



Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet - hemmasittare

Rapport

Burlövs kommun

KPMG AB

2019-12-09

Antal sidor 16

Antal bilagor 0



Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
2.4	Lagstiftningen kring hemmasittare	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Uppföljning av skolfrånvaro och hemmasittare	6
3.2	Insatser för att hjälpa hemmasittare	9
3.3	Samverkan mellan berörda nämnder och myndigheter	13
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Burlövs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska samverkan mellan grundskolan och socialtjänsten rörande barn med en omfattande skolfrånvaro som innebär en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap - även kallade hemmasittare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Granskningen syftar till att bedöma om utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig samverkan kring elever med omfattande frånvaro i grundskolan.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig samverkan kring elever med omfattande frånvaro i grundskolan.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att utbildnings- och kulturnämnden;

- ska tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor (7 kap. 19 a § SkolL).
- bör utveckla uppföljningen av elevfrånvaro till att tydligt redovisa antalet hemmasittare, frånvarons orsaker och samverkan mellan berörda aktörer.
- bör säkerställa en bred implementering av den kommungemensamma handlingsplanen för ökad skolnärvaro.
- bör utveckla projektet "Mobilt team" så att arbetssättet förtydligas och syftet förankras bland skolpersonalen.

Vidare bedömer vi att utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden;

- bör utveckla och implementera en konkret samverkansmodell kring hemmasittare som stödjer det praktiska samarbetet mellan personal inom skolan och socialtjänsten samt inom barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomshabiliteringen.

2 Inledning och bakgrund

Vi har av Burlövs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet – även kallade hemmasittare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Elever med omfattande frånvaro behöver hjälp för att fullgöra sin utbildning. Om det tar för lång tid innan elevens frånvaro tas på allvar utgör detta en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap. För att eleven ska återvända till skolan och fullgöra sin utbildning krävs individuellt anpassade åtgärder. Socialtjänsten och skolan behöver då en väl fungerande samverkan med den enskilda eleven i fokus.

I Burlövs kommun är det framförallt socialnämnden samt utbildnings- och kulturnämnden som har ansvar för att den samverkan som behövs kommer till stånd och att en ändamålsenlig samverkansstruktur finns på plats.

Revisorerna bedömer risken som betydande för enskilda att inte få sina behov tillgodosedda om inte samverkan fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens insatser kring barn som har en omfattande frånvaro i skolan behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig samverkan kring elever med omfattande frånvaro i grundskolan.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunen en aktuell kartläggning av skolfrånvaron vad gäller omfattning och orsak?
- Finns fungerande riktlinjer och rutiner inom skola och socialtjänst för stöd till elever med omfattande frånvaro?
- Finns generella och riktade insatser till barn med en omfattande frånvaro? Hur följs insatserna upp inom nämnderna?
- Finns fungerande riktlinjer och rutiner inom skola/socialtjänst för att hantera orosanmälningar?
- Finns en fungerande samverkan mellan skola, socialtjänst och andra aktörer inom exempelvis barn- och ungdomspsykiatri, avseende barn med en omfattande frånvaro? Hur följs samverkan upp i nämnderna?
- Finns det i övrigt fungerande samarbetsformer mellan skola och socialtjänst gällande barn som riskerar att fara illa?

Granskningen omfattar socialnämnden samt utbildnings- och kulturnämnden och avgränsas till samverkan kring elever med omfattande frånvaro i skolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen 6 kap § 6,
- skollagen,
- socialtjänstlagen, och
- tillämpbara interna regelverk och policyer, däribland:
 - Handlingsplan för att förebygga, förhindra och åtgärda skolfrånvaro
 - Projektansökan för Mobilt team.
 - Lokal överenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och Burlövs kommun gällande barn- och unga med psykisk funktionsnedsättning, psykisk ohälsa samt risk att utveckla psykiska ohälsa

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom en kombination av metoder för datainsamling.

Dokumentstudier har genomförts omfattande aktuell lagstiftning och kommunens egna regelverk och rutiner.

Intervjuer har genomförts med berörda tjänstemän inom utbildnings- och kulturnämnden: *förvaltningschef, biträdande förvaltningschef, rektorer (2 st.), verksamhetschef centrala elevhälsan, systemförvaltare*; samt inom socialnämnden: *avdelningschef IFO, enhetschef IFO, 1:e socialsekreterare och socialsekreterare*.

