och matematiska färdigheter. Dessa effekter är bevisade upp till mellanstadiet.¹⁶ Sjögren och Svaleryd visar även på att ett samband mellan hälsa, utbildning och familjebakgrund ger en ökad risk för att vara socialt utsatt som ung vuxen.¹⁷ I Socialstyrelsens *Social rapport 2010* beskrivs att betyg från grundskolans år 9 har avgörande betydelse för en elevs fortsatta möjligheter att studera vidare, oavsett socioekonomisk bakgrund. Elever med mer gynnade bakgrund lyckas i större utsträckning än elever från en mindre gynnad bakgrund, vilket kan leda till att det sociala arvet reproduceras i och genom skolan¹⁸. Ofullständiga betyg eller låga betyg, är därför den starkaste riskfaktorn för ogynnsamt utfall i framtiden

¹⁶ Uttalande vid konferens – Skola, lärande och psykisk hälsa, Kungl. Vetenskaps Akademien. För att ta del av uttalandet, besök konferensen hemsida: www.buph.se

¹⁷ Sjögren och Svaleryd, Livets lotteri och vård ansvar för de utsatta barnen i "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola (SOU 2010:64).

¹⁸ Socialstyrelsen (2010). Social rapport 2010.

enligt analysen. Särskilt svår är situationen för barn och unga som växer upp i samhällets vård.¹⁹

I *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* beskrivs ett antal faktorer som påverkar på svensk grundskola och dess resultat. Arbetsformer som innebär att eleven utför eget individuellt arbete lyfts fram av Skolverket som ett problem. Det har i sin tur resulterat i att stöd hemifrån har blivit mer centralt, vilket i sin tur leder till att föräldrars utbildningsbakgrund ges en större betydelse. Det påvisas också samband mellan ökad andel eget arbete och att elever når sämre resultat.²⁰

Balldin och Tallberg Broman beskriver hur diskussioner om kvalitet inom det pedagogiska fältet har hamnat i en återvändsgränd, då det pedagogiska uppdraget kan lösas på olika sätt. Att det kan lösas på olika sätt, är däremot inte synonymt med att samtliga sätt är lika bra. Balldin och Tallberg Broman beskriver ett antal faktorer som kan knytas till god praxis. Faktorerna kan bidra till att värdera kvaliteten i den pedagogiska verksamheten, faktorerna är:²¹

1. Relationen mellan pedagoger och medhjälpare (läs: förskollärare och barnskötare).
2. Den kommunikativa ordningen, det vill säga hierarkier och hur personal samarbetar och kommunicerar med varandra, barn och andra professionella.
3. Processer som bidrar till att barn hamnar utanför.
4. Barns egen aktivitet.
5. Föreställningar om förskolan som en icke formell, familjär institution.²²

Sveriges Kommuner och Landsting beskriver i sin analys av öppna jämförelser ett antal framgångsfaktorer i svenska skolkommuners ledning och övergripande styrning. Framgångsfaktorer som presenteras är, i likhet med resultatet från kommunstudien, att elever som är i ett behov av särskilt stöd fångas upp, exempelvis genom rutiner för tidig upptäckt av elever som inte når kunskapsmålen. Det är också viktigt, i arbetet med elever i behov av särskilt stöd, att det

¹⁹ Socialstyrelsen (2010). Social rapport 2010.

²⁰ Skolverket (2010). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Stockholm.

²¹ Balldin, Jutta & Tallberg Broman, Ingegerd (2010). *Förskolan och de utsatta barnen – utmaningar och möjligheter* i SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.

²² Balldin refererar i citatet till Kjær, Bjørg (2009). *Basispladspædagogik og institutionskultur. Om god praxis i pædagogisk arbejde med børn i psykosociale vanskeligheder* i Københavns Kommune. Professionsinstitut for Almen Pædagogik, Special- og Specialpædagogik, København i Balldin, Jutta & Tallberg Broman, Ingegerd (2010). *Förskolan och de utsatta barnen – utmaningar och möjligheter* i SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. Delbetänkande av utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn.

finns tillgång till elevhälsa. Andra framgångsfaktorer är att kontroll sker av kunskaper och att insatser kopplas in för de elever som inte klarar målen.²³

4.2.2 Resursfördelning till verksamheterna

Den politiska nivåns uppdrag och arbete innebär att den ska sätta mål för verksamheterna, följa att målen genomförs och genom beslut om budget ge ekonomiska förutsättningar. I Folkhälsoinstitutets *Folkhälsopolitisk rapport 2010* beskrivs hinder för förebyggande och hälsofrämjande folkhälsoarbete. I rapporten beskrivs hur det saknas incitament för att skapa åtgärder för hälsofrämjande insatser då aktören som bär kostnaden för insatserna inte är den som tjänar på dem.²⁴

Skolverket har kartlagt om och hur kommuner i resursfördelningen till verksamheterna beaktar olikheter i individers och respektive enheters förutsättningar. I de sammanfattande slutsatserna menar Skolverket att förskolor och skolor verkar under olika förutsättningar samtidigt som resursfördelningen inte alltid tar hänsyn till olikheterna. De resurser som omfördelas, omfördelas på ett *alldeles för försiktigt vis* enligt myndigheten. Den omfördelning som har skett, har inte följts upp eller utvärderats, vilket innebär att fördelningen av resurser inte vilar på empirisk grund.²⁵

4.2.3 Systematiskt arbete för tidiga insatser och behov av stöd – eller avsaknad av detta?

I arbetet med utredningens målgrupp har pedagoger inom förskola och skola själva ansett sig trygga i att hantera barn och elever med stödbehov eller problem som är tydligt skolrelaterade. Elever som har en social problematik eller psykisk ohälsa har däremot beskrivits som betydligt svårare att hantera. Resultatet har stöd i Danermarks rapport om samverkan. I rapporten beskrivs hur pedagoger i enkäten ansåg elever i kriminalitet och psykisk ohälsa

²³ Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner. Analys. Öppna Jämförelser.*

²⁴ Folkhälsoinstitutet (2010). *Folkhälsopolitisk rapport 2010 Framtidens folkhälsa – allas ansvar.*

²⁵ Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*

tillhöra de största utmaningarna i arbetet och att det inom detta område fanns ett stort behov av samverkan. Arbetet med otillåten frånvaro var en fråga som pedagogerna kunde hantera i större utsträckning.²⁶

I nuläget utför Skolinspektionen en granskning av handläggning och utredning av mottagande i särskolan. Skolinspektionen har i samband med detta, uppmärksammat stora brister i utredningar inför placering i särskolan.²⁷ Skolinspektionen menar också, i flera granskningar, att skolor brister i sitt arbete med kunskapsutveckling och systematiskt kvalitetsarbete. Detta får konsekvenser för utredningens målgrupp på flera plan. Skolinspektionen har i en granskning visat att flera skolor inte alltid arbetar systematiskt med att förbättra elevernas kunskapsutveckling. Skolor arbetar bäst med att följa upp och utvärdera resultaten på individnivå. Detta är särskilt vanligt förekommande i de högre årskurserna. Fokusering på individnivå förklaras av användning av betyg och individuella utvecklingsplaner. Skolinspektionen menar också att skolan söker resultatet av eventuella misslyckanden hos eleven.²⁸ I *Rätten till kunskap* granskar Skolinspektionen huruvida granskade skolor kan ge elever möjlighet att uppnå goda resultat. Granskningen visar bland annat att förutfattade meningar om elever och elevgrupper får styra. I en skola med övervägande elever med utländsk bakgrund framhålls svårigheter med elevgruppen som skolan också pratar om som en homogen grupp. Samma generalisering uppmärksammar Skolinspektionen i en annan skola vid hantering av pojkar i klassen som beskrevs som ”svåra”, samtidigt som flickors tystnad premieras. I samma granskning beskrivs en skola med hög frånvaro, där uppfattningen var att elever som missar lektioner får skylla sig själva.²⁹

Brister på systematiskt arbete, vilket definieras som användning av program och strukturerade arbetssätt för tidiga upptäckter, beskrivs också av Socialstyrelsen i två rapporter som syftar till att kartlägga förskolans och skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn. Socialstyrelsen använder i rapporterna en bred definition av psykisk ohälsa. Det får bland annat till följd att ett

²⁶ Danermark, Berth; Englund, Ulrika & Germundsson, Per (2010). Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv, Örebro universitet. Se även kapitel 5.

²⁷ Skolinspektionens hemsida

²⁸ Skolinspektionen (2010). Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling? Kvalitetsgranskning.

²⁹ Skolinspektionen (2010). Rätten till kunskap. En granskning av hur skolan kan lyfta alla elever. Kvalitetsgranskning.

fåtal av de program och metoder som nämns används i arbete mot kränkande behandling och i ett fall språkutveckling (TRAS – tidig registrering av språkutveckling).³⁰

I likhet med utredningen poängterar Socialstyrelsen förskolans unika roll och förutsättningar för att göra tidiga upptäckter i arbetet med barn med psykisk ohälsa. Psykisk ohälsa definieras i ovan nämnda rapporter som *psykiska symptom som påverkar barnets känslomässiga välbefinnande och/eller hindrar optimal utveckling och delaktighet i vardagsaktiviteter*.³¹ Resultaten av kartläggningen visar att förskolan inte arbetar systematiskt med att upptäcka tecken på psykisk ohälsa. I den mån som förskolan använder strukturerade program³² i sitt arbete hade en tredjedel inte utvärderat programmen de använde. Däremot använder man sig av rutiner och handlingsplaner.³³ I rapporten om skolans arbete med metoder för att förebygga psykisk ohälsa har majoriteten av de tillfrågade rutiner eller riktlinjer för åtgärder vid upptäckt av tecken på psykisk ohälsa. Åtgärderna som beskrivs i rapporten har hög samstämmighet med det arbetssätt som beskrivits i kommunstudien. Arbetet med elevgruppen inleds med upptäckt och följs av en kontakt med någon ur elevhälsans personal eller en centralt samlad elevhälsa eller resursteam i kommunen. Hälften av de tillfrågade använde sig av strukturerade arbetssätt och en majoritet av de som använde program alternativt strukturerade arbetssätt hade också utvärderat sitt arbete.³⁴

Den efterfrågan på kunskapsstöd som utredningen har mött i intervjuer uppmärksammas också av Socialstyrelsen som funnit att ett utbrett kunskapsstöd efterfrågas från verksamma i förskola och skola. Förskolan och skolan har i undersökningen efterfrågat kunskapsstöd. Efterfrågan är särskilt tydligt inom områdena barn i

³⁰ Socialstyrelsen (2009). Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn & Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn.

³¹ Socialstyrelsens(2009). Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering, Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering i grundskolor och gymnasieskolor och Skolhälsovårdens metoder för att förebygga psykisk ohälsa – En nationell inventering.

³² För närmare beskrivning av program se: Socialstyrelsen (2009)Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering.

³³ Socialstyrelsen (2009). Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering.

³⁴ Socialstyrelsen (2009). Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering i grundskolor och gymnasieskolor.

olika riskmiljöer, funktionsnedsättningar och diagnoser, program för tidig upptäckt samt stöd och behandling.³⁵

4.2.4 Vilka barn och elever uppmärksammas och hur tolkas tecknen?

I flera intervjuer har det kommit fram att skolan eller förskolan identifierar ett barn eller en elev som är i behov av stöd eller i en problematisk situation, men att det inte är givet hur tecknen ska tolkas.

I flera kommuner har det redovisats hur förskolan och skolan tycker att de identifierar elever med ett starkt stödbehov som de anser borde ha upptäckts tidigare. Utredningen har också, genom att följa skolformerna, träffat lärare som menar att elever som de tar emot till sin verksamhet inte har fått det stöd som de borde ha rätt till, till exempel tar lärare i gymnasieskolan emot elever med dyslexi och dyskalkyli, utan utredningar. En tänkbar slutsats blir att det finns en motsägelse hos de intervjuade lärarna. Kan de känna sig säkra på hur pedagogiskt relaterade problem ska hanteras när Skolinspektionen identifierar detta som ett problemområde?

Normalitet” – ”avvikelse” – om förväntningar på barn och elever

Modellområdesprojektet talar om förväntad utveckling, som en väg för att göra tidiga upptäckter. Utgångspunkten är individens förväntade utveckling och att uppmärksamma avvikelser från denna, exempel på utveckling anges vara längd, vikt, motorik, kunskap, social kompetens och utveckling av identitet.³⁶

I arbetet med att uppmärksamma barn och elevers stödbehov, beskriver Balldin hur förskolan observerar fler tecken på omsorgs- svikt i problemtyngda områden, än i bostadsområden med goda socioekonomiska förutsättningar.³⁷ När ett barn eller en elev

³⁵ Socialstyrelsen (2009). Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering & Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn- En nationell inventering i grundskolor och gymnasieskolor.

³⁶ Modellområdesprojektets presentation vid konferens den 4 oktober i samband med utredningens publicering av delbetänkande. För att ta del av presentationer vid konferensen eller för att ta del av konferensen:

<http://www.sou.gov.se/utsattabarn/index.htm>

³⁷ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Publicerad som bilaga i detta betänkande. Se bilaga 3.

uppvisar stödbehov är det viktigt att tecken på sådana kan tolkas av de professionella. Det är möjligt att tolkningen hindras på grund av förutfattade meningar om barnet eller eleven. Balldin menar att de professionella i förskolan bedömer barn utifrån sociala kategorier såsom etnicitet, ekonomi och genus och refererar även till Lundens studie som visar på ett samband mellan förskolepersonalens föreställning om vilka barn som far illa och anmälningsfrekvens.³⁸

En diskussion om "normalitet" och "avvikelse" behöver också ställas i relation till förväntningar på barn och elever utifrån deras respektive könstillhörighet. I rapporten *Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt* analyserar Frånberg, på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan, jämställdhetsprojekt som utförs i svenska kommuner. En reflektion som Frånberg gör är att flera jämställdhetsprojekt fokuserar båda könen. I dessa söker man "förändra" beteenden. Flickor tränas till bättre självförtroende och pojkar tränas på det de anses behöva träna på. Detta kan enligt Frånberg snarare förstärka könsmonster och man bör också ifrågasätta huruvida det är rimligt att tro att jämställdhetsarbete ligger i förändring av respektive elevs beteende.³⁹ Förväntningar på barn och elever utifrån kön är centralt i betraktandet av de barn och elever som utredningen rör.

När de tecken som barn och elever uppvisar knyts till omedvetna eller medvetna fördomar om barn och elever kan det bli problematiskt. Det är därför rimligt att utifrån en diskussion om "normalitet", problematisera vad personal i förskola och skola uppfattar och hur det kan tolkas.

Systematiska flyttar och skolfrånvaro

För att kunna göra tidiga insatser krävs att förskolan och skolan kan tolka tecken på behov av tidiga insatser i ett så tidigt skede som det är möjligt. Tydliga tecken finns bland annat hos barn och elever som systematiskt flyttar eller har olovlig frånvaro. Bland de källor som presenteras i betänkandet har utredningen inte funnit någon närmare studie på familjer som systematiskt flyttar. Det är viktigt att understryka att barn i de familjerna enligt de intervjuade, med all sannolikhet kan vara de barn som far mest illa.

³⁸ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Se bilaga 3.

³⁹ Delegationen för jämställdhet i skolan (DEJA) Frånberg, Gun-Marie *Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt* Rapport XI.

Frånvaro har återkommande beskrivits som ett tydligt tecken på att något "inte stämmer". Vad frånvaro är ett tecken på är inte entydigt. Giltig som ogiltig frånvaro i skolan har lyfts fram som ett möjligt tecken, däremot är det inte givet vad som är giltig frånvaro och vad som är ogiltig frånvaro. Det är inte heller menar Skolverket givet vad som är sjukdom eller psykisk trötthet. Det förekommer också att föräldrar med barn som har ogiltig frånvaro skyddar sina barn genom att sjukanmäla dem.⁴⁰

Frånvaro beskrivs närmare i *"Rätt till utbildning – om elever som inte går i skolan"*, som syftar till att kartlägga omfattningen av långvarig och ogiltig skolfrånvaro. Skolarbetet lyfts upp som anledning till frånvaro för att eleven upplever undervisningen som ointressant, jobbig eller för att eleven hade svårt att hänga med i arbetet.⁴¹ I *"Skolfrånvaro och vägen tillbaka"*, har elever med erfarenhet av långvarig ogiltig frånvaro intervjuats. Långvarig frånvaro lyfts fram som ett rop på hjälp, där elevers utbildningssituation inte har tillgodosetts eller eleven upplevt sig inte ha haft möjlighet att påverka sin skolgång. I rapporten lyfts fram att frånvaro är ett tecken på något som är långt mer komplext med sammansatta orsaker till frånvaro. Det kan vara en betungande hemsituation, att eleven inte förstår, att eleven känner sig dum och får ett minskat självförtroende. Det kan också bero på kränkningar och trakasserier i skolan eller svårigheter med skolans organisering.⁴² I kommunstudien har det beskrivits hur viktigt det är att skolan arbetar för att undvika misslyckanden och att eleven förlorar självförtroendet. På flera IV-program har lärare berättat att stor del av arbetet går åt att reparera följderna av tidigare "skolmisslyckanden".

Skolfrånvaro har också lyfts fram av Autism- och Apergerförbundet som samlar personer inom autismspektrat, anhöriga samt professionella. Förbundet har utfört en enkätundersökning med sammanlagt 628 svar. Förbundet visar hur de svarande har uppgivit att ett stort antal elever har varit frånvarande i grundskolan. I svaren har cirka en femtedel varit hemma från skolan fyra veckor eller mer på grund av situationen i skolan. Frånvaron för de personer som varit hemma under kortare perioder eller regelbundet frånvarande i vissa ämnen uppgår till 38 procent. 43 procent av de 628 svaranden har varit frånvarande under en längre eller kortare

⁴⁰ Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka.

⁴¹ Skolverket (2008). Rätten till utbildning.

⁴² Skolverket (2010). Skolfrånvaro och vägen tillbaka.

period på grund av skolsituationen.⁴³ Resultaten ska dock tolkas med försiktighet. Det rapporten syftar till i detta kapitel är att ge en bild av skolfrånvaro.

Barn och unga vid HVB – utbildning en rättighet

Skolinspektionen gjorde under 2010 en inspektion av samtliga kända HVB som bedriver särskild undervisning. Granskningen omfattar 114 elever. De centrala slutsatserna i rapporten beskriver hur endast ett hem gav undervisning i alla de ämnen som eleven hade rätt till. Skolinspektionen menar vidare att det i samtliga elevärenden saknades utredning samt beslut om anpassad studiegång. Skolinspektionen frågar sig också om elevernas problematik borde kräva den formen av omfattande inskränkningar som granskningen visat. Problemen som redovisas i rapporten behandlar hur huvudmannen för utbildning inte har fattat formella beslut om barnet eller elevens utbildning vid placering. Skolinspektionen såg också brister i tillgång till pedagoger som är utbildade i det ämne som de undervisar i. De visar också på hur eleverna saknar rektor och hur skolan inte gjort upp med HVB om betygssättning. Skolinspektionen har också observerat hur bedömning om utbildningens utformande fattas på generell basis och inte efter elevens individuella behov.⁴⁴

Barnombudsmannen har i *I.M sorry – Röster från särskilda ungdomshem 2010* låtit unga komma till tals från fyra av Statens institutionsstyrelses (SIS) behandlingshem. I ett av kapitlen beskrivs de intervjuades syn på skolan. Barnombudsmannen lyfter fram hur de intervjuade har en gemensam syn på skolan, att den har stor betydelse. Flera elever är nöjda med den anpassning av undervisningen som är möjlig att göra på de särskilda ungdomshemmen, med små grupper och efter deras kunskapsnivå. Men det finns också unga som är kritiska till att de får för lite skola, det beskrivs hur en elev endast går i skolan två timmar per dag, att idrottslektionen är obligatorisk, fast de inte har en idrottslärare. Flera av de intervjuade uppger att de saknar undervisning i alla ämnen. Det

⁴³ Autism- och Aspergerförbundets medlemsundersökning om frånvaro. Våren 2010. Sammanfattning och analys.

⁴⁴ Skolinspektionen (2010). Utbildning vid hem för vård eller boende, HVB. Elever får inte den undervisning de har rätt till.

lyfts också fram hur skolan har begränsats för elever, vars problem aldrig har handlat om skolan.⁴⁵

Barn som lever med skyddade personuppgifter

Människor kan ha skyddade personuppgifter av olika skäl.⁴⁶ Det vanligaste skälet för ett barn är att det bor tillsammans med en mamma som har skyddade personuppgifter och att skyddet avser en man med vilken hon haft en nära relation till och som miss-handlat henne. För att skyddet ska bli effektivt får då även barnen skyddade personuppgifter. Det kan också gälla en ung person som utsatts för hedersrelaterat våld. Barn och unga med skyddade personuppgifter är begränsade i sin förskole- och skolvardag, både socialt och prestationsmässigt.⁴⁷ De lever med en ständig oro över att skyddet ska avslöjas och att ett nytt uppbrott väntar. Osäkerheten i livssituationen kan påverka skolarbetet och skol-situationen negativt. Skolverket har ett pågående uppdrag angående barn som lever med skyddade personuppgifter.

Barn med föräldrar i komplicerade vårdnadstvister

Barn med föräldrar i komplicerade vårdnadstvister hamnar i en svår situation som även påverkar tillvaron i förskolan och skolan.⁴⁸ Förutom att barnet eller eleven kanske behöver stöd att hantera de känslomässiga aspekterna handlar det om hanteringen av ordinarie föräldrakontakter som utvecklingssamtal och daglig information. För de yngre barnen i förskolan kan det även handla om vem som har rätt att hämta dem på förskolan.

⁴⁵ Barnombudsmannen (2010). I.M sorry – Röster från särskilda ungdomshem.

⁴⁶ Stiftelsen Allmänna Barnhuset/Umeå universitet (2007). G(l)ömda — en studie om kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.

⁴⁷ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2009). Barn med skyddade personuppgifter.

⁴⁸ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2007). Barn i kläm – hur uppmärksammas barn i mål om verkställighet av umgänge.

Nyanlända och ensamkommande flyktingbarn

Nyanlända och ensamkommande flyktingbarn är utsatta för stor press när de kommer till ett nytt land.⁴⁹ De kan bära med sig starka upplevelser som i kombination med alla nya intryck kan göra situationen extra svår i förskola och skola. Barnen och ungdomarna kan kanske drivas till uttryck som kan vara svåra att förstå både för lärare och övriga barn i klassrummet.⁵⁰

Mot bakgrund av rapporter från Skolverket och Skolinspektionen om att kommuner hanterar nyanländas skolgång så olika har Skolverket givit ut Allmänna råd inom området.⁵¹ Nyanlända får inte alltid den undervisning de har rätt till. Kommuner rekommenderas att se över regelverket så att det blir bättre utformat efter elevernas behov. Allmänna råden efterlyser tydligare och bättre riktlinjer, både på kommun- och skolnivå, bl.a. bör det tydliggöras vad som gäller i kommunen mellan elever, föräldrar, lärare, rektor och skolförvaltning.

Barn och ungas hemlöshet

Ungdomar som rymmer hemifrån eller kastas ut eller av någon annan anledning inte kan bo hemma är barn som riskerar att fara väldigt illa. Det finns en överhängande risk att de tvingas ut i kriminella miljöer eller missbruksmiljöer där de i brist på annat söker nattkvarter hos människor de egentligen inte vill vara hos.⁵² En sådan situation kan få allvarliga konsekvenser för den unges skolgång, hälsa, utveckling och liv i allmänhet. I en nationell kartläggning visar Rädda Barnen att risken för uppbrott hemifrån ökade avsevärt i familjer där det förekommer negativa relationer och i synnerhet psykiskt och fysiskt våld.⁵³

⁴⁹ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2006). Satsa på barnens vardagsmiljöer – mottagande och introduktion av flyktingbarn och ungdomar.

⁵⁰ Rädda Barnen (2004). Till en pedagog från en psykolog. Stockholm.

⁵¹ Skolverket (2008). Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.

⁵² Stockholms Stadsmission (2008). Unga i hemlöshet vuxna i maktlöshet – frivilligorganisationens möjligheter.

⁵³ Rädda Barnen (2008). Tillfälligt uppbrott. Om ungdomar som rymmer och kastas ut hemifrån.

Unga utanför

För de unga under 20 år som slutfört grundskolan men inte går i gymnasieskolan, har kommunen ett särskilt informationsansvar (29 kap. 9 § nya skollagen). Informationsansvaret innebär att kommunen ska ha kunskap om vilka ungdomarna är samt erbjuda åtgärder. Ungdomsstyrelsen refererar i *Ung i dag 2010 till Vägarna in. I Vägarna in* kartlades ett urval av kommuners arbete med informationsansvaret. Det visade sig bland annat vara svårt att få kontakt med de ungdomar som hamnat utanför. Ungdomsstyrelsen refererar också till Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolans arbete för att hindra att elever avbryter sina studier.⁵⁴

Skolinspektionen visar i ovan nämnda granskning hur de granskade skolorna saknar ett målmedvetet arbete för att få elever att avsluta sin gymnasieutbildning. Skolinspektionen lyfter också fram att personalen i skolan tenderar att skuldbelägga eleven för resultatet eller uteblivet engagemang. Skolinspektionen har också intervjuat elever som själva menar att det är undervisningens utformning som är avgörande för huruvida de ska fullfölja studierna eller inte. Skolinspektionen lyfter också fram att vissa elevgrupper tenderar att i mindre utsträckning fullfölja sin utbildning, exempelvis elever vars föräldrar har kortare utbildning.⁵⁵

4.2.5 Hur agerar förskola och skola efter upptäckt?

Kommunstudien har visat att förskolan har en viktig roll att spela i arbetet med att upptäcka barn med stödbehov eller i en problematisk situation. Förskolan har möjlighet till nära relationer till familjen och en närhet i arbetet kan skapa en helhetssyn på barnet. Samtidigt har Balldin i forskningsöversikt om förskolans arbete med utsatta barn visat hur en av flera utmaningar i förskolan är att forskningen inte är överens om vad för åtgärder som fungerar för utsatta barn i olika åldrar.⁵⁶ Samtidigt begränsas förskolans möjligheter till effektiva insatser, då utsatta barn har en ojämn fördelning i förskolan. Forskning visar att insatser fungerar mest effektivt då utsatta barn är under 10 procent av en barngrupp. Balldin refererar till Jespersen som menar att 50 procent av utsatta barn är

⁵⁴ Ungdomsstyrelsen(2010). Ung idag 2010.

⁵⁵ Skolinspektionen (2009). Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning Rapport 2009:1

⁵⁶ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Se bilaga 3.

koncentrerade till 20 procent av förskolorna. Det är centralt att i sammanhanget poängtera att Jespersens studie ägde rum i Danmark.⁵⁷

Elevhälsan

Tillgång till elevhälsans kompetenser beskrivs i lag (2 kap. 25 § nya skollagen). Genom nya skollagen introduceras också begreppet en samlad elevhälsa. Den samlade elevhälsan ska enligt nya skollagens bestämmelser tillhandahålla medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Lagen preciserar också vilka yrkeskategorier som det ska finnas tillgång till inom ramen för elevhälsan. När det gäller den specialpedagogiska kompetensen inom elevhälsan anges i nya skollagen att det ska finnas tillgång till personal inom denna kompetens. Vilken kompetens denna personal ska besitta framgår däremot inte lika klart.

Av den statistik utredningen fått ta del av under hand framgår att det finns stora skillnader i bemanning inom elevhälsan mellan olika kommuner och mellan kommunala och fristående huvudmän. Det är dock viktigt att påpeka att tjänsterna inom elevhälsan ofta är integrerade mellan olika verksamheter, vilket kan göra att det finns betydande mätproblem som gör statistiken svårtolkad. Bilden av att det finns stora skillnader i bemanningen bekräftas emellertid även i kommunstudien. Av de uppgifter som lämnades i denna framkom att skillnaderna var betydande både vad avsåg bemanning och hur elevhälsan var organiserad.

Av material som utredningen har fått ta del av under hand visar en kartläggning av elevhälsan på stora skillnader mellan olika skolors tillgång till elevhälsopersonal.⁵⁸

Anmälningsskyldighet till socialtjänsten

I kommunstudien har flera av de intervjuade beskrivit de anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) som de har gjort. De har också beskrivit hur flera anmälningar har behandlat samma barn eller elev. Den forskning som finns sedan tidigare har referats av Balldin och visat att anmälan till

⁵⁷ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Se bilaga 3.

⁵⁸ Utredningen har under hand fått ta del av en rapport om kvalitetsarbete inom elevhälsa från Socialstyrelsen som ännu inte är publicerad.

socialtjänsten i förskolan inte är tillräckligt frekvent.⁵⁹ I de fall förskolan inte anmäler till socialtjänsten, ansåg personalen i förskolan att förskolan kunde hantera situationen i den egna verksamheten.⁶⁰

I intervjuer har inte verksamheterna på central nivå heller följt upp de anmälningar som förskola och skola gör. I kommunstudien har flera av de intervjuade beskrivit hur förskolor och skolor saknar återkoppling på de anmälningar de har gjort. Barnskyddsutredningen behandlar problematik med bristande återkoppling och har lämnat förslag som innebär att socialtjänsten på begäran av den som är anmälningsskyldig kan få uppgift om huruvida utredning har inletts eller inte.⁶¹ Detta förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I flera intervjuer med förskollärare och lärare som arbetar i områden med sämre socioekonomiska förutsättningar har de beskrivit hur tolkningen av vilka barn som far illa eller riskerar att fara illa blir relativt. Barnen jämförs med varandra och begreppet ”fara illa” ges ett relativt innehåll.

Särskilt stöd

Enligt nya skollagen ska, om en elev uppfattas inte klara kunskapskraven som minst ska uppnås, fallet anmälas till rektor. Behovet av särskilt stöd ska även utredas, om eleven *uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation* (3 kap. 8 § nya skollagen)..

Nya skollagen innehåller följande bestämmelser om särskilt stöd:

6 § Bestämmelserna om särskilt stöd i 7–12 §§ gäller inte i förskolan, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

7 § Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom en elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning.

Utredning

8 § Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att

⁵⁹ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Se bilaga 3.

⁶⁰ Balldin, Jutta (2010). Utsatta barn i förskolan – utmaningar och möjligheter. Se bilaga 3.

⁶¹ Barnskyddsutredningen har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

Åtgärdsprogram

9 § Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 § eller i form av anpassad studiegång enligt 12 § får rektorn inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan. Om en utredning enligt 8 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.⁶²

Om eleven är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges det. För elever i behov av särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram vid behov upprättas.⁶³

I Skolinspektionens sammanfattande rapport över tillsyn och kvalitetsgranskning från 2009 riktar myndigheten kritik mot de brister som den funnit i skolans hantering av elever i behov av särskilt stöd. Skolan ska upprätta ett åtgärdsprogram för att tillsätta ett adekvat stöd. Skolinspektionen menar att de åtgärdsprogram som upprättats i tre av fem fall är bristfälliga eller obefintliga.⁶⁴ Skolinspektionen menar också att personal i arbetet med elever i behov av särskilt stöd använder standardlösningar som inte utgår från enskild elevs behov samt att det fokuseras på brister hos eleven i stället för i undervisningen.⁶⁵ Åtgärdsprogram saknas i flera fall enligt Skolinspektionen och i den mån de finns är antalet åtgärdsprogram som inte följs upp stort.⁶⁶

Möjligheterna att anpassa verksamheten för barn i behov av särskilt stöd i fritidshemmen beskrivs av Skolinspektionen som svåra. En kritisk punkt som lyfts är de varierande gruppstorlekar som uppgår till mellan 17 och 125 barn.⁶⁷

⁶² Nya skollagen (2010: 800)

⁶³ Nya skollagen (2010:800)

⁶⁴ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat

⁶⁵ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat

⁶⁶ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat

⁶⁷ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat

Skolverkets rapport Särskilt stöd i grundskolan är en kunskapsöversikt som beskriver studier om särskilda stödinsatser i grundskolan. I rapporten tas upp att det presenterats nya avhandlingar inom området specialpedagogik som lett till mer kunskap på området. Då de flesta är kvalitativa innebär det att resultaten i stor utsträckning saknar generaliserbarhet. I samma rapport presenteras ett antal paradoxer. Den första paradoxen behandlar att Skolverket erfar att elever som inte når målen ökar samtidigt upplever lärare att behov av stöd ökar vilket också bekräftas av en longitudinell jämförelse som visar på just det.

Den andra paradoxen visar att ju mer stöd som sätts in och ju tidigare detta sker desto sämre resultat. Paradoxen problematiseras vidare och det negativa sambandet tros hänga samman med att elever som getts särskilts stöd, har haft sämre förutsättningar än andra elever. Det kan i sin tur enligt Skolverket innebära att stödet haft goda effekter, men att det trots insatserna inte har räckt.

En tredje paradox visar på att användandet av åtgärdsprogram tenderar att *"snäva in förståelsen av elevers problematik, snarare än motsatsen."* Myndigheten menar att den formen av bedömningar leder till att en rad centrala faktorer utesluts och därigenom leder till *"fel sorts stöd."*⁶⁸

I resultatet av kommunstudien har motsägelser i beskrivning av hur arbetet med utredningens målgrupp framträtt, till exempel så menar flera av de intervjuade att de tar emot elever till sin verksamhet som borde ha varit föremål för en tidigare utredning, inom skolan eller med extern hjälp. Att behovet av utredning, inte har uppmärksammats tidigare har av mottagande pedagoger beskrivits som förvånande. Däremot har det inte i intervjuer kommit fram att personalen själv har upplevt att de inte har upptäckt eller låtit bli att utreda elevers behov av stöd.

Tidiga insatser

I en Stortingsmelding beskrivs bland annat skillnader mellan särskilt stöd som ges i Norge och Finland. Det särskilda stödet i skolan som ges i Norge ges utanför och i ordinarie klassrum, men i huvudsak i ordinarie skolor. Den statistik som refereras visar att det stöd som sätts in för sent vilket sågs som ett problem. I

⁶⁸ Skolverket (2008). Särskilt stöd i grundskolan En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.

samband med detta konstaterande görs en jämförelse med den finska skolan. I den norska skolan ges särskilt stöd som efter varje år ökar i omfattning. Elever får del av mest särskilt stöd i 8–10 årskursen. I den finländska skolan såg fördelning av särskilt stöd annorlunda ut, de största stödinsatserna gavs när barnet var 7 år, för att minska successivt för varje år och tillslut avstanna och plana ut mellan 11 och 13 års ålder.⁶⁹

4.2.6 Förskolan och skolan som arbetsmiljö

Enligt Skolverkets attitydundersökning visar mätningar att en majoritet av eleverna trivs mycket bra eller ganska bra med sitt skolarbete. Detta gäller elever i årskurs 4–6, årskurs 7–9 och gymnasieelever.

Vid en jämförelse mellan mätningar från 2000⁷⁰, 2003, 2006 och 2009 framgår att elever som uppger att de trivs mycket bra eller ganska bra i skolan successivt har ökat, så även i mätningen från 2009. Detta gäller inte för elever i årskurs 7–9, där elever som trivs mycket bra eller ganska bra i skolan minskade år 2003, för att i mätningen 2006 återigen öka.⁷¹ Det finns också många barn och elever som inte upplever att de trivs bra med sitt skolarbete, eller i skolan som miljö.

Arbetsmiljöverket är ansvarig för tillsyn av att arbetsmiljölagstiftningen följs i grundskolan och gymnasieskolan. Frågor om arbetsmiljö har i utredningens arbetet framför allt redovisats av elevorganisationerna som central för eleverna. I nya skollagen 5 kap. 3 § föreskrivs att:

utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

Kränkande behandling

Skolverket rapport *Diskriminerad, trakasserad, kränkt?* är resultatet av 156 gruppintervjuer med sammanlagt 529 barn. Studien visar bland annat att trakasserier och kränkningar till störst del förekommer efter lektionstid. I de flesta fall sker trakasserier och

⁶⁹ Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007). ... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring.

⁷⁰ Mätning och jämförelse från år 2000 omfattar inte år 4–6.

⁷¹ Skolverket (2010). Attityder till skolan år 2009

kränkningar mellan barn och/eller elever. I ett fåtal fall har de intervjuade berättat om lärare som kränker elever. Skolverket visar också att bakomliggande faktorer sällan är en ensam företeelse. De kan i stället förstås som komplexa maktrelationer med hänsyn till rådande normer. I rapporten beskrivs hur diskriminering, trakasserier och kränkande behandling har koppling till de normer som finns i verksamheten. Skolverket gör bedömningen att personal i verksamheterna skulle behöva tid för att diskutera och reflektera över värdegrundsfrågor samt skulle behöva göras medvetna om de normer som de själva bär på och därigenom reproducerar.⁷²

Barn och elevombudet (BEO) bevakar de delar av skollagen som behandlar kränkande behandling. Enligt BEO har 9 av 10 granskade skolor brister i planer mot kränkande behandling. År 2009 fick BEO in cirka 600 anmälningar om upplevd kränkande behandling. I de anmälda fallen anser anmälaren att det inte har gjorts tillräckligt för att hindra den kränkande behandlingen. BEO lyfter också fram att många kränkningar inte kommer till BEO:s kännedom. I 199 av fallen riktade BEO kritik mot skolans agerande.

De flesta anmälningar, 528 stycken behandlade grundskolan, 36 anmälningar avsåg gymnasieskolan och 20 avsåg förskolan.⁷³

Flera elever känner sig exempelvis rädda i skolan en gång i månaden och flera av dem känner sig också rädda varje skoldag enligt Skolverkets attitydundersökning. Flera uppger också att någon gör dem illa en gång i månaden upp till varje dag.⁷⁴

IT

Medierådets rapporter om barn och ungas användning av medier kan förstås som att Internetanvändningen generellt ökar och att yngre barn tar del av Internet tidigt.⁷⁵

Svårigheterna med Internetanvändning genom exempelvis kränkningar, hot och övergrepp som sker ”över nätet” behandlas bland annat i BRIS rapport *Barnen, BRIS och it 2009*.

Användning av Internet och mobiltelefoni kan förstås i samband med skolans arbetsmiljö då Internet och mobiltelefoner som medel inte känner de gränser som klassrummet och skolan har. Det

⁷² Skolverket (2009). Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier. Rapport 326. 2009

⁷³ Skolinspektionen (2010). Rapport. Anmälningsärenden gällande kränkande behandling

⁷⁴ Skolverket (2010). Skolverkets lägesbedömning 2010. Del 2. Bedömningar och slutsatser.

⁷⁵ Medierådet (2010). Småungar & Medier och Ungar & Medier.

är möjligt att de kränkningar som barn och elever upplever i skolan utökas till att även omfatta fritiden exempelvis genom användning av mobiltelefon och dator. Skolans och förskolans uppdrag att se och tolka tecknen, blir därför särskilt viktigt.

5 Hur samverkar förskola och skola med andra aktörer?

Samverkan är en fråga som stått på dagordningen under många decennier för verksamheter som arbetar med barn och ungdomar. Redan 1959 rekommenderade Kungl. Maj:t i ett cirkulär att särskilda samverkansorgan skulle bildas i kommunerna för att uppnå ett regelbundet samarbete.¹ Tolv år senare, år 1971, gav Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Skolöverstyrelsen ut gemensamma råd och anvisningar om ett intensifierat samarbete mellan socialtjänst, polis och skola.²

Under dessa år har god samverkan hunnit utvecklas inom en rad områden. Två exempel är familjecentraler och barnahus, vilka beskrivs i avsnitt 5.6. Många andra samverkansmodeller har prövats genom åren, men oftast i tillfällig projektform. Uppföljningar visar att till och med samverkansprojekt som ansetts framgångsrika inte har påverkat den ordinarie verksamheten i långsiktig riktning. Vidare har de överlevt endast en begränsad tid.³ En återkommande fråga som ställts har varit hur stabilare strukturer för samverkan ska kunna byggas upp.

År 2003 röstade Sveriges riksdag igenom förslagen i propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*⁴ Bland annat skärptes lagstiftningen om skyldigheten att samverka när barn och unga far illa eller riskerar att fara illa.⁵ Samtidigt fick Socialstyrelsen

¹ Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan – barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm. (reviderad upplaga), s. 3.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Prop. 2002/03:53, som bygger på betänkande *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda* (SOU 2001:72).

⁵ Den 1 juli 2003 infördes skyldigheten att samverka för skola och hälso- och sjukvård. Polisen och socialtjänsten hade sedan tidigare bestämmelser om samverkan. samverkansskyldigheten lagstiftades även för enskilt bedriven sjukvård, förskola, skola och skolbarnsomsorg. Det infördes även hänvisningar till anmälningsskyldigheten och uppgiftsskyldigheten i de lagar som reglerar verksamheter som regelbundet kommer i kontakt med barn.

i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan.⁶ Uppdraget skulle genomföras tillsammans med Rikspolisstyrelsen och dåvarande Myndigheten för skolutveckling. Det redovisades 2004 och publicerades i en reviderad upplaga år 2007.⁷

År 2006 gav regeringen i uppdrag till Myndigheten för skolutveckling att fördela medel om 100 miljoner kronor till pilotprojekt och lokalt utvecklingsarbete för att få till stånd en utökad samverkan mellan skola, polis, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri.⁸ En tredjedel av Sveriges kommuner fick bidrag inom ramen för den nationella satsningen. Uppdraget överfördes till Skolverket den 1 oktober 2008 och redovisades för regeringen i december 2009.⁹ Föreliggande utredning fick samma höst i sitt direktiv uppdraget att kartlägga hur verksamheterna på utbildningsområdet samverkar med andra aktörer.¹⁰

Övergripande om kapitel fem

Detta avsnitt baseras på och tar sin utgångspunkt i det regeringsuppdrag om samverkan som Skolverket avrapporterat samt allt övrigt material som upparbetades i den treåriga nationella satsningen till vilken professor Berth Danermark med sin forskargrupp vid Örebro universitet bidrog med en utvärdering av kommunernas lokala projekt.¹¹ Andra källor är det fördjupande forskningsuppdrag Berth Danermark genomfört på föreliggande utrednings uppdrag,¹² övrigt material som framkommit i utredningen samt Barnskyddsutredningens betänkande *Lag om stöd och*

⁶ Strategin skulle vara "ett policydokument och innehålla förslag till struktur för gemensamt arbete mellan huvudmän på olika samhällsnivåer och också behandla frågan om hur uppföljning av samverkan skall ske på längre sikt". Regeringsbeslut S2003/7118/ST.

⁷ Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan – barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm. (reviderad upplaga).

⁸ Regeringsuppdrag till Myndigheten för skolutveckling att fördela medel till samverkansprojekt inom grund- och gymnasieskolan, U2006/5879/S.

⁹ Redovisning av uppdrag givet till Myndigheten för skolutveckling om att fördela medel till samverkansprojekt inom grund- och gymnasieskolan. Dnr: 2008:03634.