En *enkätundersökning* har genomförts bland lärare och personal inom elevhälsovården i grundskolan. Det främsta syftet med enkäten var att undersöka hur väl fastställda rutiner och arbetssätt kring hemmasittare har implementerats i verksamheten. All personal (160 personer) har fått enkäten och svarsandelen uppgår till 43 %. Flera respondenter har dock valt att inte svara med motiveringen att de inte har hemmasittare i sina klasser och därför inte kan uttala sig om rutinerna eller om hur väl samverkan fungerar.

Rapporten är faktakontrollerad av de intervjuade personerna.

2.4 Lagstiftningen kring hemmasittare

I detta avsnitt ges en kortfattad översikt av det aktuella regelverket kring hemmasittare, främst vad lagstiftningen uttrycker kring skolplikt och skolfrånvaro samt krav på samverkan mellan skola och socialtjänst.

2.4.1 Om skolplikt och skolfrånvaro

Huvudmannen ska enligt 7 kap. 22 § se till att eleverna i dess grundskola fullgör sin skolplikt. Hemkommunen ansvarar enligt 7 kap. 21 § för att elever som inte går i dess grundskola fullgör sin skolplikt på annat sätt. I de flesta fall handlar det om att eleverna går på en fristående skola eller i en skola i en annan kommun. Om en elev börjar eller

Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

slutar på en friskola eller är "frånvarande i betydande utsträckning" ska huvudmannen anmäla detta till hemkommunen (7 kap. 22 § 2 st. SkoLL).

Att skolplikten fullgörs är också ett ansvar för vårdnadshavarna. (7 kap. 20 § SkoLL). Om en vårdnadshavare inte gör vad vederbörande är skyldig att göra får hemkommunen förelägga vårdnadshavarna "att fullgöra sina skyldigheter". Ett föreläggande får också förenas med vite (7 kap. 23 § SkoLL).

1 juli 2018 trädde en lagändring i kraft, vilken stärkte rektors ansvar för uppföljning av elevers frånvaro. Om en elev ofta eller under längre tid är frånvarande och rektor inte har beviljat ledighet ska rektor skyndsamt utreda orsakerna. När en sådan utredning har inletts ska också huvudmannen informeras (7 kap. 19 a § SkoLL).

Om en elev under kortare tid, högst tio skoldagar per läsår, behöver vara ledig från skolan för enskild angelägenhet får detta beviljas av rektor. Längre ledighet får beviljas om synnerliga skäl föreligger (7 kap. 18 § SkoLL). Med enskild angelägenhet avser Skolverket till exempel "vissa resor, familjehögtider eller religiösa högtider".

2.4.2 Om samverkan och anmälan till socialtjänsten

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter och verksamheter inom myndigheter vars verksamhet berör barn och unga "skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa". Till denna skyldighet hänvisar även skollagen, 29 kap. 13 § 2 st. Enligt socialtjänstlagen är också myndigheten, befattningshavare och anställda "skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd" (14 kap. 1 § 3 st.). I skollagen uttrycks det som att huvudmannen och "den som är anställd i sådan verksamhet, ska på socialnämndens initiativ i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs" (29 kap 13 § 1 st.). För att underlätta kommunikationen mellan socialtjänsten och skolan får socialnämnden "informera den som gjort anmälan enligt 1 § om att utredning har inletts, inte har inletts eller redan pågår. Sådan information ska på begäran lämnas till anmälaren om det med hänsyn till omständigheterna inte är olämpligt att göra detta (14 kap. 1 b § SoL).

Skolverket skriver på sin hemsida beträffande vad personal inom förskola och skola bör tänka på före och efter en anmälan. Utgångspunkt bör vara "att samverka med vårdnadshavare och så långt det är möjligt informera familjen om att en orosanmälan skrivs och varför. Rådgör alltid med skolledningen och elevhälsoteamet kring detta, eftersom de kan ha mer information om den enskilda eleven. I vissa situationer, till exempel vid oro för att en elev är utsatt för hot, våld, övergrepp eller vid misstanke om en hedersrelaterad kontext bör du konsultera socialtjänsten innan du kontaktar vårdnadshavarna."

Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

3 Resultat av granskningen

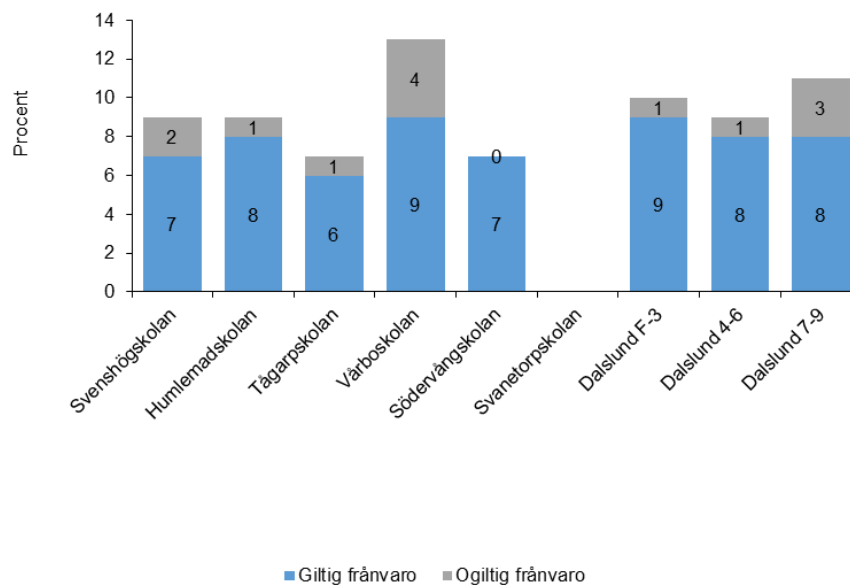
3.1 Uppföljning av skolfrånvaro och hemmasittare

I detta avsnitt ges en beskrivning av hur omfattande problemet med hemmasittare är i Burlövs kommun. Detta omfattar en granskning av skolornas rutiner för registrering av frånvaro och kommunens uppföljning specifikt för gruppen hemmasittare.

3.1.1 Skolfrånvaros omfattning

Skolfrånvaron har varit förhållandevis oförändrad de senaste åren i Burlövs kommun. Frånvaron skiljer sig betydligt åt mellan de olika skolorna, men respektive skola har förhållandevis oförändrad frånvaro mellan åren. Skolår 2018/2019 noteras generellt sett en svag ökning av den giltiga frånvaron jämfört med föregående år (se nedanstående diagram).