¹⁰ I kommittédirektiven 2009:80 preciseras uppdraget på sid 11: "Kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården".

¹¹ Danermark B, Germundsson P & Englund U (2009). *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri*. Örebro: Örebro universitet. Hälsoakademin.

¹² Danermark B et al (2010). *Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Rapport till utredningen "Översyn av skolans arbete med utsatta barn"*. Örebro universitet. (Se bilaga).

skydd för barn och unga (LBU).¹³ Vidare grundar sig kapitlet på aktuella rapporter och studier från utredningar, universitet och myndigheter m.fl. aktörer vilka redovisas i noter i den löpande texten.

Utredningen har i sina direktiv fått uppdraget att utifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv belysa hur samverkan sker, vilket metodmässigt innebär att samverkan beskrivs med utgångspunkt i förskolans och skolans behov. Det betyder i sin tur att vissa samverkansparter blir mer viktiga både vad gäller volym och svårigheter.

Sammanfattningsvis innehåller utredningens uppdrag när det gäller samverkan tre beståndsdelar;

- Att kartlägga hur verksamheterna på utbildningsområdet samverkar med andra aktörer.
- Att analysera hinder och framgångsfaktorer.
- Att lämna förslag på åtgärder som underlättar framtida samverkan.

Det här kapitlet svarar på den första punkten och berör inledningsvis den andra punkten. I kapitel 6 besvaras den andra punkten dels under rubriken om samverkan och dels som en del av analysen inom andra problemområden. Motsvarande gäller i kapitel 7, genom att resultaten av utredningsarbetet inom samverkansområdet ligger till grund för flera förslag.

Vad innebär samverkansbegreppet?

En nationell strategi skulle göra samverkan mindre sårbar och personberoende, menade regeringen i sitt uppdrag, och underströk att samverkan behöver utvecklas både på individnivå och övergripande nivå.¹⁴ På individnivå (eller individuell nivå) ska arbetet utgå från huvudprincipen att den som berörs *samtycker* och är *delaktig* så långt det är möjligt, betonade strategin. På övergripande nivå, både nationellt och lokalt, beskrivs att samverkan är nödvändig för att de missförhållanden som vissa barn och unga lever under ska sättas in i ett samhälleligt sammanhang.¹⁵ Den ska ge de grundläggande förutsättningarna som behövs på övriga nivåer och

¹³ SOU 2009:68. *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*. Socialdepartementet.

¹⁴ Prop. 2002/03:53, s. 58 och 60.

¹⁵ Socialstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan – barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm, sid 22ff.

legitimera arbetet. Det betonas hur strategiskt viktig övergripande samverkan är för utvecklingen av arbetet med enskilda barn och ungdomar med målet att de inte ska bollas runt mellan olika myndigheter och "falla mellan stolarna" eller bli "Svarte Petter".¹⁶ Vidare understryker strategin att övergripande ledningssamverkan på det lokala planet behövs inom två områden, nämligen tidiga insatser i förhållande till riskgrupper och samverkan vid mer omfattande insatser. Gemensamt för all samverkan, såväl på individ- som övergripande nivå, är att den ska präglas av ett konsekvent barnperspektiv i motsats till ett verksamhetsperspektiv.¹⁷

Definitionen av *samverkan*, här i utredningen, följer den definition som anges i strategin, det vill säga "när någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra".¹⁸ Danermark pekar på att samverkan bör handla om (i) målinriktade handlingar, (ii) en avgränsad målgrupp samt (iii) ett definierat problem och ett klart uttalat syfte.¹⁹ Som en följd av dessa tre aspekter ställs tre grundläggande frågor i forskningsrapporten:

Vilka samverkar vi om?

Varför samverkar vi?

Vad gör vi när vi samverkar?

Samverkan är med andra ord inte alla handlingar som två eller flera parter gör tillsammans utan de målinriktade handlingar man genomför gemensamt utifrån sitt eget uppdrag. Det tidigare nämnda Modellområdesprojekten som drivs av SKL använder ordet synkronisering i stället för samverkan därför att projektet vill fånga en dimension som löper risk att försvinna i ordet samverkan, nämligen att parternas arbete kuggar i varandra, blir synkroniserade. Parterna söker en effektivisering så att dubbelarbete undviks.

Målgruppen barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa beskrivs i utredningens direktiv som en heterogen grupp:

¹⁶ Socialstyrelsen och Länsstyrelserna (2004) – Uttrycket finns bl.a. i tillsynsrapportens rubrik och syftar på samverkan mellan socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri. Ur *Strategi för samverkan* sid 24 och Bohman, G. & Westlund, P. (1995) – Namn på en lokal samverkansmodell. Ur *Strategi för samverkan*, s. 24.

¹⁷ Bohman och Westlund (1995), s. 16.

¹⁸ Ibid. s. 11.

¹⁹ Danermark B et al (2010). *Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Rapport till utredningen "Översyn av skolans arbete med utsatta barn"*. Örebro universitet. sid 7.

Det kan vara barn och unga med allvarliga skolsvårigheter eller som utsätts för mobbning, hot, våld eller andra övergrepp av jämnåriga. Det kan också vara barn och unga som utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, hedersrelaterat våld och förtryck, sexuella övergrepp, kränkningar eller fysisk eller psykisk försummelse. Det kan handla om barn och unga med ett socialt nedbrytande beteende som missbruk, kriminalitet eller annat självdestruktivt beteende. Vidare kan det handla om barn och unga som bevittnat våld av eller mot närstående vuxna och barn och unga som lever med skyddade personuppgifter.

Att göra en exakt analys av samverkan är svårt med denna breda beskrivning av målgruppen eftersom samverkan tar sig olika uttryck beroende på målgruppens sammansättning och de behov som de olika barnen uppvisar. I Skolverkets rapport till regeringen med anledning av regeringsuppdraget delades samverkan in i fyra områden i syfte att ge respektive part en tydlig roll i arbetet. Det skedde enligt premissen att var och en av de fyra samverkansparterna (skola, socialtjänst, polis, BUP) var mer synlig inom respektive område och att problematiken var kopplad till partens uppdrag samt ansvar att uppmärksamma tidiga signaler på utsatthet hos barn och unga. Dessa fyra problemområden definierades inledningsvis som stor skolfrånvaro, missbruk, kriminalitet och psykisk ohälsa medan de under arbetets gång döptes om till stor olovlig frånvaro, drogförebyggande arbete, brottsförebyggande arbete samt psykisk ohälsa. Motsvarande indelning saknas i föreliggande utrednings direktiv, men kommer i viss mån att användas i texterna nedan vid beskrivningen av respektive part som skolan samverkar med.

5.1 Redovisning av hur och när samverkan sker

Utredningens utbildningspolitiska utgångspunkt innebar att forskargruppen vid Örebro universitet fick uppdraget att kartlägga och analysera samverkan ur skolans perspektiv. Arbetet skulle resultera i en fördjupad kunskap inom följande områden:

- Hindrande och främjande faktorer i en samverkansprocess kring utsatta barn.
- Betydelsefulla faktorer för en långsiktig samverkan kring utsatta barn.
- Hur förmår skolan att hävda och upprätthålla sitt pedagogiska uppdrag i en samverkansprocess kring utsatta barn?

- Hur kan ett pedagogiskt perspektiv stärkas i en samverkansprocess kring utsatta barn?

Här ges en sammanfattning av resultaten som framkommit genom uppdraget till forskarna vid Örebro universitet. För en mer utförlig behandling av de olika frågeställningarna hänvisas till forskarrapporten.

Hindrande och främjande faktorer i en samverkansprocess kring utsatta barn

Hindrande faktorer är både strukturella och individuella. Viktiga exempel på hinder är brist på kunskap och tid. Pedagoger upplever förhållandevis ofta också (det bristande) stödet från skolledningen som ett hinder. Centralt är också andras synsätt, dvs. huvudaktörernas syn på varandra, vilket aktualiserar frågan om domänkonflikter. Med domänkonflikter menas i detta sammanhang att olika yrkeskategorier har olika synsätt och olika legitimitet.²⁰ Det kan riskera elevens och föräldrars möjlighet till delaktighet och inflytande i samverkansprocesser. Elevens, men framför allt föräldrarnas, förhållningssätt är också vanliga hinder.

Ett strukturellt hinder är att organisationen kring utsatta barn är starkt fragmentariserad. Stödet från samhället är specialiserat i olika kompetenser och uppsplittrat på olika aktörer. Antalet berörda aktörer är många, problematiken ofta svår och resurserna knappa.

Ett annat hinder är regelverket. Det handlar ofta om inskränkningar i handlingsmöjligheter, exempelvis genom sekretesslagstiftning. Det finns också en rad interna regelverk såsom beslutsmandat hos den enskilde aktören, vilket påverkar möjligheterna till samverkan.

Omfånget och graden av dessa hinder varierar mellan problemområde och komplexiteten av frågan. Svårigheterna och dess lösningar är avhängigt målgrupp och typ av problem, en fråga som belyses i text och graf nedan.

Främjande faktorer är delvis en spegelbild av de hindrande. Framst lyfter rapporten fram skolledningens centrala roll för en fungerande samverkansprocess. Rapporten pekar på att många skolledare inte tycks vara rustade för denna krävande uppgift

²⁰ Den här frågan fördjupas i forskningsrapporten. Den berörs även senare i det här kapitlet (avsnitt 5.4.2).

eftersom de saknar tillräcklig kunskap och erfarenhet. En slutsats som dras i forskarrapporten är att den statliga rektorsutbildningen bör ta upp samverkanskunskap i sitt utbildningsprogram.

Vilka är de betydelsefulla faktorerna för en långsiktig samverkan kring utsatta barn?

Långsiktig och strukturellt uppbyggd samverkan som är personoberoende behöver byggas såväl uppifrån och ned i organisationen som nerifrån och upp. Den politiska ledningens och förvaltningsledningens roll är central. Samverkan på ledningsnivå mellan respektive aktörer är en förutsättning för samverkan på lägre nivå i organisationen. Samtidigt krävs att de som samverkar operativt, i sitt dagliga arbete, dokumenterar och sprider sina erfarenheter uppåt i organisationen. För att detta skall komma till stånd måste dock hindren i form av exempelvis kunskap och tid undanröjas.

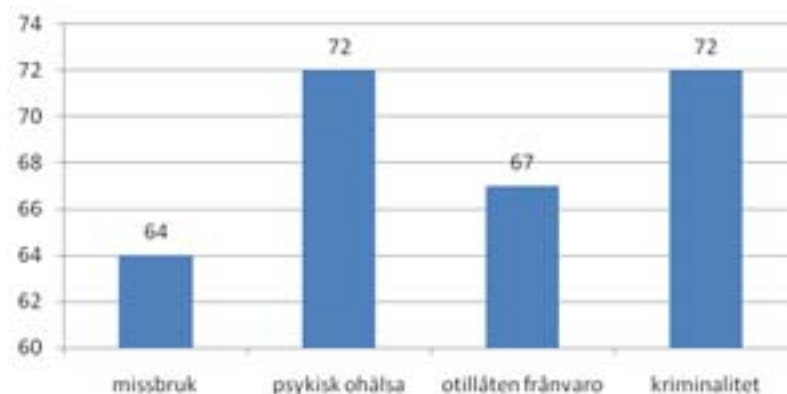
Hur förmår skolan hävda och upprätthålla sitt pedagogiska uppdrag i en samverkansprocess kring utsatta barn?

Forskning inom området är mycket eftersatt, menar Danermark, vilket får till följd att den generella kunskapen om denna centrala aspekt är mycket begränsad. Det här blir ett hinder för pedagogen och skolan i stort och de får svårigheter att hävda sitt pedagogiska uppdrag. Detta sammanhänger bl.a. med komplexiteten i problemen, och med ojämna maktförhållanden i förhållande till andra aktörer med andra uppdrag och mål för sin verksamhet.

I rapporten redovisas hur allvarligt pedagoger som arbetar i förskolan och skolan bedömer de fyra problemområdena stor skolfrånvaro, missbruk, kriminalitet och psykisk ohälsa. Utifrån deras framförda uppfattningar följer att psykisk ohälsa är nästan fem gånger vanligare att hantera i det pedagogiska arbetet än missbruk. De verksamma angav att psykisk ohälsa är det område som sammantaget innebär mest utmaningar ur ett pedagogiskt perspektiv. När det gäller problemtyngd får det samma problemtyngdsindex som kriminalitet därför att problemet bedöms som så frekvent och därigenom framstår som ett stort problem. Kriminalitet å sin sida är ett område som inte gäller särskilt många elever men däremot upplevs problematiken vara svår att hantera för den

enskilde pedagogen. Behovet av samverkan var störst i den fråga som skolan så att säga äger minst, kriminalitet, och det omvända förhållandet när det gäller otillåten frånvaro där skolan i större utsträckning äger såväl kompetens som redskap att arbeta med frågan.

Figur 1 Problemtyngd – index



Problemtyngd – index (Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Rapport till utredningen "Översyn av skolans arbete med utsatta barn". Örebro universitet)

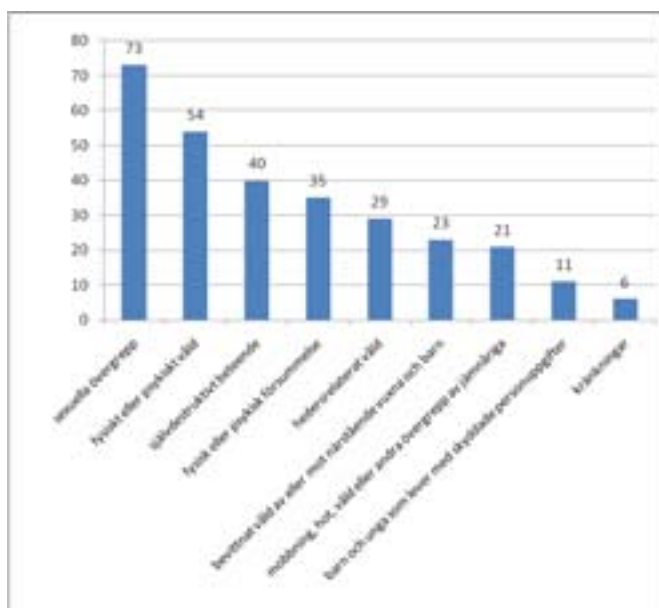
Möjligen kan man förstå dessa resultat, menar forskargruppen, mot bakgrund av att det inom elevhälsan finns en första instans i skolan med kompetens inom området psykisk ohälsa medan det inom området kriminalitet inte finns motsvarande kompetens. Även en annan hypotes framförs som orsak till att samverkan runt missbruk och kriminalitet är relativt ovanlig i materialet, närmare bestämt att respondenterna i deras undersökning främst varit förskole- och grundskolelärare. Den slutsatsen stämmer överens med resultaten från utredningens kommunstudie där frågor om missbruk tar förhållandevis stor plats på gymnasiet.

Den interna samverkan med elevhälsa, skolledning och andra kollegor upplevs av den enskilde pedagogen som ett större behov än extern samverkan. Generellt sett upplevs kurator och skolledning vara de viktigaste interna aktörerna för arbete med målgruppen. När det gäller de externa aktörerna upplevs familjen och socialtjänsten vara det.

Hur ser skolan på sitt behov av samverkan med externa aktörer kring olika typer av problem i den heterogena målgrupp som finns beskrivna i utredningens direktiv? Detta visas i figuren nedan. Sexuella övergrepp, våld och självdestruktivt beteende är områden

där det föreligger störst samverkansbehov. Minst behov av extern samverkan gäller områden som skolan traditionellt hanterar själv, t.ex. mobbing och kränkningar.

Figur 2 Behov av samverkan med extern part, % (n=94)



Behov av samverkan med extern part, % (n=94)

(Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv. Rapport till utredningen "Översyn av skolans arbete med utsatta barn". Örebro universitet)

De här resultaten aktualiserar frågorna som propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer* avsåg att lösa genom den förstärkta lagstiftningen om samverkan och uppdraget att ta fram en nationell strategi.

Hur kan ett pedagogiskt perspektiv stärkas i en samverkansprocess kring utsatta barn?

Forskargruppen menar att ett utjämnande av maktförhållandena mellan de inblandade aktörerna och professionerna, t.ex. i form av lagstiftning och tydligt klargörande av ansvarsfrågan skulle kunna vara till hjälp.

En grundläggande fråga är också att pedagogerna ges goda förutsättningar för att fullgöra sitt pedagogiska uppdrag i samverkan

med andra aktörer. För att detta skall komma till stånd fordras bl.a. att de nämnda hindren för samverkan undanröjs och att pedagogens roll i samverkan tydliggörs av skolledningen. Det är också skolledningens uppgift att kommunicera det här till andra aktörer.

En generell slutsats är att kunskap om samverkan kring utsatta barn och unga bör spridas på ett mycket tydligare sätt än vad som är fallet i dag, såväl inom skolans värld som bland andra involverade aktörer. Forskargruppen menar att samverkan som ett eget kunskapsområde behandlas styvmoderligt inom aktuella professionsutbildningar som lärar- och socionomutbildningarna.

Avslutningsvis

De iakttagelser som redovisas av Danermarks forskargrupp styrks också av resultaten i hela det material i övrigt som utredningen har haft tillgång till. Före beskrivningen nedan av hur samverkan ser ut samverkanspart för samverkanspart följer här några allmänna iakttagelser.

Sett från skolans perspektiv finns allmänna samverkanshinder med parterna vilka försvårar kontinuitet i samverkan. Som exempel kan nämnas att det ofta genomförs omorganisationer inom polisen och att socialtjänsten har hög omsättning på personal. Många rektorer, förskolechefer och pedagoger beskriver att de får tala med en ny person varje gång de ringer i samma ärende (om samma barn).

Det råder olika tidsperspektiv mellan parterna. Skolan är här och nu, personalen träffar eleven dagligen och stundligen. Skolans uppdrag är ständigt och avser alla elever från den dag de börjar till den dag de slutar. Andra parter gör tidsbegränsade insatser i angivna frågor för vissa barn och unga. Det här kan skapa frustration hos de pedagoger som står nära barnet eller ungdomen och följer hur hon eller han mår allt sämre och hur behovet av externt stöd ökar från externa parter som BUP eller socialtjänsten samtidigt som resurser tryter och väntetiderna är långa.

5.2 Skolan och polisen

Om en skola polisanmäler att ett brott har blivit begånget kan detta inte betraktas som samverkan enligt definitionen ovan eftersom skolan då kallar på polisen för att den ska genomföra sitt uppdrag på skolans arena. Däremot kan det initiera samverkan i syfte att förhindra att fler eller allvarigare brott sker.

Behov av samverkan mellan skola och polis uppstår i polisens brottsförebyggande arbete och vid vissa tillfällen vid utredning av brott. Skolan har ett värdegrundsuppdrag men inte ett brottspreventivt uppdrag. I forskning visas på samband mellan en god skolgång och minskad risk för att ett barn eller en ung person utvecklar ett normbrytande beteende,²¹ vilket innebär att en god skolgång i viss mening kan ge en brottspreventiv effekt. I övrigt kan skolan ha behov av den polisiära kompetensen i sitt arbete med värdegrundsuppdraget, samhällskunskap m.fl. områden vid temadagar, föräldramöten etc. lika väl som polisen har behov av skolan som arena vid brottsprevention inom ett bostadsområde.

5.2.1 Brottsförebyggande arbete

Brottsprevention eller brottsförebyggande arbete syftar till att minska benägenheten att begå brott eller minska antalet tillfällen att begå brott. Forskning visar att ju tidigare en person börjar använda droger eller begå brott desto större är risken för missbruk och brottslighet senare i livet.²² Att barn och unga med dessa problem uppmärksammas i tid anses därför viktigt.

Allmänt sett kan skola och polis samverka i ett brottsförebyggande arbete då polisen har prioriterat ett bostadsområde och där vänder sig till skolans elever i klassrummen och till föräldrar på föräldramöten, till fritidssektorn och till näringsidkare. I sådana fall utgör skolan en arena bland andra som polisen verkar på enligt sin brottsförebyggande strategi.

Det förekommer även riktade brottspreventiva samverkansinsatser med det gemensamma målet att fånga upp unga i riskzon. Ett exempel är så kallade bekymringssamtal som är ett metodiskt och strukturerat samtal där polisen arbetar nära skolan och

²¹ Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) & Statens Institutionsstyrelse (SIS) (2005) *Normbrytande beteende i barndomen*, Stockholm.

²² Ibid.

socialtjänsten enligt en norsk förebild.²³ Det innebär att unga som misstänks för brott kallas till polisen tillsammans med sina föräldrar. Tanken är att det ska handla om lindrigare brott som snatteri, skadegörelse eller ringa misshandel. Ungdomarna ska vara mellan 8 och 16 år och får inte ha en för allvarlig problematik. Bekymringssamtalen är frivilliga och där diskuteras vad som hänt och vilka konsekvenser det kan få. De tar också upp situationen på fritiden, i hemmet och i skolan i de fall där eleven skolkar. Syftet är att skapa reflektion hos ungdomarna och deras föräldrar och försöka bidra till att det kommer igång en förändringsprocess.

Hur rättsväsendet som helhet och samhället ska bemöta ungdomsbrottslighet och kriminella ungdomsgång har nyligen blivit genomlysta i en utredning och en departementskrivelse.²⁴ När det gäller allvarliga våldsbrott begångna i skolan har Brottsförebyggande rådet (Brå) gett ut rapporten *Grövre våld i skolan* där de på regeringens uppdrag, kartlagt förekomsten av grövre våld i skolorna och hur det kan förebyggas.²⁵ Med rapporten som grund har Skolverket gett ut ett stödmaterial riktat till skolor.²⁶ En central fråga som behandlas är lagstiftningen om skolans ansvar och befogenheter att ingripa vid hot om våld eller när våld inträffar. Där finns exempel på dels förebyggande insatser, dels krav på åtgärder när frågan är akut. Bland de förebyggande insatserna nämns goda och personliga relationer mellan elever och vuxna, hög vuxen närvaro, trygghet och arbetsro men också att åtgärder mot mobbning i skolan är avgörande för att kunna förebygga det grova våldet. Om inte lindrigt våld åtgärdas kan våldet komma att uppfattas som en normalitet.

5.2.2 Olika ledder vid brottsanmälan och brottsutredning

Skolan och polisen arbetar efter olika ledder när ett brott blivit begånget i skolan. Det är logiskt utifrån polisens perspektiv att inte alltid agera direkt efter att en anmälan har inkommit utan att följa sina fasta rutiner och avvakta en brottsutredning. Ett agerande i inledningsskedet kan i denna kontext försvåra utredningsarbetet.

²³ Skolverket (2009). *Kraften av samverkan*. Stockholm.

²⁴ Justitiedepartementet (2010). *Kriminella grupperingar - motverka rekrytering och underlätta avhopp*, SOU 2010:15. Stockholm.

Justitiedepartementet (2010). *Effektiva insatser mot ungdomsbrottslighet*, Ds 2010:9. Stockholm

²⁵ Brottsförebyggande rådet (2009). *Grövre våld i skolan*. Stockholm

²⁶ Skolverket (2009). *Grövre våld i skolan - vad man vet och vad man kan göra*. Stockholm.

Sett från skolans håll däremot måste skolan agera omedelbart enligt skollagstiftningen och utreda eventuella stödbehov samt sätta in eventuella insatser för att åtgärda det som skolan har möjlighet att åtgärda inom ramen för sitt uppdrag. Om skolan inte agerar riskerar den, och även huvudmannen, att få kritik av Skolinspektionen. Ur ett barnperspektiv (eller elevperspektiv) handlar det framför allt om att eleven inte får det stöd som hon/han är tillförsäkrad genom skolförfattningarna, i de fall då skolan brister i det här avseendet.

Dessa motstridiga intressen och mål kan leda till missförstånd och konflikter som förmodligen i första hand handlar om en kunskapsbrist om varandras uppdrag från båda parter. Polisen vet inte tillräckligt väl hur skolan arbetar och vice versa. Skolan känner inte till polisens rutiner. Polisen utreder brott. Skolan har skyldighet att ge stöd och ska inte ställa frågor om händelseförloppet kring den situation som har hänt, vilket är centralt i sammanhanget.

Från skolans håll finns en osäkerhet om olika myndigheters roll när det gäller brott mot barn såsom misshandel och sexuella övergrepp i hemmet. Man undrar om skolan har andra förpliktelser utöver att anmäla. I första hand är det socialtjänsten som har ansvaret för att utreda och tillgodose barnets behov av stöd och skydd. Vid en polisanmälan ska polisen fullfölja sin uppgift att utreda brottet. På de platser i landet där det finns barnahus kommer även andra aktörer in, som åklagare och olika delar av hälso- och sjukvården. Barnahus är en plats där barnet både ska kunna läkarundersökas, förhöras av polis och få stöd på ett och samma ställe. Målet är att genomföra bättre utredningar, skapa en effektivare rättsprocess och framför allt att ge ett bättre stöd och skydd för de utsatta barnen. I det här sammanhanget kan skolan bidra till stöd för barnet genom sitt agerande. Yngre barn som utsatts för brott riskerar att komma i kläm om det inte finns en bra kontakt mellan skolan och polisen. Ett exempel kan vara då en särskild företrädare har utsetts för barnet, enligt lagen om särskild företrädare för barn.²⁷ Om någon som känner barnet från förskolan, skolan eller fritidshemmet följer med till polisstationen eller barnahuset ökar chansen att barnet känner större trygghet.

²⁷ Lagen om särskild företrädare för barn (1999:997)

5.2.3 Kriminell verksamhet in i klassrummet

En god samverkan bygger enligt strategin på att varje parts uppdrag och ansvar tydliggörs och inte på att skillnaden mellan de professionellas uppdrag suddas ut. I pågående arbete kan frågor identifieras som inte självklart ingår i samverkansområdet men ändå har en beröring med det. De frågor som berörs i detta avsnitt tillhör den kategorin.

Hur vanligt är det att unga blir utsatta för gängkultur där vuxnas normer, regler och lagar spelar så liten roll att skolan saknar betydelse för ungdomarna i jämförelse med att följa gängets normer? Den här frågan har tagits upp av ett antal skolor i vår kommunstudie. Den har också diskuterats i media i samband med reportage om så kallad bötnings som är en form av utpressning eller rån. Det kan innebära att elev blir hotad, misshandlad och bränd med cigaretter av andra elever. Tillvägagångssättet är oftast att eleven blir konfronterad av en eller flera skolkamrater med någonting som personen påstås ha gjort, och blir sedan tvingad att böta, med pengar eller andra saker såsom mobiltelefoner för att slippa bli utsatt för våld.

En annan fråga i sammanhanget handlar om elever som ingår i kriminella ungdomsgäng där den kriminella affärsverksamheten (som t.ex. drogförsäljning) tar sig in i klassrummet. Den här företeelsen gäller såväl grundskolans senare del som gymnasiet. Rektor och lärare beskriver att en elev kan få ett SMS under lektionstid varpå han eller hon reser sig upp mitt under lektionen och lämnar klassrummet. Skolan känner sig maktlös och har ytterst få medel att sätta emot, både enligt skollagstiftningen för att hindra eleven att ge sig iväg och när det gäller arbetssätt och metoder för att motivera eleven att tycka att skolan är ett viktigare vägval än brottets bana.²⁸ Skolan kan få till svar att vägen in i kriminell aktivitet är mycket enklare än att leva ett lagligt liv i samhället, därför att man inte behöver någon CV och därför att man får tillräckligt med pengar för att man ska klara sig ”hyggligt”.

Skolan är den part som har huvudansvar under skoltid för att barn och unga inte utsätts för fara på grund av mobbning eller annan kränkande behandling. Lagstiftningen har successivt skärpts och i nya skollagen får barn och unga en starkare ställning inom området. En gränsdragningsfråga mellan skola och polis som

²⁸ I nya skollagen (2010:80) får skolan ett tydligare regelsystem på den här punkten: Kap 5, Trygghet och studiero och kap 6, Åtgärder mot kränkande behandling.

stundtals kommer upp är företeelser som i skolan benämns som mobbning och kränkande behandling medan de i samhället utanför skolan betraktas som allvarliga brott. Det gäller olaga hot, miss-handel, ofredande, övergrepp i rättssak och egenmäktigt för-farande. Frågan är främst aktuell i grundskolans senare årskurser och på gymnasiet. Skolans uppdrag att stötta elevens utveckling och socialisering på vägen in i vuxenvärlden måste givetvis genom-föras med hänsyn till elevens mognad och ålder. Det är dock relevant hur företeelser betecknas i förhållande till brottsbalkens rubricering, exempelvis förtal på Internet. Problemet med lagstift-ningens olika begrepp i förhållande till skolans anser vi faller utanför utredningens uppdrag, icke desto mindre är det en fråga värd att fundera på. Frågan accentuerar behovet av att skolan arbetar aktivt med värdegrundsuppdraget.

5.2.4 Skolan och rättsväsendet i övrigt

Enligt Brås statistik är omkring 30 000 ungdomar per år i ålders-gruppen 15–20 år föremål för domslut, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse.²⁹ Av dessa ungdomar frihetsberövas några av dem. Är ungdomarna 15–18 år blir det institutionsvård och är de 18–20 år blir det fängelse. Knappt 700 får fängelse och 100 får slutna ungdomsvård. Minst 1 550 får ungdomsvård inom social-tjänsten, förmodligen ett par tusen till.³⁰ Det är svårt att utläsa den exakta siffran ur statistiken eftersom ungdomsvård ingår som en del av andra påföljder i andra kolumner. I övrigt varierar påfölj-dera från samhällstjänst för ungdomar över 18 år till ungdoms-tjänst och böter för hela åldersspannet.

Oberoende av om Kriminalvårdsverket, Statens institutions-styrelse eller socialtjänsten har ansvar för verkställande av påföljden är det ur ett utbildningspolitiskt perspektiv viktigast att ung-domens rätt till utbildning blir säkerställd. En central fråga blir hur man ska agera så att den ordinarie skolgången inte får allt för stora avbrott och att den unge får samma förutsättningar att fullfölja sin skolgång som andra ungdomar. Den här frågan har kommit att bli

²⁹ Brottsförebyggande rådet www.bra.se Tabell 440. *Lagföringsbeslut efter påföljd och den lagförde personens ålder, år 2009*. Sveriges officiella statistik. Statistiken är indelad i två ålderskategorier, 15-17 år respektive 18-20 år.

³⁰ Det som tidigare hette "överlämnande till vård inom socialtjänsten" kallas nu för ungdomsvård. Det innefattar såväl öppna insatser (t.ex. kontaktperson eller samtalskontakt) som placering utanför det egna hemmet med stöd av socialtjänstlagen eller LVU, Lagen om vård av unga.

mer betydelsefull de senare åren i takt med att en allt mer enig forskning påvisar att utbildning är den enskilt viktigaste faktorn för framtida goda levnadsförhållanden, bland annat mot risken att hamna i brottslig verksamhet.³¹

TVå problem av mindre art har lyfts av skolor i kommunstudien i det här sammanhanget. Det ena är då ungdomstjänst och samhällstjänst krockar med skolans arbete. Även om detta ska utföras på kvällar och helger då eleven vanligtvis är ledig från skolan sker krockarna när skolan har utökad verksamhet såsom intensiva skolaktiviteter med utflykter och studieresor. Det andra problemet som skolor lyft är dilemmat mellan å ena sidan skolans skyldighet att erbjuda den unge utbildning mot å andra sidan skolans ansvar att i viss mening erbjuda skydd och trygghet för andra elever.³²

5.3 Skolan och socialtjänsten

Socialtjänsten är en viktig samverkanspart för skolan. Det gäller situationer när skolans ansvar för att tillgodose barns och ungas rätt till utbildning sammanfaller med socialtjänstens ansvar att utreda och bedöma barns och ungas behov av insatser, särskilt då det blir fråga om placeringar utanför det egna hemmet. Även andra delar av socialtjänstens arbete är viktiga för skolan, som anmälningsförfarandet, även om det inte kan betraktas som samverkan enligt betydelsen i definitionen ovan.

Ännu en omständighet gör socialtjänsten till en ytterst viktig samverkanspart för skolan. Den är det faktum att det uppstår en gemensam gränsyta mellan skola och socialtjänst då de möts i skolans uppdrag att samarbeta med hemmen och i socialtjänstens uppdrag att arbeta med familjerelaterade frågor, dvs. att tillsammans med hemmen tillgodose barns och ungas behov av stöd och skydd.³³

³¹ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*. Stockholm.. kap.7.

³² I den nya skollagen (2010:80) finns utrymme för skolan att skapa både arbetsro och trygghet kombinerat med rätten att nå målen.

³³ Socialtjänstlagen (2001:453), 5 kap. 1 §.

5.3.1 Skolans samarbete med hemmet – den gemensamma gränsytan med socialtjänsten

Skolförfattningarna utgår ifrån att skolan ska genomföra sitt uppdrag tillsammans med barnets eller elevens föräldrar.

Ur nya skollagen³⁴

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Ur nya läroplanen³⁵

Skolans och vårdnadshavarnas gemensamma ansvar för elevernas skolgång ska skapa de bästa möjliga förutsättningarna för barns och ungdomars utveckling och lärande.

Riktlinjer

Alla som arbetar i skolan ska

- samarbeta med elevernas vårdnadshavare så att man tillsammans kan utveckla skolans innehåll och verksamhet.

Läraren ska

- samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling, och
- hålla sig informerad om den enskilda elevens personliga situation och iaktta respekt för elevens integritet.

Enligt socialtjänstlagen har socialtjänsten ett ansvar att medverka till att utbildningsbehovet hos de placerade barnen och ungdomarna blir tillgodosett. Även ensamkommande flyktingbarn ingår i gruppen.

Ur socialtjänstlagen³⁶

Socialnämnden skall i fråga om de barn som avses i 6 § /medverka till att de får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden,

- verka för att de får lämplig utbildning,
- lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

Det finns starka samband mellan skolprestationer och hur det går senare i livet för placerade barn, vilket påvisas av Socialstyrelsen i deras senaste Sociala rapport³⁷ samt även av forskare vid Institutet

³⁴ Skollagen (2010:800), 1 kap 4 §.

³⁵ Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklass och fritidshemmet. 2.4 Skola och hem.

³⁶ Socialtjänstlagen (2001:453), 6 kap. 7 §.

³⁷ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010*, kap 7.

för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).³⁸ Kortfattat kan man säga att de som lyckas i skolan tenderar att klara sig bra, medan de som misslyckas har stora överrisker för framtida ogynnsamma utfall, såsom psykisk ohälsa, kriminalitet, missbruk, tonårsföräldraskap och försörjningssvårigheter.

Det kan även uppstå behov av samverkan mellan skolan och socialtjänsten de gånger då förskolans och skolans uppdrag att samarbeta med föräldrarna kompliceras av olika anledningar. Ibland kanske föräldrar inte orkar eller förmår bära upp det föräldraansvar som lagstiftaren förutsätter. Sett ur ett barnperspektiv uppstår det en omsorgssvikt. En riskfaktor i detta sammanhang är att barnets rätt till utbildning inte blir tillgodosedd. De praktiska konsekvenserna blir att skolan och hemmet inte förmår genomföra sitt gemensamma uppdrag för barnets skolgång enligt de premisser som skolförfattningarna bygger på. Samtidigt har de berörda barnen ett stort behov av skolans insatser.

Hur kan socialtjänsten och skolan verka tillsammans för att alla elevers rätt till utbildning säkerställs? Behöver gränsytan mellan skola och socialtjänst förtydligas och formaliseras ytterligare, och i så fall hur? Till dessa frågor återkommer utredningen i kapitel 6 och 7.

5.3.2 Socialtjänstens service, förebyggande och öppna insatser samt placeringar utanför hemmet

Beskrivningen av socialtjänstens arbete i det här kapitlet görs för att fullt ut förstå skolans och socialtjänstens olika uppdrag (samarbetsytor). Det är även väsentligt att känna till vissa begrepp som brukar användas inom preventionsforskning för att beskriva förebyggande arbete med syftet att unga människor inte ska drabbas av sociala problem eller psykisk ohälsa. Tidigare användes termerna primär-, sekundär- och tertiärprevention.³⁹ Dessa begrepp har nu i preventionsforskning m.fl. sammanhang ersatts av nivåerna *universell*, *selektiv* och *indikativ* prevention.⁴⁰ Universella insatser riktar sig till alla barn, selektiva insatser riktar sig till riskgrupper

³⁸ Sjögren & Svaleryd. Livets lotteri och vårt ansvar för de utsatta barnen, s. 123 i Utredningens delbetänkande SOU 2010:64. *Se de tidiga tecknen*, SOU 2010:64.

³⁹ Beskrivet av Socialtjänstkommittén, SOU 1994: 139.

⁴⁰ Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling (2007): *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, s. 34f.

och indikativa insatser riktar sig till barnet som har akut behov av extra stöd, vård eller behandling.

Följande beskrivning av socialtjänstens insatser följer i stort de tre nivåerna från service för alla, till förebyggande och öppna insatser för riskgrupper och enskilda barn över till placeringar utanför hemmet. I Barnskyddsutredningen beskrivs socialtjänstens öppna insatser i kapitel 12, varifrån huvuddelen av texten i föreliggande avsnitt är hämtad.⁴¹ Förslagen i Barnskyddsutredningen har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Service

Mot bakgrund av att många kommuner erbjuder allt fler sociala insatser i form av service, dvs. utan biståndsbeslut, fick Barnskyddskommittén i uppdrag att utreda om reglerna för öppenvårdsinsatser behöver ändras och i vilken utsträckning det ska vara möjligt att erbjuda sådana insatser utan föregående utredning och beslut.

I Barnskyddsutredningen betonas att socialtjänstens service är en del av det förebyggande arbetet kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Med service avses rådgivning och stöd till individer i form av allmänna erbjudanden, t.ex. föräldrarådgivning, föräldrastödsprogram eller gruppverksamhet för barn till missbrukare. Den här servicen är inte individanpassad utan lika för alla, dvs. följer ett givet program, och bygger på att individer själva söker upp verksamheten, även om det kan ske efter rekommendation.

Socialtjänsten bedriver ofta sitt förebyggande arbete inom ramen för generella verksamheter, som en familjecentral, en ungdomsmottagning, en skola etc. eller i nära samverkan med sådana basverksamheter. Socialtjänsten har en lång tradition av förebyggande arbete i ungdomsmiljöer, i samverkan med polis, skola och kommunernas fritidsverksamhet, även om skillnaderna är stora i landet.

I Barnskyddsutredningen beskrivs en kartläggning och en kunskapsöversikt om familjecentraler och tidigt stöd som Socialstyrelsen och dåvarande Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) genomförde år 2008, på regeringens uppdrag. Där framkom att det fanns 131 familjecentraler eller

⁴¹ SOU 2009:68. *Lagen om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*. Socialdepartementet.

familjecentralsliknande verksamheter. Kunskap om dessa är inriktad på processer och samverkan och hur personal och besökare upplever verksamheten. Resultatet i både den nationella och internationella kunskapsöversikten visade att familjecentralens öppna och tillgängliga verksamhet uppskattades av föräldrarna. Besökarna i verksamheten var i huvudsak socioekonomiskt starka föräldragrupper. Omkring 20 procent av verksamheterna använde sig av särskilda program för föräldrastöd. Rapporten avslutades med uppmaningen att definiera de behov som familjecentralen avser att tillgodose och att i högre grad utvärdera effekter av sin verksamhet.

Barnskyddsutredningen framhåller att även om service inte medför något krav på dokumentation och uppföljning på individnivå är det viktigt att det sker verksamhetsuppföljning och utvärdering men också att det utvecklas system för inhämtande av mängdstatistik på lokal och nationell nivå. Utredningen föreslog att det införs en särskild lagbestämmelse om att kommunen får erbjuda allmänna öppna insatser till barn, unga och deras föräldrar utan föregående behovsprövning.

Andra förebyggande insatser

Barnskyddsutredningen understryker att begreppet förebyggande insatser syftar på insatser i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling, men att det har en vidare betydelse än service. Det ingår även uppsökande arbete, informationsinsatser, åtgärder mot destruktiva gängbildningar och olämpliga barn- och ungdomsmiljöer samt annat s.k. områdesarbete, vilket i sin tur ofta bygger på att verksamheten själv söker upp, initierar och motiverar för insatser. Därmed föreslog Barnskyddsutredningen en bestämmelse i den av utredningen föreslagna lagen om skydd och stöd för barn och unga (LBU) som tydliggör socialnämndens ansvar att bedriva förebyggande arbete tillsammans med andra samhällsorgan och organisationer. Den är tänkt att komplettera nuvarande bestämmelse om socialnämndens ansvar för alkohol- och drogförebyggande arbete.

Det förs ett resonemang i utredningen om vikten av att socialtjänsten ges förutsättningar att utveckla sina unika uppgifter för de barn och unga som har allra störst behov. Det görs en jämförelse med Nationella psykiatrisamordningen som beskriver

att barn- och ungdomspsykiatrin är en specialistresurs och att basnivån måste förstärkas.⁴² På motsvarande sätt, menar Barnskyddsutredningen, att socialtjänsten i första hand är en specialistresurs. Därför anses det angeläget att i lagen tydliggöra att barn- och ungdomsvården har en viktig roll att fylla på den selektiva nivån med fokus på s.k. riskgrupper och -miljöer, för att förhindra att barn och unga far illa.

Öppna insatser

Begreppet öppna insatser används som ett samlande begrepp för alla insatser som ges till barn och unga som bor i det egna hemmet. Enligt officiell statistik och en kartläggning av Socialstyrelsen är kontaktfamilj, familjepedagogiska insatser i hemmet och stöd-samtal de vanligast förekommande öppenvårdsinsatserna. Drygt 28 400 barn och unga fick del av en eller flera öppenvårdsinsatser den 1 november 2009.⁴³ Ett problem som lyfts fram med den officiella statistiken är att den endast omfattar insatser som är beslutade.

Under de senaste decennierna har barn- och ungdomsvården överlag breddat sitt utbud av öppna insatser. Socialstyrelsens kartläggning visade att det pågår en utveckling som innebär att insatser i högre utsträckning än tidigare ges utan utredning och särskilt biståndsbeslut. Några kommuner har en gräns i form av tid eller antal tillfällen som man kan få stöd i en verksamhet, innan det görs en biståndsprövning. Detta motiverar de med behovet av att skilja mellan service (råd och stöd) och behandling, vilket de menar kräver ett beslut.

I sin nationella tillsyn av barn- och ungdomsvården har länsstyrelserna berört utvecklingen och ansett att den är både på gott och ont. Det är positivt att stöd och hjälp blir lättillgänglig, samtidigt som det finns en risk att barn inte får sina behov tillgodosedda, då valet av insats inte grundar sig på en allsidig utredning. Enligt länsstyrelserna består riskerna i att serviceinsatser inte

⁴² Nationell psykiatrisamordning var namnet på en offentlig utredning som arbetade under åren 2003–2006. Särskild utredare var Anders Milton. SOU 2006:100. *Ambition och ansvar – Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionsbinder.*

⁴³ Socialstyrelsen (2010). *Barn och unga – insatser år 2009. Sveriges officiella statistik.* Stockholm. Tabell 22. Öppenvårdsinsatser. Barn och unga med behovsprövat insats den 1 november 2009.

medför några krav på individuell planering, dokumentation och uppföljning.

Barnskyddsutredningen framhåller att barn och ungdomar som lever i särskilt utsatta situationer oftast inte nås av allmänna öppna insatser. Dessutom behöver dessa barn och ungdomar vanligtvis mer än vad generellt utformade insatser kan erbjuda. Utvecklandet av förebyggande insatser och service får, enligt utredningen, inte stå i motsättning till utvecklandet av mer individanpassade och kvalificerade insatser för barn, unga och familjer med de allra största behoven, eller ske på bekostnad av dessa.

Barnskyddsutredningen föreslog införandet av en generell bestämmelse i LBU, som omfattar beslutade öppna insatser mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna påtalat att skillnaderna i insatsutbud mellan olika kommuner är orimligt stora.⁴⁴

Placeringar utanför hemmet

Socialtjänsten ska utreda, bedöma, fatta beslut om lämplig insats och genomföra insatsen samt följa upp beslutet. Det som är avgörande för om socialtjänsten behöver erbjuda insatser eller ingripa med tvång är om barnets eller den unges behov kan tillgodoses av föräldrar och nätverk med stöd av samhällets basverksamheter i form av förskola, skola, skolbarnsomsorg samt hälso- och sjukvård. Det ställs stora krav på rättssäkerhet i denna myndighetsutövning.

Drygt 23 400 barn och unga fick heldygnsinsatser någon gång under år 2009.⁴⁵ Socialtjänstens heldygnsinsatser för barn och unga innebär att en placering utanför hemmet i ett familjehem eller på en institution.⁴⁶ Ur ett historiskt perspektiv anses dagens nivåer inte särskilt höga. På 1950-talet placerades i genomsnitt 28 000 barn och unga om året utanför hemmet.

Ett Hem för vård eller boende (HVB-hem) är antingen en öppen eller sluten institution för behandling.⁴⁷ Barn och unga placeras där på frivillig grund eller med stöd av lagen med särskilda

⁴⁴ Ibid. Kap 12.5.3.

⁴⁵ Socialstyrelsen (2010). *Barn och unga – insatser år 2009. Sveriges officiella statistik*. Stockholm. Tabell 20. Heldygnsinsatser. Barn och unga som någon gång under 2009 fick vård enligt SoL eller insats enligt LVU.

⁴⁶ Familjehem är det officiella namnet inom socialtjänsten och lagens benämning medan man inom forskningen skriver fosterhem (foster home).

⁴⁷ Socialtjänstlagen 2001:453, 6 kap 1§.

bestämmelser om vård av unga, LVU.⁴⁸ Det handlar ofta om att få ungdomar att bryta ett alkohol- eller narkotikamissbruk eller kriminalitet. Kommunens socialnämnd beslutar om placering enligt socialtjänstlagen eller LVU. Barns och ungas skolgång sker i den kommun där de har placerats om de befinner sig på en öppen institution.

Möjligheter att uppnå varaktiga förändringar för barnet i stöd- och behandlingsarbetet är enligt Barnskyddsutredningen små om det inte finns en viss grad av frivillighet från föräldrarnas sida. För att möjliggöra en ökad kontroll i situationer där föräldrarna inte vill medverka till insatser och stärka skyddet för den här gruppen barn föreslås bl.a. uppföljning oberoende av samtycke efter avslutad utredning och placering, ändrade regler för anmälningsförfarandet samt ökade möjligheter för barn att få öppna insatser utan vårdnadshavarens samtycke.

Barnombudsmannen har fått i uppdrag av regeringen att lyssna till vad barn och unga har att berätta om sina upplevelser, positiva såväl som negativa, av att vara placerad i familjehem och hem för vård eller boende (HVB).⁴⁹ I uppdraget ingår att identifiera vad som kan utvecklas vidare samt att pröva metoder för att få del av barns och ungas erfarenheter och synpunkter och delge uppgifterna till myndigheter, kommuner och landsting som input i deras arbete med att lyssna på barn i utsatta situationer.

De yttersta åtgärderna

Varje år tar särskilda ungdomshem emot cirka 1 000 ungdomar mellan 12 och 21 år med beteendestörningar och allvarliga sociala problem och 1 000 personer över 18 år med livshotande missbruk.⁵⁰ De särskilda ungdomshemmen drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Institutionerna arbetar med tvångsvård, utredning och behandling (paragraf 12-hem).

Det är förvaltningsrätten som fattar beslut om vård enligt LVU efter ansökan av socialnämnden. I akuta situationer kan

⁴⁸ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (1990:52). Placering på ett särskilt ungdomshem sker enligt 12 §. Andra LVU-placeringar kan göras på olika ställen såsom övriga HVB-hem, familjehem och det egna hemmet.

⁴⁹ Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 april 2011.

⁵⁰ År 2009 skrevs 814 pojkar och 400 flickor in vid SiS särskilda ungdomshem. Medelåldern var 16,7 år. Den genomsnittliga vårdtiden var knappt fem månader. Hälften av ungdomarna var inskrivna kortare tid än två månader.

socialnämndens ordförande besluta om ett omedelbart omhändertagande, men det måste bekräftas av förvaltningsrätten.⁵¹

Grunden för placering är att de barn och unga genom sitt beteende utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas. Den som är under 18 år kan även omhändertas på grund av brister i hemmiljön som innebär fara för den unges hälsa eller utveckling.

Särskilda ungdomshem har platser för unga mellan 15 och 17 år som begått allvarliga brott. Tingsrätten har dömt dem till en frihetsberövande påföljd i stället för fängelse.⁵² Strafftiden varierar mellan 14 dagar upp till fyra år.

Ungdomarna som kommer till de särskilda ungdomshemmen har vanligtvis en mycket problematisk förhistoria. Tidigare insatser och åtgärder från samhällets sida har inte lett till avsedda effekter med resultatet att det inte gått att bryta den destruktiva utveckling ungdomarna befunnit sig.

5.3.3 Anmälningsskyldigheten

Ett återkommande önskemål från skolans håll i kommunstudien är att socialtjänsten ska bygga ut sina öppenvårdsinsatser. Motiven är flera, bl.a. att det borde finnas en mellaninstans innan anmälan så man inte undergräver förtroendet till föräldrar. Det efterfrågas stödverksamhet så att barn och unga (men också deras familj) kan få växa sig ur en svår situation. En förvaltningschef sa ”Jag efterfrågar inte bara de tuffa bitarna utan mer lighta saker” och en rektor menade att steget mellan tvång och frivillighet är gigantiskt.

Det finns en rad svårigheter som hänger samman med skolpersonalens anmälningsskyldighet, framför allt har frågan om återkoppling uppkommit i hela utredningsarbetet och den berörs även i Barnskyddsutredningen.⁵³ Här ges några korta glimtar från förskolans och skolans perspektiv. Många förskolor och skolor skiljer mellan anmälan och ansökan. Hos socialtjänsten aktualiseras ett ärende både genom anmälan och ansökan. Det senare gör förskolan eller skolan tillsammans med föräldrarna. En förskollärare beskriver skillnaden på följande sätt:

⁵¹ Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (1990:52). § 6.

⁵² Lagen om verkställigheten av sluten ungdomsvård (1998:603).

⁵³ SOU 2009:68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Socialdepartementet.

När vi får en magkänsla att något inte stämmer går vi till chefen. För det mesta försöker vi börja med att göra åtgärder själva, som att tillrättalägga miljön så det blir lättare för barnet. Man prövar sig fram och utvärderar vad som fungerar för just det här barnet. Vi reflekterar tillsammans och provar många gånger innan vi tar hjälp utifrån. Men om det är ett anmälningssärende är det en annan sak.

Om föräldrarna själva har problem så pratar vi ihop oss i personalgruppen och korrelerar våra iakttagelser och pratar med chefen. Är det aktuellt gör vi en anmälan. Beroende på vilket typ av problem det handlar om kan man prata ihop sig med föräldern och stötta dom på annat sätt. Då blir det mer av gemensam ansökan än en anmälan. Vi sätter oss ner tillsammans med socialtjänsten och pratar. Och dom som flyttar iväg från vår kommun är nog dom som man kommer för nära.

Det bör dock betonas att formellt gör skolan en anmälan och föräldrar en ansökan, oaktat vad skolan väljer att benämna det som.

Flera menar att det är enklare att agera när barnen har synliga bevis som blåmärken och andra fysiska skador. Då finns rutiner för anmälan m.m. Däremot är de mer osäkra när de känner en allmän oro för att barnet far illa.

I forskarrapporten om förskolan som Jutta Balldin fick i uppdrag av utredningen att ta fram, beskrivs förskolans arbete kring tidig upptäckt och anmälan.⁵⁴ Det är vanligt att förskolor använder särskilda program eller strukturerade arbetssätt för att upptäcka tidiga tecken. Avsaknaden av generella metoder, systematisk dokumentation och uppföljning vad gäller utsatta barn relateras inom forskning till det faktum att förskolan, trots påtryckningar och skärpta stadgar angående anmälningsskyldighet, inte genomför anmälningar i tillräcklig utsträckning. Orsaker som förs fram är föreställningar eller fördomar, brist på kunskap, misstro gentemot andra sociala instanser, att förskolan anser sig kunna lösa problemet själv eller komplettera, och/eller etiska dilemman.

En enskild pedagog har sällan detaljkunskap om anmälningsskyldigheten eller om Socialstyrelsens allmänna råd respektive deras handbok i ämnet.⁵⁵ Den kunskapen besitter däremot chefer på förvaltningsnivå och ute i verksamheterna samt elevhälsan. Det här kan vara särskilt problematiskt för förskolans pedagoger eftersom de inte omfattas av elevhälsans resurser. Det är därför inte alltid känt

⁵⁴ Jutta Balldin (2010). *Utsatta barn i förskola – utmaningar och möjligheter. En kunskapsöversikt*. Malmö högskola. Barn, unga, samhälle. Publicerad som bilaga till detta betänkande.

⁵⁵ Socialstyrelsen (2003). *Allmänna råd om anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)*. SOSFS 2003:16 (S) och Socialstyrelsen (2004). *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn*. Stockholm.

att vissa akuta situationer kräver ett särskilt tillvägagångssätt. Det gäller framför allt vid misstanke om misshandel eller övergrepp i hemmet eller vid hedersrelaterat våld. Då bör föräldrarna *inte* informeras om att en anmälan görs. Allra först måste barnet eller ungdomen få ett omedelbart skydd.

När det gäller kunskap om förekomsten av anmälningar och vad de leder till finns olika uppgifter om detta. Det framgår av både svenska och utländska undersökningar att det finns ett stort gap mellan antalet barn som misstänks fara illa och det antal fall som anmäls.⁵⁶ I synnerhet gäller det förskolebarn där högst hälften av misstankarna anmäls. I Sverige saknas officiell statistik över antal anmälningar, hur många som leder till utredning och hur många som leder till beslut om insats. Enligt Barnskyddsutredningen finns det endast en känd brittisk studie som brett har undersökt hur många barn som far illa oberoende om de blivit föremål för social barnavård eller inte.⁵⁷ Bristen på systematisk kunskap kanske är en av flera förklaringar till att benägenheten att anmäla är låg i förskolor och skolor, då pedagogerna inte vet effekterna av sina handlingar.

Flera berättelser från personer ute i verksamheterna tyder på att socialtjänsten och skolan inte fullt ut har insikt i varandras uppdrag och att det lätt uppstår missförstånd. Huruvida följande beskrivning från en förskollärare grundar sig på ett sådant missförstånd har inte gått att utröna då endast pedagogens version funnits tillgänglig. Uttalandet speglar dock vilken villrådighet denne känner över att skicka hem ett barn med sin drogpåverkade förälder:

Vi hade en ensamstående förälder som var missbrukare. Vi anade när den här föräldern var påverkad. När ska vi skicka hem barnet och när ska vi inte skicka hem barnet? Då ringde jag några gånger till socialen och frågade. Vi tror att den här föräldern är påverkad, vad ska vi göra och vad gör ni? Vi fick aldrig veta vad de gjorde. Det här pågick i ett halvår. När jag ringde så sa de: Har du pratat med föräldern? Ska jag då konfrontera föräldern när den kommer och säga: Nu är du påverkad så då ringer jag till socialen! Nej, det gör man ju inte. Sen ringde jag socialtjänsten flera gånger, men upplevde inte att något hände. Efter jul, så ringer familjen och säger att barnet skulle ta semester. Så jag kontaktade socialen om de kände till det. Då sa dom: Ja, vi vet att barnet är på semester. Dom har ju sin sekretess, men vi har ju barnet hos oss!

⁵⁶ SOU 2009:68. *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*. Socialdepartementet, s. 256.

⁵⁷ Ibid.

Barnskyddsutredningen har behandlat denna problematik och lämnat ett förslag till en bestämmelse som innebär att socialtjänsten på begäran av den som är anmälningsskyldig kan få lämna uppgift (återkoppla) huruvida en utredning har inletts eller inte.

5.3.4 Socialtjänstens utredningsansvar möter skolans uppgiftsskyldighet och vardag

I nya skollagens (och även i 1985 års skollag) samverkansparagraf (29 kap. 13 §) kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa finns det en erinran om den anmälningsskyldighet och uppgiftsskyldighet som gäller för verksamheter enligt skollagstiftningen enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Hur väl skolan känner till och lever upp till uppgiftsskyldigheten är svårt att besvara då det inte finns någon uppföljning eller andra data om detta. Frågan är adekvat därför att skolor ibland ställer frågor till skolmyndigheterna om vilka uppgifter skolan egentligen har skyldighet att lämna ifrån sig.

Om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden vid en utredning ta de kontakter som behövs för bedömning av behovet av insatser.⁵⁸ Vad som ska betraktas som betydelsefulla uppgifter för socialtjänstens utredningar grundas på vad som är relevant i det enskilda ärendet. Skyldigheten gäller både muntliga och skriftliga uppgifter.

Enligt socialtjänstlagen ska det som framkommer vid en utredning dokumenteras och förvaras på ett betryggande sätt. Barn och unga har rätt att komma till tals och bli lyssnade till i hela processen. Socialtjänsten får i barnavårdutredningar tala med barn utan att föräldrarna samtycker till det. Uppgifter till en utredning bör hämtas in på ett strukturerat sätt och utifrån kunskap och beprövad erfarenhet. Ett sådant sätt kan vara att använda det handläggnings- och dokumentationssystem som utarbetats av Socialstyrelsen, vilket benämns Barns behov i centrum (BBIC).⁵⁹ Systemet används i dag av en stor andel av landets kommuner.

Syftet med BBIC, Barns behov i centrum, är att stärka barnets ställning i den sociala barnavården samt att göra även föräldrar mer

⁵⁸ Socialtjänstlagen (2001:453), 11 kap. 2 §.

⁵⁹ Socialstyrelsen ansvarar för innehållet i BBIC och för dess nationella kvalitetssäkring. För att arbeta med BBIC behövs kunskap och en licens som kommuner får genom ett avtal med Socialstyrelsen. BBIC har sina rötter i England men har anpassats till svenska förhållanden av Socialstyrelsen tillsammans med ett antal svenska kommuner.

delaktiga. Tanken är att de nationellt utvecklade dokumenten ska utgöra en garant för likvärdighet och rättssäkerhet för barn och unga som är föremål för socialtjänstens insatser.

Många av samverkansprojekten i Skolverkets nationella satsning har lyft fram BBIC som betydelsefull för arbetet med de gemensamma barnen. Verktøyet har bidragit till att förbättra kommunikationen mellan socialtjänst och skola samt till ett mer enhetligt språk dem emellan. Intressant är också att fokus flyttas från att tala om ”barnets problem” till att tala om ”barnets behov”. Andra positiva faktorer som lyfts fram är att de verksamma ser över sin egen organisation i högre grad samt att föräldrar bjuds in tidigare i processen och att detta generellt sett har påverkat samarbetet i positiv riktning.⁶⁰ De kritiska röster som höjts har handlat om att vokabulären främst kommer från socialt håll därför att den formuleras i socialtjänstens kontext. Det har inneburit att ett av projekten arbetat med anpassa BBIC till en skolkontext.

Tidsproblematik och överskådlighet

En problematik som påtalas av många skolor är de fall då ett barn utreds inom socialtjänsten och det drar ut på tiden. Frustrationen ökar hos de vuxna som befinner sig runt barnet i förskolan och skolan i takt med att barnet eller ungdomen mår allt sämre. De känner en maktlöshet av att hela tiden åse försämringen och samtidigt inte kunna påverka detta i någon riktning, eftersom deras pedagogiska kompetens inte är tillräckligt stöd för barnet. Skolan är här och nu och månader är långa perioder i ett barns liv.

En annan problematik utifrån socialtjänstens perspektiv är skolans organisatoriska struktur. Skolårets fasta indelning är en stor utmaning då barns och ungdomars utsatthet inte begränsar sig till skolans höst- och vårterminer. För socialtjänsten är skolan ofta det enda alternativet att tillgodose barns och ungdomars behov av en planerad dag och sysselsättning. De efterfrågar en skola som är flexibel och kan möta eleverna just när de behöver skolans stöd som mest. Om svaret blir ”Du kan inte börja skolan nu, du får komma tillbaka om tre veckor.” uppstår problem. Som en socialsekreterare uttryckte det ”Då kan det vara kört, för då har den unge redan gett sig ut på nya äventyr.”

⁶⁰ Skolverket (2010). *Erfarenhet av samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm.

Det är svårt att få ett helhetsgrepp över all dokumentation runt barnet och alla utredningar som olika aktörer genomför. Det är en fråga som tagits upp av många under utredningsarbetet. Frågan ställdes på sin spets, berättade en chef i kommunstudien, när en pappa blev kallad till ett möte med anledning av stödbehov för hans dotter. Han kom med en tjock pärm under armen som han dängde i bordet. ”Det här är min dotter”, sa han uppgivet. Där fanns alla utredningar och övrig dokumentation om hans dotter som olika aktörer hade genomfört utan att någon av dem hade tagit ansvar för helheten.

Sammanfattningsvis medför dagens utredningsförfarande att det uppstår problem som hänger samman med tidsaspekter och överskådlighet. En tidsaspekt handlar om att skolan ser behov av snabbt agerande från socialtjänsten men man upplever att ingenting händer. I det här fallet har skolan vanligtvis genomfört en pedagogisk kartläggning av elevens skolsituation. En annan tidsaspekt gäller skolårets tidsindelning och att den inte svarar upp mot socialtjänstens krav att barns och ungas akuta behov av sysselsättning behöver tillgodoses.

Ett ytterligare problem handlar om överskådlighet över alla utredningar och insatser som utmynnar från olika aktörer. Den frågan har i viss mening berörts i Barnskyddsutredningen och där läggs förslaget att socialnämnden i samband med placering ska utse en särskild namngiven socialsekreterare med ansvar att följa upp vårdplan och genomförandeplan samt ha kontakt med barnet under hela placeringen.⁶¹ Det finns även empiri från Skolverkets nationella samverkanssatsning där antalet samhällskontakter illustreras från barnets perspektiv samt att projekt har positiva erfarenheter av lösa problematiken med en koordinator-funktion, en person som fungerar som ”en dörr in” i samhällets system för samordnade insatser runt barnet och vid behov runt hela familjen.⁶²

5.3.5 Utbildning och drogrelaterade frågor

Missbruk av alkohol, narkotika och andra droger utgör en risk för barn och ungdomars fysiska och psykiska hälsa och utveckling. Vuxna kan på flera sätt i de olika sammanhang där barn och unga befinner sig motverka risker med missbruk och destruktivt

⁶¹ SOU 2009:68. *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*, s.483,.

⁶² Skolverket (2010). *Erfarenheter av samverkan*. Stockholm.

beteende. Något som ofta framhålls är vikten av att identifiera risk- och skyddsfaktorer. Genom att klarlägga sådana betydelsefulla faktorer kan det förebyggande arbetet inriktas mot att framför allt stärka skyddsfaktorer för barn och ungdomar. Skolans roll i detta är central av flera skäl, bland annat ger en fungerande skolgång och skolframgång i sig ett starkt skydd för att inte utveckla problembeteende. Att arbeta förebyggande och med tidiga insatser mot alkohol innebär att risken för missbruk av andra droger minskar. Detta då risk- och skyddsfaktorerna överlappar varandra samt att flera bakomliggande faktorer för kriminalitet och skolk är detsamma.⁶³

Det kom in förhållandevis få ansökningar inom området missbruk till Skolverkets nationella samverkanssatsning. Skälen är säkert flera. Kanske uppfattar skolor att drogförebyggande samverkan är en fråga för andra aktörer eftersom användandet av droger vanligen inte sker i skolan. Att dessa frågor emellertid kan påverka skolarbetet visar bland annat en undersökning av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) från 2005.⁶⁴ Där uppger mer än var tionde elev i gymnasiet andra årskurs att deras alkoholkonsumtion påverkat skolarbetet på ett negativt sätt.

Inom området alkohol, narkotika, dopning och tobak (ANDT) har det på nationell nivå tagits fram åtgärdsprogram med ett sektors- och ämnesövergripande perspektiv. Det sker inom ramen för ett ANDT-sekretariat inom regeringskansliet med ansvar för nationell samordning i frågorna, med målen:⁶⁵

- En minskning av alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.
- Ett narkotikafritt samhälle.
- En idrottsrörelse och ett samhälle fritt från dopning.
- Ett minskat tobaksbruk, framför allt bland ungdomar.

⁶³ Statens Folkhälsoinstitut (2008). *Slutrapport avseende regeringsuppdrag 2005–2007 om spridning av kunskap och metoder som stärker det alkohol- och drogförebyggande arbetet i skolan*, sid. 4, 6.

⁶⁴ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning CAN (2009). *Skolelevs drogvanor*. Stockholm. Tabell 71. Andelen elever som upplevt problem i samband med alkoholkonsumtion.

⁶⁵ *Fri från missbruk* – Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2009. S2009.001.

I kommunstudien framhåller gymnasiet pedagoger och elevhälsan vikten av att skolan får kännedom om när eleven går igenom ett missbruksprogram så att de kan ta fram sin fingertoppskänslighet. De vill undvika att eleven ska misslyckas med sitt arbete på grund av att skolan inte har insikt om vilken knepig livssituation eleven befinner sig i.

Samverkansparterna saknar kunskap om varandras verksamheter och då faller barn och unga mellan stolarna. Flera gymnasieskolor hävdar att de blir styvmoderlig behandlade när socialtjänst och BUP samverkar med skolan. Parterna har en föreställning om att de samverkar med hela skolan medan de i själva verket inte har någon kontakt med gymnasieskolan.

En speciell problematik inträder på gymnasiet när det kommer elever från andra kommuner och hemkommunen har betalat för en ”normalstudent” vilket inte innefattar insatser om eleven hamnar i akuta missbruksproblem. Det här har beskrivits ingående av större kommuner som tar emot elever från mindre kranskommuner, av de kommuner som bildar gymnasieförbund tillsammans med kranskommuner samt de gymnasieskolor som har riksintag med åtföljande inackorderingar. Följande citat från en rektor belyser frågan. Den angivna verksamheten är socialtjänstens plats för rådgivning och behandling. Den vänder sig till unga upp till 25 år med missbruks- eller beroendeproblematik.

Arbetet med hemkommunen är svårt. Om en elev använder droger kan vi ringa till ”verksamheten”⁶⁶ och de kommer samma dag och har ett samtal med eleven. De erbjuder att lämna urinprov, fortsätta samtala och ett helt batteri av åtgärder. Om eleven kommer från en liten kommun så ringer vi dit och där har man inte sådana rutiner utan prioriterar de yngre åldrarna. Det kan ta tre veckor innan de kommer med ett erbjudande och då kan eleven vara död. Hur ska man lösa det? Jo man skulle köpa en plats här på gymnasiet och även detta ska ingå, precis som med skolmat. Det skulle ingå i själva paketet. Egentligen är det sociala generellt, men när det inte fungerar så köper dom inget mer än för mainstream-eleven.

På den övergripande centrala nivån i kommunerna resonerar både förvaltningschefer och politiker om hur den här frågan ska kunna lösas. Här följer ett citat från en sådan intervju:

Drogförebyggande arbete och akuta situationer är svåra att hantera inom ett gymnasieförbund. Det går inte att släppa ungdomen vid 16 års ålder och tro att sådana frågor löser sig. Jag har hävdad att vi inte

⁶⁶ Begreppet verksamhet används i stället för namnet på avdelningen eller verksamheten.

har penetrerat de organisatoriska frågorna till förmån för de ekonomiska frågorna. Våra grannkommuner har ett annat sätt att organisera sig än vi och det är ett digert arbete att pussla ihop detta. Respektive kommun måste se över sitt eget ansvar. Idag ligger ansvaret på gymnasieförbundet som gör detta till en komplex fråga. Det handlar om hela stora valet av olika gymnasieskolor och ökade kostnader när de väljer andra kommuner. Men vi behöver se över detta mycket mer än tidigare och titta på helhetslösningar. Kort sagt, det finns ett glapp när det gäller den röda tråden och vi vill titta över helhetslösningar.

En annan infallsvinkel kommer från studie- och yrkesvägledare, SYV, som pekar på signaler att vara uppmärksamma på för den professionen:

En stor svårighet vi har att förhålla oss till är detta med drogerna som vi inte kommer åt. Eleverna utvecklar ett flyktbeteende, att bara fly iväg när något är jobbigt. Och systemet understödjer detta beteende. Man kan byta program hur enkelt som helst, det är bara att kontakta SYV så fixar det sig. En kritisk punkt är då skolan börjar upptäcka något och då väljer de bort och flyter omkring istället. Så upptäcker man inte deras problem förrän sent. En duktig SYV:are bör se detta. Tidsmässigt brukar det sammanfalla med när gymnasiet skruvar upp kraven, i årskurs 1 i november och på vårterminen.

5.3.6 Utbildningssituationen för placerade barn och unga

Lagstiftningen är tydlig, som tidigare nämnts, när det gäller socialtjänstens skyldighet att verka för att barn och unga som placeras utanför hemmet i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB) ska få en lämplig utbildning.⁶⁷ Det är dock inte socialtjänstens ansvar att tillgodose rätten till utbildning – den ligger hos skolan. Tillämpningen av lagstiftningen fungerar inte, visar granskningar genomförda av Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse m.fl. De sociala och pedagogiska insatserna synkroniseras inte i en samverkan mellan de två parterna. Socialnämnden utgår från att skolan genomför sin skyldighet och vice versa från andra hållet. Utbildningsnämnden utgår från att socialtjänsten har läget under kontroll. Bristerna hör samman med avsaknad av kontinuitet i skolgången både före, under och efter en placering. Följden blir att de barn och unga som redan

⁶⁷ Det finns en bestämmelse i socialtjänstlagen om att socialtjänsten inför en placering ska samråda med den nya kommunen (6 kap. 6 § 2 st.) inklusive skolan. Den infördes 1997 och finns att läsa om i prop. 1996/97: 124 sid. 115 samt författningskommentaren.

befinner sig i en utsatt situation även får svårigheter som hänger samman med skolgången. I värsta fall blir skolan en riskfaktor i stället för en skyddsfaktor.

I Socialstyrelsens Sociala rapport lyfts utbildning för placerade barn och ungdomar fram.⁶⁸ Rapporten refereras till i flera kapitel i utredningen och beskrivs mer utförligt i kapitel 3. I det här sammanhanget aktualiseras den sociala rapportens resultat som visar att placerade barn och unga har väsentlig lägre utbildningsnivå i vuxen ålder än andra jämnåriga oavsett längd på placeringen, ålder vid placeringen eller placeringsform. Flera av dem uppnår endast grundskolenivå och inte ens det. Det här gäller även när placerade barn och unga jämförs med barn till föräldrar med enbart grundskoleutbildning.

Skolinspektionen har i en rapport om undervisning på HVB-hem konstaterat att det föreligger stora brister i rutiner för hur elevens rätt till utbildning ska säkerställas.⁶⁹ Eleverna får inte undervisning i tillräcklig utsträckning, varken i alla ämnen eller i undervisningstid. Ofta saknas både beslut och utredningar till grund för anpassad studiegång. Om det finns beslut om särskild undervisning har de ofta fattats på bräcklig grund utan stöd i utredning av den enskilde individens förutsättningar och behov. Huvudmännen för barnens och ungdomarnas skolor är passiva när det gäller att säkerställa elevens utbildningsrätt och att följa upp elevens utveckling under placeringen.

Statens institutionsstyrelse sammanställer intervjuer som görs med ungdomarna när de skrivs in och ut vid särskilda ungdomshem, s.k. ADAD-intervjuer. Vid inskrivningen handlar frågorna om ungdomarnas situation, problem och behov av hjälp inom olika livsområden och vid utskrivningen blir det en uppföljning. Graden av specifika skolproblem som redovisas brukar vara ungefär samma mellan olika kartläggningsår. Drygt 20 procent av ungdomarna i åldern 12–15 år har avbrutit eller hoppat av sin skolgång trots att de är skolpliktiga och könsfördelningen är relativt jämn.⁷⁰ Motsvarande siffror för gymnasiet ligger högre.⁷¹ Enligt erfarna bedömare som lärare och behandlare på SiS-institutionerna deltar ungdomarna sällan i någon verksamhet eller något

⁶⁸ Socialstyrelsen (2010). *Social rapport*. Stockholm, kap. 7.

⁶⁹ Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB. Elever får inte den undervisning de har rätt till*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:2.

⁷⁰ Statens institutionsstyrelse (2009). *Allmän SiS-rapport 2009:7. Årsrapport ADAD 08. Ungdomar som skrivits in på särskilda ungdomshem under år 2008. Tabeller*. Tabell 6:A.1.

⁷¹ Ibid. Tabell 6:A.2.

projekt inom socialtjänsten eller liknande, utan de flyter omkring i ett samhälleligt ingenmansland.⁷² En stor andel av ungdomarna beskriver olika skolproblem såsom skoltrötthet (85%), misslyckats i skolan (55%), svårt att hänga med (52%), svårt att lära sig (41%) och struntat i läxor (79%).⁷³

I kommunstudien har olika episoder redovisats där det framgår en rad svårigheter för skolan att upprätthålla en god kvalitet för placerade barn och unga, vilket belyses genom citaten nedan. Först beskriver en skolsköterska hur det kan se ut inom elevhälsan och därefter återges tankar från en pedagog.

Dom får ju ingen likvärdig skolhälsovård. Vem ska fylla i alla medgivandepapper? Vi får t.ex. inte ge vaccin utan föräldrarnas medgivande och fosterföräldrarna är bara vårdnadshavare om barnen är över-skrivna. Och sen dom barn som finns på HVB-hem och får hemundervisning, ja dom är det riktigt svårt att nå därför dom försvinner bort från min verksamhet. Var finns journalerna? Ingenstans? Dom bara försvinner, men vart? Det finns inga journaler.

När ska vi samarbeta med fosterföräldrarna och när med dom biologiska? När det händer något akut går jag till ansvariga fosterföräldrar men om det är något som är studierelaterat så vill jag även ha med elevens biologiska föräldrar eftersom det kan behövas en lång studieplan. Det är också viktigt att ta reda på om de har gemensam vårdnad och om båda behöver kontaktas. Det kan vara knepigt när de bor 20–30 mil bort. Ibland får man inte veta att eleven är fosterhemsplacerad förrän något akut händer och då kan olika saker rullas upp.

Synkronisering av sociala och pedagogiska insatser

Skolinspektionen framhåller att vårdplanen som socialtjänsten upprättar vid varje placering bör kompletteras med ett dokument som avser elevens undervisning, vilket de benämner undervisningsplan. Den beteckningen finns inte i någon skolförfattning. Vanligtvis fattas nödvändiga dokument från utbildningssidan, visar Skolinspektionens rapport. Vårdplanen innehåller uppgifter om vilken vårdform som planeras och vilken inriktning vården ska ha. Det ska också finnas en genomförandeplan som beskriver hur vårdplanen ska konkretiseras. Av genomförandeplanen ska framgå vem som ansvarar för vad. Planen ska tas fram i samarbete med

⁷² Specialpedagogiska skolmyndigheten & Statens institutionsstyrelse (2009). *För alla elevers rätt till lärande och utveckling!* Stockholm, s. 113.

⁷³ Statens institutionsstyrelse (2009). *Allmän SiS-rapport 2009:7. Årsrapport ADAD 08. Ungdomar som skrivits in på särskilda ungdomshem under år 2008. Tabeller. Tabell 6:F.*

barn och unga och deras föräldrar och vårdgivaren. En ”undervisningsplan” är tänkt att utformas på motsvarande sätt.

När ett barn placeras utanför det egna hemmet är det inte alltid möjligt att förutsäga hur länge placeringen ska pågå, i synnerhet inte om det är fråga om en akut- eller utredningsplacering. Det finns hem med akutplats, utredningsplats eller en plats där barnet placeras under längre tid och ibland har hemmen en kombination av flera av dessa verksamheter. Därför är det inte ovanligt att barnet omplaceras, vilket kan innebära flera flyttningar med ständiga avbrott i skolgången men även under förskoletiden. Utgångspunkten är att det ska framgå av vårdplanen hur länge placeringen beräknas pågå. Ibland händer dock att insatsen görs i en akut-situation och att placeringen blir långvarig.

Skolinspektionen ställer sig frågan i vilket skede det kan vara skäligen att kräva att en elev erbjuds undervisning. Kan det vara omedelbart vid en akutplacering eller bör man avvakta tills man är säker på att eleven kommer att vara frånvarande från vanligt skolarbete en längre tid?

Det kan uppstå logistiska problem när barn och unga placeras utanför det egna hemmet om utgångspunkten är att alla dokument ska finnas på plats den stund barnet eller ungdomen behöver dem i sitt nya ”hem”.⁷⁴ Skolinspektionen menar att i de fall då nödvändiga underlag saknas bör det genomföras noggranna utredningar innan en ”undervisningsplan” upprättas. Vid de tillfällen då det handlar om en akut placering uppstår ett akut behov av utredningar runt elevens skolsituation. I sådana fall bör ”undervisningsplanen” komplettera placeringsbeslutet inom någon vecka, enligt Skolinspektionen.⁷⁵ Statens institutionsstyrelses bild och den bild som kommunstudien ger visar båda att det finns stora svårigheter att få information om elevens pedagogiska historia. Ofta saknas dokumentation. Det kan ta flera veckor för en hemskola att upprätta ett gediget pedagogiskt åtgärdsprogram beroende på vilka pedagogiska kartläggningar samt eventuella utredningar som behöver ligga till grund för åtgärderna i programmet. Skulle nödvändiga underlag saknas på hemskolan, är frågan vad det finns för möjligheter att i efterhand ställa

⁷⁴ ”Hem” syftar på familjehem, Hem för vård eller boende (HVB) eller särskilt ungdomshem vilket Statens institutionsstyrelse ansvarar för.

⁷⁵ Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB. Elever får inte den undervisning de har rätt till*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:2, s. 14.

erforderliga diagnoser och genomföra tester för den elev som har akutplacerats när eleven inte längre befinner sig där.

5.4 Skolan och hälso- och sjukvården

Vilka aktörer avses med förskolans och skolans samverkanspart inom hälso- och sjukvården? För förskolan handlar det om BVC medan det för grund- och gymnasieskolor i främst handlar om BUP men även om Ungdomsmottagningen. Samverkan mellan skola och primärvård förefaller inte vara särskilt vanlig. En skillnad mellan förskolan och skolan är att förskolor inte har någon egen elevhälsa där det ingår professioner med motsvarande kompetens som deras samverkanspartner.

Strikt samverkan mellan skolan och BUP enligt den angivna definitionen, att den ska avse målinriktade handlingar som utförs tillsammans i en avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte, förefaller inte varit särskilt förekommande. Flertalet frågor mellan parterna handlar om avgränsningsproblematik när det gäller ansvar och rollfördelning. En återkommande fråga är ”Vad åvilar respektive part, vem har huvudansvar och vilka har delansvar?” Mest frekventa områden där dessa avgränsningsfrågor ställs är vid utredning och vid behandling av barn och unga samt då det ska avgöras vem som ska betala för en identifierad insats som ett barn eller en ung person anses behöva.

Det här avsnittet som behandlar skolans samverkan med hälso- och sjukvården inom området barns och ungas psykiska hälsa är indelat i fyra underrubriker. De är i tur och ordning en kort tillbakablick på utredningar inom området, dagens kunskapsläge inom området, nationella aktörer inom området samt slutligen skolans arbete inom området i mötet med sjukvården.

5.4.1 Kunskapsläget inom området barns och ungas psykiska hälsa kopplat till skolan och samverkan

Det pågår en kunskapsutveckling i Sverige och internationellt kring olika aspekter som rör barns och ungas psykiska hälsa, vilken beskrivs i kapitel 3 Där finns även en genomgång av alla nationella aktörer inom området. I utredningar och studier skiljer man numera mellan psykisk ohälsa i allmänhet och psykisk sjukdom i

synnerhet. Psykisk ohälsa definieras som psykiska symtom vilka ger subjektivt lidande, men som inte är så uttalade att de överensstämmer med en psykiatrisk diagnos. Psykisk sjukdom däremot är psykiska symtom som är så uttalade att de leder till lidande och funktionsförlust och överensstämmer med uppsatta kriterier i gängse klassifikationssystem för en psykiatrisk diagnos.⁷⁶ Ungefär 100 000 barn och unga träffar Barn och ungdomspsykiatri (BUP) årligen och 15 procent har kontakt med BUP någon gång under sin uppväxt.⁷⁷

Inom den psykiatriska forskningen har man visat att det spelar roll vid vilken ålder en person blir psykiskt sjuk och om symtomen finns kvar under lång tid, tidigare insjuknande och längre varaktighet försämrar prognosen.⁷⁸ Tidigare insjuknande är dessutom förenat med mer komplex symtombild. Ju längre tid med symtom desto större risk för fortsatt sjukdom och för låg funktionalitet i vardagen. Psykiska störningar under uppväxten leder till ökad risk att drabbas av fortsatt psykisk sjuklighet i vuxen ålder och för tidig död. Barnpsykiater Mia Ramklint, tidigare medarbetare vid UPP-centrum, hävdar betydelsen av att utveckla metoder för upptäckt i de miljöer där barnen finns, men också vikten av att utveckla förebyggande metoder och metoder för åtgärd i barnens miljöer. En ökad metodmedvetenhet innebär samverkan mellan ansvariga parter i val av metoder, så att en insats bygger på en tidigare. Frågan om ökad metodmedvetenhet gäller alla samverkande parter, inte endast skola och BUP.

En kritik mot forskningsområdet kring samverkan har varit att det funnits för lite intresse av att visa om en förbättrad samverkan mätt med mätbara framgångsfaktorer, faktiskt har betydelse för resultat mätt i andra termer såsom utfall hos målgruppen eller bättre processer, som i sin tur har effekt på målgruppen. Inom några Modellområdesprojekt på SKL pågår ett arbete i syfte att öka den här kunskapen. Till projekten har forskning kopplats med ett uttalat effektfokus som är inriktat mot att undersöka om förbättrad samverkan påverkar resultatet av samhällets insatser för barn som har eller riskerar psykisk ohälsa. Syftet är att ta reda på om och i så fall hur det går att hantera mätbara mål. De undersöker processmått vilket förutsätter ett mätbart arbetssätt och de undersöker vidare om detta i sin tur skulle kunna leda till

⁷⁶ ICD-10 och DSM-IV.

⁷⁷ Sveriges Kommuner och Landsting, Modellområdesprojektets hemsida.

⁷⁸ Fergusson 2007, Weissman 1999, Sourander 2007. Från boken "In the long run" från APA.

resultatmått, dvs. resultera i en mätbar effekt för barnen med möjlighet till basmätning och slutmätning.

5.4.2 Skolans arbete med barns och ungas psykiska hälsa i mötet med sjukvården

Det framträder en entydig bild från professor Danermarks uppföljningsstudie och utredningens kommunstudie att skolpersonal känner sig ytterst ensamma med de elever som har allvarlig psykisk ohälsa. Samverkan mellan skola och sjukvård kring insatser som främjar barns och ungdomars psykiska hälsa varierar starkt från relativt mörka bilder till betydligt mer ljusa inslag. I det här avsnittet redovisas de mörkare inslagen medan motsatsen beskrivs i avsnitt 5.6.

När ska BUP ta vid och vad har skolan, skolhälsovården och elevhälsan för ansvar tycks ha varit en tvistefråga både i offentliga utredningar och ute i verksamheter i landet. I en kommun uttryckte sig den centrala elevhälsan så drastiskt som att det hade pågått ett trettioårigt krig mellan skolan och BUP när det gällde deras ömsesidiga ansvarsfördelning och att de fortfarande stod långt ifrån varandra.

Ett återkommande tema när skolor beskriver sitt arbete inom området psykisk hälsa är att de känner sig bakbundna när barnen och ungdomarna mår psykiskt dåligt därför att andra verksamheter avgränsar sina uppdrag. Det här förhållandet belyses i följande citat från först en person i centrala elevhälsan i en kommun och sedan från en pedagog i en annan kommun.

Nu när BUP definierar sitt uppdrag så snävt leder det till att många barn inte får det dom behöver. Den här frågan är verkligen het och det har den varit i flera år. Landstinget har haft ekonomiska åtstramningar för varje år. Vi i skolan har eleverna varje dag och vi ramlar in i andra sektorers beslut. Det faller tillbaka in i skolans system. Till exempel pratade jag idag med en skolpsykolog som hade ett barn med en väldigt svår separationsångest och det är en fråga för BUP. Då säger dom: "Det är inte vårt bord." Men vems bord är det då? För vi har inte kompetens att ta hand om sådan problematik.

Barnen ska gå i skolan och vi ska fixa det på något sätt. Alla andra kan säga "Det där gör inte vi. Men alla barn har faktiskt skolplikt så det ska ni klara av." Vi i skolan ska få det att funka med en elev som har den grövsta ADHD-problematik medan BUP och socialtjänsten stramar upp allt mer var de ska sätta sina gränser.

När det gäller samverkanshinder med sjukvården anges köerna till BUP mest frekvent och att det fattas ett mellanled – en mellanzon – mellan BUP:s specialistvård och skolans elevhälsa. Köfrågan tas upp av politiker, förvaltningschefer och rektorer lika ofta som av pedagoger och elevhälsan. Konsekvenserna i skolans vardag beskrivs i citatet nedan av en pedagog. Även landstingets organisatoriska uppbyggnad anges som ett besvärligt hinder, vilket åskådliggörs i det andra citatet av en förvaltningschef i södra Sverige.