Skolfrånvaro skolår 2017/2018

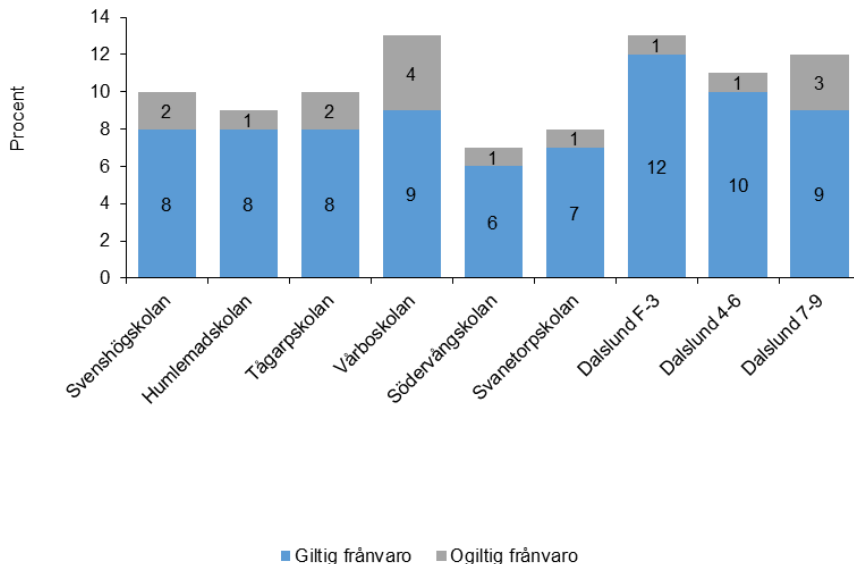


Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

Skolfrånvaro skolår 2018/2019



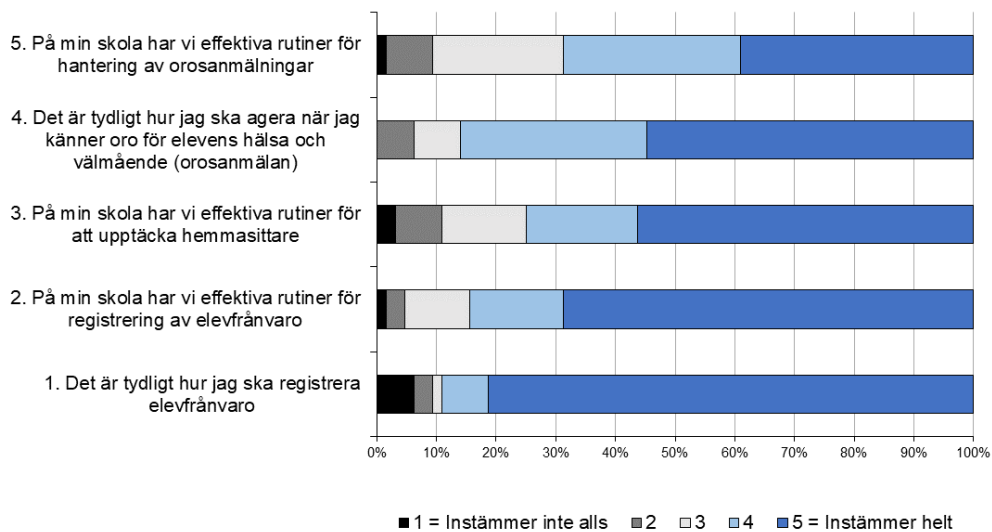
Orsakerna till frånvaron är varierande men endast en mindre andel av frånvaron bedöms bero på hemmasittare. Det förs ingen löpande statistik specifikt för andelen hemmasittare då kommunen istället utgår från det bredare begreppet "elever med problematisk skolfrånvaro", vilket även kan rymma flera elevkategorier utöver hemmasittare. Den allmänna bilden bland skolpersonalen är dock att problematiken med elever som isolerar sig i hemmet ökar.

Vid tidpunkten för granskningens genomförande uppges det vara sju elever i kommunen som kan betecknas som hemmasittare, dvs. elever med omfattande frånvaro som isolerar sig i hemmet. Varje skola har sina egna rutiner för att rapportera frånvaro. Gemensamt för alla skolor är dock en obligatorisk rapportering och uppföljning av elever med s.k. "problematiske frånvaro", vilket vanligtvis avser elever med minst 20 % frånvaro. Kring dessa elever finns särskilda rutiner med specifika insatser (se avsnitt 3.2) som bland annat omfattar att diskutera och utreda orsaker och åtgärder för respektive elev och familj.

Det förs ingen statistik över orsakerna till att elever blir hemmasittare, dvs. om eleven isolerar sig pga. autism, ångest, depression, familjefaktorer eller av andra skäl. Det finns således ingen enhetlig bild i verksamheten av hur antalet hemmasittare har förändrats de senaste åren, eller vad det i första hand beror på. Trots den stora skillnaden mellan skolor vad gäller skolfrånvaro, och att denna skillnad verkar bestå mellan åren, är det skolpersonalens uppfattning att det i första hand är individuella faktorer som förklarar att vissa elever blir hemmasittare.

3.1.2 Rutinerna kring registrering och hantering av skolfrånvaro och orosanmälningar

Skolpersonalen är förhållandevis nöjd med rutinerna för registrering av elevfrånvaro, hemmasittare och rutinerna för orosanmälan (se nedanstående diagram).



Närmare 90 % av skolpersonalen instämmer helt eller delvis i påståendet att elevfrånvaron registreras på ett effektivt sätt. När det gäller rutinerna för att upptäcka hemmasittare och rutinerna för att hantera orosanmälningar är det dock något färre som tycker att detta hanteras effektivt.

Generellt sett uttrycker personalen en tillit till dagens rutiner och man utgår från att elevhälsoteamen fångar upp och hanterar elevers behov i samband med hög frånvaro.

3.1.3 Bedömning

I Burlövs kommun görs en löpande uppföljning av skolfrånvaron och det finns en förhållandevis tydlig bild av dess omfattning och utveckling över tid. Däremot använder rektorerna och skolverksamheten inte begreppet hemmasittare. Istället används det bredare begreppet "elever med oroande skolfrånvaro" för att fånga upp elever vars situation behöver utredas särskilt i enlighet med skollagen. Endast delar av dessa kan betecknas som hemmasittare eftersom skolfrånvaro kan innebära att elever skolkar men likväl har ett umgänge utanför hemmet, eller till och med befinner sig i skolmiljön utan att närvara på lektioner.