Det blir som en tennismatch mellan oss och sjukvården och socialtjänsten. Och det blir luddigt. Det känns ofta att man skriker över gränser för när man vill ha snabb hjälp utifrån får man ingen. Då får man jobba vidare med det man kan för elevens skull. Ibland tar man vitrocken på sig och ibland lärarrooken. Det är en enorm process och det tar lång tid innan hjälpen kommer in.

Har ni läst revisionsrapporten från vårt landsting revisorer om läget och kommunernas förhållande till BUP? Min enda kommentar är att dom måste sluta att organisera om sig för det går aldrig att hitta någon som ska representera dom. Den som staplade den brädhögen har gjort det mycket svårt för oss tjänstemän. Det är en oreda av privata företrädare, olika offentliga vårdgivare osv.

I avsnitt 5.3.3 ovan beskrevs hur dagens utredningsförfarande medför en rad logistiska problem i skolans och socialtjänstens samverkan. De svårigheter som tornar upp sig mellan skolan och sjukvården vid utredningar handlar främst om gränsdragningsfrågor och rollfördelning. Begrepp som basutredning, utredning och pedagogisk kartläggning används om vartannat med olika innehåll. I skolförfattningarna används endast ordet utredning. Situationen förenklas inte av att det saknas föreskrifter eller riktlinjer med kvalitets- och kompetenskrav för hur en dyslexiutredning ska se ut. Det är inte heller fastställt i vilken mån skolan bör bidra till BUP:s neuropsykiatriska utredningar. Från många håll efterlyser man preciserade krav. Ibland står uppgift mot uppgift och det är svårt att utröna vad som stämmer eftersom det inte finns någon kommunal uppföljning eller annan dokumentation. Ett exempel är då skolor hävdar att de inte får ta del av utredningar från BUP trots att föräldrarna vill detta.

I nya skollagen står det ”Rektor ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds”.⁷⁹ Vid två tillfällen preciseras kraven på innehåll i en utredning, nämligen inför en elevs

⁷⁹ SFS 2010:800, 3 kap §§ 8 9. Motsvarande text finns i något modifierad form i senare paragrafer.

mottagande i särskolan eller i specialskolan.⁸⁰ Vid dessa tillfällen ska en utredning omfatta pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning.

När det gäller dyslexiutredningar och vem som har rätten att ställa en diagnos är situationen mer diffus. Det här finns varken reglerat i skollagen, annan skolförfattning eller i någon annan svensk författning. I praktiken innebär det, enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), att en person som har tillräcklig kunskap om funktionsnedsättningen samt erfarenhet av och kompetens i utredningsförfarande kan ställa diagnos.⁸¹ Den oklara situationen har resulterat i att intresseföreningar blivit aktiva inom området. Intresseföreningen Dyslexiförbundet FMLS föreslår att en utredning ska göras av ett resursteam eller av specialpedagog, logoped eller psykolog.⁸² Svenska Dyslexiföreningen tillhandahåller en modell för utredning av läs- och skrivsvårigheter, vilken både SPSM och Dyslexiförbundet FMLS hänvisar till.⁸³

Självklart får det oklara läget återverkningar ute i skolor och kommuner vilket påverkar det enskilda barnet eller ungdomen. I kommunstudien finns ett stort antal berättelser om detta, allt från årslånga väntetider för dyslexiutredningar på gymnasiet till att en elev i grundskolans årskurs 3 fick vänta ända till årskurs 7 innan utredningen blev klar därför att det saknades logoped i kommunen.

Det finns förväntningar från externa parter att skolan ska göra omfattande utredningar, s.k. basutredningar. En basutredning innehåller en specialpedagogisk utredning, en social utredning och en psykologisk utredning. Dessa utredningar kräver stora resurser med expertis som en enskild skola själv inte alltid besitter. Det förefaller vara svårt för utomstående att förstå att skolans grund för en utredning är att den ska stödja det egna systemet, skolans uppdrag att tillgodose elevens behov enligt skollag och läroplan. Kritik har riktats mot det faktum att basutredning används som standard för samtliga ansökningsförfaranden till BUP. Föräldrar som sökt till BUP, har skickats tillbaka till skolan med kravet att skolan först måste göra en basutredning.

Flera fall har beskrivits där ett barn eller en ungdom har uttryckt suicidtankar med självskadebeteende och skolan vid

⁸⁰ SFS 2010:8 00, 7 kap. §§ 5 och 6.

⁸¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, beskriver situationen i sin databas Frågor & Svar.

⁸² Se Dyslexiförbundet FMLS webbplats www.fmls.nu/

⁸³ Svenska Dyslexiföreningen, ett pdf-dokument: www.dyslexiforeningen.se/pdf/utredningsmodell%20090821.pdf

kontakt med BUP har fått till svar att de inte har uppdraget att ta hand om fallet innan skolan först gjort en basutredning. Elevhälsopersonal menar bestämt att sådana utredningar knappt är möjliga att utföra när barnet eller ungdomen är i en sådan kris-situation. Om inte BUP har uppdraget att ta hand om den här problematiken, vem har då det?

Många personer i kommunstudien har ställt frågan huruvida skolan har ett behandlande uppdrag eller inte och hur gränsdragningen till BUP bör se ut. Skolan har två stora huvuduppdrag, kunskapsuppdraget och värdegrundsuppdraget, som är ett demokratiskt uppdrag för att stödja barnets socialisering in i samhällets demokratiska värden. Elevhälsan har enligt skollagen i första hand ett hälsofrämjande uppdrag, inte ett behandlingsansvar. Trots att skolförfattningarna är tydliga på den punkten kan skolan i praktiken få sig tilldelad en behandlande roll från både BUP och socialtjänsten. De samverkansavtal som har slutits mellan kommuner och landsting har på sina håll upplevts negativt ur skolans perspektiv. En rektor uttrycker saken på följande sätt:

Vårt avtal med landstinget är ett dokument som har författats av sjukvården där skolan kommer på undantag. BUP kan utreda barnet och sen utse oss till att lösa det. De utreder men det finns ingen behandling på barnet. Vi stöter på barn som anses så sjuka att de inte kan utredas av BUP eller socialtjänsten men likaväl ska vi ta hand om dem. BUP kan bara säga till oss att detta barn är alldeles för svårt att utreda just nu.

5.5 Krock mellan parternas olika regelverk

Ett grundläggande strukturellt hinder för samverkan, enligt professor Danermarks forskning, är den mycket fragmentariserade organisationen kring utsatta barn, vilket är en bild som även framträder i vårt övriga utredningsarbete. Danermark beskriver att i takt med att stödbehovet runt barnen och familjen fragmentariseras tenderar samverkansbehovet att öka. Antalet berörda aktörer är många, problematiken är ofta komplicerad och resurserna knappa.

Insatser kopplade till olika åldrar

Det finns en rad interna regelverk och olika beslutsmandat hos de enskilda aktörerna som påverkar möjligheterna till samverkan. Ett exempel är att insatser kopplas till olika åldrar för respektive samverkanspart. Det här har påtalats av flera förvaltningschefer och rektorer för gymnasieskolor där eleven har rätt att studera fram till 21 år. De beskriver hur pågående insatser på BUP och socialtjänsten avbryts efter att eleven fyllt 18 därför att dessa verksamheter organiserar sig efter andra åldersintervaller, vilket får konsekvenser för elevens möjligheter att klara sin skolgång. När det inträffar befinner sig eleven många gånger i en känslig slutfas av ett behandlingsarbete för att klara av att bryta en negativ utveckling. Just då har ungdomen ett stort behov av kontinuerligt stöd från flera håll för att klara av de sista terminerna i skolan.

Åldersbegreppet inom socialtjänsten följer socialtjänstlagens definition av barn, dvs. en människa upp till 18 år. Det gäller även BUP.⁸⁴ Både socialtjänsten och psykiatrin utgår från en annan organisering för unga över 18. Att flyttas över till Vuxenpsykiatrin innebär oftast väntetider, inom socialtjänsten tar det också tid innan ärendet har beretts i annan ordning av en annan socialsekreterare.

Barnskyddsutredningen föreslår i samband med att samverkansbestämmelsen rekommenderas bli införd i LBU, att samverkan inte bara ska avse barn utan även unga. Med unga avses varje människa under 21 år.

Krav på dokumentation och utredningar

Kraven på dokumentation och utredningar kring ett barns stöd är omfattande i författningarna för skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. I vilken grad är det möjligt att fullt ut leva upp till dessa krav vid akuta situationer om insatserna ska vara synkroniserade? Frågan har berörts i avsnitt 5.3.4 när det gäller problem med överskådlighet och i avsnitt 5.3.6 i samband med att socialtjänsten behöver ingripa snabbt (akut placering) och då detta medföljs av ett krav på att det ska finnas befintliga dokument och utredningar om elevens pedagogiska historia. Följande dokument

⁸⁴ Socialtjänstlag (2001:453). 1 kap 2 §.

och utredningar behöver följa ett barn eller en ung person vid ett sådant tillfälle.

Från socialtjänsten: Vårdplan som också innehåller en genomförandeplan. Om barnet placeras i en annan kommun ska det även finnas en överenskommelse mellan huvudmännen i hemkommunen (placeringskommunen) och vistelsekommunen. Kontakt med migrationsmyndigheten och eventuella handlingar om det gäller nyanlända barn och unga. Särskilda förhållanden råder om barnet eller ungdomen lever under skyddade personuppgifter.

Från skolan: Individuell utvecklingsplan (IUP) en utredning med underlag som grund för bedömning av elevens stödbehov, ett åtgärdsprogram (ÅP), ett beslut om särskild undervisning om detta är aktuellt, ett beslut om anpassad studiegång i aktuella fall samt själva dokumentet med innehållet i den anpassade studiegången. Dessutom bör det finnas en notering om vilka hälsokontroller och hälsosamtal barnet har genomgått. Själva journalhandlingarna är sekretesskyddade och bör skötas mellan respektive skolhälsovård i hemskola och vistelseskola.

Från hälso- och sjukvården: Beroende på problematik och behov hos barnet gäller olika dokument. En utredning från BUP om det handlar om ett neuropsykiatriskt funktionshinder. Har barnet någon annan funktionsnedsättning bör kanske andra aktuella dokument finnas. Det bör finnas en habiliteringsplan från barn- och ungdomshabiliteringen om barnet har en utvecklingsstörning eller annat funktionshinder som ingår i deras personkrets. Om barnet eller ungdomen varit inlagt på en BUP-avdelning och går på eftervård på en BUP-mottagning för t.ex. depression, ätstörning eller självskadebeteende bör det finnas en notering om detta i de fall placering sker inom annat landsting så att behandlingen får slutföras. Själva journalhandlingarna är sekretesskyddade och bör skötas mellan respektive landsting.

Därutöver kan följande dokumentation vara aktuell: Beslut enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).⁸⁵ Dokumentation från placering på särskilt ungdomshem.

Dessutom är upprättandet av en Individuell plan huvudregel för personer med psykiska funktionshinder som kommun och

⁸⁵ Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), LSS.

landsting har gemensamt ansvar för.⁸⁶ Personer som omfattas av LSS har också rätt att begära en sådan.⁸⁷

En sammanställning av alla erforderliga dokument visar att det handlar om många handlingar. Flera frågetecken i sammanhanget handlar om rättsaspekter, likvärdighet och kvalitet. Finns alla dokument på plats som barnet eller ungdomen har rätt till och har det fattats formella beslut om dessa? Frågan är relevant eftersom flera av besluten kan överklagas i förvaltningsdomstol. En annan fråga berör kvaliteten i dokumenten, är insatser och åtgärder grundade på gedigna utredningar? Och sist, men inte minst, vem tar ansvar och bevakar det här?

Redan 2005 fick Socialstyrelsen och dåvarande Specialpedagogiska institutet (numera Specialpedagogiska Skolmyndigheten) i uppdrag av regeringen att analysera och ta fram förslag på effektivare samverkan och tydligare ansvarsfördelning när både kommun och landsting är involverade i ett samhällsstöd till barn och unga med funktionshinder. Uppdraget resulterade i en rapport där övergripande förslag och slutsatser presenteras i syfte att ge förutsättningar för bättre samverkan utifrån ett helhetsperspektiv på insatserna.⁸⁸

Specialpedagogiska Skolmyndigheten (SPSM) har tillsammans med Socialstyrelsens och Statens institutionsstyrelse (SiS) byggt vidare på den rapporten och erfarenheter från kommundialoger där man analyserat förutsättningarna för att samordna de individuella planer som ungdomar med funktionshinder kan ha.⁸⁹

I ett ytterligare projekt, det s.k. VIS-projektet har sedan en modell utarbetats av SPSM och SiS.⁹⁰ VIS-modellen är inriktad på samordning av insatserna när det gäller ungdomarnas skolgång under sin vistelse på särskilda ungdomshem. De anlägger ett *före-, under – och efterperspektiv* i syfte att förena socialtjänstens och

⁸⁶ Bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) och i socialtjänstlagen (2001:453, SOL) som trädde i kraft 1 januari 2010.

⁸⁷ Individuell plan enligt LSS är till för att samordna stödet. Få personer utnyttjar möjligheten att begära en individuell plan, beskrivs i en gemensam rapport från landets länsstyrelser. De konstaterar att det bland annat kan bero på bristande information och att det inte är en prioriterad fråga i kommunerna. Länsstyrelserna (2009): *Individuell plan enligt LSS – en rättighet för många men som utnyttjas av få*.

⁸⁸ Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2005). *Ta ansvar för samverkan! Helhetsperspektiv på samhällsstöd till barn och unga med funktionshinder*. En idéskrift. Stockholm.

⁸⁹ Socialstyrelsen, Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2007). *Gemensam planering på den enskildes villkor*. Stockholm.

⁹⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten & Statens institutionsstyrelse (2009). *För alla elevers rätt till lärande och utveckling*. Stockholm.

skolans planer, dvs. förberedelser innan placering kombinerat med samordning under och efter.

5.6 Tvärprofessionella team och gränsöverskridande arbete

Under senaste decenniet har det till stöd för barn och unga bildats en rad verksamheter med multikompetenta team över professionsgränser och sektorsgränser, vilka ibland kallas gränsöverskridande team. Några har funnits under en längre tid och är fasta verksamheter i en linjeorganisation. Oftast har olika huvudmän delat på resurserna med utgångspunkt i respektive parts eget uppdrag. Det finns också verksamheter där olika parter samlokaliserar sig tillsammans under ett tak kring ett gemensamt syfte.

Här redovisas ett antal exempel på sådana verksamheter. Inom den första gruppen nämns två verksamheter som riktar sig till alla barn (universell nivå). Nästa grupp av exempel är verksamheter som ger individuellt stöd till riskgrupper, dvs. barn och unga som antingen far illa eller riskerar att fara illa. Avslutningsvis beskrivs två exempel som inte låter sig kategoriseras på samma sätt, ett från en större kommun och ett från en mindre. Beskrivningarna är relativt korta och följer samma ordning: Målgrupp, problematik och syfte samt vilka professioner som ingår i teamet.

Verksamheter som riktar sig till alla

Familjecentraler riktar sig till barn 0–6 år tillsammans med deras föräldrar. Syftet är att främja en god start i barnets liv genom att olika yrkeskategorier arbetar gemensamt kring barnfamiljen med förebyggande och stödjande insatser. Vid behov bygger de en stödstruktur runt familjen, stöttar föräldrar och försöker fånga upp barnet så tidigt som möjligt. Förutom barnmorskor, sjuksköterskor, förskollärare och socialsekreterare kan det även finnas familjerådgivare, fritidsledare, psykologer och läkare. Verksamheter som samordnar sig är öppen förskola, mödrahälsovård, barnhälsovård och socialtjänst. Ibland benämns verksamheten även Familjecentrum eller Familjens hus.

Ungdomsmottagningar riktar sig till unga från 12–13 år upp till 20–25 års ålder. Målet är ”att främja fysisk och psykisk hälsa, stärka

ungdomar i identitetsutvecklingen så att de kan hantera sin sexualitet samt att förebygga oönskade graviditeter och sexuellt överförbara infektioner”. De har både individriktad verksamhet med mottagningar och utåtriktad med besök av skolklasser. Det finns även en webbsida för Ungdomsmottagningarna dit ungdomar kan vända sig med frågor som rör hur det är att vara ung. De yrkesgrupper som arbetar på mottagningarna är framför allt barnmorskor, läkare, kuratorer och psykologer. En del mottagningar har också sjuksköterskor, många gånger manliga, som har hand om så kallade killmottagningar.

Individuellt stöd till riskgrupper

Barnahus. När det finns misstanke att ett barn varit utsatt för allvarligt brott, som övergrepp eller misshandel, finns numera Barnahus. Syftet är att barnet inte ska behöva ha kontakter med polis, åklagare, rättsmedicin, socialtjänst och barnpsykiatri på olika platser utan istället bara behöva komma till ett ställe. Målet är att genomföra bättre utredningar, en effektivare rättsprocess och framför allt ge ett bättre stöd och skydd för det utsatta barnet. Samverkande myndigheter är Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen och Rättsmedicinalverket.

ALMA-team har byggts upp kring barn till föräldrar med psykisk sjukdom. Verksamheten har utvecklats i Malmö. De här barnen har tidigare varit relativt osynliga, trots sin svåra uppväxtmiljö och sårbarhet, då fokus främst har inriktats på stöd till de vuxna och deras problematik, ett förhållande som ALMA-teamen vill förändra. Delaktiga verksamheter är socialtjänsten, barn- och vuxenpsykiatri, mödra- och barnhälsovården samt förskolan och skolan.

VITS (Vardagsnära Insatser i Tydlig Samverkan) vänder sig till barn och unga som har svårigheter med koncentration och uppmärksamhet vilket kan antas ha en neuropsykiatrisk grund, till exempel ADHD eller annat. Verksamheten byggdes ursprungligen upp i Uppsala. Syftet med verksamheten är att barnets behov ska upptäckas så tidigt som möjligt, att det finns ett aktivt samarbete med föräldrarna och att vardagsnära insatser ska initieras för familj, förskola och skola. VITS-teamen består av samordnare, psykolog, specialpedagog, barnpsykiater, logoped, arbetsterapeut, sjukgymnast och socialsekreterare.

Skolnärvaroteam, Skolteam, Resursteam, ELIS-team, Rebus-team eller Mobila team vänder sig till barn och unga i grundskoleåldern. Teamen kopplas in när frånvaron blivit omfattande, eller då tidigare insatser på grundskolan inte fungerat. Oftast sker detta via den egna skolan, men det kan även vara BUP eller socialtjänsten som upptäckt frånvaroproblematik under en utredning och tar initiativ till samverkan kring lösningar och gemensamma insatser. I stödet kring eleven kan även aktörer kring barnets fritid bjudas in som idrottsföreningar, frivilligorganisationer eller kyrkan. Huvudmannaskapet varierar, antingen är teamet knutet till endera socialförvaltningen eller utbildningsförvaltningen, eller annars har de ett gemensamt ansvar. Ibland kan även landstinget ingå som part i det delade ansvaret. Professioner som ingår är specialpedagog, socionom, psykolog men också socialpedagog, familjeterapeut och fritidspedagog.

Navigator, Min Framtid, Ungdomstorget, Second Chance m.fl. riktar sig till ungdomar från 16 år och uppåt. Några av verksamheterna sträcker sig till 20 år och en av dem ända upp till 34 år. Det övergripande syftet är att utifrån Ungdomsstyrelsens kriterier stötta ungdomar ut i arbetslivet genom att skapa förutsättningar för ekonomiska, sociala och jämlika levnadsvillkor, men också att se till att inte någon hamnar i rundgång mellan olika system och myndigheter. Bakgrunden är propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd* och föregående utredning *Unga Utanför* som kartlade gruppen ungdomar i åldern 16–24-år vilka varken studerar, arbetar eller har någon annan känd sysselsättning.⁹¹ Riksdagen antog förslaget i propositionen om att införa en ändring i skollagen så att hemkommunen skulle åläggas en uttrycklig skyldighet att följa upp hur ungdomar mellan 16 och 20 år är sysselsatta.⁹² Det s.k. kommunala uppföljningsansvaret har förts över till nya skollagen och heter där det kommunala informationsansvaret.⁹³ Samverkande parter i dessa verksamheter är Utbildningsnämnd, Socialnämnd, Arbetsförmedling, Försäkringskassa, lokala näringslivet, föreningslivet och ibland även BUP. För det

⁹¹ Socialdepartementet. *Makt att bestämma – rätt till välfärd* Prop. 2004/05:2. *Unga utanför*. SOU 2003:92.

⁹² I propositionen konstaterades det även att personuppgifter måste samlas in och bearbetas för att kommunerna ska kunna fullfölja sitt ansvar. Det framhölls att hänsyn bör tas till den unges integritet eftersom syftet med lagstiftningen inte är att kontrollera utan att säkerställa att berörda erbjuds individuella åtgärder.

⁹³ SFS 2010:800. 29. kap, 9 §. Information om icke skolpliktiga elever.

mesta finns det en koordinatorperson som möter den unga personen enligt tanken ”en dörr in”.

Second Chance School var från början ett projekt som initierades av Europeiska Kommissionen för att bekämpa ungdomsarbetslöshet. Det vände sig till ungdomar i åldern 20–30 år som saknar betyg och kvalifikationer och därför riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden. I Norrköping har Second Chance School sedan starten 1999 bara omfattat 17–20-åringar, men senare har verksamheten breddats så att även långtidsarbetslösa 20–24-åringar får plats. Utökningen finansieras av Norrköpings samordningsförbund, där Norrköpings kommun, försäkringskassan, arbetsförmedlingen och landstinget ingår.

UNiK står för Unga Nya i Kommunen och riktar sig till nyanlända ungdomar i Umeå. Under ett antal veckor läser de svenska på förmiddagarna medan eftermiddagarna ägnas åt introduktion i det nya landet och kommunen med stöd av en coach som talar deras modersmål. Därefter förs de över till Sfi eller IVIK.⁹⁴

Exempel från stor kommun

Med målet att skapa goda förutsättningar för en optimal skolgång för familjehemsplacerade barn utvecklade Helsingborg sitt samverkansarbete med SkolFam, som står för skolsatsning inom familjehemsvården.⁹⁵ Med erfarenheter från uppföljning och utvärdering av SkolFam har samverkan fortsatt kring andra identifierade riskgrupper som flyktingbarn och barn i familjer med långvarigt ekonomisk bistånd.

Helsingborg deltar i SKL:s projekt Modellområden och kommunen planerar, på grundval av sina erfarenheter från ovan beskrivna samverkan, att bygga utbildningstjänster som följer grundtankarna i preventionsnivåerna. På den universella nivån befinner sig dagens reguljära utbildningstjänster (förskola, grundskola, sarskola, gymnasieskola, gymnasiesarskola). På den selektiva nivån vill de bygga anpassade utbildningstjänster och på den indikerade nivån komplexa utbildningstjänster. Tanken är att systemet ska vara stabilt och bygga in långsiktighet samtidigt som barnet

⁹⁴ IVIK är en förkortning för Introduktionsutbildning för nyanlända elever inom ramen för gymnasieskolans individuella program

⁹⁵ SkolFam lyfts fram i Socialstyrelsens *Social rapport 2010*, s. 260.

eller ungdomen flexibelt ska kunna röra sig mellan nivåerna beroende på det aktuella behovet av stöd.

Exempel från liten kommun

I ett antal kommuner samordnas socialförvaltningens insatser för barn och unga med utbildningsförvaltningens insatser för barn i behov av särskilt stöd. De bildar en egen verksamhet som arbetar på uppdrag av socialnämnden och utbildningsnämnden. Strömstad var bland de första kommunerna i landet som utvecklade ett sådant arbete. Målet för Resurscentrum i Strömstad är att kraftsamla i ett gemensamt stöd för barn och unga 0–20 år och deras familjer enligt grundtanken att verksamma, bildligt talat, ska slå en ring runt familjen och barnet i stället för tvärtom, att barn och familj ska skickas runt till olika institutioner. Verksamheten arbetar med individuella insatser riktade till barn och ungdomar, med stöd till föräldrar, med undervisning, med stöd till personal samt med verksamhetsutveckling. De utreder behov, planerar och genomför insatser som oftast bygger vidare på barnets nätverk vilket anses särskilt viktigt att ta vara på. Teamet består av socionomer, specialpedagoger, psykolog, skolsköterskor och skolläkare, personal från barn- och ungdomsteamet med flera.

5.7 Samhällsekonomiska analyser av tvärsektoriell samverkan

En fråga som ofta uppkommit i utredningsarbetet är att det ekonomiska styrmedlet ettårsbudgetar kan bli ett hinder för samverkan över sektorsgränser därför att de begränsar långsiktiga lösningar. Osäkerheten om det finns medel nästa budgetår för pågående insatser eller om de uteblir leder till avbrott i arbetet. Kontinuitet är en avgörande faktor, enligt forskning, för att nå goda resultat vid insatser för barn och unga i utsatta situationer.⁹⁶ I synnerhet efterlyser man en gemensam budget för samverkan kring barn och unga med stora sammansatta behov. Förslag har väckts om att parterna förenat ska avsätta medel i en gemensam social investeringsbudget eller en social investeringsfond.

⁹⁶ Sveriges kommunförbund (2003). *Barn i riskzon*. Stockholm.

Förebyggande arbete inom verksamhetsområdet kan ge långsiktiga samhällsekonomiska vinster när man anlägger ett tvärsektorielt perspektiv, visade Socialstyrelsen, Skolverket och Folkhälsoinstitutet redan år 2004 i sin gemensamma rapport *Tänk långsiktigt!* Den fick stort genomslag ute i landet och efterföljare i många projekt vilka beskrivs nedan. En fråga som aktualiserats är att det saknas gemensamma nyckeltal för att kunna följa upp och påvisa om ett förebyggande arbete har potential att ge långsiktiga samhällsekonomiska vinster och vilka ramfaktorer som bör gälla i förekommande fall.

Grundsynen att det lönar sig ekonomiskt att satsa på tidiga stödinsatser för barn och unga i olika svårigheter har framförts i flera sammanhang under årens lopp i s.k. cost-benefit beräkningar från bl.a. Brå. Rapporten *Tänk långsiktigt!* gav förutom argument för tidiga insatser även stöd med en samhällsekonomisk modell för beräkning av kostnader i arbetet med barns och ungas psykiska hälsa. Kortsiktiga kostnader för insatser ställs mot insatsernas effekter och de långsiktiga samhällsekonomiska vinster som dessa i sin tur ger upphov till. Som en direkt följd av rapporten inledde Allmänna Barnhuset ett nationellt projekt med målet att pröva och tillämpa modellen i fyra kommuner. Socialstyrelsen å sin sida startade projektet Agera långsikt som resulterade i en rapport hösten 2010. Skolverket kopplade en socioekonomisk analys till sitt nationella samverkansuppdrag och SKL tillämpar modellen för kostnadsberäkningar i sitt pågående projekt Modellområden. Det är svårt att ge en allsidig bild av genväret ute i kommunerna. För mer information om arbetet lokalt ute i landet hänvisas till de angivna noterna. Texten nedan följer ovanstående beskrivning av händelseförloppet sedan *Tänk långsiktigt!*-rapportens utgivning. Avslutningsvis presenteras två forskare vid Institutet för Arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Institutet för Näringslivsforskning. Med utgångspunkt från teorin om humankapital beskriver de behovet av att investera i barnets humankapital och att bygga upp det tidigt eftersom detta får stora konsekvenser längre fram i livet.

Allmänna barnhusets rapporter

Som en direkt följd av rapporten "Tänk långsiktigt" initierade Stiftelsen Allmänna Barnhuset ett forsknings- och utvecklingsprojekt till vilket de knöt forskarna Jan E. Persson och Ulrika Westrup, båda ekonomie doktorer.⁹⁷ Syftet var att dels utveckla kunskap kring vilka förändringar som krävs för att skapa hållbara samverkansformer mellan kommun och landsting, och dels att pröva nya modeller för styrning som stödjer ett gränsöverskridande arbetssätt. Det visade sig vara ovanligt att personal från olika enheter har gemensamma dialoger i budgetarbetet eller diskuterade tillsammans vad man kan göra för den gemensamma målgruppen. Dagens styrsystem bygger på principer som motverkar en helhetsyn i arbetet med barn och ungdomar.⁹⁸ Bland lärdomarna märks vikten av tvärgående dialoger i budgetprocessen. Det krävs nya beräkningsmallar för att gränsöverskridande dialoger ska finnas med i budgetarbetet och kopplas till ekonomiska termer. Dessutom bör belöningsystemen tas fram som inte bara har fokus på den egna enheten.

Persson & Westrup drar slutsatsen att förebyggande insatser nästan alltid lönar sig, därför att det vanligtvis blir dyrare att sätta in resurser i en senare fas. Ett exempel som nämns är en ungdomsmottagning i projektet. Ungdomsmottagningar mäter ofta sin framgång med antal besök. Det gällde även den här specifika ungdomsmottagningen, som under en tid hade brottats med problemet att antalet besök ökade kraftigt. Ekonomer från de olika förvaltningarna i kommunen bjöds in till ett möte. Det visade sig att man hade ansett sig tvingade att välja bort informationsinsatser ute i skolorna för att förebygga tonårsaborter därför att det saknades resurser. Ändå fanns det ett tydligt samband mellan information och antalet aborter. När kostnaderna sedan vägdes mot varandra blev det ganska uppenbart att information var ett förhållandevis billigt sätt att angripa problemet. Lösningen blev att socialtjänst, skola och ungdomsmottagningen delade på notan.

Två år senare gav Allmänna barnhuset återigen ut en rapport där fortsatta erfarenheter ute i landets kommuner beskrivs.⁹⁹ Där

⁹⁷ De fyra kommuner Gävle, Bollnäs, Burlöv och Helsingborg ingick i det s.k. ProG-projekt tillsammans med två landsting

⁹⁸ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2007). *Gränsöverskridande ledarskap och styrning - Förutsättningar för preventivt arbete med barn och ungdomar*. Stockholm.

⁹⁹ Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2009). *NU-inte senare! Om hur vi hjälper barn i tid och om klok samhällsekonomi*. Stockholm.

intervjuas bland annat ekonomichef Birthe Lindh från socialtjänsten i Helsingborg. I nedan citat ur den angivna rapporten reflekterar hon över problemet med att det ofta saknas utvärderingar av resultat och effekter av förebyggande arbete.¹⁰⁰

- Vi ska arbeta långsiktigt. Ekonomin är inte överordnad allt, i stället är det resultaten av det arbete vi gör som räknas. Det viktiga är att veta effekterna och likaså hur mycket det har kostat.

Birthe Lindhs dröm är att man ska se barn och ungdomar som investeringar för samhället. Att bygga hus och vägar är, självklart, investeringar medan stödet till barn och unga ses som kostnader, driftskostnader.

- Ettårsbudgetar är förödande eftersom barn kan behöva uppbackning under flera år för att klara skolan så att de senare får jobb och ett bra liv.

Hon gör en jämförelse. När en kommun påbörjat ett bygge fullföljer man det. Det är ytterst sällan man lämnar bygget ofärdigt. För behandlingsarbete, däremot, kan det fattas pengar i nästa budget. Samtidigt är det slöseri med resurser att inte fullfölja stödet till olika målgrupper. Då är man på ruta noll igen.

Socialstyrelsen rapport Olika villkor

Med utgångspunkten att det finns behov av en ökad helhetssyn kring barn och unga har Socialstyrelsen tagit fram en rapport om kommunal resursfördelning och dess relation till ofärd i målgruppen.¹⁰¹ Där konstateras att barns och ungas levnadsvillkor och kommunal resursfördelning behöver ses utifrån ett samhällsperspektiv där barn och unga står i fokus snarare än enskilda verksamheter.

Landets kommuner skiljer sig avsevärt åt när det gäller satsningarna på barn och unga, men också när det gäller hur stor andel unga som lever under problemfyllda förhållanden. I rapporten presenteras sju ofärdsindikatorer och sex riskindikatorer. En fråga som lyfts är hur väl samhället lyckas med målet att ge vård och omsorg på lika villkor så att alla barn ska ha samma möjlighet att få hjälp och stöd i förhållande till sina behov, oavsett kön, ålder, social status, födelseland, bostadsort och andra liknande faktorer.

Efter en genomgång av indikatorerna och olika faktorer som påverkar effektiviteten i kommunens verksamhet förs ett resonemang om svårigheter i analyserna och att det finns ett stort behov

¹⁰⁰ Ibid. s. 42.

¹⁰¹ Socialstyrelsen (2010). *Olika villkor*. Stockholm.

av utvecklingsarbete, både när det gäller vad som är bra indikatorer och tillgången på relevant statistik. Ett steg i den riktningen, enligt rapporten, är Socialstyrelsens arbete med att ta fram indikatorer inom öppna jämförelser för den sociala barn- och ungdomsvården. Målet är att förbättra även den officiella statistiken kring insatser för barn och unga.

Socioekonomisk analys av Skolverkets samverkansuppdrag

För att i något avseende kunna mäta effekterna av samverkansuppdraget beställde Skolverket en socioekonomisk analys av projektarbetet.¹⁰² Uppdraget genomfördes av nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog vilka medverkat i publikationen *Tänk långsiktigt*. Deras analyser och kalkyler innefattar räkneexempel på vad utanförskap kostar samhället och vad samverkansinsatser kan resultera i, ur ett ekonomiskt perspektiv.

De visar på att förebyggande insatser, om de är adekvata och effektiva, kan innebära en långsiktig ekonomisk investering. Hur stort belopp de långsiktiga besparingarna kan handla om är svårt att exakt beräkna då det finns ett stort antal variabler.¹⁰³ Om samhället lyckas hindra ett enda barn eller en ung människa att hamna i framtida utanförskap kan det röra sig om 10–15 miljoner kronor, enligt deras beräkningar. Skulle socioekonomiska bokslut införas i vanliga planeringsmodeller inför beslutsfattande kunde ekonomin fungera som stöd för verksamhetsansvariga vid beslut om förebyggande insatser, enligt nationalekonomerna.

Hur mycket marginalisering kan ett välfärdssamhälle bära utan att krackelera? Med hypotesen att det finns strukturella marginaliseringsmekanismer i samhället beräknar de värdet av denna marginaliseringsprocess. Om en människa hamnar i långtidsarbetslöshet, i långtidssjukskrivning, inom psykiatrin eller kriminalvården får det ekonomiska återverkningar på instanser som arbetsförmedling, försäkringskassa, kommun, landsting, rättsväsende m.fl. men det kanske också uppstår kostnader för försäkringar, förstörelse och polispådrag. För att beräkna värdet av prevention måste kortsiktiga kostnader för insatser vägas mot de långsiktiga vinster som insatserna kan ge. Det som hitintills varit den stora osäkerhetsfaktorn är

¹⁰² Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog (2009). *En socioekonomisk analys av Skolverkets samverkansprojekt*. Stockholm. Pdf-dok.

¹⁰³ Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog hanterar mellan 100–200 variabler när de kartlägger en målgrupp.

att de kortsiktiga kostnaderna är säkra till skillnad från de långsiktiga vinsterna vilka måste uppskattas. Förutom de ekonomiska aspekterna riskerar utanförskapet att skapa en känsla av att inte vara behövd, ett främlingskap och en ”inlärdd hjälplöshet”, understryker de.

I sin rapport till Skolverket beskriver de ett antal kommuner ute i landet som tar sig an de här frågorna inom olika områden. Där finns också en diskuterande del med tankar om hur ett socioekonomiskt perspektivet ska kunna användas i det dagliga och strategiska beslutsfattandet.

Modellområden och socioekonomiska kostnadsberäkningar

Även inom Modellområdesprojekten bedrivs det ett utvecklingsarbete runt forskning och praktik kring samhällsekonomisk utvärdering av välfärdstjänster. Målet är att skapa förutsättningar för en mer effektiv användning av de resurser som satsas på barn, unga och deras familjer från olika aktörer såsom kommuner, landsting samt statliga, privata och ideella verksamheter.

Utvecklingsarbetet består av flera delar. En del handlar om att skapa ett heltäckande underlag kring olika typer av kostnader som uppstått på grund av barn och ungas psykiska ohälsa. I en annan del utvecklar de en lättfattlig metod för att genomföra enkla skattningar av den samhällsekonomiska effekten av ett beslut.

Humankapitalteorin

I sin forskningsartikel i utredningens delbetänkande inleder Anna Sjögren, doktor i nationalekonomi, och Helena Svaleryd, docent i nationalekonomi, med att återge tankar från nobelpristagaren och nationalekonomen James Heckman.¹⁰⁴ Han menar att ett av samhällets största marknadsmisslyckanden är att barn föds med olika förutsättningar och utan möjlighet att välja i vilken familj de vill födas.

Forskarna betonar att det å ena sidan kan låta kyligt och ekonomistiskt, men att det i grund och botten handlar om ett effektivitetsargument, nämligen att vi har ett gemensamt samhälleligt

¹⁰⁴ SOU 2010:64. Se de tidiga tecknen. Artikel av Sjögren & Svaleryd. Livets lotteri och vårt ansvar för de utsatta barnen.

ansvar för barns uppväxtvillkor. Detta ska läggas till argumentet om alla barns rättigheter till en god start i livet. De framhåller att satsningar på mödravård, barnavårdscentraler, barnomsorg, skola och skolhälsovård kan alla motiveras utifrån detta samhällsansvar.

Barns utveckling och humankapitalbildning har sammanfattats i en modell med kunskaper från bl.a. utvecklingspsykologi, neurologi, nationalekonomi och sociologi. Modellen tydliggör hur utveckling och tidig inläring, liksom hälsa i barndomen får konsekvenser längre fram i livet.¹⁰⁵ ¹⁰⁶Humankapital syftar på individens kunskaper, färdigheter och beteenden, men även psykisk och fysisk hälsa som bidrar till att vi är produktiva och framgångsrika på arbetsmarknaden och i privatlivet. En grundläggande tanke i humankapitalteorin är att vi kan investera i och bygga upp vårt humankapital – snarare än att endast se talanger och förmågor som givna och opåverkbara.

Färdigheter är avhängiga olika typer av investeringar. I vissa åldrar är det lättare att förvärva vissa färdigheter, vilket innebär att en viss ålder eller utvecklingsfas kan vara helt kritisk för en del personer. Andra färdigheter kan förvärfvas lite när som helst.

De förklarar hur viktiga egenskaper i processen att bygga upp humankapital bevisar betydelsen och effekten av att stötta utsatta barns utveckling tidigt. En förutsättning för att kunna göra detta effektivt, menar de, är att satsa resurser på att systematiskt dokumentera och samla in statistik om vad som görs på barnavårdscentraler (BVC) i skolor och kommuner. Då finns det på sikt reella förutsättningar att förvärva lärdomar om vilka insatser som faktiskt fungerar så att samhället kan förebygga och stötta barn och unga i utsatta situationer på ett tidigt stadium.

¹⁰⁵ Cunha et al (2006). "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation," *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier.

¹⁰⁶ Cunha och Heckman (2007). "The Technology of Skill Formation," *American Economic Review*, 97(2), s. 31–47.

6 Utredningens problemanalys

Inledning

Nya skollagen – stadgar att alla barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt och utifrån sina egna förutsättningar kan tillgodogöra sig en utbildning som ska vara likvärdig (1 kap. 4 och 9 §§).

För att nya skollagens skrivningar ska bli verklighet måste skolan se barnens och elevernas behov och kunna tolka dem. Vidare måste skolan agera med adekvata insatser och, när det behövs, ta initiativ till och delta i samverkan både inom skolväsendet och med externa samhällsaktörer. För att detta ska bli möjligt att uppnå krävs förändringar både på nationell nivå, central kommunal nivå och den lokala verksamhetsnivån.

Min analys visar att det i dag finns allvarliga problem som utgör hinder för att förverkliga nya skollagens ovan beskrivna mål. Grunden för min analys utgörs i huvudsak av den kommunstudie utredningen genomfört, vars resultat bekräftas av andra källor. Bland de kommuner som deltagit i studien finns flera som arbetar målmedvetet och framgångsrikt, men även dessa kommuner pekar på problem som behöver lösas. Den problembild som växt fram är allvarlig och överensstämmer i stora drag med vad Skolinspektionens granskning visar.¹ I Skolinspektionens sammanfattande granskningsrapport redovisas betydande problem inom skolan. Särskilt intressant för utredningen är de påtalade bristerna i rättssäkerhet i samband med myndighetsutövning inom skolan, exempelvis när det gäller utformandet av åtgärdsprogram. Utredningen har dock även identifierat andra minst lika allvarliga problem som inte redovisas i Skolinspektionens granskning. Ett viktigt exempel är de problem skolväsendets organisering innebär. Barn och elever byter under sin utbildning skola och skolform vid

¹ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009.

ett flertal tillfällen. Det ställer krav på att den kommunala centrala nivån tar ett helhetsansvar för barnens och elevernas lärande. Det kommunala helhetsansvaret behöver utvecklas och förtydligas. Elevhälsans strategiska roll som stöd i arbetet med utredningens målgrupp behöver också uppmärksammas. Viktigt att belysa är också de problem som kvarstår inom samverkansområdet och vid tillämpningen av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt samt den anmälningsskyldighet som gäller beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)).

I detta kapitel redovisar jag de problem jag identifierat och på vilket sätt de har betydelse för utredningens målgrupp. I flera fall är problemen kända sedan lång tid till tillbaka, men kvarstår trots stora utvecklingsinsatser och politiska prioriteringar. Detta faktum finner jag särskilt allvarligt. Flera samhällsnivåer berörs och problemen kräver insatser både på kort och på lång sikt. Det finns ingen enkel lösning men jag ser också många goda krafter som utgör en tillgång i arbetet att nå dit.

Jag konstaterar sammantaget att det finns allvarliga brister, men att det också finns ljuspunkter. Det finns många kommuner och fristående aktörer med engagerade pedagoger som arbetar i enlighet med vad som skulle kunna betecknas som en god praxis. Deras erfarenheter behöver synliggöras och tas tillvara. Kunskapsläget på betydelsefulla områden har blivit bättre till följd av utvecklingsprojekt och stora kartläggningsinsatser inom området psykisk ohälsa samt tillgången till forskningsresultat om samverkan mellan olika aktörer i samhället. Denna utveckling ser jag som något positivt som kan bidra till att besvara frågan om vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att lösa de identifierade problemen. En del av lösningen består i ett ökat kunskapsstöd från den nationella nivån. Sist men inte minst utgör det reformarbete som nya skollagen, nya läroplaner, en ny lärarutbildning och satsningar kring kompetensutveckling av lärare en god grund för nödvändiga förändringar.

6.1 Samverkan – ett evigt problem?

En välfungerande samverkan bygger på en tydlig ansvarsfördelning, god kunskap om varandras uppdrag, en jämlik relation och tydliga rutiner. Den förutsätter också resurser och kompetens. I kommunstudien har jag mött många problem inom samverkansområdet och

ibland hård kritik mot de aktörer förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet ska samverka med. Jag är bekymrad över den bild som växt fram, eftersom den ger negativa återverkningar på samverkan inte bara på generell nivå utan även för de enskilda barn och elever som behöver det samlade stöd som en samverkan i ett individuellt fall kan ge. Varför fungerar inte samverkan trots alla insatser på området för att stärka den?

6.1.1 Nationella insatser behöver koordineras

I kommunstudien framfördes från både centralt håll och från rektorer och verksamhetschefer att det finns många myndigheter och andra aktörer som intresserar sig för framför allt förskolan och skolan. Särskilt stort är intresset för de barn och elever som uppvisar olika typer av problem som psykisk ohälsa, social problematik eller kriminalitet. Skolan blir en intressant arena för myndigheter och forskare också av den anledningen att det är förhållandevis lätt att få svar på olika frågor inom olika områden genom bl.a. enkäter. Det finns behov av en bättre koordinering av nationella insatser på området. Myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar behöver samordna insatserna på ett bättre sätt. Det är angeläget och till detta återkommer jag i kapitel 7.

6.1.2 Problem i samverkan mellan skolan och andra parter?

Barn och unga är allas ansvar och detta synsätt återspeglas bl.a. i lagstiftningen avseende skyldigheten att agera när ett barn far illa eller riskerar att fara illa. Reglerna innebär såväl en skyldighet att samverka på övergripande nivå som i individärenden. Socialnämnden har enligt lag ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd. Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag framgår av nya skollagen och i vissa fall läroplanerna. Skolan har både ett kunskapsuppdrag och ett värdegrundsuppdrag. Förskolans roll för det livslånga lärandet har förtydligats. Inom ramen för ett samverkansarbete med externa aktörer innebär det att förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet alltid har ansvaret för och kompetensen att bedöma frågor som hänger samman med det pedagogiska ansvaret. Under utredningsarbetet har det framkommit att samverkan mellan

förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet och socialtjänsten inte alltid fungerar väl och det kan bero på flera faktorer. En tänkbar förklaring är att kunskapen om varandras uppdrag och möjligheter att agera inom regelverkets ramar inte är tillräcklig. En annan tänkbar förklaring är samverkansbestämmelsens lydelse (29 kap. 13 § nya skollagen). I bestämmelsen anges att samverkan ska ske på socialnämndens initiativ. En bokstavlig tolkning av denna formulering leder till att en samverkan endast kan komma till stånd om socialnämnden tar initiativ till denna. Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet har inte sällan uppfattat sig sakna initiativrätt och relationen har tolkats som ojämlig i detta avseende. Detta är troligen ett missförstånd baserat på tolkningsproblem till följd av bestämmelsens lydelse. Det är ändå allvarligt eftersom det kan leda till att förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet inte tar initiativ när det är befogat och detta kan leda till att barns och elevers rätt inte tillgodoses. Bestämmelsen behöver förtydligas. Jag återkommer i kapitel 7 till denna fråga.

Skolans uppdrag beaktas inte alltid i samverkan. Skolinspektionen har pekat på att socialtjänstens beslut vid individplaceringar kan innehålla skrivningar som påverkar en elevs rätt till utbildning utan att ansvariga för dessa frågor varit inblandade i beslutet. Skolinspektionen och även forskning visar att det finns många exempel på att just hanteringen av dessa elever, som kan befinna sig i en mycket utsatt situation där rätten till utbildning kan ha avgörande betydelse för individen, inte fungerar väl. Detta är ett exempel på att skolans ansvar förminskas.

Ett annat exempel som kan orsaka problem i samverkanssituationen är de missuppfattningar som råder om vad skolan kan åta sig av behandlingsansvar. I det fallet ges skolan ett utvidgat ansvar som den inte har varken enligt 1985 års skollag eller nya skollagen. Exempelvis har Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) i vissa fall ansett det som möjligt och lämpligt att skolan åtar sig behandlingsansvar för en elev efter en utredning utförd av BUP.

Andra problem som lyfts i samband med samverkan med BUP är att skolans pedagogiska utredningar inte accepteras som underlag av BUP som önskar ett bättre anpassat underlag för att göra sin egen utredning. Från skolans företrädare anges detta leda till dyra och som man anser onödiga utredningar av elever som kan vara i behov av en snabb utredning i ett pressat läge. Ytterligare problem som lyfts i samband med BUP är att man efter utredning

”ordinerar” lämplig pedagogisk lösning utan att ta hänsyn till att det är skolan som har det pedagogiska ansvaret.

I Modellområdesprojektet som drivs av SKL redovisas också denna typ av problem. När det gäller området psykisk ohälsa är behandlingsansvaret oklart. Även Socialstyrelsen pekar i en kommande tillsynsrapport på denna otydlighet.²

Nu redovisade exempel på svårigheter inom samverkansområdet visar att förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag uppfattas på olika sätt. Min bedömning är att det därför är viktigt att ansvarsfrågorna förtydligas så att samverkansarbetet underlättas.

Samverkansfrågor med polisen har inte lyfts fram som problem i kommunstudien vilket är skälet till att samverkan med denna part ges lite utrymme i problemanalysen.

Nya skollagen förtydligar förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag vilket borde minska samverkansproblemen till den del de beror på missuppfattningar om verksamheternas uppdrag. Vissa andra svårigheter kvarstår dock i samma omfattning. På kommunal central nivå behövs rutiner för samverkan kring barns och elevers rätt till utbildning tas fram dels för att säkerställa att det finns ett underlag för beslut i frågor om barnets eller elevens utbildning, dels tillse att barnets eller elevens rätt till utbildning inte eftersätts när socialtjänsten måste ingripa till skydd för barnet. Det är viktigt att skolan kopplas in för att fatta de beslut som avser pedagogiska insatser för barnet eller eleven. Vidare behövs förtydliganden av vad en utredning inom skolans område ska innehålla. Förtydliganden behövs också av vilken instans inom hälso- och sjukvården som har behandlingsansvaret för barn och elever vid psykisk ohälsa. Det bör vidare övervägas om elevhälsan ska ha remissmöjlighet till primärvården.

6.1.3 Samverkan är inte en del av det ordinarie uppdraget

Flera av de kommuner som deltog i kommunstudien medverkar också i SKL:s Modellområdesprojekt. Flera av kommunerna har erfarenhet av samverkan och denna uppfattas som nödvändig. En kommun t.ex. hade funnit att socialtjänsten och skolväsendet många gånger arbetade med samma målgrupp men att insatserna

² Socialstyrelsen har genomfört en granskning av skolhälsovården. Utredningen har under hand fått ta del av vissa slutsatser i den ännu ej publicerade rapporten.

inte var koordinerade, vilket ledde till att ett utvecklat samarbete togs fram i syfte att minska dessa problem.

En välfungerande samverkan kan, enligt vad som framkommit genom den dokumentation som bl. a. Skolverket tagit fram i samband med regeringsuppdraget kring samverkan, hotas av att samverkan ibland uppfattas som ett projekt, en tidsbegränsad aktivitet utan förankring i ledningen. Vidare saknas ibland tydliga resurser inom samverkansramen. För att skapa en välfungerande samverkan krävs att samverkan prioriteras av ledningen och att den blir föremål för en uppföljning samt ses som en naturlig del av uppdraget och ges resurser därefter.

Kommunstudien pekar på stora problem inom samverkansområdet. När det gäller samverkan som syftar till att förebygga en annalkande problematik är avsaknaden av tid och bristen på resurser för att få till stånd samverkan en svårighet. Detta leder i sin tur till att det när det krävs en samverkan i ett individuellt ärende varken finns etablerade personliga relationer eller tydliga rutiner för hur samverkan ska komma till stånd och bedrivas.

I kommunstudien ställdes frågan om det i kommunen fanns ekonomiska beräkningar för kostnader eller eventuella vinster av samverkan. Frågan ställdes mot bakgrund av att det finns studier som visar att samverkan kan bedrivas så att den ekonomiska belastningen på kommunen minskar genom att tidiga och effektiva insatser på sikt kan leda till minskade kostnader både för kommunen och för samhället i stort. Oftast blev svaret att några sådana beräkningar av kostnader och eventuella vinster inte gjordes.

Frågan är om ett förebyggande samverkansarbete i kommunen genom effektiva stödinsatser kan minska eventuella problem eller i vart fall hindra att de förvärras?

Sammanfattningsvis ses samverkan inte som en naturlig del av det ordinarie uppdraget om det inte finns en tydlig förankring av samverkansarbetet hos ledningen av verksamheten. Det är viktigt att perspektivet att samverkan är ett medel för att uppnå resultat, inte ett mål i sig. Om det inte avsätts tid och resurser för samverkan är risken stor att frågan inte prioriteras.

Incitamenten för att samverka är svaga. Detta kan möjligen bero på att de inte är kända. Det råder en osäkerhet kring om strategin för samverkan har lett till någon tydlig förändring av synsättet på samverkan. Det förefaller som om det inte finns någon aktör som har ett tydligt ansvar att se till att den utvecklade kunskap om samverkan som finns sprids och implementeras.

6.2 Rättssäkerheten behöver stärkas

Skolinspektionens granskningsrapport, Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009, slår fast att det finns mycket allvarliga problem när det gäller rättssäkerhet och att likvärdigheten åsidosätts vid myndighetsutövning inom framför allt skolan.³ Vilka beslut är det som åsyftas och på vilket sätt har det betydelse för utredningens målgrupp?

6.2.1 Regelverket innebär tolkningsproblem

Barn och elever i behov av särskilt stöd kan bli föremål för flera viktiga beslut. Viktigt att påpeka är dock att alla dessa barn och elever inte kan anses tillhöra utredningens målgrupp. De beslut som avses kan gälla utformning och innehåll i ett åtgärdsprogram, beslut om anpassad studiegång eller om placering i en särskild studiegrupp. Som ytterligare exempel kan nämnas att det i ett ärende kring ett barn eller en elev i behov av särskilt stöd kan bli aktuellt att tillämpa sekretesslagstiftning, eller bli aktuellt med en anmälningsskyldighet och/eller uppgiftsskyldighet.

Regelverket ska garantera en likvärdig utbildning och/eller en rättssäker process vid beslut som påverkar denna rätt. Beslut av detta slag kan få långtgående konsekvenser för individen. Utredningen har i kommunstudien mött exempel som visar att elever med stödbehov inte utreds. En orsak bland flera till att en utredning inte kommer till stånd, trots att så borde ha skett, är det s.k. "växa bort"-syndromet. Syndromet innebär att pedagoger bedömt att en utredning eller annan insats inte är nödvändig. Andra exempel är att elever inte får det stöd de behöver i sitt lärande eller att det ges sent i förhållande till vad som hade varit möjligt. En annan problematik är att det stöd som ges inte har önskad effekt. Samtliga dessa exempel motiverar att utredningen uppmärksammar behovet av en ökad rättssäkerhet vid myndighetsbeslut som gäller barn och elever i behov av särskilt stöd.

I kommunstudien framhöll både pedagoger och tjänstemän att det behövs ett tydligare regelverk för vad som gäller i de fall som nu beskrivits. De känner ett behov av ett tydligare stöd i det beslutsfattande som innebär myndighetsutövning i förhållande till det enskilda barnet eller den enskilde eleven. Det finns inte en klar

³ Skolinspektionen (2010). Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009.

och tydlig vägledning, för hur t.ex. en åtgärdsprogram kan se ut. I kommunstudien uttrycktes frustration över att de regler som staten sätter upp när det gäller denna typ av beslut ges en konkret uttolkning lokalt. Det tar tid att utveckla en rutin för tillämpning och det leder till olika lösningar som kan hota likvärdigheten. Det uttrycktes önskemål om att staten borde ta ett större ansvar och även i övrigt se till att vägledningen för de verksamma i skolväsendet blir mer tydlig. Det uppfattas varken som rättssäkert eller effektivt att varje skola eller undantagsvis kommun utvecklar en egen tillämpningsvariant av det regelverk som styr skolan.

För de som är ansvariga för beslutsfattandet innebär avsaknaden av en tydlig vägledning att de inte i förväg kan bedöma om beslutet de fattat uppfyller de krav som ställs på en rättssäker myndighetsutövning. I realiteten blir det Skolinspektionen som genom sin tillsyn och granskning tolkar regelverket och skapar en de facto normering, vars innehåll inte kan förutses av berörda. Detta uppfattas av skolan och de verksamma inom skolan som otillfredsställande och innebär en rättsosäkerhet för det enskilda barnet eller den enskilde eleven. De brister som nu beskrivits får betydelse för de barn och elever besluten rör, men också för ansvariga beslutsfattare som i efterhand kan få kritik för de beslut de fattat. Jag anser detta vara ett allvarligt problem som behöver åtgärdas.

Skolområdet jämfört med andra sektorer

När utredningen talar om normering avses den rätt regeringen eller en av regeringen bemyndigad ansvarig myndighet har att meddela föreskrifter som gäller inom den sektor myndigheten ansvarar för.

Socialstyrelsen har ett ansvar för hälso- och sjukvården medan Skolverket har ett ansvar för skolväsendet. Utformningen av mandatet för myndigheterna och deras möjligheter att t.ex. meddela föreskrifter skiljer sig åt. Här kan vi således se hur staten på olika sätt styr kommuner som har i uppdrag att utföra en individuell tjänst på ett område där det finns en nationell politik.

Nuvarande ansvarsfördelning på skolområdet mellan stat och kommuner grundas på förslag i den s.k. Ansvarspropositionen.⁴ En vägledande princip för förslaget var en övergång från detaljreglering till mål – och resultatstyrning. Kommunerna fick hela ansvaret för skolan. Statsrådet uttryckte det som att "...kraften i skolans

⁴ Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan.

utveckling nu måste sökas i klassrummen och den enskilda skolan.”⁵ Förändringen uttrycktes även på följande sätt: ”...Det är angeläget att decentraliseringen av beslutanderätten och det förändrade ansvarstagandet inte gör halt vid kommungränsen eller hos politikerna. Det är i själva skolverksamheten som det tydligt framgår vilka åtgärder som måste vidtas och vilka prioriteringar som bör göras för att skolan skall bli bättre. Möjligheterna att på de enskilda skolenheterna – inom de ramar som dragits upp för det kommunala självstyret – mera självständigt styra och ansvara för verksamheten måste bli större. Ansvar för att sådana förändringar kommer till stånd ligger hos kommunerna.”⁶

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun innebär att staten formulerar de nationella målen men inte i detalj reglerar hur de ska uppnås. Grunden för det kommunala självstyrets omfattning och uttolkning finns i regeringsformen (1974:152), RF. Omfattningen av det kommunala självstyret kan variera mellan olika sektorer och över tid. Utformningen av regleringen inom olika sektorer som verkar mot kommunal sektor uppvisar också stora skillnader.

På skolans område innebär regleringen en långtgående decentralisering som ger de lokala skolenheterna en autonom ställning. Grunden till detta får sökas i att decentraliseringen ses som ett sätt att ge skolorna och pedagogerna större frihet och därigenom åstadkomma en fruktbar skolutveckling. Den kommunala huvudmannen ges inte en framträdande roll och myndighetsutövning och tillsyn på statlig nivå gavs inledningsvis en undanskymd plats. Mål- och resultatstyrning innebär att fokus i stället lagts på uppföljning och utvärdering av de statliga målen. Tanken är att uppföljning och utvärdering ska vara viktiga instrument för att utveckla styrningen och lagstiftningen för skolan är utformad därefter. Den ansvarsfördelning som gällt sedan Ansvarspropositionen är ett trendbrott i förhållande till den styrning som gällde tidigare med specialdestinerade statsbidrag och en detaljreglering som förvaltades av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna. Lagstiftningen inom skolan riktar sig direkt till de verksamhetsansvariga. Rektor har ett ansvar för att genomföra de mål staten ställt upp. Det innebär också att lagen ger uttryck för en syn innebärande att skolan och dess rektor är en entitet som ska genomföra det uppdrag som framgår av lagstiftningen. För ett enskilt barn eller en

⁵ Prop. 1990/91:18 Ansvar för skolan.

⁶ Prop. 1990/91:18 Ansvar för skolan.

enskild elev är det dock i realiteten fråga om flera skolor och rektorer som sammantaget har att utföra uppdraget.

Skolornas självständiga ställning innebär att den kommunala huvudmannen och dennes ansvar inte framträder tydligt. När det gäller fristående aktörer blir också skillnaden tydlig mot hälso- och sjukvårdssektorn. De privata aktörer som är verksamma där har ett entreprenadförhållande i förhållande till landstinget eller regionen som formulerar uppdraget, medan en kommun i förhållande till en fristående skola inte har denna relation.

Nya skollagen förtydligar ansvarsfrågorna inom verksamheterna enligt nya skollagen och det materiella innehållet i lagen är mer omfattande än i 1985 års skollag. Tidigare fanns bestämmelser i läroplaner och förordningar i större omfattning, men i nya skollagen har en stor del av dessa bestämmelser förts in direkt i lagen. Huvudmannens ansvar tydliggörs men fortfarande är det dock så att skolan och rektor behåller en förhållandevis självständig roll. Skolverket har dock ett sektorsansvar.

Om behovet av föreskrifter

På skolområdet finns med undantag av inom vissa specifika områden inte föreskrifter och annan vägledning på samma sätt som inom många andra sektorer. Begrepp som utredning och vilka krav som ställs exempelvis på ett åtgärdsprogram förklaras och besvaras inte på det sättet. Grunden kan troligen sökas i den ansvarsfördelning som fastställdes i början av 1990-talet och de mål som föranledde förändringen. På skolområdet har utvecklats en tradition som skiljer sig från andra områden.

Det finns ett behov av att problematisera kring den autonoma roll skolorna fått. Syftet var att skapa en skolutveckling men frågan om vad det kunde innebära för möjligheterna att uppnå en rätts-säker myndighetsutövning diskuterades inte. Jag anser det rimligt att staten tar ett ansvar för hur lagstiftningen ska tolkas när det gäller begrepp som får återverkningar på likvärdighet och rätts-säkerhet i skolväsendets myndighetsutövning. Däremot menar jag inte att staten ska reglera hur den rent pedagogiska verksamheten arbetar eller vilka metoder som ska användas.

I dag innebär Skolinspektionens tillsyn och beslut i anmälnings-ärenden att det uppstår en de facto normering som är svår att förutse. För elever innebär frånvaron av normering en risk för en

rättsosäker myndighetsutövning och för ansvariga beslutsfattare att de inte kan förutse hur bestämmelser ska tolkas och bedömas i efterhand av Skolinspektionen. När den nya skollagen börjar tillämpas den 1 juli 2011 kommer vissa beslut att bli möjliga att överklaga. Med hänsyn till vad som nu sagts finns det anledning att se över behovet av tydligare vägledning.

6.2.2 Sekretessreglerna kan utgöra hinder vid samverkan

I kommunstudien togs många gånger upp ett missnöje från skolans sida när det gäller hur sekretesslagstiftningen tillämpas i samverkanssituationer. Kritiken gick ut på att andra parter i samverkan, socialtjänst och BUP, inte efterfrågade samtycke som skulle kunna bryta sekretessen gentemot skolan. Problemet uppfattas som stort i den meningen att kritiken är frekvent från förskolan och skolan men kommunstudien har inte utrett och hört socialtjänsten eller BUP i frågan.

Den misstro som kommer till uttryck befrämjar inte samverkan och bör därför leda till handling syftande till att ta reda på om tillämpningen av sekretessreglerna innebär reella problem och hur de i så fall kan avhjälpas. Till denna fråga återkommer jag i kapitel 7.

6.2.3 Görs det för få anmälningar i förskola och skola?

Kunskapsläget om hur tillämpningen av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) fungerar är bristfälligt. Det finns från socialtjänstens sida en oro för att anmälningarna är för få i förhållande till de problem som barn och elever har. Anmälningsskyldigheten är ett av de viktigaste instrumenten för att skydda de mest utsatta barnen i vårt samhälle och att reglerna tillämpas korrekt kan inte nog betonas.

Från förskola och skola ges bilden i kommunstudien att de anmäler men att det också finns hotbilder som kan innebära att några tvekar att anmäla. För att skydda personalen är det vanligt att chefen formellt gör anmälan. En tung och vanlig kritik är att skolan återkommande anmäler till socialtjänsten men att de uppfattar att inget händer. Det är frustrerande eftersom förskolan och skolan har barnet hos sig dagligen och ser att det mår dåligt men trots

anmälan inte vet om något görs för att avhjälpa problemen. Bristen på återföring är den vanligaste kritiken utredningen mött och det kan också leda till att benägenheten att anmäla kan avta om man tror att den inte leder till något. Det finns i vart fall när det gäller anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) stöd för att det kan vara värdefullt för en verksamhet som anmält att ett barn far illa eller riskerar att fara illa att få någon återkoppling från socialtjänsten vad som hänt med anmälan. Barnskyddsutredningen har lagt ett sådant förslag som för närvarande bereds i Regeringskansliet efter remissbehandling.

I kapitel 5 har redovisats frågor knutna till samverkan mellan förskola och skola och socialtjänst.

Bristerna i kunskapsläget behöver avhjälpas och om det finns problem så behöver även de avhjälpas. Till denna fråga återkommer jag i kapitel 7.

6.2.4 Rätten till utbildning för elever i samhällsvård

Skolinspektionen redovisade en granskning av den särskilda undervisningen vid hem för vård och boende (HVB) våren 2010 och fann allvarliga brister. Sedan granskningen genomfördes har den nya skollagen trätt i kraft och rätten till utbildning stärks i denna nya lagstiftning. Utredningen har uppmärksammat att de barn och elever som utredningen rör lever i en risksituation och Socialstyrelsen tar upp frågan i Socialrapport 2010. De barn som är placerade genom ett beslut av socialtjänsten har en utbildningshistoria som ger dem betydligt sämre livschanser än andra barn med liknande förutsättningar i ålder eller kognitiv förmåga.

De barn och elever som placeras av socialtjänsten behöver få sin rätt till utbildning tillgodosedd på ett bättre sätt än vad Skolinspektionens granskning redovisar. För att detta ska möjliggöras behöver kommunens utbildningsansvariga ta fullt ansvar för elevens rätt till utbildning och socialtjänsten behöver säkerställa att så sker när beslut fattas. Det finns i dag god dokumentation av de barn och elever som fått sin skolgång på detta sätt och deras erfarenheter behöver tas tillvara. Jag lägger förslag i kapitel 7 för att stärka dessa elevers rätt.

6.2.5 Skolans organisering innebär risker

I kommunstudien har utredningen i intervjuer ställt frågan om det finns särskilt kritiska punkter under ett barns väg genom skolväsendet från förskoleverksamhet till gymnasieutbildningens slut. Svaret på frågan är entydigt: Alla övergångar mellan olika skolor och skolformer och byten av lärare kan innebära en ökad risk för barn och elever i målgruppen. Som systemet ser ut i dag går barnet eller eleven från verksamheter med förhållandevis många vuxna och små barngrupper till större grupper och färre vuxna. Strukturen i utbildningen ändrar sig. Med stigande ålder ökar antalet ämnen och lärare att relatera till. Det egna ansvarstagandet för eleven ökar när strukturen blir mer komplex i grundskolans högre del och i gymnasieskolan. Höstterminen år åtta i grundskolan uppges vara en kritisk punkt eftersom det är då betyg introduceras. Det skapar oro hos vissa elever.

I realiteten innebär den utformning skolan har att en rektor har ett ansvar för en elevs lärande under en begränsad tid. Om det blir en lyckosam period i skolan kan ha att göra med hur eleven tas emot men också bero på vad som hänt tidigare under elevens skolgång. Även faktorer som vem eleven är och vilken kompetens skolan har att möta elevens behov kan ha betydelse. Men finns det någon som har ett helhetsansvar?

Barn eller elever som har någon form av stödbehov kan fungera väl i en känd struktur med kända vuxna som barnet eller eleven uppfattar som trygga. Vid en övergång kan nya eller dittills okända problem dyka upp.

Skolans sätt att möta och parera eventuella problem för barn och elever i samband med de ovan beskrivna övergångarna är att se till att dessa föregås av ett överlämnande. Vidarebefordrandet av dokumentation om barnet eller eleven är en viktig del av överlämnandet. Överlämnandet genomförs ofta av personal från elevhälsan och rektor. Der görs ofta i god tid före övergången så att en planering ska kunna göras inför barnets eller elevens skolstart. Den absolut viktigaste dokumentationen är de eventuella utredningar och åtgärdsprogram som finns avseende barnet eller eleven och som ska ge en bild av barnets eller elevens stödbehov.

Utredningen har i kommunstudien ställt frågan vad den mottagande skolan vet om eleven när han eller hon tas emot och om det händer att skolan upptäcker stödbehov som borde ha setts tidigare. Svaret var ett tydligt ja. Alla skolor ser någon gång brister i

de stödinsatser elever fått eller borde ha fått. Det förekommer att elever först i gymnasieskolan får besked om dyslexi eller andra läs- och skrivinlärningsproblem.

I kommunstudien fanns det mycket kritiska synpunkter på hur överlämningar genomfördes men också exempel på bra överlämningar. Förutsättningarna för ett gott överlämnande är väldigt varierande. I en storstadskommun där elever väljer gymnasieskola över hela länet och en gymnasieskola kan ta emot elever från ett närmast oändligt antal kommuner och skolor görs ingen överlämning över huvud taget. Skälet är att det inte går att genomföra. I gymnasieskolan försöker man i stället lära känna sina elever och deras eventuella stödbehov genom samtal, screening och föräldramöten. Elevhälsan genomför också hälsobesök, vilket är betydelsefullt för att kunna fånga upp eventuella stödbehov.

Det finns en hård kritik mot hur överlämnandet går till. Dokumentationen kring en elev uppfattas inte alltid som relevant eller professionell i den meningen att den bidrar till att beskriva en elevs studiekapacitet eller hinder för denna. Några lärare vägrade därför att använda den dokumentation om elever som ges i samband med överlämnandet och vill själva bilda sig en uppfattning om eleven i stället.

Skolinspektionen har lyft fram att det finns åtgärdsprogram som inte håller en god professionell standard. I de fall där utredningar genomförts är det viktigt att de förs vidare vid överlämningarna för att underlätta elevens fortsatta studier.

Det händer, men är inte vanligt, att föräldrar inte godkänner att dokumentation lämnas vidare. En orsak till en förälders vägran kan vara att han eller hon vill att eleven ska få chansen att börja i en ny skola utan ballast. Det kan innebära att elever med stödbehov inte får sina behov tillgodosedda i tid och att värdefull tid tappas.

Kvalitetsproblem med dokumentation kring elever kan leda till ett minskat förtroende både hos föräldrar till elever och mottagande lärare. Det kan leda till att dokumentationen inte efterfrågas även i de fall den innehåller viktig information.

Elever som behöver särskilda stödinsatser ska utredas och ett åtgärdsprogram ska upprättas. Det framgår av 1985 års skollag. Kraven skärps ytterligare i nya skollagen. Kraven på en korrekt myndighetsutövning och rättssäkerhetskrav måste ställas högt.

Skolverket har utarbetat allmänna råd om åtgärdsprogram. Dessa togs fram mot bakgrund av en utarbetad kunskapsöversikt om elever i behov av särskilt stöd. De allmänna råden utkom år

2008. Skolinspektionen konstaterar i sin rapport från hösten 2010 att åtgärdsprogrammen inte håller måttet och samma bild ges i kommunstudien. Det innebär att elevers rätt till stödinsatser och en likvärdig utbildning inte kan garanteras. Det är ett oacceptabelt och måste åtgärdas.

Jag bedömer att nya vägar behöver prövas för att stärka rättssäkerheten för barnen och eleverna.

I kommunstudien framkom att många rektorer uppfattade sig ha att självständigt lösa alla problem som uppkommer. När budgetbeslutet var fattat låg ansvaret på verksamhetsnivå. Jag vill här peka på att det för den elevgrupp utredningen rör behövs ett helhetsansvar i kommunen. Om ett barn eller en elev har konstaterats ha ett stödbehov av varaktig karaktär så innebär det att skolgången behöver särskild uppmärksamhet genom hela skolan. I kommunstudien och i anmälningssärenden till Skolinspektionen beskrivs hur elever måste byta skola t.ex. på grund av föräldrars missnöje med skolan eller en social problematik. Eventuellt är socialtjänsten inblandad. Hot kan ha riktats mot enskilda personer. Det kan handla om barn med skyddad identitet. Vidare kan det finnas annan problematik som i och för sig kanske inte är ovanlig men för den enskilde rektorn inte hör till vanligheterna

Rektor har ett ansvar för skolgången, men kommunen har fortfarande ett helhetsansvar som inte kan delegeras till rektor. Uppdraget som skolan har att hantera uppfattas som mycket svårare jämfört med tidigare. Planeringsförutsättningarna är svåra. Elever flyttar och skolan får sent besked om vilka elever som ska börja till hösten. I gymnasieskolan sker många byten både mellan program och mellan skolor sent in på höstterminen. Kraven på skolans förhållningssätt till elever och deras föräldrar är höga samtidigt som ledarskapet i sig är utmanande. Skolinspektionen och anmälningssärenden är en realitet som innebär nya och tuffa krav.

I några kommuner hade förvaltningen särskilt satsat på rektorerna och den skoljuridik de har att hantera för att härigenom också tydliggöra deras uppdrag för dem. Andra kommuner betonade en helhetssyn med ett enhetligt styrsystem och sammanhållna IT-lösningar i kommunen. En tydlig prioritet var tidiga insatser och satsning på elevhälsan. Flera kommuner gjorde en tydlig prioritering av elevhälsan och tidiga insatser.

I nya skollagen och styrdokument inom skolområdet finns tydliga skrivningar om verksamhetsnivåns uppdrag och rektors

särskilda mandat. Även huvudmannens ansvar beskrivs och det framgår att denne bl.a. har ett uppföljningsansvar för skolplikten och ett informationsansvar för elever som inte går i gymnasieskolan. I nya skollagen betonas också vikten av ett systematiskt kvalitetsarbete under elevens hela skoltid. Även i förskolans läroplan betonas vikten av uppföljning och utvärdering. I kommunstudien ställdes också frågan om kommunen hade rutiner för överlämnande. Vidare frågade utredningen om kommunen följde upp anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) centralt och om det fanns strukturer för samverkan.

Ingen kommun följde upp anmälningar till socialtjänsten, vilket innebär att ingen bedömning kan göras av om anmälningskyldigheten tillämpas väl.

Skolinspektionen (och tidigare även Skolverket) har pekat på att uppföljningen av skolplikten är bristfällig. Det finns också exempel på kommuner som sett behov av att stärka sin uppföljning och i detta syfte samverkar med socialtjänsten för att kunna effektivisera insatserna på ömse håll. En särskild fråga är vilka möjligheter en liten kommun som saknar egen gymnasieskola har att fullgöra sitt informationsansvar, följa frånvaron eller göra tidiga insatser för elever som får problem i gymnasieskolan. Ansvaret enligt nya skollagen är detsamma för kommuner, små som stora. Men hur kan ansvaret tas?

6.3 Elevhälsan – en strategisk resurs

6.3.1 Tillgång till elevhälsan – en problematisering

Elevhälsans omfattning

Det är i dag svårt att få en samlad bild av hur utbyggd elevhälsan är. Skolverket har en bild av hur den ser ut på nationell nivå, men eventuella regionala skillnader går inte att utläsa av Skolverkets publicerade material. Inte heller går det att genom statistiken se om det finns skillnader mellan de olika skolformernas tillgång till elevhälsan. Utredningen har under hand fått tillgång till en kommande rapport från Socialstyrelsen som kartlagt kvalitetsarbetet inom skolhälsovården/elevhälsan med psykisk ohälsa. Den rapporten ger vissa indikationer om omfattning av elevhälsa, men resultaten måste tolkas med viss försiktighet. Informationsläget om elev-

hälsans omfattning på nationell nivå är således för utredningen något osäker.

Flera av de kommuner som ingått i kommunstudien har lyft fram elevhälsans strategiska roll och poängterat att tillgången till denna är en stark framgångsfaktor. Kommunerna har främst pekat på vad elevhälsan kan bidra med inom den pedagogiska verksamheten. Det stöd elevhälsan utgör för elever och hälsobesökens viktiga förebyggande roll har särskilt betonats. För gymnasieskolan anges hälsobesöken vara särskilt viktiga då det inte är vanligt att överlämningar från grundskolan äger rum. För att elevhälsan ska kunna bidra till framgång i arbetet med elever måste den enligt vad som framkommit i kommunstudien vara tillgänglig för eleverna att besöka. Vidare måste det redan finnas eller i vart fall finnas möjlighet till utveckling av en relation mellan eleven och elevhälsan. För den pedagogiska personalen har kommunerna som deltog i kommunstudien pekat på betydelsen av elevhälsans roll som expertis, rådgivare och handledare. Det är således både elevens och personalens behov av stöd från elevhälsa och elevhälsans tillgänglighet som betonats.

I nya skollagen finns bestämmelser av innebörd att det ska finnas en elevhälsa i skolan från och med förskoleklass. Elevhälsans innehåll preciseras direkt i lag. Genom nya skollagen introduceras begreppet en samlad elevhälsa. Den samlade elevhälsan ska enligt nya skollagens bestämmelser tillhandahålla medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Lagen preciserar också vilka yrkeskategorier som det ska finnas tillgång till inom ramen för elevhälsan.

När det gäller den specialpedagogiska kompetensen inom elevhälsan anges i nya skollagen att det ska finnas tillgång till personal inom denna kompetens. Vilken kompetens denna personal ska besitta framgår däremot inte lika klart.

Av den statistik utredningen fått ta del av under hand⁷ framgår att det finns stora skillnader i bemanning inom elevhälsan mellan olika kommuner och mellan kommunala och fristående huvudmän. Det är dock viktigt att påpeka att tjänsterna inom elevhälsan ofta är integrerade mellan olika verksamheter, vilket kan göra att det finns betydande mätproblem som gör statistiken svårtolkad. Bilden av att det finns stora skillnader i bemanningen bekräftas emellertid även i kommunstudien. Av de uppgifter som lämnades i denna framkom

⁷ Utredningen har under hand fått ta del av en rapport om kvalitetsarbete inom elevhälsa från Socialstyrelsen som ännu inte är publicerad.

att skillnaderna var betydande både vad avsåg bemanning och hur elevhälsan var organiserad.

Av Socialstyrelsens tidigare nämnda preliminära rapport framgår att det ofta saknas kuratorskompetens under de tidiga åren i grundskolan, vilket innebär att skolsköterskan får ta sig an uppgifter som annars hade legat på en kurator. På gymnasiet är psykologkompetensen sparsam, vilket också bekräftades av kommunstudien.

I nya skollagen preciseras inte vad det innebär att det ska finnas tillgång till en elevhälsa. Elevhälsan ges dock i lagen viktiga uppgifter när det gäller att tillgodose elevers behov av särskilt stöd. Detta sammantaget med att rektors ansvar för att behov av stöd hos en elev utreds skärps och att beslut om särskilt stöd blir överklagningsbara kan tolkas som att elevhälsan ska utgöra ett viktigt stöd i rektors utredningsarbete.

Samtidigt ska elevhälsan finnas för eleverna i de olika verksamheterna. Det finns enligt min uppfattning en inbyggd konflikt i att elevhälsan både ska finnas på plats och vara tillgänglig för elevernas spontana besök och parallellt med denna funktion hantera uppgiften att planera för hälsosamtal och utredningar i önskvärd omfattning.

Det är vanligt att en problematik hos en elev uppmärksammas genom att eleven själv eller en kamrat till honom eller henne tar kontakt med elevhälsan. Det förutsätter att elevhälsan finns på plats när den efterfrågas. Rektorer och pedagoger har behov av expertis för bedömningar och handledning och elevhälsan måste vara tillgänglig även för dem.

Antalet hälsobesök som ska erbjudas en elev preciseras i antal i nya skollagen. Hälsobesöken är möjliga att planera till skillnad från mer akuta ärenden. Den bild utredningen fått är att förebyggande insatser många gånger får stå tillbaka för akuta insatser. I gymnasieskolan har detta exempelvis fått till följd att hälsobesök kunde erbjudas nya elever först under vårterminen även om de börjat på skolan redan under hösten.

Elevhälsan och tillgången till dess strategiska kompetenser är enligt min uppfattning avgörande dels för hur både förskola och skola ska kunna identifiera barn och elevers stödbehov, dels för att sätta in adekvata åtgärder. Vidare har elevhälsan en viktig roll genom att den vid behov ska ge den pedagogiska personalen handledning. Inte minst för förskoleverksamheten som har unika möjligheter till tidiga insatser är elevhälsans möjliga roll och betydelse av intresse. Elevhälsans kompetens behöver också komplet-

tera den pedagogiska på de områden där det finns en stor osäkerhet om den egna kompetensen. Det gäller särskilt områdena psykisk ohälsa och social problematik. Den nya skollagen innebär att fristående skolor kommer att omfattas av samma reglering som kommunala och det är i dagsläget svårt att bedöma om detta kommer att leda till en utbyggnad av elevhälsan eller inte. En annan viktig aspekt när det gäller tillgång till elevhälsa är små kommuners möjligheter att tillgodose de nya krav som ställs i nya skollagen.

Frågor som måste ställas och besvaras är vem som kommer att avgöra om elevhälsan är tillgänglig eller inte och för vem är den tillgänglig och för vad. Ytterst kan detta bli en fråga för tillsynsansvariga myndigheter, Skolinspektionen och Socialstyrelsen.

Tidiga insatser och elevhälsa i förskolan

Det är viktigt att möjliggöra tidiga insatser genom att stimulera till tidig upptäckt. En konsekvens av detta synsätt blir att förskolans roll och möjligheter blir särskilt intressanta. I kapitel 4 har utredningen redovisat att flera kommuner fokuserat särskilt på tidig upptäckt och tidiga insatser. Ett uttryck för detta är att förskolan i dessa kommuner har getts tillgång till elevhälsan i kommunen trots att lagen inte kräver detta. Den roll elevhälsan fått i förhållande till förskolan är att vara en expertis att rådfråga. Elevhälsan tillkallas för att säkerställa de observationer som förskolans personal gjort och bistår med handledning av personalen. Elevhälsan har också en viktig roll att spela när det gäller att motivera och stödja föräldrar att gå vidare med en utredning av ett barn för att säkerställa om det finns problem. En samfällid uppfattning i de kommuner som gjort elevhälsan tillgänglig för förskolan är att den är en stark framgångsfaktor och det gäller särskilt tillgången till specialpedagogisk kompetens.

Elevhälsan skapar också en kontinuitet i övergångarna mellan förskola, förskoleklass och grundskola. I sammanhanget ska nämnas att det finns många förskollärare som har specialpedagogisk kompetens. I några fall hade de tjänster där just den kompetensen efterfrågades. I andra fall uppfattade utredningen att kompetensen inte togs tillvara i verksamheten på något tydligt sätt i form av ändrade arbetsuppgifter.

I förarbetena till nya skollagen (prop. 2009/10:165) redovisar regeringen sin syn på tidigare framförda förslag om ett införande av

elevhälsa även i förskolan. Med hänvisning till bl.a. barnavårdscentralernas (BVC) ansvar för barn i förskoleåldern ansåg regeringen det varken som lämpligt eller nödvändigt att ålägga huvudmannen ett ansvar för att anordna elevhälsa i förskolan.

Den bild utredningen fått är att BVC:s möjligheter att samarbeta med förskolan är starkt begränsade. I någon kommun i kommunstudien fanns det inskrivet att det skulle finnas ett samarbete mellan förskolan och BVC, men när frågan aktualiserades visade det sig att BVC inte ansåg sig ha några möjligheter att ställa upp och att det inte ingick i dess uppdrag. För att kunna utnyttja BVC:s kompetens gick förskolan utan undantag via föräldrarna som av förskolan uppmanades att ta kontakt med BVC.

Primärvården är alltså i realiteten som huvudregel inte tillgänglig som resurs för förskolan. I de kommuner där BVC, förskolan och andra aktörer bedrev samverkan inom ramen för en särskild organisation, t.ex. en familjecentral utgjorde dock viktiga undantag. I dessa kommuner var BVC en tillgänglig resurs.

En samlad elevhälsa såsom regeringen beskriver den har ett annat uppdrag än BVC och barnhälsovården. Den ska stödja elevernas måluppfyllelse och vara en resurs för de pedagogiska verksamheterna. Socialstyrelsen påpekade också i sitt remissvar på "... att BVC har en aktiv roll för barn upp till 2 års ålder men att kontakterna sker mer sällan därefter". Det innebär också att när förskolan kan behöva handledning eller stöd för att säkerställa observationer och bedömningar så finns varken elevhälsan eller BVC naturligt tillgänglig om inte kommunen beslutat om en sådan ordning.

Förskolan har en central roll vad gäller att upptäcka barn som kan behöva stöd. De pedagogiska målen för förskolan har nyligen förtydligats och en allmän förskola har införts från tre års ålder. Det finns viktiga skillnader mellan det som i nya skollagen från och med förskoleklass benämns som en elevs individuella utveckling i skolan, där elevers individuella resultat stäms av mot kursplanemål och betygsriterier. I förskolan ska varje barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp och analyseras. Detta görs för att kunna följa och analysera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner.⁸

⁸ Läroplan för förskolan Lpfö 98. Revideras 2010.

Förskolan har en unik möjlighet att lära känna barnet men också att observera eventuella problem som kan hindra barnet från att utvecklas i enlighet med sin förmåga. Denna unika möjlighet har sin grund i att förskolan ofta har täta kontakter både med barnet och med dess familj. Förskolepersonalens möjligheter att upptäcka eventuella stödbehov är goda. I personalens grundutbildning ingår element om barns utveckling och avvikelser från denna. Bland de kommuner utredningen studerat fanns det mycket goda erfarenheter av att låta elevhälsan vara en resurs också för förskoleverksamheten. Det kan således konstateras att det finns goda skäl för att förskoleverksamheten ska ha tillgång till elevhälsan i sin verksamhet för att effektivt kunna göra tidiga upptäckter och sätta in tidiga insatser. Den rollen kan varken fyllas av BVC eller primärvården.