Eftersom kommunen saknar en tydlig definition och kontinuerlig uppföljning specifikt kring antalet hemmasittare, samt att det finns en viss osäkerhet bland skolpersonalen gällande rutinerna för orosanmälningar och upptäckt av hemmasittare, är det vår bedömning att kommunen inte har en helt klar bild av problematiken kring just hemmasittare.

3.2 Insatser för att hjälpa hemmasittare

I detta avsnitt granskas de övergripande riktlinjer och rutiner inom skola och socialtjänst som finns kring orosanmälningar. Särskilt granskas de rutiner samt generella och riktade insatser som finns till stöd för hemmasittare.

3.2.1 Skolans insatser

Kommunens rektorer har nyligen tagit fram en kommungemensam handlingsplan för skolornas arbete med att öka skolnärvaron. Handlingsplanen är tänkt att fungera som ett stöd för såväl förebyggande arbete, som tidig upptäckt och åtgärdande av skolfrånvaro. Planen ska även ge struktur åt ett systematiskt arbetssätt med tydlig ansvarsfördelning kring skolornas arbete och huvudmannens uppföljning kring skolfrånvaro.

I handlingsplanen beskrivs vilka gemensamma rutiner som gäller för registrering av närvaro. Här anges bland annat att skolan dagligen ska registrera elevfrånvaro i IT-stödet Vklass. Vidare tydliggörs att rektorn ansvarar för ett flertal olika rutiner:

- Att all skolpersonal har kunskap om och agerar enligt central handlingsplan samt att skolan har fastställda rutiner för frånvaroregistrering.
- Att avslå eller bevilja vårdnadshavares ansökan om ledighet för eleven.
- Att skolan har en åtgärdstrappa där elever med frånvaro uppmärksammas.
- Att vid behov samverka med externa parter så som Barn och ungdomspsykiatri, Barn och ungdomshabilitering och socialtjänstens öppenvård.
- Att utredning vid oroande frånvaro görs. Vad som anses oroande kan variera från fall till fall men vid 20 % frånvaro inleds alltid en utredning kring eleven.
- Att en gång per termin rapportera antalet elever som har utretts för omfattande frånvaro till verksamhetschef för elevhälsa.

En central del i rektorns ansvar är att säkerställa skolans användande en så kallad "åtgärdstrappa" som beskriver ansvarig och beslutsdatum för en eskalering av åtgärder; 1) vid ogiltig och/eller oroande frånvaro, 2) vid fortsatt frånvaro, 3) vid föreliggande samverkansbehov åtgärder och 4) när förvaltningsledningen informeras.

Slutligen beskrivs i handlingsplanen ett antal åtgärder och arbetssätt som skolan förväntas följa:

- Finns behov av särskilt stöd ska beslut fattas att upprätta åtgärdsprogram i samråd med elev och vårdnadshavare.
- Vid fortsatt frånvaro eller oroande frånvaro ska anmälan till socialtjänst göras.
- Förvaltningen redovisar årligen elevfrånvaron och arbetet för att främja närvaron till utbildnings- och kulturnämnden.
- Rektor kan begära stöd av mobila teamet genom att kontakta verksamhetschefen för den centrala elevhälsan.

Slutligen anges att om frånvaro inte minskar trots kraftfulla insatser ska rektor informera skolhuvudmannen för att göra bedömning om ytterligare åtgärder ska vidtas så som vitesföreläggande enligt 7 kap. 23 § SkoL.

De riktlinjer och rutiner som anges i handlingsplanen gäller för hela skolverksamheten. Utifrån detta har varje rektor därefter utrymme att för respektive skola utforma detaljerade rutiner för rapportering av skolfrånvaro.

3.2.2 Socialtjänstens insatser

Om någon inom skolan oroar sig för att elev far illa, exempelvis genom att isolera sig i hemmet, ska en orosanmälan lämnas till socialtjänsten. När socialtjänsten får in en orosanmälan kallas vårdnadshavaren och barnet till ett möte inom 14 dagar. Därefter fattas beslut om det ska göras en utredning eller inte.

Socialtjänsten har inga särskilda handlägningsrutiner för gruppen hemmasittare, utan de hanteras av individ- och familjeomsorgen som alla andra barnärenden. Beroende på vad utredningen visar kan socialtjänsten erbjuda olika insatser; öppenvård som kan vara familjebehandling, kontaktperson, kontaktfamilj eller annat stöd utifrån behovet.

3.2.3 Insatser som riktas särskilt till hemmasittare

Såväl utbildnings- och kulturnämnden som socialnämnden genomför olika insatser som riktas till hemmasittare. Skolan erbjuder i första hand olika generella insatser, det vill säga insatser som i första hand syftar till att förebygga att elever blir hemmasittare. Socialtjänsten arbetar främst med individuella insatser, det vill säga insatser som syftar till att stödja elever som tenderar att isolera sig i hemmet.

Inom skolan är grundprincipen är att den enskilda rektor leder elevhälsoarbetet och då kan olika arbetssätt utvecklas. Det som främst lyfts fram är det tidiga, förebyggande arbetet. Exempelvis prövas en ny central rutin för överlämning mellan förskola och förskoleklass. Här kan skolan fånga upp barn med behov av särskilt stöd och genom förebyggande insatser och anpassad skolgång minska risken för att elever blir hemmasittare. I kommunen tillämpas däremot inga särskilda rutiner för överlämning i övrigt, exempelvis mellan övriga skolformer eller mellan olika skolor. En annan förebyggande insats är hur skolan arbetar med att träffa familjen, bygga upp relationer och härigenom upptäcka barn med särskilda behov för att kunna anpassa skolgången. För detta finns ingen kommuncentral modell, utan det är upp till varje rektor att hitta metoder för detta. På vissa skolor arbetar man systematiskt med så kallade elevhälsomöten (EHM) som syftar till att få skolans olika personalgrupper och professioner att samverka mer effektivt och skapa en bättre lärmiljö.

Socialtjänsten i Burlövs kommun erbjuder få generella insatser. Det har förts diskussioner kring att erbjuda föräldrastödsprogram som ABC¹ och KOMET², men det

¹ **ABC** (Alla Barn i Centrum) är ett universellt föräldrastödsprogram om fyra gruppträffar som syftar till att främja barns utveckling genom fokus på föräldrar och familjerelationer.

² **Komet** (Kommunikations METod) är ett föräldrastödsprogram som utvecklats av Stockholms stad. Programmet innehåller gruppträffar som leds av två certifierade gruppleddare. Komet finns i en version för barn i åldrarna 3-11 år om 11 träffar och en version för tonåringar, 12-18 år, om 9 träffar.

Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

har ännu inte realiserats. En utmaning kring dessa program är att de är förknippade med betydande kostnader i termer av personalresurser utanför ordinarie arbetstid.

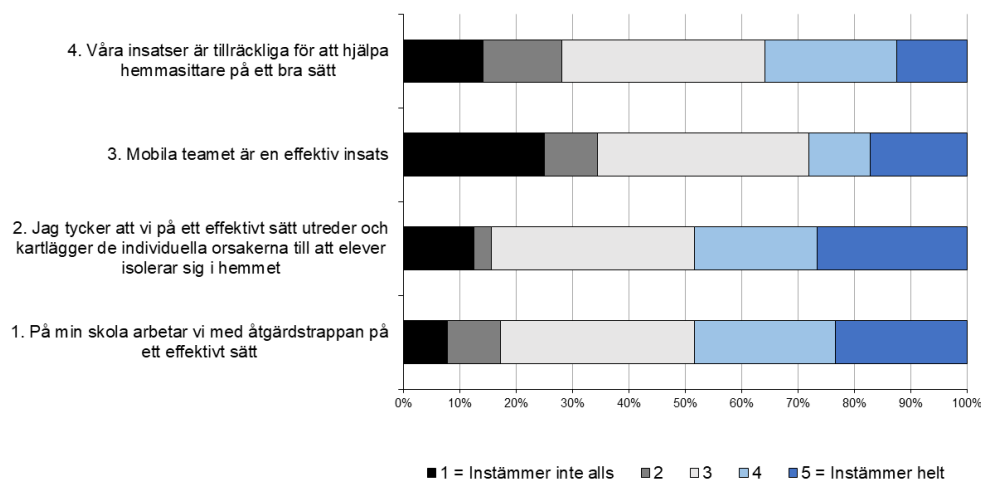
När det gäller individuella insatser har nämnderna i första hand satsat på ett så kallat "Mobilt team". Det mobila teamet är ett samverkansprojekt, finansierat av kommunens sociala investeringsfond under tre år (2019 - 2021), vars syfte är att stötta barn och unga som far illa i familje- och eller hemsituationen och som på grund av det riskerar att inte nå målen i grundskolan. Ett annat syfte är att ge elever ökade möjligheter att finnas kvar i hemmiljön och därmed undvika externa placeringar. Teamet består av tre personer med kompletterande roller och ansvar: en pedagog med specialpedagogisk kompetens (grundskolan), en medarbetare med beteendevetenskaplig kompetens (kultur- och fritid) och en medarbetare med utbildning och kompetens i systemisk familjebehandling (socialtjänsten). En närmare beskrivning av teamets arbets sätt finns inte beskrivet utan detta ska, enligt projektansökan, utvecklas under projektiden.