6.3.2 Elevhälsans uppdrag och ansvar behöver förtydligas

I nya skollagen införs en samlad elevhälsa. Elevhälsans arbete ska i stor utsträckning vara förebyggande och hälsofrämjande. Detta framgår bl.a. genom att elevhälsan åläggs ett stort ansvar för att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor. Vidare ska elevernas utveckling mot målen stödjas. I förarbetena till nya skollagen sägs också att elevhälsans fokus inte ska vara hälso- och sjukvårdande insatser i snäv bemärkelse utan förebyggande och hälsofrämjande insatser i ett bredare perspektiv (prop. 2009/10:165). Det framhålls dock att elever ska kunna få hjälp med enklare sjukvårdsinsatser. Det är också angeläget att samverkan sker med övrig hälso- och sjukvård samt med socialtjänsten.

Förebyggande arbete inom elevhälsan

I kommunstudien mötte utredningen företrädare för elevhälsan och frågade bl.a. om de ansåg att deras nuvarande arbetsinsats var förebyggande. Det svar utredningen fick var att det fanns många inslag inom elevhälsan som exempelvis akuta insatser och utredningar samt kontakter med socialtjänsten som inte kan betecknas som förebyggande. Det fanns ett mycket stort behov även av förebyggande insatser. Det var dock ofta svårt att hinna med dem.

Utredningen förde även en diskussion med företrädarna för elevhälsan om vad förebyggande arbete är. Kan exempelvis tidiga insatser av utredningskaraktär och stöd ses som förebyggande eftersom de problem som finns kan bemästras eller minska i stället för att eskalera? Att hälsobesök är förebyggande rådde det enighet om.

Förebyggande arbete sattes i kommunstudien också i relation till behandlande uppgifter. Det dominerande intrycket var att det inte görs några behandlande insatser inom elevhälsan om insatserna definieras som planerade eller långvariga. Däremot hålls samtal av akut karaktär med eleverna och sker detta under en kortare tid ses de inte som en behandlande insats.

Av kommunstudien framkom att elevhälsans företrädare fann det problematiskt att samverka med hälso- och sjukvården. Den vanligaste samarbetspartnern som nämndes var BUP. Detta förklaras sannolikt av att de elever som refererades till ofta var föremål för utredning. Att andra delar av hälso- och sjukvården kom upp var mer ovanligt. Företrädarna för elevhälsan gav många exempel på att BUP utgick ifrån att behandling av eleven kunde ske genom elevhälsans försorg. BUP ställde också krav på långtgående utredningar från skolans sida innan en elev togs emot där. I kommunstudien redovisades fall där BUP till följd av långa köer kunde ta emot en elev för utredning först efter en längre tid. I andra kommuner hade BUP förstärkt sina resurser och att det gick relativt snabbt för en elev att få hjälp.

Att elevhälsans uppdrag är att arbeta förebyggande verkar utifrån vad som framkom genom kommunstudien inte stå helt klart för elevhälsans samverkansaktörer. Denna slutsats bekräftas också av de kartläggningar som genomförts av deltagarna i det s.k. Modellområdesprojektet som bedrivs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Elevhälsan uppfattar det som att andra aktörer snävar in sina uppdrag, medan skolan upplever sig inte ha någon motsvarande möjlighet på grund av hur dess uppdrag är formulerat. Skolans uppdrag ska utföras här och nu och pågår ständigt. Elever med olika stödbehov finns i skolan och det kan ge upphov till frustration hos skolans personal om det tar tid innan en elev uppfattas få den hjälp som behövs, särskilt eftersom skolans uppdrag har en särskild tyngd mot bakgrund av gällande skolplikt och verksamhetens obligatorium.

Vem styr elevhälsan?

Under utredningens kommunbesök i samband med kommunstudien har det hänt att elevhälsans innehåll kommit att diskuteras. Särskilt när det gäller det som benämns skolhälsovården uppfattar man från kommunalt håll det som frustrerande att kommunen har ett betalningsansvar för något som den till innehållet har små eller inga möjligheter att påverka. Elevhälsan kan vara en resurs som styrs av en lokal rektor eller en central resurs med en verksamhetschef. De som diskuterade frågan om elevhälsans ställning ifrågasatte dagens styrning av denna. Det uppfattades som att skolhälsovården till sitt innehåll var en fortsättning på det uppdrag BVC har inom ramen för primärvården.

Skolhälsovårdens verksamhet – elevhälsans medicinska insatser – styrs av nationella riktlinjer meddelade av Socialstyrelsen. De kommuner som var kritiska pekade på att de kunde ha intresse av att elevhälsan prioriterade vissa frågor, men att de inte helt fritt kunde disponera resurserna eftersom delar av uppdraget bestäms av en annan aktör, trots att kommunen står för kostnaden. Det fanns också synpunkter på överenskommelser som slutits mellan kommuner och landstinget på övergripande nivå som fått vittgående konsekvenser för skolans möjligheter att samverka med exempelvis BUP.

Socialstyrelsen har ett tillsynsansvar över personal med hälso- och sjukvårdsuppgifter. Det gäller också för personal inom den medicinska delen av elevhälsan. För elevhälsans medicinska insatser gäller också vissa generella bestämmelser som är giltiga för all hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen har som sektorsansvarig myndighet för hälso- och sjukvården också en rätt att meddela föreskrifter i vissa frågor som rör hälso- och sjukvård. I andra sammanhang lyder elevhälsan i stället under skolans regelverk. Det är av stor vikt att myndigheter med ansvar för tillsyn över samma tillsynsobjekt samverkar. Detta betonas i förarbetena till nya skollagen. Däremot sägs det inget om det eventuella samverkansbehovet inom området normering eller utfärdandet av riktlinjer. I vissa av de kommuner som ingått i kommunstudien uppfattas denna dubbla styrning av en viktig resurs som tveksam eftersom de vill se ett tydligt uppdrag för elevhälsan att vara ett stöd för skolan i dess uppdrag. En viktig fråga att diskutera är om införandet av en samlad elevhälsa innebär någon skillnad jämfört med tidigare? Har skolhälsovårdens medicinska ansvar förändrats i någon mån? Bör

det i så fall få konsekvenser för hur samverkan bör ske mellan de sektorsansvariga myndigheterna när det gäller tillsyn och normering på området?

I dag är också olika yrkesprofessioner inom elevhälsan mer bundna till sin yrkesroll än till en samlad uppgift inom skolans ram. Om en samlad elevhälsa ska kunna fyllas med ett innehåll och kunna bli en stödjande resurs för elever och lärare behövs kompetensutveckling både för elevhälsans personal men också tillsammans med de pedagoger elevhälsan ska samverka med. Uppgiften att utveckla en samlad elevhälsa kräver stor uppmärksamhet både på nationell och lokal nivå. Samtidigt är det viktigt att peka på att det finns intressanta exempel att ta lärdom av i kommunsektorn. De utgör en viktig resurs i ett nödvändigt utvecklingsarbete. I detta utvecklingsarbete behöver både kommunala och fristående aktörer delta.

Oklara ansvarsförhållanden beträffande vårdansvaret för barn och unga

En kompetent och tillgänglig elevhälsa är en strategisk resurs för barn och elever i behov av olika stödinsatser. Som tidigare nämnts så finns det dock flera missuppfattningar beträffande elevhälsans uppdrag och dessa behöver klaras ut innan nya skollagen börjar tillämpas.

Barnhälsovården (BVC) har ett tydligt ansvar för barn upp till sex års ålder. För barn som går i förskoleverksamhet finns i normalfallet inte tillgång till en elevhälsa.

För barn som börjar i förskoleklass blir elevhälsan tillgänglig men primärvårdens ansvar i förhållande till elevhälsans är otydligt. Elevhälsan har ett förebyggande ansvar. BUP har ett specialistansvar vid psykisk sjukdom. Frågan är dock vem som har vårdansvaret och behandlingsansvaret för barn i skolåldern vid psykisk ohälsa? Denna fråga behöver redas ut. Effektivitetsskäl talar för att den dyraste specialistvården bör reserveras till de svåraste fallen och att primärvården bör vara skolans naturliga samverkanspart.

Tidiga upptäckter och insatser

Med tidiga insatser menar jag dels tidig upptäckt och adekvat insats i tidig ålder, dels snabb insats när stödbehov upptäcks oavsett elevens ålder.

I kommunstudien fanns kommuner som medvetet prioriterat tidiga insatser för att de såg detta som en stark framgångsfaktor. Det innebar bl.a. att förskoleverksamheten i kommunen hade tillgång till specialpedagogisk kompetens för förskolebarn för att bistå i utredningar och ge handledning. En central elevhälsa sågs också som en stark framgångsfaktor av flera kommuner eftersom den möjliggjorde både en bred och djup kompetens. Med en central elevhälsa avses att det finns en central ledning för elevhälsan och att denna utgör en central bidragande resurs för kompetensutveckling inom sina kompetensområden. Att satsa på en central elevhälsa var en medveten satsning av kommunerna för att skydda resurser och se till att elevhälsan höll en viss nivå. Rektorer förfogade inte över beslut om denna resurs.

Tidiga insatser uppfattas av forskningen vara en stark framgångsfaktor vilket redovisats i tidigare avsnitt. Inom olika forskningsdiscipliner finns emellertid olika uppfattningar om värdet av tidiga upptäckter.

I en kommun fanns ett politiskt beslut om att tidig upptäckt och insats handlade om barn i år tre i grundskolan. Andra kommuner ansåg att tidig upptäckt handlar om förskolebarn och uppåt. Det innebär att barn i behov av stöd beroende på i vilken kommun de bor har olika förutsättningar att uppmärksammas och få hjälp. Likvärdigheten brister och kan i värsta fall leda till att barn och elever kan gå miste om värdefulla insatser. Detta är ett område där kunskapsläget behöver klargöras mellan forskningsföreträdare med en tvärdisciplinär sammansättning.

Inom området psykisk ohälsa pågår många olika aktiviteter syftande till att förbättra kunskapsläget när det gäller barn och unga. UPP-centrum på Socialstyrelsen är ett exempel. Ett annat exempel är Modellområdesprojektet som drivs av SKL. Av de kartläggningar som genomförts så kan konstateras att det förebyggande arbetet mot psykisk hälsa inom förskoleverksamhet och skola inte bedrivs systematisk och utifrån evidensbaserade metoder.

I Danermarks utvärdering uttryckte pedagogerna att de såg stora stödbehov för skolan när det gällde psykisk ohälsa och social

problematik.⁹ Skolinspektionens rapport lyfter också fram att personalen känner sig säker på att identifiera barn/elever med stödbehov men är osäkra på vad som är adekvata insatser.¹⁰

Att tidiga insatser behövs har starkt stöd av internationell välmeriterad forskning. I Sverige finns kommuner som satsar på tidiga insatser men vad som är att betrakta som en tidig insats varierar. Kunskapsläget behöver förbättras och elevhälsans roll för att stödja arbetet med tidiga insatser behöver utvärderas

6.4 Vetenskap och beprövad erfarenhet

Frågor om kunskapsspridning, forskningsstöd och synliggörandet av vad som kan utgöra en god praxis på förskolans och skolans område behöver uppmärksammas.

6.4.1 Mer stöd från nationell nivå efterfrågas

Skolinspektionens rapporter och kommunstudien har visat att det finns allvarliga problem när det gäller utredningens målgrupp. Det saknas kompetens på metodområdet. Det systematiska arbetet brister och bedrivs inte i enlighet med det nationella uppdraget. Rättssäkerheten brister och likvärdigheten i insatserna kan ifrågasättas. Ändå har skolan att dagligen hantera de problem detta rymmer och det är befogat att fråga vilket stöd skolan och enskilda pedagoger har i detta uppdrag. Det finns en kritik mot att forskningen inte ger svar på det som pedagoger bedömer som relevanta frågor i deras praktik och att tillämpad eller praktikdriven forskning saknas på viktiga områden.

Det finns mycket kunskap inom skolan och det finns många kommuner som bedriver utvecklingsarbete av kvalificerad natur, men detta sker splittrat. Forskningskolor finns och situationen kan komma att förbättras när fler pedagoger kan forska och ges lektorstjänster, men det är inte en snabb process. Det finns i dag ingen nationell bild av hur ett begrepp som beprövad erfarenhet skulle kunna tolkas på detta område. Den upparbetade kunskapen

⁹ Danermark Berth m.fl. (2010). Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv, Örebro universitet. Publicerad som bilaga i detta betänkande. Se bilaga 4.

¹⁰ Skolinspektionen (2010) Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009.

och forskningsrön omsätts inte i vad som skulle kunna kallas en god praktik.

På skolans område finns inte någon tradition av att arbeta med vetenskap och beprövad erfarenhet på det organiserade sätt som görs inom exempelvis hälso- och sjukvården. På Socialstyrelsen har man ett nära samarbete med huvudmän och profession när det gäller att ta fram nationella riktlinjer – ett led i vad som betecknas som kunskapsstyrning och är inte bindande föreskrifter. Arbetet leds av Socialstyrelsen, är långsiktigt och bedrivs i form av en stegvis utveckling där område för område analyseras i syfte att ta fram en god evidensbaserad praktik för vilken det finns nationella riktlinjer. Syftet är att säkerställa en god praxis i verksamheten. Arbetet med nationella riktlinjer bedrivs både inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten men har hunnit längst inom hälso- och sjukvården. På det sociala området finns även myndigheten Statens beredning för medicinsk utvärdering, (SBU) som tar fram forskningsöversikter genom expertgrupper. I arbetet inom SBU deltar personer som har sin kunskapsbas i forskning och praktik.

För att göra något liknande inom skolväsendet krävs ett nytänkande som måste bygga på skolans kontext. Det finns spirande förutsättningar med forskarskolor, erfarna pedagoger och i drivande kommuner en framväxande empirisk grund som skulle kunna vara utvärderingsbar. Problemet i dag är att den beprövade erfarenheten inte är synliggjord, och därigenom inte heller utvärderingsbar eller möjlig att ompröva och definiera. På skolans område är kunskapen god om vilka framgångsfaktorerna är. Skolinspektionen menar att de är vedertagna och ett begrepp som god praxis används i forskningssammanhang¹¹. En professionalisering och synliggörande av skolans insatser på detta område behövs. I dag finns ingen nationell aktör som har ett sådant uppdrag. Till denna fråga återkommer jag i kapitel 7.

6.4.2 Forskningen behöver utvecklas

På det område utredningen behandlar saknas forskning på väsentliga områden i Sverige. Det är givetvis även ett generellt problem för hela utbildningssektorn, men särskilt påtagligt när det gäller de

¹¹ Balldin, Jutta och Tallberg Broman, Ingegerd, Förskolan och de utsatta barnen – utmaningar och möjligheter, i SOU 2010:64 Se de tidiga tecknen – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola

barn och elever som utredningen rör. Skolverket påtalade i en kunskapsöversikt 2008 att det behövs mer forskning kring särskilt stöd. Vidare pekade Skolverket på att en stor del av den forskning som bedrivs är kvalitativ och generaliserbarheten i resultaten därför begränsad.¹² Andra problem som gäller forskning är att förutsättningarna att bedriva forskning med kvantitativa metoder och exempelvis göra policyutvärderingar behöver förbättras genom att göra individdata tillgängliga. På detta sätt skulle forskare från flera discipliner kunna attraheras att forska på skolans område. I detta arbete behövs en tvärdisciplinär ansats och internationell forskning, särskilt nordisk, kan vara ett komplement. En ökad samverkan med andra länder på forskningsområdet skulle behöva stimuleras.

I kommunstudien framförs tydliga önskemål om mer kunskapsstöd från nationell nivå. Kommunerna efterfrågar också ett kunskapsstöd om metoder och forskningsöversikter. En iakttagelse utredningen gjorde under kommunstudien var att lärare genomgående uppfattade det som svårt eller direkt omöjligt att följa kunskapsläget. Detta gällde även Skolverkets rapporter. För personal inom elevhälsan eller förvaltningsnivån uppfattades möjligheterna till kunskapsinhämtande som bättre.

I Danermarks rapport lyfts särskilt fram att ett sådant stöd behövs inom områden som psykisk ohälsa och social problematik. Socialstyrelsen har pekat på att skolan när det gäller förebyggande insatser kring psykisk ohälsa uppvisar brister i sitt metodanvändande. I Skolinspektionens rapport framkommer tydligt att det behövs ett stöd även inom skolans eget kunskapsområde. Skolinspektionen menar att standardiserade metoder används vilket innebär att individuella behov hos en elev inte beaktas tillräckligt.¹³

Av kommunstudien framgår att skolan är en extremt personberoende verksamhet och att systematiken i insatserna inte är tydlig. Något även Skolinspektionen kritiserat. Frågor som tagits upp under utredningsarbetet med verksamhetsföreträdare är om ett bättre metodstöd och en effektivare kunskapspridning skulle kunna bidra till en ökad likvärdighet i insatserna.

Den kunskapen som genererats av Kungliga Vetenskapsakademiens (KVA) konferens och i olika utvecklingsprojekt behöver spridas och implementeras i verksamheterna. Vem som har ansvaret för att så sker behöver tydliggöras. När kunskapen

¹² Skolverket (2008). Särskilt stöd i grundskolan En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.

¹³ Skolinspektionen (2010) Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009.

verkliga pedagogerna i verksamheten i dag? Till dessa frågor återkommer jag i kapitel 7.

6.4.3 Problem knutna till grundutbildningen och rektorsutbildning

Under kommunstudien och i Danermarks rapport tas olika problem upp som relaterar till pedagogers grundutbildning, kompetensutveckling och innehållet i rektorsutbildningen¹⁴.

En tydlig bild utredningen fick i kommunstudien var att lärare inte känner sig rustade för det uppdrag de ställs inför. Uppdraget upplevs som mer komplext i dag. Problem som togs upp var att kunna tolka det man ser och veta vilka insatser som kan vara adekvata. Föräldrakontakter och samverkansfrågor med andra aktörer samt reglerna kring anmälningsskyldigheten är andra exempel där lärare behöver stöd. I Danermarks rapport redovisas att lärare särskilt känner behov av samverkan kring elever med psykisk ohälsa, social problematik och kriminalitet.

I intervjuerna bad utredningen pedagoger och deras chefer reflektera över begreppen professionell, personlig och privat i syfte att få en bild över om pedagoger är klara över var gränserna för uppdraget går och när andras profession bör ta över ansvaret. Denna gränsdragning var inte utan problem, det var en samstämmig bild. En befogad fråga blir mot denna bakgrund hur grundutbildningen förbereder blivande pedagoger för sitt uppdrag. Eftersom mötet mellan lärare och elev är mycket betydelsefullt för hur elevens möjligheter tas om hand blir frågor kring grundutbildningen viktiga i denna utredning. Ytterligare en sådan fråga är om det specialpedagogiska innehållet i grundutbildningen behöver breddas mot bakgrund av att uppdraget som pedagog blivit mer komplext. Rektorsutbildningen innehåller inte frågor kring samverkan i tillräcklig grad och skyldigheten att samverka behöver betonas mera för att underlätta samverkan. Vidare noterar utredningen att det finns behov av att se till att skolan har en korrekt bild av socialtjänstens och BUP:s uppdrag och möjligheter att bidra i samverkan. Med en bättre information om varandras uppdrag kan rimliga förväntningar på samverkan skapas. Detta bör också kunna

¹⁴Danermark Berth m.fl. (2010). Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv, Örebro universitet.

leda till ett bättre samarbete i praktiken. Till dessa frågor återkommer jag i kapitel 7.

Det finns i dag en samsyn inom stora delar av forskarsamhället om vikten av tidiga insatser och den lyfter även fram vikten av insatser för barn i tidig ålder. Kommunstudien innehåller också flera exempel på kommuner som arbetar med fokus på tidiga insatser för barn och elever i låg ålder. Samtidigt fanns det också exempel på att tidiga insatser definieras olika inom kommunsektorn. Behoven av en bred diskussion som når ansvariga och verksamma inom både förskolan och annan pedagogisk omsorg behöver initieras. För att nå denna målgrupp bedömer jag att strategisk kompetensutveckling i form av regionala konferenser är lämplig. Innehållet i dessa bör vara en presentation av nuvarande kunskapsläge och leda till reflektion och kompetensutveckling av en mycket viktig grupp för de barn som utredningen rör.

6.5 Sammanfattande problemanalys

Tidiga insatser är betydelsefulla och skolan har en unik möjlighet att se, tolka och agera. Alla barn finns där under lång tid och ett förtroendeskapande samarbete mellan skolan och elever och dess föräldrar är en stark framgångsfaktor. Det är ett tydligt budskap från kommunstudien där nära 400 verksamma inom förskola och skola gett sin bild.

I dag visar forskning att förskola och skola med hög pedagogisk kvalitet är en stark skyddsfaktor. Men förskola och skola kan också bli en riskfaktor om verksamheten inte håller en hög nivå. Det är särskilt allvarligt för de barn och elever som är utredningens målgrupp. Det står härmed klart att betydelsen av vägval och förhållningssätt i verksamheten är viktiga både för individen men också indirekt för samhället.

Av problemanalysen framgår att det finns allvarliga problem både när det gäller rätten till en likvärdig utbildning, brister i samverkan och ansvariga inom skolan uttrycker att de behöver mer stöd i sitt arbete. Särskilda områden som pekats ut som angelägna där stöd krävs är psykisk ohälsa, social problematik och kriminalitet. Det är ett tydligt uttryck för att skolans ansvar i dag behöver tolkas bredare än tidigare. Sektorsansvaret är tvärdisciplinärt och inte bara pedagogiskt. Samtidigt har den nya skollagen definierat skolans ansvar på ett tydligt sätt. Skolans uppdrag utgår

från kunskaps- och värdegrundsuppdraget. Jag ser dock skäl att ytterligare poängtera uppdraget att se, tolka och agera. Med detta menar jag förmågan att se och kunskapen att tolka vad det är man ser samt förmåga att agera på ett adekvat sätt. Alla dessa aspekter finns i skollagens skyldigheter att utreda, anmäla och samverka. De är viktiga delar av ett skyddsnät just för de barn och elever utredningen rör.

En stark framgångsfaktor både i det egna arbetet och i samverkan med andra är ett tydligt ansvar. Vidare att det finns en god kunskap om regelverket och de krav det ställer samt kunskap och kompetens hos all personal. Det finns i dag forskning som också förekommer i samhällsdebatten att den enskilt viktigaste framgångsfaktorn är lärarens kompetens. Detta kan också leda till tolkningen att problem kan förklaras av bristande kompetens i lärarkåren. Det finns risker med ett sådant synsätt om inte förutsättningarna för enskild lärare synliggörs. Samspelet mellan den lokala verksamhetsnivån, huvudmannen för utbildningen samt den nationella nivån är viktigt. Läraren finns i ett sammanhang där kollegor och rektor är betydelsefulla. Vilken kompetens läraren besitter och vilka resurser som står till buds, exempelvis en tillgänglig och kompetent elevhälsa, kan vara avgörande faktorer. Ytterligare viktiga faktorer är forskning och lättillgänglig information om vad som kan vara god praxis inom området. På samtliga dessa områden kommer jag att lämna bedömningar och förslag syftande till att stärka arbetet kring utredningens målgrupp. För att lyckas i det arbetet krävs samverkan på alla nivåer. Läraren är viktig men det finns andra viktiga aktörer också. I detta arbete kan läraren inte stå ensam.

Utgångspunkter för mina förslag och bedömningar är utredningens problemanalys som konstaterar att det finns problem både med förskolans och med skolans arbetssätt. Det finns även kvarvarande hinder för samverkan trots att frågan prioriterats på olika sätt under lång tid. En slutsats jag drar är att de hinder som finns är svåra att övervinna och därför krävs insatser på flera nivåer. Det är också tydligt att en helhetssyn behövs och att ett tvärdisciplinärt synsätt där kunskap kan vägas samman från olika håll är viktigt. Jag ser också att det nu är viktigt att ta vara på och konsolidera de kunskaper som vunnits i olika utvecklingsinsatser kring psykisk ohälsa för barn och unga. Att Skolinspektionens problembild innehåller väl kända och etablerade problem som trots påpekande kvarstår över lång tid är oacceptabelt. Särskilt allvarlig är bilden för

de barn och elever som utredningen fokuserar på. Deras rätt till en likvärdig utbildning vilar på en korrekt och rättssäker tillämpning av regelverket i kombination med en hög kompetens hos de verksamma. Trots denna mörka bild ser jag samtidigt stora möjligheter att åstadkomma förändring. Bland annat till följd av det reformarbete som genomförts med en ny skollag och läroplaner som tydliggör det nationella uppdraget och vilka krav huvudmannen ska leva upp till. En annan viktig grund för min uppfattning är att det finns kommuner och goda erfarenheter som behöver ges spridning. Nu är det ett utmärkt tillfälle att gå vidare med nödvändiga förändringar.

7 Utredningens förslag och bedömningar

Förebyggande och främjande insatser behöver stärkas

Mina direktiv innehåller två övergripande uppdrag:

- Att kartlägga och analysera hur arbetet sker med utsatta barn i förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. Analysen ska svara på vilka insatser som behövs för att stärka detta arbete. –
- Att kartlägga och analysera hur samverkan mellan utbildningsansvariga och övriga samhällsaktörer kring utsatta barn fungerar. Hinder och framgångsfaktorer ska redovisas.

Ett tredje viktigt uppdrag är att klargöra vilket ansvar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet har för förebyggande insatser avseende de barn och elever utredningen avser och att klargöra gränsdragningen mot andra aktörer. Direktiven nämner även betydelsen av tidig upptäckt och knyter den frågan till om kunskapen behöver öka om målgruppen och hur barn och unga på olika sätt kan ge uttryck för utsatthet. Direktiven ger även uttryck för att ett samlat grepp om frågorna är nödvändigt för att stödet ska bli starkare, effektivare och långsiktigt hållbart och mitt uppdrag är mot denna bakgrund att ta fram en samlad bild av de frågor utredningen omfattar.

Jag har nu genomfört mitt uppdrag och kan ge svar på de frågor uppdraget ställt. De problem jag identifierat är allvarliga och kräver insatser på flera nivåer samt en långsiktighet i insatserna för att möjliggöra en förändring.

Hur ser uppdraget ut som de utbildningsansvariga ska genomföra?

Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag formuleras i nya skollagen (2010:800) och det är min utgångspunkt. En huvudprincip när jag tydliggör ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter är att alla frågor som nya skollagen reglerar är uppdrag som ska genomföras inom utbildningssektorn. Detta gäller även om nya skollagen refererar till annan lagstiftning. För att förstärka ett genomförande av skollagen behöver uppdraget vara tydligt – både för de som arbetar med barn och elever och för andra aktörer i samverkan. Det finns statliga myndigheter som har ett särskilt sektorsansvar för utbildningsfrågor och som bör ges ansvar för att samordna de statliga insatserna på området. På kommunal verksamhetsnivå finns också gränsdragningsproblem som jag uppmärksammar.

Nya skollagen innehåller både ett kunskapsuppdrag och ett värdegrundsuppdrag. Båda uppdragen är viktiga och kräver tydliga insatser. Nya skollagens inledande skrivningar om uppdraget är tydliga och utgör utgångspunkten för mina förslag:

Allas rätt till en likvärdig utbildning och allas rätt att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar.

Alla barn finns i skolan och nästan alla barn finns i förskola och annan pedagogisk verksamhet. Inga andra verksamheter träffar barn och elever under så lång tid och har så täta kontakter med hemmet. Det ger unika möjligheter som har stor betydelse, särskilt för barn och elever som har olika stödbehov eller som far illa eller riskerar att fara illa. Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag är att se dessa barn och elever, att tolka de signaler som finns och agera på ett adekvat sätt. Att så sker är mycket betydelsefullt för de enskilda barn och elever detta gäller. Vilka dessa barn och elever är kan lärare och annan personal inte veta i förväg. Därför är det viktigt att se att uppdraget i denna del kan gälla alla barn och elever – ingen kan uteslutas i förväg.

De stödbehov som barn och elever kan uppvisa är mycket varierande och kräver individuella insatser. Ibland kan ett stödbehov vara tillfälligt och övergående med adekvata insatser som sätts in när behov uppkommer. Andra behov kan vara långvariga och ibland

bero på kroniska tillstånd som kräver en helhetssyn på skolgången för den enskilda eleven. De bakomliggande orsakerna till att ett stödbehov finns är givetvis mycket varierande. Neuropsykiatriska funktionshinder, social problematik, läs- och skrivinlärningsproblem eller familjekriser är bara några exempel på tänkbara orsaker till ett stödbehov. För att alla dessa varierade stödbehov ska kunna identifieras och stödinsatser sättas in behöver pedagoger god kompetens och många gånger krävs kompletterande insatser från t.ex. elevhälsa, socialtjänst eller BUP. Självklart krävs det också tillräckligt med resurser för att skapa en god lärandesituation för barnet eller eleven.

Det finns i dag forskning som visar att tidiga insatser är betydelsefulla. Med tidiga insatser avser jag både sådana insatser som ges till barn och elever i tidig ålder och snabba insatser i nära samband med att behovet hos barnet eller eleven upptäckts.

Elevhälsan är en strategisk resurs, men tillgången till den kompetens elevhälsan besitter är ojämnt fördelad. När den finns tillgänglig kan den tillföra värdefulla kompletterande kompetenser som behövs i skolan där uppdraget över tid blivit mer krävande.

Gränserna för förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets ansvar för barn och elever vars stödbehov kräver samverkan med andra samhällsaktörer behöver tydliggöras. Nya skollagen ställer krav på att utbildningen för barn och elever ska vara likvärdig och på att barn och elever ska ha rätt att utvecklas så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar. Detta gäller även om en elev befinner sig under behandling eller i samhällsvård. Förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets uppdrag för de barn och elever utredningen rör är att ha kompetensen att se behoven, tolka dem och ge adekvata stödinsatser. Det finns också gränser för ansvaret. Dessa verksamheter har inte ett behandlingsansvar för utredningens målgrupp. Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet ska betraktas som en jämlik part i samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa utifrån att verksamheterna, liksom övriga samhällsaktörer, har ett särskilt ansvar och en specifik kompetens inom det egna ansvarsområdet som måste tas tillvara i samverkansarbetet.

Slutligen vill jag peka på att förutsättningarna för förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet att utföra sitt viktiga uppdrag har förändrats över tid, bl.a. till följd av stora samhällsförändringar. Deras uppdrag har genom olika skolreformer de senaste decennierna blivit mer ambitiöst och kräver mer av

verksamheterna för att kunna genomföras. Denna utveckling ska bl.a. ses i ljuset av ökade kompetenskrav i arbetsliv och samhälle. Jag saknar en analys av konsekvenserna av dessa förändringar och en djupare diskussion på nationell nivå av vad det betyder för möjligheterna att lyckas med ambitionerna. I utredningsarbetet har jag mött många ansvarstagande och engagerade politiker, tjänstemän och pedagoger. Gemensamt för dem är att de vill genomföra uppdraget, men att de ibland också vill få svar på frågan hur. Det gäller dels hur regelverket ska tolkas, dels och framför allt hur verksamheten och metoder kan utformas för att ge önskat resultat. Det saknas i dag en effektiv kunskapsspridning av god praktik, evidensbaserade metoder och implementering av forskningsresultat som ger huvudmän och pedagoger i verksamheten möjlighet att ta ställning till vad som – utan pekpinnar – kan passa i den egna verksamheten. Det finns intressanta och positiva lärande exempel på god kommunal praktik men hur och av vem sprids kunskaperna vidare? Till dessa frågor återkommer jag i avsnitt 7.4.1.

Sammanfattning av mina förslag

Utgångspunkten för mina förslag och bedömningar är förebyggande och främjande insatser. Med förebyggande insatser avses bland annat tidiga insatser som kan innebära att problem kan lindras eller lösas snabbt och att upprepade skolmisslyckanden kan undvikas så långt möjligt. Förebyggande insatser kan också vara ett tydligt regelverk som leder till adekvata insatser när behov finns. Främjande insatser är att undanröja hinder för en effektiv samverkan och att klargöra ansvarsgränser samt åtgärder som kan höja kompetensen i berörda verksamheter. Mina förslag betonar vikten av en fungerande samverkan. Förslagen i denna del baseras på att stora utvecklingsinsatser har genomförts och delvis ännu pågår. Tillgänglig kunskap behöver nu tas om hand och leda till en implementering i verksamheten. Även formella, kvarvarande hinder för en fungerande samverkan behöver uppmärksammas.

Den statliga nivån behöver agera mer samstämt. Därför lägger jag förslag som ger vissa ansvariga sektorsmyndigheter ett samordningsansvar för statliga insatser på området.

Det regelverk som ska skydda de allra svagaste barnen och eleverna behöver stärkas för att ge den goda skyddseffekt som är avsedd. Jag lägger förslag om förbättringar inom detta område.

Det finns signaler om bristande kunskaper om och misstro mellan olika parter som behöver mötas i samverkan. Ett klarläggande behövs för att kunna bedöma om detta är ett reellt problem och hur det i så fall kan lösas.

Det behövs mer forskning och kunskapsspridningen behöver effektiviseras. Jag ser detta som en nationell angelägenhet. Inom utbildningsområdet behöver ett arbete inledas som synliggör vad som är beprövad erfarenhet och en praktisknära forskning behöver stimuleras. Jag tydliggör hur detta arbete kan utvecklas.

Mina förslag baseras på den nya skollagen samt de beslutade läroplanerna för förskolan och grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. När det gäller den nya skollagen har utredningen endast haft tillgång till själva lagtexten och förarbetena till lagen. Däremot har utredningen inte haft tillgång till eventuella tillkommande förordningar och andra styrdokument. Det är därför viktigt att mina förslag värderas mot denna bakgrund. Vidare har jag harmoniserat mina förslag med beslutade och genomförda reformer på läraryrket. Exempelvis gäller detta besluten om det s.k. Lärarlyftet och lärarlegitimation samt inrättandet av lektorstjänster för att stärka samarbete mellan forskning och praktik.

Jag utgår från den rådande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna samt den likställighet som ska råda mellan kommunala och fristående anordnare.

Övergripande syfte med förslagen

De förslag jag lägger handlar om barn och elever som visar på olika stödbehov och där förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet har en viktig roll. Inte minst elevhälsans stöd är viktigt. Jag anser att förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets viktiga roll som skyddsfaktor kan stärkas genom mina förslag.

Om förslagen genomförs kan de leda till positiva effekter även för andra barn och elever än dem som utredningen primärt uppmärksammar.

7.1 Bättre samverkan krävs på alla nivåer

7.1.1 Bättre samordning mellan myndigheter

Mitt förslag: Skolverket bör ges ett samordningsansvar för statliga insatser som riktas mot förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet.

Under utredningsarbetet har jag noterat att det är många myndigheter som agerar på förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets område. Jag har redogjort för dessa förhållanden i kapitel 3. En förklaring till att det ser ut på detta sätt kan vara den vikt som tillmäts utbildningsområdet, vilket givetvis är positivt.

I kommunstudien har emellertid framkommit att de verksamma inom förskolan och skolan och annan pedagogisk verksamhet ser det som ett problem att stort antal myndigheter agerar inom deras område eftersom det bidrar till ett ”stuprörstänkande” och det saknas en koordinering. För att exemplifiera vad de menar har kommunala företrädare, rektorer och förskolechefer m.fl. pekat på att det tar mycket tid från annan verksamhet för att t.ex. fylla i enkäter som avser samma frågeställningar men som skickas ut av flera skilda aktörer. Den tiden tas i allmänhet från den ordinarie verksamheten, t.ex. undervisningen.

Bl.a. skolan är en intressant arena för många myndigheter och företrädare för forskningen. Detta eftersom det är förhållandevis enkelt att där nå i princip alla elever för att t.ex. besvara olika enkäter. Det är också ett enkelt sätt för samma aktörer att komma i kontakt med personal inom elevhälsan, rektorer eller annan personal på olika nivåer i verksamheten.

Självfallet ger dessa undersökningar och forskningsenkäter en viktig och efterfrågad information, men denna och liknande typer av insatser från myndighetshåll skulle kunna koordineras bättre. Ett aktuellt exempel är att det på relativt kort tid gjorts flera olika totalundersökningar angående psykisk ohälsa. Troligen hade svarsfrekvensen blivit bättre, informationsvärdet högre och kostnaderna på nationell och kommunal nivå för undersökningarna minskat om dessa undersökningar hade samordnats.

Ett samordningsansvar för Skolverket beträffande denna och liknande typer av nationella insatser riktade mot utbildningsverksamhet skulle kunna leda till en bättre dialog och ge möjligheter till effektiviseringar. Om ingen förändring görs kan det på

sikt leda till ett sämre kunskapsläge eftersom benägenheten att t.ex. besvara enkäter minskar. Om flera, likartade undersökningar genomförs parallellt finns det också en risk för att resultaten av enkäterna inte blir samstämmiga till följd av att olika frågeformulär använts och begrepp definierats olika.

Nationella satsningar och resultaten av dessa har många gånger stor betydelse för utredningens målgrupp eftersom de i stor utsträckning avser områden som är av betydelse för dessa barn och unga och belyser hur insatser av vikt för dem fungerar.

Jag anser att det behövs en bättre samordning av insatser av detta slag och att Skolverket som har ett sektorsansvar på utbildningsområdet bör ges en tydligare roll genom att myndigheten får ett samordningsansvar förslagsvis på sätt beskrivs nedan för statliga insatser som riktas mot förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet.

Socialstyrelsen har i dag enligt 8 § förordningen (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen ett sådant samordningsansvar för statliga insatser inom hälso- och sjukvård och socialtjänst riktade mot barn och unga. Motsvarande bestämmelse finns inte i förordningen (2009:1214) med instruktion för Statens skolverk.

Jag ser här behov av att Regeringskansliet bevakar att Skolverket ges ett samordningsansvar när så krävs. Det behöver alltså inte nödvändigtvis ske genom en ändring av Skolverkets instruktion. En annan möjlig väg att uppnå samordning är nämligen att i stället ge myndigheter fler gemensamma uppdrag och samtidigt ge den sektorsansvariga myndigheten ett samordningsansvar. Om uppdragen därtill resulterar i en gemensam rapport som tas emot av Regeringskansliet kan detta också underlätta den kommande beredningen av frågan. Jag tar inte ställning till vilket av dessa alternativ som bör väljas utan överlåter detta till regeringen att bestämma, särskilt med hänsyn till att det för närvarande till följd av nya skollagens tillkomst pågår en översyn av de kompletterande regelverken.

7.1.2 Samverkan på kommunal central nivå behöver förbättras

Mitt förslag: För att stärka samverkan på kommunal central nivå mellan de ansvariga för utbildning och socialtjänst och synliggöra framgångsrika metoder och samhällsekonomiska konsekvenser av förebyggande insatser för barn och elever med sammansatta stödbehov behöver ett utvecklingsarbete genomföras.

För detta utvecklingsarbete bör ett tidsbegränsat nationellt ekonomiskt stöd införas, ett stimulansbidrag.

Min bedömning: För att uppnå en helhetssyn på samverkan om förebyggande insatser för barn och unga bör även hälso- och sjukvårdens insatser för målgruppen kunna ingå.

Hemkommunen för barn och elever har som huvudman för verksamhet enligt nya skollagen i förhållande till övriga huvudmän enligt nya skollagen en unik position genom sitt ansvar för uppföljning av skolplikten och sitt ansvar för att finansiera barns och elevers utbildning. Dessa ansvarsfrågor vilar på den kommunala huvudmannen oavsett var ett barn eller en elev genomför sin skolgång eller deltar i verksamhet i förskola eller annan pedagogisk verksamhet. Ansvarer ger goda möjligheter till uppföljning av insatser och stöd till barn och elever i behov av särskilt stöd.

Om barn och elever i behov av stöd blir föremål för tidiga insatser och även det förebyggande arbetet är framgångsrikt innebär det troligen också att framtida kostnader för kommunen, men även samhället i stort, kan minska till följd av att behovet av stödinsatser på sikt minskar.

På central kommunal nivå har hemkommunen även ett ansvar för socialtjänst och utbildningsfrågor (med kultur- och fritid) och kan genom överenskommelser med andra kommuner eller huvudmän för hälso- och sjukvården underlätta samverkan.

Kommunen har alltså en möjlighet att ta ett helhetsansvar för barns och elevers utbildning oavsett var utbildningen ges. Denna unika position med starka incitament och stora möjligheter att agera har – som jag ser det – ingen annan aktör när det gäller barn och elever med olika typer av stödbehov.

I utredningens kartläggning har framkommit att det finns flera kommuner som kommit förhållandevis långt i detta arbete, men att

det också finns betydande problem inom området. I dagens reglering av skolan betonas rektors och pedagogers autonoma ställning. Den rektor som för tillfället har ansvaret för en elevs skolgång har alltså att förverkliga hela det nationella uppdraget för skolan under den tid som eleven är knuten till den skola som han eller hon är rektor för. I ett mål- och resultatstyrt system som kännetecknas av en långtgående decentralisering kombinerad med en valfrihet för elever och föräldrar är det svårt att urskilja det helhetsansvar som huvudmannen, kommunen på central nivå, har.

Skolinspektionen har riktat kritik mot att kommuner brustit i sitt uppföljningsansvar och inte har haft den helhetssyn som krävs när det gäller planeringsansvaret för elevers hela skolgång och behovet och tillgången till stödinsatser.

I kommunstudien har jag mött rektorer som har haft att självständigt hantera svåra konflikter och stödbehov men som känt att de inte fått nödvändigt stöd från central kommunal nivå. Exempel på motsatsen finns dock också i kommunstudien. Det finns kommuner där politiker och förvaltning tillsammans med chefer och verksamheter tagit initiativ till olika utvecklingsinsatser eller resultatuppföljning. Ett exempel är att vissa kommuner valt att utveckla elevhälsans roll och ansvar. I dessa kommuner har denna insats setts som en stark framgångsfaktor.

Nuvarande regelverk lägger enligt min bedömning inte hinder i vägen för kommuner som vill utnyttja sitt mandat. Detta gäller även i förhållande till rektors och pedagogers autonoma ställning då initiativ när de tagits har tagits i samförstånd. Som framgår ovan finns det också redan flera framgångsrika exempel på kommuner som gör detta. De framgångar dessa kommuner rönt och hur de uppnått dessa sprids emellertid inte på ett effektivt sätt och de får därför inte genomslag nationellt trots ambitiösa satsningar från bl.a. SKL¹ (Öppna jämförelser och till utvecklingsarbetet knutna analysrapporter om framgångsfaktorer) och Skolverket (utvecklingsprojektet om samverkan).

En annan aspekt är att resultat från forskning och utvecklingsinsatser implementeras i begränsad omfattning, varför utvecklingen sammantaget blir fragmentarisk. Det nu pågående utvecklingsarbetet kring psykisk hälsa för barn och unga som bedrivs av SKL är exempel på att organisationen i en överenskommelse med staten har tagit ansvar för att driva ett projekt där 14 lokala

¹ SKL, Sveriges Kommuner och Landsting, är en arbetsgivar- och intresseorganisation för landets kommuner, landsting och regioner.

modellområden (landsting där en eller flera kommuner ingår) deltar. Projektet, Modellområdesprojektet, beräknas vara avslutat år 2011 och har som syfte att parallellt utveckla både samverkansmodeller och arbetssätt för nationell spridning.