3.2.4 Insatsernas effektivitet

Skolpersonalen uttrycker en viss tveksamhet till de arbets sätt och insatser som erbjuds hemmasittare (se nedanstående diagram).

Det är endast 50 % av personalen som instämmer helt eller delvis i påståendet att arbetet med åtgärdstrappan fungerar på ett effektivt sätt. Ungefär lika stor andel anser att hemmasittare utreds på ett effektivt sätt. En ännu mindre andel, cirka 30 %, anser att mobila teamet är en effektiv insats och att de samlade insatserna för att hjälpa hemmasittare är tillräckliga.

Det ska tilläggas att en betydande andel av de som svarat på enkäten uppger sig ha dålig kunskap om hur mobila teamet arbetar, samt sakna personlig erfarenhet av hemmasittare. Den samlade bilden av stödet till hemmasittare är således väldigt varierande, då ungefär en tredjedel anser att stödet är effektivt, en tredjedel tycker varken eller och den resterande tredjedelen anser att insatserna är tillräckliga.



Den kritik mot insatserna som framförs av skolpersonalen har i huvudsak tre teman. För det första uttrycks en självkritik kring skolans oförmåga att anpassa arbetssätt efter vissa elevers särskilda behov. Det uttrycks exempelvis att hemmasittare borde erbjudas specialklasser eller ökad möjlighet att arbeta i grupper med anpassad studiegång. För det andra efterfrågas bättre verktyg och instrument för att utreda och kartlägga vilka behov hemmasittare har och vilka åtgärder som krävs i de enskilda fallen. Den tredje delen av kritiken handlar om svårigheten att få till en fungerande samverkan med externa parter. Det uttrycks exempelvis att nödvändiga vårdinsatser och terapeutiska behandlingar sätts in för sent och/eller i för liten omfattning. Detta utvecklas ytterligare i avsnitt 3.3.

3.2.5 Bedömning

KPMG kan konstatera att det bland skolpersonalen finns en betydande tveksamhet till om nuvarande arbetssätt och insatser hjälper hemmasittare i tillräcklig utsträckning.

Vi noterar en allvarlig brist i handlingsplanen gällande återrapportering av skolfrånvaro till huvudmannen. Vid utredning ska rektor *snarast* se till att frånvaron anmäls till huvudmannen (7 kap. 19 a § SkoL) vilket inte återspeglas i nuvarande rutiner. Återrapporteringen till nämnden bör även omfatta en kvalitativ analys av frånvarons orsaker, inklusive hur väl samverkan mellan berörda aktörer fungerar, inte enbart en redovisning av antalet utredningar vilket vi uppfattar som den nuvarande rutinen. Vidare är det vår bedömning att den nyligen antagna handlingsplanen för att öka skolnärvaron ännu inte är implementerad fullt ut, dvs. att kommunens rektorer ännu inte har nått målet att all skolpersonal ska följa de rutiner som anges i handlingsplanen. Detta illustreras bland annat av att knappt hälften av skolpersonalen anser att man på respektive skola arbetar med åtgärdstrappan på ett effektivt sätt.