Systematiskt kvalitetsarbete som grund för samverkan med inriktning på förebyggande insatser

Huvudmännen för verksamheter enligt nya skollagen ansvarar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Regeringen betonar att nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå.

Nya skollagens krav på huvudmannen skulle kunna utnyttjas för att stärka förutsättningarna för en samverkan mellan främst skolan och socialtjänsten men även med hälso- och sjukvården. Samverkan bör inriktas på av forskningen definierade riskfaktorer för psykisk ohälsa och social problematik. Även uppföljningen av verksamheten bör inriktas mot vad forskningen identifierar som tydliga riskfaktorer på dessa två områden. Även den forskning som finns om vilka faktorer som är betydelsefulla för en framgångsrik samverkan bör utnyttjas. Att detta skulle kunna var ett sätt att stärka och utveckla samverkan stöds av vad som framkommit inom ramen för det s.k. Modellområdesprojektet och genom tidigare utvecklingsarbete och forskning kring samverkan.

Jag menar därför att samverkan på kommunal central nivå mellan ansvariga för utbildning och socialtjänst behöver stärkas och att framgångsrika metoder och samhällsekonomiska konsekvenser av förebyggande insatser för barn och unga med sammansatta stödbehov behöver tydliggöras genom att ett utvecklingsarbete genomförs. Denna samverkan med bas i det kommunala ansvaret för utbildning och socialtjänst kan ses som ett naturligt nästa steg i det utvecklingsarbete som Modellområdesprojektet med basen i landstingen utgör. De erfarenheter som vunnits under genomförandet av Modellområdesprojektet ska tas tillvara i denna föreslagna satsning kring samverkan. Genomförandet bör uppmuntras med hjälp av ett tidsbegränsat nationellt stöd, ett stimulansbidrag. Detta utvecklingsprojektsarbete skiljer sig från tidigare utvecklingsinsatser genom att samverkan ska bedrivas som en del av det

ordinarie förebyggande arbete som en kommun kan genomföra inom ramen för sin uppföljning av verksamheten inför exempelvis kommande budgetbeslut. Arbetet ska baseras på resultat från forskningen om risk- och skyddsfaktorer och vikten av tidiga och förebyggande insatser. De kommuner som arbetar framgångsrikt med detta bör bidra med resultat som kan utvärderas och spridas nationellt för att därefter kunna implementeras i fler kommuner.

Utvecklingsarbetet skulle inom de gränser som nu gällande lagstiftning uppställer kunna innefatta följande moment.

- Samtliga enheter (förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet, i såväl fristående som kommunal regi) lämnar i den mån de berörs oidentifierade uppgifter till den centrala kommunala förvaltningen. Det är helhetsansvaret som åvilar kommunen som här adresseras. Därför måste både kommunala och fristående enheter ingå. Uppgifterna bör avse frånvaro, risk för att målen inte kommer att nås, långvariga och höga stödbehov hos barn och elever samt antalet anmälningar till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och till polisen på grund av misstänkt brottslighet.
- Detta underlag kan sedan ligga till grund för samverkan med socialtjänsten i kommunen. Socialtjänsten bör ta fram ett oidentifierat underlag om antal föräldrar med långvarigt försörjningsstöd, missbruksproblem respektive psykisk sjukdom med barn i skolåldern.
- Samverkan på kommunal central nivå bör främst syfta till att utröna om det kan finnas behov av förebyggande och främjande insatser för att stödja de barn och elever som finns i verksamheterna.
- Kommunen har på central nivå ett helhetsansvar för uppföljning av skolplikt och ett betalningsansvar för elever oavsett i vilken skola eleven går samt är också den instans som kan få ekonomiska vinster av ett förebyggande arbete. Det finns kommuner som försökt att uppskatta dessa och inrättat särskilda finansieringsstöd, s.k. sociala investeringsfonder. Andra kommuner har sett behovet av att samfinansiera aktiviteter eller institutionalisera samverkan i form av t.ex. familjecentraler.

- Följande frågor borde ställas och besvaras: Elevhälsans roll i samverkan – underlättar elevhälsans olika kompetenser samverkan? Hur kan hälso- och sjukvårdens kompetens stödja förebyggande insatser för barn och elever? Vilken information skulle kunna lämnas för att stödja kommunens förebyggande insatser?

Jag anser att denna utvecklingsinsats har nära samband med det pågående Modellområdesprojektet som nu genomförs av SKL och som går in i en avslutande fas under år 2011. Denna utvecklingsinsats grundas på en överenskommelse med staten om innehåll och villkor för genomförandet. Det finns starka skäl för regeringen att överväga att låta staten ingå en ny överenskommelse där det utbildningspolitiska perspektivet är utgångspunkten för överenskommelsen. Det finns flera fördelar med en sådan överenskommelse eftersom vunna erfarenheter av genomförandet av Modellområdesprojektet kan tas tillvara. SKL har ansvar både för utbildning, socialtjänst och hälso- och sjukvård och därigenom den nödvändiga kompetensen för att genomföra en sådan utvecklingsinsats som jag föreslår. Viktigt är dock att även fristående aktörer erbjuds att delta i utvecklingsarbetet.

7.1.3 Förtydligande av skyldigheten att samverka

Mitt förslag: Bestämmelserna om samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) i dess lydelse enligt SFS 2010:662 och skollagen (2010:800) ändras så att det tydliggörs att socialnämndens initiativ inte krävs för att samverkan ska ske.

Min bedömning: Socialtjänsten ska fortfarande ha ett första-handsansvar för att samverkan kommer till stånd. De begränsningar för att lämna ut uppgifter som följer av sekretess- och tystnadspliktslagstiftning påverkas inte av förslaget.

Bakgrund

Barn och unga är allas ansvar; föräldrars, samhällets, socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens, förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets och i viss mån även polisens. Detta gäller särskilt vad avser att uppmärksamma och därefter agera när ett barn eller en ung person far illa eller riskerar att fara illa i något avseende.

För att samhället ska kunna ta detta gemensamma ansvar och förebygga och åtgärda situationer som innebär att ett barn eller en ung person far illa eller riskerar att fara illa har lagstiftaren bl. a. infört särskilda regler som innebär en skyldighet för vissa aktörer att samverka i dessa frågor både på ett övergripande plan och i individärenden.

Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa regleras i följande bestämmelser.

- 1 kap. 2 a § skollagen (1985:1100), 1985 års skollag. Bestämmelsen finns även i 29 kap. 13 § i skollagen (2010:800), nya skollagen, med ett förtydligande av vilka inom all verksamhet som avses i nya skollagen som omfattas av skyldigheten.
- 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Barnskyddsutredningen har föreslagit att samverkansbestämmelsen i SoL ska överföras till den av den utredningen föreslagna lagen om stöd och skydd för barn och unga (LBU) med vissa mindre ändringar som här inte är av direkt betydelse.
- 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.
- 2 kap. 1 a § lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (1998:531), LYHS. När LYHS den 1 januari 2011 ersätts av patientsäkerhetslagen (2010:659) kommer samverkansbestämmelsen i LYHS att överföras till 6 kap 5 § i den lagen.
- 3 § polislagen (1984:387).

Socialnämnden har enligt 5 kap. 1 a § SoL ett förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd.

Oklar utformning av samverkansbestämmelserna

I HSL och nya skollagen anges att hälso- och sjukvården respektive huvudmannen för verksamhet som avses i nya skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet ”på socialnämndens initiativ” ska samverka i frågor beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Uttrycket ”på socialnämndens initiativ” återfinns varken i polislagen eller i LYHS utan där anges endast att polisen respektive hälso- och sjukvårdspersonalen ska samverka i dessa frågor.

Varför bestämmelserna om samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa fick olika lydelse när de infördes år 2003 går enligt min uppfattning inte att utläsa av förarbetena. I Kommitténs mot barnmisshandel slutbetänkande Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda (SOU 2001:72) fanns uttrycket ”på socialnämndens initiativ” inte med i lagförslaget. I propositionen (2002/03:53) Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. behandlas inte uttrycket särskilt. Det har alltså inte såvitt jag kunnat utröna i propositionen behandlats varför man till skillnad från Kommittén mot barnmisshandel valde att i två av de föreslagna lagbestämmelserna, paragraferna i HSL och i 1985:års skollag, föra in orden ”på socialnämndens initiativ”.

Vid en bokstavlig tolkning av orden ”på socialnämndens initiativ” ger de närmast intryck av att samverkan ska komma till stånd endast om socialnämnden tar initiativ till denna. Detta tycks dock enligt min mening inte ha varit lagstiftarens avsikt när bestämmelserna infördes år 2003. Enligt förarbetena är samverkansskyldigheten för aktörerna densamma, med den skillnaden att socialnämnden ålagts ett förstahandsansvar för att en samverkan kommer till stånd. Språkligt innebär ett förstahandsansvar inte ett exklusivt ansvar utan enbart ett huvudansvar som inte utesluter att andra också har ett ansvar.

Begreppet ”på socialnämndens initiativ” har enligt vad som framkommit under utredningens gång, både genom kommunstudien och genom uppgifter från Skolinspektionen, skapat en osäkerhet hos i vart fall förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet och deras respektive personal om hur samverkansbestämmelsen ska förstås, dvs. huruvida verksamheterna och personalen har möjlighet att själva ta initiativ till en samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Många av verksamheterna

och dess personal har tolkat bestämmelsen bokstavligen på sätt som beskrivits ovan.

Huruvida hälso- och sjukvården präglas av samma osäkerhet har jag ingen kännedom om.

Möjligheten att ta initiativ till samverkan bör förtydligas

Oklarheten när det gäller vilka samhällsaktörer som kan ta initiativ till samverkan vad avser barn och unga som far illa eller riskerar illa måste undanröjas. Det ska av bestämmelserna klart framgå att socialnämndens initiativ inte krävs för att en samverkan ska komma till stånd, utan att även de andra samhällsaktörer som anges i samverkansbestämmelserna har möjlighet att ta initiativ till samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Min uppfattning är att även samverkansbestämmelsen för hälso- och sjukvården bör förtydligas så att samtliga bestämmelser blir enhetligt utformade.

Otydligheten har fått till följd att i vart fall förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet och deras personal i vissa fall avstått från att ta initiativ till samverkan trots att detta har varit påkallat i tron att de inte haft denna möjlighet. Förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet har uppfattat det som att relationen mellan dem och socialtjänsten inte är jämlik. Påpekas bör i detta sammanhang att förskolans, skolans och annan pedagogisk verksamhets behov att ta initiativ till samverkan med andra aktörer i samhället aktualiseras i de fall där dessa verksamheter behöver knyta komplementär kompetens till sig, dvs. inom det område som inte definieras som deras eget och som inte följer av nya skollagens materiella innehåll. Detsamma torde gälla hälso- och sjukvården.

Genom ett tydliggörande av bestämmelsen kan det i större utsträckning säkerställas att barn som far illa eller riskerar att fara illa också ett tidigt skede får den hjälp och det stöd de kan behöva. Förskolan, skolan och fritidshemmet är exempel på naturliga delar av barnets vardag och har därför många gånger goda möjligheter att redan initialt upptäcka dessa barn och unga. Även hälso- och sjukvården har goda sådana möjligheter, vilka bör tas tillvara. Att tydliggöra bestämmelserna på sätt förslaget innebär ligger också i linje med att barn och unga som far illa är hela samhällets ansvar och innebär ett stöd för bl.a. skolan i arbetet med dessa barn.

Hur kan bestämmelserna förtydligas?

Jag föreslår att 2 f § HSL i dess lydelse enligt SFS 2010:662 som träder i kraft den 1 januari 2011 och 29 kap. 13 § nya skollagen som börjar tillämpas den 1 juli 2011 förtydligas genom att orden ”på socialnämndens initiativ” utgår. Genom denna ändring framgår det klart redan av paragrafernas lydelse att inte bara socialnämnden kan ta initiativ till samverkan. I begreppet samverkan får anses ligga både en skyldighet att själv uppmärksamma ett eventuellt behov av samverkan och att samverka inom de gränser lagstiftningen uppställer.

I polislagen och LYHS finns som sagt inte motsvarande formulering varför någon ändring av samverkansbestämmelserna i dessa lagar inte är nödvändig.

Inte heller krävs någon ändring i den patientsäkerhetslag som ersätter LYHS den 1 januari 2011 då bestämmelsen om samverkan oförändrad överförs till den lagen.

Återstående begränsningar av möjligheterna att få en samverkan till stånd

Förutsättningarna för att få en samverkan till stånd ser olika ut på övergripande nivå respektive i ett individärende. Samverkansskyldigheten avser alla nivåer.

Under förutsättning att det finns en samsyn, en förståelse för och kunskap om varandras uppdrag och gränserna för dessa samt rutiner och en vilja att bedriva ett samverkansarbete på en övergripande nivå ställer sällan eller aldrig tolkningen eller tillämpningen av lagstiftningen några hinder i vägen för att få en sådan samverkan till stånd.

På individnivå finns ytterligare hinder för att en samverkan ska komma till stånd. Samverkan på individnivå bygger i huvudsak på den enskildes och/eller vårdnadshavarnas samtycke. Finns inget samtycke kan en samverkan i princip inte initieras. Samverkan kan inte heller innefatta ett utbyte av information om individen om inte den enskilde och/eller vårdnadshavaren samtycker till att så sker eller sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen medger detta efter en menprövning. En annan begränsning i möjligheten att få en samverkan till stånd i ett individärende är de regler som gäller för de olika samhällsaktörernas respektive verksamhet och deras möjligheter att agera och samverka inom sitt ansvarsområde.

Det är, inte minst vid ett förtydligande av nu aktuellt slag av samverkansbestämmelserna, viktigt att samhällsaktörerna som berörs av ändringen har och får kunskap om samt respekterar varandras uppdrag och de begränsningar som kan finnas i möjligheten att få en samverkan till stånd även om en aktör utnyttjat sin möjlighet att påtala behovet.

Det är också viktigt att rutiner för samverkan, särskilt på individnivå, utarbetas. Slutligen måste samhällsaktörerna verka för att få samtycke från enskilda att lämna ut uppgifter inom ramen för samverkan och, när detta inte går, utnyttja de möjligheter som kan finnas i vissa fall att efter en menprövning trots allt lämna ut uppgifterna i de fall detta kan vara lämpligt. I detta sammanhang vill jag rikta uppmärksamhet mot de två förslag jag presenterar i avsnitten 7.2.2 och 7.4.2.

Socialnämndens förstahandsansvar och begränsningarna i möjligheten att lämna ut uppgifter om en individ kvarstår oförändrade

Socialnämnden har ett förstahandsansvar för att samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa kommer till stånd. Detta framgår av 5 kap. 1 a § SoL sista meningen. Nämnden ska aktivt verka för att en samverkan kommer till stånd. Det framstår enligt min mening som både rimligt och korrekt att socialnämnden har detta ansvar och någon ändring i detta avseende föreslås inte av mig.

Inte heller föreslår jag någon ändring beträffande möjligheten att i samband med samverkan lämna ut uppgifter om en enskild. De begränsningar sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen innebär i detta avseende ska fortfarande gälla. Samverkan bryter inte eventuell sekretess och tystnadsplikt för någon av de samhällsaktörer som ingår i samverkan men det finns som framgår ovan vissa möjligheter att trots dessa regler i vissa fall lämna ut uppgifter.

7.2 Barns och elevers rätt behöver stärkas

Alla barn och elever ska ha rätt att utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Utbildningen ska vara likvärdig. Genom nya skollagen stärks barns och elevers rätt till stöd. Men kan regelverket

skydda barn och elever i behov av stöd och deras rätt? Vilka lärdomar kan dras av tillämpningen av dagens regelverk?

7.2.1 Mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler behövs

Mitt förslag: Regeringen bör ge Skolverket och Skolinspektionen ett gemensamt uppdrag att inventera behovet av förordningar, föreskrifter och allmänna råd för att tillämpningen av skollagen (2010:800) ska bli mer rättssäker vad avser myndighetsutövning vid beslut som avser barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning.

Om regeringen, efter myndigheternas avrapportering, bedömer att ett sådant behov föreligger avgör regeringen hur behovet lämpligen ska tillgodoses.

Rätten till överklagande av vissa beslut utvidgas och rätts säkerheten stärks i nya skollagen. För att överklaganderätten ska få tänkt effekt och för att rätts säkerheten verkligen ska stärkas är det viktigt att tillsyn, anmälningar och överklaganden grundas på ett tydligt och enhetligt regelverk så att t. ex. ansvariga huvudmän och rektorer kan fatta beslut på ett rättssäkert sätt och tillse att personalen har kunskap om gällande regelverk. Lika viktigt är att barn och elever eller framför allt deras vårdnadshavare har möjlighet att förutse besluten och att överblicka sina möjligheter att röna framgång vid ett överklagande.

1985 års skollags bestämmelser avseende barn och elever i behov av särskilt stöd ska garantera en likvärdig utbildning. Det gör den i praktiken inte i dag eftersom tillämpningen brister. Skolinspektionen pekar i sin rapport till regeringen på att bristerna i detta avseende inte avhjälpes trots mångåriga problem. Av Skolinspektionens rapport framgår att det finns stora brister i tillämpningen trots de allmänna råd som Skolverket utfärdat och annat stödjande material. En allvarlig konsekvens av detta är att barn och elever kan gå miste om sin rätt till en likvärdig utbildning. Ett allvarligt exempel på detta är de brister Skolinspektionen påtalat när det gäller elever som på bristfälligt underlag placerats inom särskolan.

Denna allvarliga bild bekräftas i utredningen också av att ansvariga i verksamheterna efterlyser ett tydligt stöd i hand-

läggningen av beslut som berör barn och elevers rätt till en likvärdig utbildning. I kommunstudien framkom tydliga önskemål om ett tydligare regelverk som gör beslutsfattandet enklare. Den efterkontroll av besluten som Skolinspektionens tillsyn och beslut i anmälningsärenden innebär kan inte fylla detta behov.

Jag ser allvarligt på att de regler som ska skydda de barn och elever som behöver mest stöd hittills inte förmått garantera deras rätt till en likvärdig utbildning på grund av att de tillämpas felaktigt eller på olika sätt över landet. Det är oacceptabelt och det måste säkerställas att detta förändras när nya skollagen börjar tillämpas.

De brister i tillämpningen av 1985 års skollag som de som deltagit i kommunstudien pekat på och som Skolinspektionen iakttagit i sina granskningar, är allvarliga och kvarstår trots påpekanden och stödinsatser. Sådana åtgärder är alltså inte tillräckliga för att komma till rätta med problemen.

En berättigad fråga är därför om nya skollagens regler ensam förmår garantera en tillämpning som leder till likvärdighet och rättssäkerhet vid beslut om åtgärdsprogram eller anpassad studiegång eller andra beslut eller åtgärder där elevers rätt till utbildning berörs utan att dess bestämmelser förtydligas genom förordningar, föreskrifter och annan vägledning i dessa avseenden.

Jag gör bedömningen att svårigheterna att tillämpa regelverket inte med säkerhet avhjälpas av införandet av den nya skollagen mot bakgrund av de allvarliga problem som konstaterats. Vidare är det inte troligt att nya skollagen ensam kan åtgärda identifierade brister i de avseenden som angetts ovan eftersom reglerna vad avser barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning i många fall är oförändrade. Jag föreslår därför att regeringen ger Skolinspektionen och Skolverket ett gemensamt uppdrag att inventera vilka tillämpningsproblem som finns enligt 1985 års skollag vad avser myndighetsutövning i samband med beslut som berör barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning. Myndigheterna bör därefter noga följa genomförandet av nya skollagen och särskilt följa upp om de identifierade tillämpningsproblemen minskat eller kvarstår och behovet av förtydliganden av hur nya skollagens bestämmelser ska tillämpas.

De främsta argumenten för att en sådan inventering och uppföljning bör göras är följande.

- Rättsosäkerhet råder för både barn, elever och vårdnadshavare då regelverkets konsekvenser i enskilda ärenden inte kan bedömas.

- För ansvariga beslutsfattare är rättsläget också osäkert.
- Handläggningen kan leda till kritik i efterhand av Skolinspektionen. Skolinspektionens tillsyn har ökat och att det har därigenom blivit tydligare att dess beslut i anmälningsärenden leder till en de factonormering.
- Tillämpningen enligt 1985 års skollag förbättrades inte tillräckligt trots stödmaterial från Skolverket.
- Överklaganderätten som införs i nya skollagen är avsedd att stärka rättssäkerheten, men kan om dagens förhållanden i övrigt består komma att leda till att de som överklagar fattade beslut missbedömer rättsläget. Det kan i sin tur leda till många onödiga överklaganden som påverkar förvaltningsrätternas och Skolverkets överklagandenämnds arbetsbelastning och kostnader.

Skolinspektionen och Skolverket avrapporterar i dag självständigt till regeringen sina bedömningar av skolsektorn. Jag har erfarit att Skolverket och Skolinspektionen har regelbundna kontakter. Dessa kontakter behöver systematiseras för att identifiera behovet av ett förtydligande av den nya skollagstiftningen.

Min bedömning är att resultatet av Skolinspektionens tillsyn och beslut i anmälningsärenden redan i dagsläget med nuvarande regelverk som grund genererat ett unikt och bra underlag för att systematiskt kunna bedöma om det finns behov av ett förtydligande av den nya skollagstiftningen genom förordningar, föreskrifter m.m. Skolinspektionens arbete ger också en god indikation beträffande på vilka områden behoven kan vara särskilt stora. Skolinspektionens konstateranden så här långt bör kunna tas som utgångspunkt i arbetet med att inventera behoven inom ramen för nya skollagen. Även Skolverket får genom olika förfrågningar en bild av oklarheter i nu gällande regelverk.

Inventeringen bör vara baserad på en analys utifrån dels genomförd tillsyn och beslut vid anmälningar, dels en analys av gällande författningar i syfte att tillse att tillämpningen av reglerna blir rättssäker och därigenom garanterar en likvärdig utbildning för alla barn och elever.

Ansvariga företrädare från kommunal central nivå och från verksamhetsnivå, varvid både kommunala och fristående verksamheter enligt skollagen bör vara företrädna, bör ges möjlighet att lämna synpunkter inom ramen för arbetet. Det är särskilt viktigt eftersom

det finns kommuner och fristående verksamheter som utarbetat rutiner som kan ge ett bra underlag för vad som är att betrakta som en god tillämpning på området.

När Skolinspektionen och Skolverket avgett sin gemensamma rapport kan regeringen ta ställning till frågan om behovet av kompletterande förordningar, föreskrifter och annan vägledning och se över vilka eventuella lagändringar som krävs för att detta ska kunna förverkligas.

Om inventeringen och uppföljningen skulle visa att det finns ett behov av kompletterande förtydligande regler till nya skollagen överlämnar jag till regeringen att avgöra hur behovet lämpligen kan tillgodoses. Av förklarliga skäl kan jag i dagsläget inte uttala mig om behovet och vad som krävs för att detta ska kunna tillgodoses. Jag nöjer mig med att konstatera att Skolverket rimligen bör få ansvaret för att utfärda föreskrifter och annan vägledning på området i den mån det är denna typ av kompletterande regelverk som krävs. I dag saknar Skolverket i flera avseenden sådana bemyndiganden som krävs för att detta skulle vara möjligt.

Sådana eventuella förtydligande regler är enligt min bedömning väl förenliga med den mål- och resultatstyrning och den grund för ansvarsfördelningen som finns mellan stat och kommun. En ökad kompletterande reglering på det område som gäller likvärdighet och en rättssäker myndighetsutövning innebär inte någon inskränkning i den pedagogiska friheten eller det lokala ansvaret för skolutveckling. Mitt förslag om en inventering och uppföljning av det behov av kompletterande reglering som jag redan nu tycker mig se gäller endast beslut som innebär myndighetsutövning där barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning berörs. På sikt innebär mitt förslag att ansvariga för beslutsfattande på olika nivåer kommer att få en bättre bild av hur olika bestämmelser i nya skollagen ska tolkas och tillämpas. Det bör kunna leda till att fler barn och elever får de insatser de har rätt till enligt lag. För ansvariga i t.ex. skolan kan den osäkerhet som råder i dag minska och förutsägbarheten för enskilda öka. Förslaget ska ses som ett svar på de behov av stöd från nationell nivå som uttryckts av beslutsfattare på olika nivåer.

7.2.2 Uppdrag om sekretessreglernas betydelse vid samverkan

Mitt förslag: Regeringen bör ge Skolverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen ett gemensamt uppdrag att kartlägga och analysera om tillämpningen av gällande sekretessregler utgör ett hinder för samverkan mellan förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet och socialtjänst samt hälso- och sjukvård och i så fall i vilken omfattning.

Om dessa svårigheter kan avhjälpas genom förtydliganden, kompletterande reglering eller utbildningsinsatser så bör myndigheterna återkomma till regeringen med förslag på hur.

Under utredningsarbetets gång har jag mött många inom förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet men också andra verksamheter som uttryckt misstro mot hur andra verksamheter tillämpar sekretesslagstiftningen inom sina respektive områden vid samverkan. Denna uppfattning kan säkerligen i många fall vila på ett missförstånd om vilket uppdrag exempelvis socialtjänsten eller BUP har och vilka gränser gällande sekretesslagstiftning sätter för möjligheten att samverka och lämna ut uppgifter i främst individärenden. En sådan misstro gagnar inte en god samverkan och kritiken bör tas på allvar. Den kan tyda på att tillämpningen av gällande sekretessregler leder till att samverkan försvåras.

Regeringen bör ge Skolverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen i uppdrag att klargöra om tillämpningen av sekretesslagstiftningen skapar hinder i samverkan mellan förskolan, skolan och annan pedagogisk verksamhet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården och i så fall i vilken omfattning. Om dessa svårigheter kan avhjälpas genom förtydliganden, kompletterande reglering eller utbildningsinsatser så bör myndigheterna återkomma till regeringen med förslag på hur. En fråga som särskilt bör undersökas inom ramen för uppdraget är hur den meningsfulla möjligheten som finns i vissa sekretessregler tillämpas och om samtycke från den enskilde efterfrågas för att möjliggöra ett utlämnande av uppgifter som annars inte hade fått lämnas ut.

För närvarande pågår en översyn av sekretess- och tystnadspliktslagstiftningen inom utbildningsområdet, Utredningen om sekretess för uppgifter i skolväsendet och vissa andra utbildningsformer och verksamheter (U 2010:02). Den utredningen har ännu

inte redovisat sitt arbete. Det är viktigt att nu aktuellt förslag samordnas med resultatet av den utredningens arbete.

7.2.3 Vikten av att övergångar utformas så att de stödjer elevers fortsatta lärande

Min bedömning: För att underlätta barns och elevers övergångar inom och mellan skolor och skolformer behöver huvudmännen för verksamheter enligt nya skollagen se till att rutiner för dessa utarbetas och utformas på ett ändamålsenligt sätt i syfte att stödja elevens fortsatta lärande.

Jag har tidigare pekat på kommunens ansvar för en helhetssyn på barns och elevers utveckling och lärande. Ett barns väg genom utbildningen innebär många kritiska punkter där det finns risk att värdefull information går förlorad. Det är en särskilt viktigt fråga att uppmärksamma för de elever som har behov av stödinsatser av olika slag.

I kommunstudien framkom att det inte fanns centrala riktlinjer från förvaltningens sida på hur övergångar och dokumentation ska hanteras men från verksamheten fanns många uttalanden om att detta var ett förbättringsområde även om undantag fanns. Jag är medveten om att övergångar försvåras av att exempelvis gymnasieskolor tar emot elever från många skolor och att övergångar på det sätt som sker inom grundskolans ram inte är genomförbara. Detta får dock inte hindra att värdefull information på annat sätt förs vidare så som också sker när gymnasieskolor tar emot nya elever.

Beroende på hur en kommun organiserar sig och fördelar det politiska nämndansvaret så kan det bli fler eller färre övergångar där en elev passerar en myndighetsgräns. Övergångar inom och mellan olika skolformer för barn och elever i behov av särskilt stöd kan innebära en risk för att viktig pedagogisk information går förlorad. Uppgifter i ett åtgärdsprogram som innehåller känslig information om en elev är i dag oftast skyddade av sekretess. När utredningen intervjuat verksamma i kommunstudien om sekretesslagstiftningen utgör något hinder eller problem i arbetet har svaren varierat. En majoritet anser att sekretesslagstiftningen inte är ett hinder eftersom skolan ofta får samtycke av elevens föräldrar att lämna ut nödvändig information vid övergångar mellan skolor. Andra svar

pekar på problem. Det finns föräldrar som inte vill lämna sitt samtycke. Många gånger beror det på att föräldrarna vill att deras barn ska få komma till en ny skola utan att vara belastad av tidigare dokumentation.

Min slutsats när det gäller övergångar och eventuella sekretessproblem är att den starkaste framgångsfaktorn är att åstadkomma ett förtroendefullt samarbete mellan skolan och föräldrarna. Ett sådant byggs upp genom ömsesidig respekt och ett ömsesidigt förtroende samt en tilltro till att skolans dokumentation är professionell och innehåller relevant information för elevens fortsatta lärande. Ett annat problem jag mött under utredningens arbete är att lärare inte efterfrågar dokumentation om en elev eftersom den professionella nivån på denna uppfattas vara för låg. Exempelvis finns brister i relevansen i innehållet eller ofullständigheter som ger tolkningsproblem. En förklaring som angetts till bristerna i dokumentationen i kommunstudien är att syftet med denna inte klargjorts.

Jag vill dock också lyfta fram att för många skolor fungerar samarbetet väl både med föräldrar och mottagande skola. I de fall där föräldrar trots skolans försök att skapa en förtroendefull relation inte lämnar samtycke kan skolan inte bortse från föräldrarnas vägran att ge sitt samtycke. Skolan kan dock, vilket vissa skolor också gör, utnyttja elevhälsan som en viktig samarbetspartner i arbetet att försöka motivera föräldrarna till att trots allt lämna samtycke till att dokumentationen överlämnas.

Det är alltså viktigt att dokumentation i skolan håller en hög professionell nivå både för att föräldrar ska vara positiva till att den överlämnas och för att den ska kunna leda till en bra lärandesituation för eleven. En annan orsak till att dokumentationen bör vara professionell är att skolan som tar emot eleven ska vara intresserad av att ta emot och även efterfråga informationen. Skolinspektionen har pekat på problem med bristande professionell standard i dokumentation av elever och i utredningsarbetet har denna bild bekräftats.

7.2.4 Uppföljning av rutiner för och kunskapen om anmälan till socialtjänsten

Mitt förslag: Skolinspektionen bör inom ramen för sitt tillsynsuppdrag och sitt uppdrag att granska kvaliteten i verksamheten följa upp att verksamhet enligt nya skollagen har tydliga rutiner för och kunskaper om anmälningsplikten till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Skolinspektionen efterfrågar inom den regelbundna tillsynen (fr o m år 2010) om förskolor och skolor har rutiner för anmälnings-skyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). På nationell nivå finns dock i dag inte någon säker bild av hur verksamheter enligt nya skollagen sköter sin anmälningsplikt till socialtjänsten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, beträffande barn som far illa eller riskerar att fara illa. Detta är allvarligt och jag har i utredningsarbetet mött uppfattningen att verksamheterna anmäler i för liten utsträckning. Samtidigt har det under arbetets gång också framkommit att andra företrädare för verksamheterna menar att de anmäler och anmäler utan att något händer.

Anmälningsplikten är ett av de viktigaste instrumenten för de barn och elever som lever i en utsatt situation ska få den hjälp de behöver. Deras rätt och skydd hänger på att reglerna om anmälan är kända och tillämpas korrekt.

Skolinspektionen kan enligt min mening inom ramen för sitt tillsynsansvar och sitt uppdrag att utföra kvalitetsgranskningar granska att verksamheterna har tydliga rutiner för och kunskaper om anmälningsplikten. En granskning av anmälningsplikten i den meningen att myndigheten gör en bedömning av det berättigade i en anmälan, en prövning i sak, faller dock utanför Skolinspektionens befogenheter.

Kommunstudien visade att det inte på kommunal central nivå fanns någon uppföljning av antalet anmälningar till socialtjänsten. Detta faktum innebär att det inte heller från huvudmannens sida finns någon uppfattning om hur förskolor och skolor m.fl. tillämpar regelverket kring anmälningar. Det var därigenom inte heller möjligt att få någon bild av hur samverkan med socialtjänsten fungerade i dessa fall. Jag bedömer att detta är en fråga som kommunen kan ha anledning att följa upp. Jag ser att den med fördel kan ligga till grund för samverkan på central nivå mellan

utbildningsansvariga och socialtjänstansvariga. Mot bakgrund av att detta helt ligger inom kommunens ansvar redovisar jag endast mina iakttagelser men gör ingen bedömning.

7.2.5 Granskning av undervisningen för barn och unga som är placerade genom beslut av socialtjänsten

Mitt förslag: Skolinspektionen bör i samarbete med Socialstyrelsen inom ramen för sin kvalitetsgranskning genomföra en granskning av hur barns och elevers rätt till utbildning tillgodoses när de fullgör sin skolgång efter ett beslut om placering av socialtjänsten.

Min bedömning: Det är av vikt att socialtjänsten och skola tar ansvar för sina verksamhetsområden både vad avser planering, genomförande och uppföljning vid en placering utanför det egna hemmet.

Skolinspektionen har granskat den särskilda undervisningen vid hem för vård och boende (HVB) och därvid funnit att det vid tidpunkten för granskningen fanns en del problem och oklarheter beträffande denna undervisningsform. Skolinspektionen föreslog vissa åtgärder för att komma till rätta med de uppmärksammade problemen.

Sedan granskningen genomfördes har nya skollagen trätt i kraft och denna börjar tillämpas fr.o.m. 1 juli 2011. Det är svårt att dra några bestämda slutsatser beträffande om nya skollagen löser de problem som Skolinspektionen pekat på i sin rapport eller inte. Det är också svårt att avgöra om nya skollagen kan ge upphov till andra nya problem. För att kunna dra några säkra slutsatser måste nya skollagen ha tillämpats ett tag. Bilden kompliceras ytterligare av att förordningar m.m. med koppling till nya skollagen ännu inte är beslutade.

Det bör dock framhållas att nya skollagen löst en del av den problematik som framkommit vid Skolinspektionens granskning, t.ex. samverkansproblem och frågor om överlåtande av huvudmannskapet för utbildning. Att så är fallet har utredningen underhand också fått bekräftat av Skolinspektionen.

Det är ändå av stor vikt att en ny granskning genomförs och prioriteras då elever vid HVB och andra barn och unga som placerats efter beslut av socialtjänsten många gånger inte bara utbildningsmässigt utan även inom andra områden är att betrakta som mycket utsatta. Andra placeringar som bör vara föremål för granskning är bl.a. socialtjänstens familjehem och Statens Institutionsstyrelsens institutioner. En ny granskning som därtill innehåller förslag på åtgärder av eventuella problem som framkommer skulle vara ett bra instrument för att uppnå målet att varje barn och elev ska få en god och likvärdig utbildning och för Sverige att leva upp till kravet om alla barn och elevers rätt till utbildning enligt de internationella konventioner som Sverige ratificerat.

Om detta kan uppnås skulle samhället göra stora vinster på flera plan, både i form av humant och ekonomiskt kapital, eftersom forskning visar på ett starkt samband mellan en god utbildning och hur det går för en individ i samhället i övrigt.

Granskningen bör dock denna gång inte begränsas till att enbart avse den särskilda undervisningen vid HVB utan utvidgas till att avse alla de barn och unga som genom beslut av socialtjänsten är placerade och där Skolinspektionen har ett ansvar för att utöva tillsyn över utbildningen i syfte att utvärdera hur deras utbildningssituation ser ut. Att en sådan utvidgning av granskningen bör ske vinner stöd av kommunstudien.

Granskningen bör syfta till att utvärdera om nya skollagen löst en stor del av den problematik som tidigare funnits eller om i vart fall delar av problemområdena kvarstår alternativt nya problem uppstått. Granskningen bör även i den mån det är påkallat innehålla åtgärdsförslag.

En särskilt viktig fråga att överväga inom ramen för granskningen är om det kan behövas en tydligare reglering för att socialtjänsten och utbildningsansvariga i kommunen ska kunna hantera säkerställandet av ett barns eller en elevs rätt till utbildning på ett ändamålsenligt sätt i samband med ett placeringsbeslut som socialtjänsten fattar. Detsamma gäller möjligheten för utbildningsansvariga att följa upp skolpliktsansvaret för dessa elever. Skolinspektionen bör även belysa i vilken grad utbildningsfrågor för dessa elever kan beaktas i samband med tillståndsgivning.

Den nya granskningen bör genomföras när nya skollagen tillämpats en tid. På så sätt är det inte bara möjligt att utvärdera huruvida lagen i sig faktiskt löser den problematik jag här pekar på utan också gör det möjligt att se hur lagen rent faktiskt tillämpas.

När i tiden granskningen bör genomföras menar jag bör överlåtas till regeringen att avgöra.

7.3 Elevhälsan och kunskapssatsningar

7.3.1 En samlad elevhälsa – ett stöd för elevers måluppfyllelse

Mitt förslag: Regeringen bör i första hand i samband med den översyn som nu sker av förordningar och andra styrdokument för de verksamheter som berörs av nya skollagen se över det behov av förtydliganden av ansvaret för den samlade elevhälsan som kan finnas mellan den sektorsansvariga myndigheten Skolverket och tillsynsmyndigheten Skolinspektionen och vad avser elevhälsans medicinska del Socialstyrelsen.

Min bedömning:

Regeringen bör också dels se över behovet av att behandlingsansvaret för barn och unga med psykiska besvär tydliggörs, dels se över behovet av att klargöra elevhälsans samverkans- och remitteringsmöjligheter till primärvården. Slutligen bör regeringen se över hur den medicinska delen av elevhälsan bättre kan samarbeta med primärvården.

Elevhälsan har en strategisk uppgift inom skolans ram och dess uppdrag förtydligas i nya skollagen. Elevhälsan ska främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt stödja elevernas måluppfyllelse. I lagen regleras vilka personalkategorier och kompetenser som elevhälsan omfattar. I förarbetena till nya skollagen framhålls att det är angeläget att elevhälsan ska samarbeta med socialtjänsten och övrig hälso- och sjukvård.

Under utredningsarbetets gång har jag mött kommuner som medvetet satsat på och utvecklat elevhälsan till att vara en stödresurs för elever och lärare i den pedagogiska verksamheten.

Av kommunstudien framgår också att kommuner och företrädare för skolan gärna skulle se att elevhälsan knöts närmare skolan i syfte att bidra till att elever når målen för utbildningen och att eventuella hinder för detta minskas.

Genom skollagens definition av en samlad elevhälsa ges nu öppningar för en utveckling där elevhälsan kan bli en än mer

strategisk resurs för att möjliggöra tidiga insatser och arbeta förebyggande. Elevhälsan tillför också strategisk kompetens på de områden där skolan uttrycker stora stödbehov, psykisk ohälsa och social problematik.

Elevhälsan regleras i nya skollagen och bör därmed enligt min bedömning ses som en självklar del av det utbildningspolitiska uppdraget. Det bör också få konsekvenser för hur ansvaret för elevhälsan synliggörs på nationell myndighetsnivå. I dag utfärdar Socialstyrelsen riktlinjer för skolhälsovården som utgör en del av myndighetens sektorsansvar för hälso- och sjukvård. Med nya skollagens definition av en samlad elevhälsa behöver Skolverkets roll och ansvar för elevhälsan ses över. Som en följd av utformningen av elevhälsans uppdrag bör regeringen i samband med den översyn som nu sker av förordningar och andra styrdokument för de verksamheter som berörs av nya skollagen se över det behov av förtydliganden av ansvaret för den samlade elevhälsan som kan finnas mellan den sektorsansvariga myndigheten Skolverket och tillsynsmyndigheten Skolinspektionen och, vad avser elevhälsans medicinska del, Socialstyrelsen. I den del detta inte kan ske inom ramen för nu pågående översyn bör regeringen tillse att så sker i den utvärdering av nya skollagen som jag förutsätter kommer att äga rum sedan nya skollagen tillämpats en tid. Skolverket måste få förutsättningar och mandat att ta rollen av sektorsansvarig myndighet med ett samordningsansvar för den samlade elevhälsan. Detta ansvar innebär en nära samverkan med Socialstyrelsen som i dag har ett bemyndigande att både utfärda föreskrifter och riktlinjer inom sitt myndighetsområde. Jag ser det som nödvändigt att Skolverket såsom sektorsansvarig myndighet ges möjlighet att inta en jämlik ställning i förhållande till Socialstyrelsen.

Regeringen har i förarbetena till nya skollagen poängterat vikten av ett sådant samarbete mellan Skolinspektionen och Socialstyrelsen vad gäller tillsyn som också är ett delat ansvarsområde.

I kommunstudien finns belägg för att elevhälsans uppdrag är oklart för skolans parter i samverkan. Exempelvis råder oklarheter om elevhälsan har ett behandlingsansvar och kan ta över behandling vid psykisk ohälsa.

Översyn av elevhälsan

Under utredningsarbetet har oklarheter i ansvaret för behandlingsansvar för barn och ungas psykiska ohälsa redovisats för mig. Denna oklarhet finner jag både allvarlig och viktig att den klaras upp men frågan kan inte anses på något sätt ligga inom mina direktiv. Jag känner dock ett ansvar för att redovisa att problemet finns och behöver lösas. Min bedömning är att detta är en uppgift för Regeringskansliet och där berörda departement. En fråga som hänger samman med behandlingsansvaret är också att det faktiska innehållet i skolhälsovården nu behöver genomlysas mot bakgrund av nya skollagens beskrivning av elevhälsans uppdrag där särskilt samarbete med hälso- och sjukvården betonas. Hur och på vilket sätt skolhälsovården kan samarbeta med barnhälsovården är en fråga som behöver ses över med skollagens definition av elevhälsa som utgångspunkt. Jag föreslår att regeringen ser över dessa frågeställningar. Hur detta ska ske överlämnas till regeringen att bedöma.

7.3.2 Tidiga insatser – en satsning för ökad kunskap

Mitt förslag: Regeringen bör inrätta en delegation bestående av berörda sektorsansvariga. Delegationen ges i uppdrag att belysa värdet av tidiga insatser för barn i förskoleåldern samt elever i grundskolans tidiga årskurser ur ett tvärdisciplinärt och internationellt forskningsperspektiv samt att utifrån ett utbildningspolitiskt perspektiv formulera en gemensam kunskapsyn beträffande värdet och effekterna av tidiga insatser.

Resultatet av delegationens arbete bör ligga till grund för rekommendationer både till beslutsfattare och verksamma inom området.

Det finns redan i dag internationell forskning som visar att tidiga insatser för barn och elever är viktiga och kan innebära att risken för senare studiemisslyckanden minskar eller undviks helt. Svensk forskning på området är inte framträdande. Forskningsläget när det gäller barn under tio år är generellt bristfälligt. Kunskapsläget beträffande barn i förskoleålder som inte går i förskolan är knapphändig och från BVC finns i dag inte någon nationell statistik att tillgå. Däremot har kunskapsläget i Sverige förbättrats när det gäller förskolans och grundskolans arbetssätt vad avser området

psykisk ohälsa. Tack vare den stora satsning som Kungliga Vetenskapsakademien genomförde i sin State of the Science-konferens har kunskapsläget förbättrats. Andra viktiga bidrag är de kartläggningar Socialstyrelsen och UPP-Centrum genomfört på området. Även Folkhälsoinstitutet har bidragit till förbättring. Kartläggningen pekar på en problematik bestående i att många frågor alltjämt är obesvarade eller att problembilden i vart fall är tvetydig.

I både Finland och Norge ses tidiga insatser som en viktig framgångsfaktor. Länderna har därför valt att prioritera specialpedagogiska insatser under barns och elevers tidiga år. Motsvarande satsningar har inte gjorts i Sverige, även om frågan om betydelsen av specialpedagogiska stödinsatser inom förskolan har varit föremål för överväganden i tidigare utredningar.² Kungliga Vetenskapsakademiens (KVA) stora studie kring kausala samband mellan skola, lärande och psykisk hälsa visar också på intressanta kunskapsluckor. Studien baserades på internationell forskning eftersom de högt uppställda kraven på kausalitet fick till följd att svenska studier inte klarade den förberedande granskningen. Den utbildningsvetenskapliga respektive pedagogiska forskningens roll var blygsam medan andra discipliner var mer framträdande i studien. I Sverige pågår för tillfället en debatt om tidiga insatser, värdet av diagnoser och synen på neuropsykiatriska funktionshinder. Olika forskningsdiscipliner har inte en gemensam syn inom området. Avsaknaden av en samsyn kan få betydelse för hur barn och elever bemöts och det finns en risk för att det leder till en bristande likvärdigheten i de insatser barn och unga får.

Under utredningsarbetets gång har det framkommit att de som är verksamma inom förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet ser tidiga insatser som en viktig framgångsfaktor.

Det finns också indikationer på att tidiga insatser ur ett samhällsperspektiv kan vara kostnadseffektiva. Vidare står det klart att det saknas svensk forskning på avgörande områden. Pedagoger som deltagit i kommunstudien har tydligt efterfrågat mer kunskapsstöd från den nationella nivån.

Av Danermarks rapport om samverkan framgår också att pedagoger behöver stöd och är beroende av att samverka med andra samhällsaktörer inom vissa områden. Behoven är störst vid psykisk ohälsa hos barn och unga och när ett barn eller en elev har sociala

² Bland annat i Skollagskommittén, U 1990:01 Kommittén för översyn av skollagen.

problem samt vid förekomsten av kriminalitet. Skolan har inte själv de kunskaper som krävs för att ensam hantera dessa typer av problematik utan är beroende av komplementära kompetenser.

I vissa av de kommuner som deltog i kommunstudien hade elevhälsan en viktig roll i arbetet med att göra tidiga upptäckter och insatser. I vissa av kommunerna var elevhälsan tillgänglig även för förskolan. Elevhälsan var ett viktigt stöd för förskolans personal i arbetet med att säkerställa observationer, genomföra utredningar och ge handledning. Det förekom också att elevhälsan stödde personalen vid föräldrakontakter. Resultatet av kommunstudien visar tydligt på värdet av tidiga insatser som en framgångsfaktor och elevhälsans tillgänglighets stora betydelse. Kommunstudiens resultat vinner stöd i internationell forskning som indikerar att tidiga insatser är viktiga.

Mot bakgrund av vad som nu sagts, särskilt det förhållandet att det saknas ett stabilt kunskapsläge, föreslår jag att regeringen gör en särskild tidsbegränsad satsning inom området tidiga insatser i syfte att ta fram mer kunskap och ge ett bättre beslutsunderlag inför ett ställningstagande till om och hur tidiga insatser bör prioriteras och i så fall om elevhälsan samt barnhälsovården bör och kan spela en viktig roll i detta arbete, särskilt om elevhälsan eller delar av den görs tillgänglig även för förskolan. Denna satsning ska ses som ett viktigt nästa steg i det arbete som Kungliga Vetenskapsakademien gjorde genom sin stora konferens men samtidigt ska denna satsning ges en tydlig utbildningsvetenskaplig utgångspunkt.

Satsningen bör enligt min uppfattning bestå i att regeringen inrättar en delegation som ska stödja och utveckla en samlad bild av kunskapsläget och arbetet med tidiga insatser riktade till barn i förskoleåldern och elever i de tidiga årskurserna av grundskolan ur ett utbildningspolitiskt perspektiv. Delegationens arbete bör inriktas på att klarlägga värdet och effekterna av tidiga insatser för dessa grupper och ta sin utgångspunkt i de resultat som framtagits i Kungliga Vetenskapsakademiens arbete med att studera de kausala sambanden mellan skola, lärande och psykisk hälsa. Arbetet bör baseras på dels en utvärdering av den empiriska grund som tagits fram inom kommunsektorn, dels den kunskap som avslutade och pågående forskningsprojekt inom området psykisk ohälsa utvecklat. Det är särskilt angeläget att delegationen i sitt arbete belyser elevhälsans roll och betydelsen av samverkan mellan skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Delegationen bör ha ett tvärdisciplinärt perspektiv och belysa den internationella forskning som finns på området. Genom delegationens arbete ges härigenom dels en möjlighet att konsolidera och vidareutveckla sådan kunskap som redan finns, dels en möjlighet att komplettera med ett utbildningsvetenskapligt perspektiv som hittills saknats i hög grad.

Frågan om tidiga insatser är kostnadseffektiva i ett förebyggande arbetssätt bör studeras inom ramen för arbetet.

Delegationen bör avrapportera resultatet av sitt arbete till regeringen. Avrapporteringen bör utformas på ett sådant sätt att den kan läggas till grund för rekommendationer till verksamma och beslutsfattare för hur arbetet med tidiga insatser bör bedrivas. Vidare bör resultatet av denna tidsbegränsade insats kunna ge ett bättre beslutsunderlag vad avser arbetet med tidiga insatser och – förhoppningsvis – också bidra till att stödja det pedagogiska arbetet och till att utveckla samarbetet mellan elevhälsan och andra aktörer.

Ett antal kommuner bör enligt min bedömning erbjudas att delta i arbetet. Vidare bör olika forskningsprojekt knytas till delegationen och ett tvärdisciplinärt synsätt användas för att besvara frågan om tidiga insatser betydelse. Eftersom de pedagogiska och utbildningsvetenskapliga forskningsinsatserna hittills inte varit frekventa behöver dessa perspektiv nu förstärkas. Jag föreslår därför att delegationen knyter till sig fem eller flera olika forskargrupper där olika pedagogiska inriktningar samt, national-ekonomisk och medicinsk kompetens finns företrädd men med en tyngdpunkt i de utbildningsvetenskapliga frågeställningarna. Delegationen kan i denna fråga använda Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté för handläggning och konstituerandet av forskargrupper, gärna med internationell och nordisk medverkan. Flera frågor bör besvaras inom ramen för delegationens uppdrag för att kunskapsläget ska förbättras och – om möjligt – en samsyn uppnås. Om det skulle visa sig inte vara möjligt att nå ett enhetligt synsätt på värdet av tidiga insatser måste delegationen i vart fall klarlägga eventuella skillnader i synsätt och på vilken vetenskaplig grund de baseras. Delegationen ska verka under två år och under arbetet bidra till att kunskap sprids om resultat och det uppdrag delegationen har. I delegationen bör finnas företrädare för sektorsansvariga myndigheter och företrädare för huvudmän, både kommunala och fristående aktörer. Sammansättningen av delegationen bör också spegla den helhetssyn och tvärdisciplinära kompetens som krävs inom området tidiga insatser.

Enligt min bedömning bör delegationen bl.a. besvara följande frågor.

- Vilken kompetens behöver personalen inom förskolan förskoleklassen och grundskolans tidiga år för att kunna se tidiga tecken och göra tidiga insatser och vilka krav kan man ställa på personalen i dessa avseenden?
- Finns det risker med att sätta in tidiga insatser?
- Hur ser kunskapsläget ut när det gäller hur olika stödbehov kommer till uttryck hos barn och unga beroende på om det rör sig om pojkar eller flickor? Finns det skillnader i hur insatser bör utformas som bör beaktas utifrån ett genusperspektiv?
- Behövs en bredare kompetensutveckling för de personal-kategorier som berörs?
- Kan elevhälsan vara en resurs i arbetet med tidiga insatser i högre utsträckning än vad den är i dag?
- Är god praxis eller evidensbaserad praktik användbara begrepp?
- Vilka metoder är adekvata för tidiga insatser?
- Behöver den specialpedagogiska kompetensen förstärkas i förskola och skola?
- Vilken roll har föräldrar i arbetet med tidiga insatser?
- Finns det samhällsekonomiska vinster med tidiga insatser?

7.4 Vetenskap och beprövad erfarenhet

7.4.1 Forskningen och spridning av forskningsresultat

Min bedömning: Åtgärder för att stärka forskning om barn och elever i behov av särskilt stöd och i utsatta situationer behöver stärkas. Resurstilldelningen till området behöver ses över i samband med beredningen av regeringens forskningspolitiska proposition.

Vidare måste åtgärder vidtas för att stimulera ett tvärdisciplinärt synsätt och en helhetssyn.

Förutsättningarna för att bedriva forskning och kunna göra s.k. policyutvärderingar inom området behöver utvecklas och

förstärkas. Detta gäller särskilt tillgången till individdata för att möjliggöra forskning av longitudinell karaktär och användandet av kvantitativa metoder.

En mer praktisknära forskning behöver stimuleras.

Kunskapsspridningen av forskningsresultaten behöver effektiviseras och ett utvecklingsarbete syftande till att synliggöra och pröva innehållet i beprövad erfarenhet och framtagandet av en rekommenderad god praxis behöver initieras.

Av kommunstudien framgår tydligt att förskola och skola efterfrågar mer kunskapsstöd i sitt arbete med barn och elever i behov av stöd. Uppdraget att se tidiga tecken, tolka dem rätt och kunna bedöma värdet av olika insatser uppfattas som svårt.

Jag har tidigare redovisat att det finns forskningsresultat som indikerar att den psykiska ohälsan hos barn och unga ökar men – som framhållits tidigare – är resultaten svårtolkade. Det är också viktigt att påpeka att den psykiska hälsan hos yngre barn (upp till 10 år) är sämst kartlagd. Det finns ingen säker bild. Samtidigt betonas vikten av tidiga och adekvata insatser som en stark framgångsfaktor. I KVA:s tidigare refererade slutrapport är inslagen av svensk forskning inte framträdande.

Av den forskning jag beställt till utredningen och annat material som ingått i denna bekräftas bilden av att det saknas viktig forskning som pedagoger skulle behöva i sitt arbete med barn och elever som befinner sig i en utsatt situation. Det är enligt Socialstyrelsens kartläggningar också få förskolor och skolor som använder utvärderade eller evidensbaserade metoder.

Det finns således flera problem vad gäller kunskapsläget.

- Forskningsläget behöver stärkas på flera områden där forskning saknas eller där svensk forskning skulle behöva komplettera internationella forskningsresultat. Ett uppenbart bristområde är forskning kring yngre barn där forskning saknas när det gäller psykisk ohälsa. Ett annat är forskning kring föräldrar och föräldrarollen i samspel med skolverksamhet. Detta är behov som borde kunna tillgodoses genom forskarsamhällets egna prioriteringar av forskning. Men samtidigt måste konstateras att det utbildningsvetenskapliga forskningsområdet inom Vetenskapsrådet inte är resursmässigt starkt. Detta finner jag olyckligt eftersom utbildningspolitik och skolfrågor i samhällsdebatten är framträdande. Forskningsmedlens storlek återspeglar inte detta

förhållande. Efter vad jag erfarit finns diskussioner syftande till att förbättra läget genom samarbete mellan olika forskningsråd för att kunna följa upp resultaten av KVA:s forskningsprojekt kring psykisk ohälsa. Jag anser att resurstilldelningen till området behöver ses över i samband med beredningen av regeringens forskningspolitiska proposition.

- Praktiknära forskning som uppfattas som ett stöd till verksamheten inom skolan saknas. I dag är inte sådan forskning utbyggd på samma sätt som inom hälso- och sjukvården. Min bedömning är att tillgången till sådan forskning kan förbättras över tid genom forskarskolor och regeringens satsningar på ett starkare samband mellan forskollärare och lärares praktik och forskningen genom att lektorstjänster inrättas. Detta kräver dock att huvudmännen prioriterar att så sker och att kompetensutveckling inom skolans område uppfattas som prioriterad.
- Forskning för skolans verksamhet behöver också ges en tvärdisciplinär utformning. Det kräver att förutsättningarna för att bedriva forskning som kräver individdata förbättras. Ett sätt att öka forskningen inom skolområdet är att attrahera andra forskningsområden än pedagogik eller utbildningsvetenskap. Kvantitativ forskning och longitudinell forskning som är nödvändiga inslag i en s.k. policyutvärdering kräver att det finns tillgång till individdata. Sådana data finns inte tillgängliga i dag i önskvärd utsträckning. Särskilt gäller detta för yngre barn. Läget har förbättrats något genom att nationella prov från år 3 kommer att kunna göras tillgängliga för forskning. Denna fråga om individdata behöver uppmärksammas och Skolverket har i dag ett myndighetsansvar för statistik inom området men frågan är enligt min bedömning mer principiell än vad som ryms inom skolsektorn. Min bedömning är att denna fråga behöver beredas vidare i samband med regeringens aviserade inrättande av utvärderingsfunktion inom utbildningsområdet.³
- Nya skollagen ställer krav på att utbildning ska bedrivas med stöd av vetenskap och beprövad erfarenhet. På båda dessa områden ser jag behov av utvecklingsinsatser. Att ge verksamheten en effektiv kunskapsspridning och att bistå med att definiera vad en beprövad erfarenhet kan vara ser jag som ett nationellt ansvar. Det ansvaret har i dag inte någon tydlig

³ Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 16, s. 49.

hemvist. Att implementera en god praxis och bedriva verksamheten i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet är däremot ett ansvar för huvudmannen. Likaså att svara för nödvändig kompetensutveckling. Detta gemensamma intresse av att se till att det finns tillgång till forskningsresultat och ett gott kunskapsläge vad gäller metoder behöver ges en effektivare utformning. Detta måste ske i samverkan mellan den nationella och kommunala nivån. Jag konstaterar att på skolans område är kunskapsstyrning i form av rekommendationer om god praxis eller nationella riktlinjer inte etablerat i dag. Här finns en skillnad t.ex. mot verksamheter inom Socialstyrelsens ansvarsområde där arbetet med att ta fram nationella riktlinjer sker i samarbete med professionen och ansvariga huvudmän. Detta arbete är långsiktigt och har skett stegvis med resultat att kunskapsläget om vad som kan kallas god praktik kunnat utvecklas för allt fler områden. Arbetet sker på båda områdena hälso- och sjukvård samt socialtjänst. SKL har i utvecklingsarbetet kring Öppna jämförelser visat ett intresse för att delta i utvecklingsarbete inom flera kommunala sektorer, exempelvis när det gäller att identifiera framgångsfaktorer. Jag vill framhålla att jag ser arbetet kring nationella riktlinjer som ett utvecklingsarbete syftande till att ta fram vad som skulle kunna vara en god praxis. Sådana riktlinjer ska vara rekommendationer och inte bindande föreskrifter och är därför, enligt min uppfattning, väl förenliga med begrepp som pedagogisk frihet eller lokal skolutveckling. Min bedömning är att denna väg skulle kunna vara intressant att beträda även inom skolans område. Ett sådant utvecklingsarbete syftande till att ta fram vad som kan betecknas som god praxis måste ses som långsiktigt och bör ske stegvis och i samarbete med forskningen inom området, SKL och myndigheter som kan bidra till ett tvärsektoriellt perspektiv. Men framför allt behöver professionen själv engageras i att synliggöra vad som kan betecknas som beprövad erfarenhet. Därigenom blir den utvärderingsbar och möjlig att definiera som god praxis. Jag vill också framhålla att ett sådant arbete måste utformas i en kontext som passar förskola, skola och annan pedagogisk verksamhet. Det går inte att kopiera det arbete som görs i dag inom hälso- och sjukvården men det är viktigt att dra lärdom av och låta sig inspireras av det. Jag anser att de önskemål som framförts om mer stöd från den nationella nivån behöver ges ett svar, kunskapsspridningen behöver

förbättras och utbildningssektorn skulle behöva knyta starkare band mellan forskning och praktik. Det kan göras om fler lektorer anställs och om ett arbete inleds syftande till att synliggöra vad som kan betecknas vara beprövad erfarenhet. Ett synliggörande innebär att den både kan utvärderas och definieras. Var ansvaret ska läggas för ett sådant utvecklingsarbete och utformningen av ett sådant ansvar skulle kunna övervägas i samband med den nya utvärderingsfunktionen inom utbildningsområdet som aviseras i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg.omr 16, s. 46 och 60).⁴ Jag ser att en lämplig kombination av uppgifter för en sådan funktion skulle kunna vara kunskapsspridning, policyutvärdering inom utbildningssektorn med ett tvärdisciplinärt innehåll samt ansvar för att synliggöra, utvärdera och definiera innehållet i beprövad erfarenhet eller god praxis.

7.4.2 Uppföljning av grund- och rektorsutbildningen

Mitt förslag: Högskolverket och Skolverket bör tillsammans få i uppdrag att se över innehållet i grundutbildningarna i samband med att de nya grundutbildningarna utvärderas. Översynen bör inriktas på huruvida utbildningen tillräckligt väl förbereder pedagoger för de krav som barn och elever med mer komplexa stödbehov ställer.

Skolverket bör också få i uppdrag att följa upp och utvärdera rektorsutbildningen. Det bör särskilt undersökas i vad mån utbildningen ger tillräcklig kunskap om de regler som styr arbetet med barn och elever med sammansatta behov och samverkansskyldigheten beträffande barn och elever som far illa eller riskerar att fara illa och därmed sammanhängande sekretesslagstiftning.

I den mån det finns brister i utbildningarna bör åtgärder vidtas av Skolverket för att tillgodose behovet av ytterligare kompetensutveckling.

Under utredningsarbetet har jag mottagit många signaler om att lärare i sin grundutbildning inte förbereds tillräckligt väl för arbetet med barn och elever som har olika stödbehov eller för föräldra-

⁴ Prop. 2010/11:Utgiftsområde 16, s.49.

kontakter. Inte heller samverkansfrågor tas alltid upp i grundutbildningen. Detsamma gäller möjligheterna till samarbete med elevhälsans olika professioner.

Det är ett starkt önskemål från både rektorer och lärare att grundutbildningen på ett bättre sätt förbereder för dessa viktiga delar av yrket.

Jag föreslår att Högskoleverket i samarbete med Skolverket följer upp dessa frågor när lärarutbildningen utvärderas.

När det gäller rektorsutbildningen föreslår jag att Skolverket ser över och utvärderar om denna tillgodoser behovet av utbildning inom områden som barns och elevers behov av stöd och vilka regler som gäller vid samverkan med andra samhällsaktörer. I den mån det skulle framkomma att dessa behov inte tillgodoses i tillräcklig omfattning bör Skolverket vidta åtgärder för att uppnå en förändring i dessa avseenden.

7.4.3 Information om kunskapsläget beträffande tidiga insatser för barn i förskoleåldern

Mitt förslag: Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen genomföra regionala konferenser som riktar sig både till ansvariga för och till personal inom förskola och annan pedagogisk verksamhet i syfte att informera om kunskapsläget och om praktiska tillämpningar vad gäller tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

Tidiga insatser för barn i förskoleåldern har av forskningen identifierats som viktiga. Det finns i dag forskningsresultat och resultat från utvecklingsarbete som bör spridas till de kategorier som är verksamma inom förskola och pedagogisk omsorg. Det finns kommuner som medvetet arbetar för tidiga upptäckter och insatser. En sådan kunskapspridning och information baserad på praktik skulle kunna bidra till en ökad uppmärksamhet och uppmuntra till en pedagogisk diskussion i frågan om tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

När frågan diskuterats tidigare har de pedagogiska frågeställningarna inte alltid varit centrala. Min uppfattning är att frågan om tidiga insatser behöver diskuteras utifrån ett tvärdisciplinärt perspektiv med de nya läroplanerna som grund.

Jag bedömer att ett genomförande av regionala konferenser som riktar sig både till ansvariga för och personal inom förskola och pedagogisk omsorg kan få en stor kunskapsspridningseffekt, särskilt om webbt teknikens möjligheter utnyttjas vid genomförandet av konferenserna. Antalet konferenser kan lämpligen uppgå till sex stycken eftersom detta ger en välavvägd geografisk spridning.

Konferenserna bör genomföras av Skolverket i samarbete med Socialstyrelsen och de två myndigheterna bör även gemensamt ta fram material om konferensen. Konferenserna som är riktade till en viss målgrupp bör ses som en del av den strategiska kompetensutvecklingen.

8 Konsekvensanalys

Inledning

Utredningen ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) redovisa konsekvenser av framlagda förslag.

De förslag jag presenterar i föregående kapitel kommer enligt min bedömning inte att innebära några direkta effekter för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Detsamma gäller frågan om förslagen kan sägas påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Den problemanalys utredningen genomfört visar på allvarliga problem både när det gäller arbetssätt och samverkan. Jag har också visat på att det genom att statliga insatser riktade mot utbildningssektorn inte är koordinerade finns ett betydande dubbelarbete. De förslag jag lägger och de kostnader som kan vara förenade med dessa ska vägas mot denna problembild. Att inte göra något för att åstadkomma förändring är sett mot den bakgrunden förenat med både samhällsekonomiska kostnader och kostnader som belastar de olika berörda verksamheterna.

8.1 Konsekvenser för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och frågor gällande kommunalt självstyre

Normeringen på skolområdet har hittills varit sparsam. Mitt förslag om en eventuell förstärkning av normeringen på utbildningsområdet innebär i sig ingen materiell förändring, utan den uppstår först om regeringen, efter förslag från Skolverket och Skolinspektionen, kommer fram till att normeringen behöver förstärkas och vidtar åtgärder i denna riktning. Att jag i utredningen väcker frågan

motiveras av de starka behov av ett förtydligande regelverk som framkommit i utredningen.

Mina förslag som avser olika utvecklingsinsatser baseras på att kommuner har ett starkt mandat och dels kan agera självständigt i samverkan med andra, dels kan driva ett framgångsrikt utvecklingsarbete som involverar flera kommunala verksamheter. Om förslaget genomförs kan det leda till att flera kommuner kommer att satsa på förebyggande insatser vilket kan innebära samhällsekonomiska vinster.

8.2 Finansieringsprincipens tillämplighet

Utredningen ser inga konsekvenser för kommunal verksamhet av förslagen som nu aktualiserar en tillämpning av finansieringsprincipen.

8.3 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Inom utbildningsområdet finns fristående aktörer och deras förhållanden påverkas inte av de förslag jag lägger. Nya skollagen, på vilken jag baserar mina förslag, har klarlagt förhållandena mellan fristående och kommunala anordnare av pedagogisk verksamhet. Mina förslag innebär inte någon förändring i denna fastlagda relation.

8.4 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Mina förslag kan indirekt påverka de integrationspolitiska målen och i så fall i positiv riktning men det går inte att hävda att förslagen med kausalitet kan bidra till detta. Effekten uppstår indirekt eftersom förslagen påverkar förhållanden för alla barn som deltar i utbildningsverksamhet.

8.5 Konsekvenserna för jämställdheten mellan kvinnor och män

Mina förslag påverkar inte direkt jämställdheten mellan kvinnor och män men det finns indirekta effekter. Jag föreslår olika kunskapsuppbyggande aktiviteter kring tidiga insatser och det finns viktiga genusskillnader i hur olika stödbehov kommer till uttryck. De förslag jag lägger kommer – indirekt – att ha en positiv påverkan på jämställdheten. Förslagen som avser att stärka en rättssäker tillämpning vid myndighetsutövning kan även stärka förutsättningarna för att jämställdheten uppmärksammas i beslut om särskilt stöd.

8.6 Konsekvenser för samhällsekonomiska beräkningar

De förslag jag lägger innebär inte att samhällsekonomiska konsekvenser uppstår men ska leda till att kunskapsläget beträffande sådan effekter förbättras. Ett tydligt exempel på detta utgör den utvecklingsaktivitet som syftar till att skapa en gemensam kunskapsyn om värdet och effekter av tidiga insatser.

8.7 Kostnadsberäkning av utredningens förslag

Jag redovisar här kostnadsberäkningen för de förslag jag lägger. Förslagen redovisas i kronologisk ordning.

1. Förslaget om att koordinera statliga insatser riktade mot sektorn kommer att leda till effektiviseringar både på statlig, kommunal och verksamhetsnivå för fristående anordnare. Insatsen kan bekostas inom befintlig ram för berörda myndigheter.
2. Förslaget om samverkan på central kommunal nivå ska finansieras med ett tidsbegränsat stimulansbidrag under två år. För detta föreslår jag att medel avsätts för ändamålet motsvarande 15 miljoner kronor under totalt två budgetår. Dessa medel ska bekosta medverkan från forskning, för utvärdering och samhällsekonomiska beräkningar. Ett lämpligt antal kommuner ska få ersättning för kostnader för projektadministration. Medel för ersättning för dokumentation och konferenser ingår i summan. Om utvecklingsinsatsen kan visa att förebyggande insatser är

- samhällsekonomiskt lönsamma kan ett genomförande av förslaget på sikt leda till minskade kostnader både för kommunal och statlig nivå.
3. Förslaget om att förtydliga lagstiftningen syftar till att underlätta samverkan, borde kunna leda till effektiviseringar. Arbetet kan bekostas av myndigheternas ramanslag.
 4. Förslaget om mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler ska ses som en förebyggande insats. Om regelverket förtydligas kommer fler beslut att tas baserade på ett gott underlag och onödiga överklaganden kan undvikas. Förslaget kan bekostas inom ramen för deltagande myndigheter.
 5. Förslaget om sekretessreglernas tillämpning ska effektivisera och främja samverkan som är nödvändig och kan bekostas inom ramen för myndigheternas ramanslag.
 6. Förslaget om tillsyn om anmälningsskyldigheten leder inte till högre kostnader. Enligt uppgift har Skolinspektionen inlett arbete där denna uppgift ingår. Förslaget kan bekostas inom myndigheternas ramanslag.
 7. Förslaget om uppföljning av Skolinspektionens HVB-rapport leder inte till högre kostnader utan kan bekostas av myndigheternas ramanslag.
 8. Förslagen om förtydliganden av ansvaret för elevhälsan leder inte till högre kostnader utan kan bekostas inom myndigheternas ramanslag.
 9. Förslaget om utvecklingsarbete för ökad kunskap om tidiga insatser ska finansieras med totalt 50 miljoner kronor under två år som ska tas från det tillfälliga stimulansbidrag regeringen aviserat gällande elevhälsan. Medlen ska finansiera en delegation, ett flertal forskningsprojekt med tvärdisciplinär inriktning, extern utvärdering av kommunal empirisk kunskap om tidiga insatser samt forskningsöversikter av internationell forskning inom området. Utåtriktade verksamheter ska genomföras och en slutrapport och slutkonferens ska hållas. Kostnadsberäkningarna bygger på schablonkostnader för forskarinsatser 800 000 kronor per år.
 10. Förslagen leder inte till högre kostnader.

- 11.Förslagen om insatser för grundutbildning och rektorsutbildning leder inte till högre kostnader utan kan bekostas av myndigheternas ramanslag.
- 12.Förslaget om kompetensutvecklingsinsats för ansvariga och verksamma inom förskola eller annan pedagogisk verksamhet för barn i förskoleåldern beräknas kosta 5 miljoner kronor och är en engångsinsats. Medlen ska även bekosta konferenser och framtagande av material inför konferenserna samt webbsändningar.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

2 f §

Hälso- och sjukvården ska, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) och av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafens första stycke ändras så att orden ”på socialnämndens initiativ” utgår.

Ändringen syftar till att tydliggöra att socialnämndens initiativ inte krävs för att hälso- och sjukvården ska samverka i frågor om barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Möjligheten att samverka på individnivå kan dock liksom tidigare begränsas av bristande samtycke från den enskilde och de regler som styr var och en av de inblandade samhällsaktörernas respektive verksamhet. Dessa begränsningar har närmare beskrivits i avsnitt 7.1.3. Ändringen påverkar inte de begränsningar som finns beträffande möjligheten att utbyta uppgifter om en individ som lagen uppställer.

Socialnämndens förstahandsansvar enligt 5 kap. 1 a § sista meningen socialtjänstlagen (2001:453) för att samverkan kommer till stånd påverkas inte av ändringen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.1.3

9.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

29 kap. 13 §

Huvudmannen för verksamhet som avses i denna lag och den som är anställd i sådan verksamhet, ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. I fråga om utlämnande av uppgifter gäller de begränsningar som följer av 14 § och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bestämmelser om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd finns i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafens första stycke ändras så att orden ”på socialnämndens initiativ” utgår.

Ändringen syftar till att tydliggöra att socialnämndens initiativ inte krävs för att huvudmannen för verksamhet som avses i nya skollagen och den som är anställd i sådan verksamhet ska samverka i frågor om barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Möjligheten att samverka på individnivå kan dock liksom tidigare begränsas av bristande samtycke från den enskilde och de regler som styr var och en av de inblandade samhällsaktörernas respektive verksamhet. Dessa begränsningar har närmare beskrivits i avsnitt 7.1.3. Ändringen påverkar inte de begränsningar att utbyta uppgifter om en individ som lagen uppställer.

Socialnämndens förstahandsansvar enligt 5 kap. 1 a § sista meningen socialtjänstlagen (2001:453) för att samverka kommer till stånd påverkas inte av ändringen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.1.3

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 2010:83 *Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt*
Frånberg, Gun-Marie Rapport XI Delbetänkande av Delegationen för jämställdhet i skolan (DEJA)

SOU 2010:64 *Se de tidiga tecknen” – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola.* Delbetänkande av Utredningen om utsatta barn i skolan.

SOU 2010:15 *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp.* Betänkande av Utredningen mot kriminella grupperingar

SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för barn och unga.* Betänkande av Barnskyddsutredningen.

SOU 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.* Betänkande av Gymnasieutredningen

SOU 2006:100. *Ambition och ansvar – Nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder.* Slutbetänkande av Nationell psykiatrisamordning

SOU 2006:77. *Ungdomar, stress och psykisk ohälsa – analyser och förslag till åtgärder.* Slutbetänkande av Utredningen om ungdomars psykiska hälsa

SOU 2003:92. *Unga utanför.* Betänkande av Utredningen om unga utanför

SOU 2001:72. *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda.* Kommittén mot barnmisshandel

SOU 2000:19. *Från dubbla spår till Elevehälsa* – i en skola som främjar lust att lära, hälsa och utveckling. Slutbetänkande av Elevvårdsutredningen.

SOU 1998:31. *Det gäller livet. Stöd och vård till barn och ungdomar med psykiska problem*. Slutbetänkande av Barnpsykiatrikommittén.

Departementspromemoria

Ds 2010:9 Effektivare insatser mot ungdomsbrottslighet Justitiedepartementet

Propositioner

Proposition 2010/:1 – Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning

Proposition 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*

Proposition 2009/10:176 *Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet*.

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2007/08:95 *Ett starkare skydd mot diskriminering*.

Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

Proposition 2005/06:38 *Trygghet, respekt och ansvar – om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever*.

Proposition 2004/05:2 *Makt att bestämma – rätt till välfärd*

Proposition 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*

Proposition 2001/02:14. *Hälsa, lärande och trygghet*.

Proposition 1990/91:18 *Ansvar för skolan*

Proposition 1985/86:10 *om ny skollag m.m.*

Direktiv från regeringen

Direktiv 2009:80 *Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn*

Tilläggsdirektiv 2010:18 *Utredningen om översyn av skolans arbete med utsatta barn*

Socialstyrelsens författningssamling

SOSFS 2003:16 *Socialstyrelsens allmänna råd om anmälan om missförhållanden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).*

Publikationer från Skolinspektionen

Skolinspektionen (2010). *Arbetar skolor systematiskt för att förbättra elevernas kunskapsutveckling?* Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:10.

Skolinspektionen (2010). Rapport. Anmälningssärenden gällande kränkande behandling.

Skolinspektionen (2010). *Rätten till kunskap. En granskning av hur skolan kan lyfta alla elever.* Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:14

Skolinspektionen (2010). *Tillsyn och kvalitetsgranskning 2009 – Skolinspektionens erfarenheter och resultat*

Skolinspektionen (2010). *Undervisning vid Hem för vård eller boende, HVB Elever får inte den undervisning de har rätt till.* Kvalitetsgranskning. Rapport 2010:2.

Skolinspektionen (2009). *Varannan i mål. Om gymnasieskolors (o)förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning* Rapport 2009:1

Publikationer från Skolverket

Skolverket (2010). *Attityder till skolan år 2009*

Skolverket (2010). *Erfarenhet av samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.*

- Skolverket (2010). PM – En beskrivning av slutbetygen i grundskolan våren 2010
- Skolverket (2010). *Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 1 Beskrivande data Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning.*
- Skolverket (2010). *Skolverkets lägesbedömning 2010 Del 2 Bedömningar och slutsatser. Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning.*
- Skolverket (2010). *Skolfrånvaro och vägen tillbaka.*
- Skolverket (2009). *Allmänna råd och kommentarer. För att främja likabehandling och förebygga diskriminering, trakasserier och kränkande behandling.* Skolverkets allmänna råd 2009.
- Skolverket (2009). *Diskriminerad, trakasserad, kränkt? Barns, elevers och studerandes uppfattningar om diskriminering och trakasserier.*
- Skolverket (2009). *Grövre våld i skolan – vad man vet och vad man kan göra.* Stockholm.
- Skolverket (2009). *Kraften av samverkan.*
- Skolverket (2009). Redovisning av uppdrag givet till Myndigheten för skolutveckling om att fördela medel till samverkansprojekt inom grund- och gymnasieskolan.
- Skolverket (2009). *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*
- Skolverket (2009). *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*
- Skolverket (2008). *Rätten till utbildning.*
- Skolverket (2008). *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.*
- Skolverket (2008). *Särskilt stöd i grundskolan.* En sammanställning av senare års forskning och utvärdering.

Publikationer från Socialstyrelsen

- Socialstyrelsen (2010). *Barn och unga – insatser år 2009.* Sveriges officiella statistik. Stockholm
- Socialstyrelsen (2010). *Barn som utsätts för fysiska övergrepp.*
- Socialstyrelsen (2010). *Barn som tänker annorlunda Barn med autism, Aspergers syndrom och andra autismspektrumtillstånd.*

- Socialstyrelsen (2010). *Barn som utmanar. Barn med ADHD och andra beteendeproblem.*
- Socialstyrelsen (2010). *Blyga och ängsliga barn.*
- Socialstyrelsen (2010). *Ledsna barn.*
- Socialstyrelsen (2010). *Olika villkor.*
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport 2010.*
- Socialstyrelsen, (2009). *Förskolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – En nationell inventering*
- Socialstyrelsen (2009). *Skolans metoder för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – En nationell inventering i grundskolor och gymnasieskolor*
- Socialstyrelsen (2009). *Skolhälsovårdens metoder för att förebygga psykisk ohälsa – En nationell inventering*
- Socialstyrelsen (2008). *Metoder som används för att förebygga psykisk ohälsa hos barn. En nationell inventering.*
- Socialstyrelsen (2004). *Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn.*

Skrivelser samt publikationer från andra myndigheter

- Barnombudsmannen (2010). *I.M sorry – Röster från särskilda ungdomshem.*
- Brottsförebyggande rådet (2009). *Grövre våld i skolan.* Stockholm
- Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) & Statens Institutionsstyrelse (SiS) (2005). *Normbrytande beteende i barndomen.*
- Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa (NASP) vid Karolinska Institutet och Stockholms läns landstings centrum för suicidforskning och prevention av psykisk ohälsa (2003). *Rapport kring viktiga åtgärder för att stärka unga vuxnas psykiska hälsa.*
- Länsstyrelserna (2009). *Individuell plan enligt LSS – en rättighet för många men utnyttjas av få.*
- Medierådet (2010). *Småungar & Medier*
- Medierådet (2010). *Ungar & Medier.*

- Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*
- Rädda Barnen (2008). *Tillfälligt uppbrott. Om ungdomar som rymmer och kastas ut hemifrån.*
- Rädda Barnen (2004). *Till en pedagog från en psykolog.*
- Socialstyrelsen, Skolverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2007). *Gemensam planering på den enskildes villkor.*
- Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (2005). *Ta ansvar för samverkan! Helhetsperspektiv på samhällsstöd till barn och unga med funktionshinder.* En idéskrift.
- Socialstyrelsen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2007). *Gemensam planering på den enskildes villkor.*
- Socialstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2005). *Ta ansvar för samverkan! Helhetsperspektiv på samhällsstöd till barn och unga med funktionshinder.*
- Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. (2004). *Mellan två stolar? Om samverkan mellan socialtjänsten och barnpsykiatri: – verksamheternas behov av samverkan och hur de faktiskt gör.*
- Specialpedagogiska skolmyndigheten & Statens institutionsstyrelse (2009). *För alla elevers rätt till lärande och utveckling!*
- Statens institutionsstyrelse (2009). *Allmän SiS-rapport 2009:7. År-rapport ADAD 08. Ungdomar som skrivits in på särskilda ungdomshem under år 2008.*
- Statens Folkhälsoinstitut (2010). *Kartläggning av insatser för barn och unga i risksituationer 2010.*
- Statens Folkhälsoinstitut. (2010) *Folkhälsopolitisk rapport 2010 Framtidens folkhälsa – allas ansvar.*
- Statens Folkhälsoinstitut (2008). *Slutrapport avseende regeringsuppdrag 2005–2007 om spridning av kunskap och metoder som stärker det alkohol- och drogförebyggande arbetet i skolan.*
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2009). *Barn med skyddade personuppgifter.*
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2009). *NU-inte senare! Om hur vi hjälper barn i tid och om klok samhällsekonomi.*

- Stiftelsen Allmänna Barnhuset/Umeå universitet (2007). G(l)ömda – en studie om kvinnor och barn som lever med skyddade personuppgifter.
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2007). *Barn i kläm – hur uppmärksammas barn i mål om verkställighet av umgänge.*
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2007). Gränsöverskridande ledarskap och styrning – Förutsättningar för preventivt arbete med barn och ungdomar.
- Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2006). *Satsa på barnens vardagsmiljöer – mottagande och introduktion av flyktingbarn och ungdomar*
- Stockholms Stadsmission (2008). *Unga i hemlöshet vuxna i maktlöshet – frivilligorganisationens möjligheter.*
- Svenska Dyslexiföreningen, ett pdf-dokument:
www.dyslexiforeningen.se/pdf/utredningsmodell%20090821.pdf
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Konsten att nå resultat – erfarenheter från framgångsrika skolkommuner.* Analys. Öppna Jämförelser
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010). *Bra måste bli bättre. Dagens skola och hur den kan bli bättre.*
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Projekt Pinocchio: erfarenheter från ett nationellt genombrottsprojekt med syfte att förbättra arbetet kring barn upp till 12 år som riskerar utveckla ett varaktigt normbrytande beteende.* Stockholm
- Sveriges kommunförbund (2003). *Barn i riskzon.*
- Ungdomsstyrelsen(2010). *Ung idag 2010.*

Litteratur

- Balldin, Jutta (2010). *Utsatta barn i förskola –utmaningar och möjligheter.* En kunskapsöversikt. Malmö högskola. Barn, unga, samhälle. Publicerad som bilaga till detta betänkande.
- Bohman, Göran & Westlund, Peter. (1995). *Svarte Petter.* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Cunha, Flavio & Heckman, James (2007). "The Technology of Skill Formation," *American Economic Review*

- Cunha, Flavio et al (2006). "Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation," *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier
- Danermark, Berth Englund, Ulrika & Germundsson, Per (2010) *Skolans arbete med utsatta barn – ett samverkansperspektiv*. Örebro universitet. Publicerad som bilaga i detta betänkande.
- Danermark, Berth, Germundsson, Per. & Englund, Ulrika. (2009) *Samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa*. En formativ utvärdering av samverkan mellan skola, socialtjänst, polis samt barn- och ungdomspsykiatri. Örebro: Örebro universitet, Hälsoakademin
- Danermark, B. (2000). *Samverkan. Himmel eller helvete*. Örebro: LäroMedia AB

Övrigt

- Autism- och Aspergerförbundet (2010) *Autism- och Aspergerförbundets medlemsundersökning om skolfrånvaro. Sammanfattning och analys*
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning CAN (2009). *Skolelevers drogvanor*.
- Dyslexiförbundet FMLS hemsida: www.fmls.nu/
- Kungl. Vetenskaps Akademien. Uttalande vid konferens – Skola, lärande och psykisk hälsa, Uttalandet finns tillgängligt på hemsidan: www.buph.se
- Läroplan för förskolan. Lpfö 98. Reviderad 2010
- Modellområdesprojektets presentation vid konferens den 4 oktober i samband med utredningens publicering av delbetänkande: finns på Utredningen om utsatta barn i skolans hemsida. (se nedan)
- Nilsson, Ingvar och Wadeskog, Anders (2009). En socioekonomisk analys av Skolverkets samverkansprojekt. Stockholm.
- NOU 2009:18. *Rett till läring*. Utvalg av Midtlyngutvalget
- NOU 2009:22. *Det du gjør, gjør det helt*. Utvalg av Flatøutvalget
- Regeringens åtgärdsprogram för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2009. *Fri från missbruk*. S2009.001
- Skolinspektionens hemsida. www.skolinspektionen.se

- Socialstyrelsens hemsida – UPP-Centrum: www.socialstyrelsen.se
- Specialpedagogiska skolmyndighetens hemsida: Databasen Frågor & svar.
- Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring.*
- Svenska dyslexiföreningen (2006) Modell för utredning av läs- och skrivsvårigheter. Sammanställning av svenska dyslexiföreningen.
- Sveriges Kommuner och Landsting, Modellområdesprojektets hemsida. <http://modellomraden.skl.se/web/psynk.aspx>
- Utredningen om utsatta barn i skolans hemsida:
<http://www.sou.gov.se/utsattabarn/index.htm>