Den individuella insats som tydligast riktas till hemmasittare, det mobila teamet, uppfattas inte som en effektiv insats av mer än en tredjedel av skolpersonalen. Det ska dock sägas att mobila teamet är en för året ny verksamhet och att flera personer därför saknar en bestämd uppfattning om teamet. Då projektet dessutom sträcker sig över en treårsperiod är det för tidigt att uttala sig bestämt om dess effekt. Vi kan dock konstatera att skolpersonalen i dagsläget uttrycker en betydande skepsis mot denna insats. Vidare saknar vi en tydligare beskrivning av teamets tänkta arbetssätt. I projektansökan uttrycks att arbetssättet ska utvecklas under projekttiden, vilket kan förefalla klokt. Vi vill dock framhålla utmaningen med att låta projekt utvecklas samtidigt som de implementeras. Ett bättre tillvägagångssätt är ofta att först implementera ett tydligt arbetssätt och pröva det under en bestämd tid. Först därefter finns det möjlighet att utvärdera och slutligen utveckla eller avveckla arbetssättet på ett rationellt sätt. Vi noterar dock att inga resurser finns avsatta för att utvärdera projektet. Sammantaget är vår bedömning att mobila teamet löper stor risk att inte arbeta på ett ändamålsenligt sätt.

Vid intervjuer med företrädare för skolverksamheten: förvaltningsledning, skolledare och chefen för centrala elevhälsan uttrycks en bestämd uppfattning om att kommunens hemmasittare är kända och erhåller ändamålsenliga stödinsatser. Vi noterar dock en betydande tveksamhet bland skolpersonalen kring detta och bedömer därför att det föreligger en viss risk att stödet till hemmasittare i praktiken inte fungerar fullt ut.

3.3 Samverkan mellan berörda nämnder och myndigheter

I detta avsnitt granskas samverkan inom förvaltningen mellan lärarna, elevhälsoteamen och centrala elevhälsan, gällande barn som riskerar att fara illa till följd av en omfattande frånvaro. Även samverkan mellan skolan, socialtjänsten och andra aktörer inom exempelvis barn- och ungdomspsykiatri (BUP) undersöks.

3.3.1 Den tänkta rollfördelningen

Skolan ansvarar för elevens utbildning. Socialtjänsten ansvarar för att utreda sociala missförhållanden och erbjuda insatser för att åtgärda dem. Barn- och ungdomshabiliteringens verksamhet riktar sig till barn och ungdomar med medfödda eller tidigt förvärvade funktionsnedsättningar på neurologisk grund. Barn- och ungdomspsykiatri är en specialistverksamhet inom sjukvården för barn och ungdomar som mår dåligt psykiskt. Utifrån sina ansvarsområden förutsätts aktörerna samverka på effektivt för att kunna arbeta med barnet utifrån ett helhetsperspektiv.

Samverkan mellan de olika aktörerna i Region Skåne och Burlövs kommun regleras sedan 2016 i en lokal överenskommelse³. Syftet med överenskommelsen är att skapa tydlighet kring ansvarsfördelningen och samverkansformerna.

3.3.2 Samverkan mellan skolan och socialtjänsten

På ett övergripande plan finns sedan en tid tillbaka en samverkansgrupp inom kommunen där företrädare från socialtjänsten och skolan träffas ca 5 gånger per år för att diskutera frågor som kräver samverkan för att kunna lösas på ett effektivt sätt. I detta forum hanteras viktiga principdiskussioner och eventuella tillskapande av nya rutiner. Här hanteras även olika projektinitiativ, exempelvis Mobila teamet (se avsnitt 3.2.3).

I individärenden är åtgärdstrappan den modell som styr samverkan. Företrädare för kommunens socialtjänst uttrycker att "trappan är bra på pappret" men beskriver samtidigt en osäkerhet kring hur väl skolans personal följer åtgärdstrappan och om modellen ens fungerar i praktiken. Socialtjänsten involveras i slutet av trappan, men i realiteten upplever man att det många gånger saknas en åtgärdsplan i samband med en elevvårdskonferens, vilket alltså betyder att skolan inte har följt rutinerna. När det gäller orosanmälningar är det oftast en rektor som tar initiativ och hör av sig till socialtjänsten. Socialtjänstens uppfattning är att skolpersonal ofta drar sig för att göra den formella anmälan eftersom man inte vill att deras namn ska förekomma i utredningen och att relationen till vårdnadshavaren ska skadas. Socialtjänsten erbjuder en särskild blankett som kan användas vid orosanmälningar, här ska den som anmäler bland annat ange om man önskar medverka vid ett anmälningsmöte med vårdnadshavaren. Enligt socialtjänsten är skolpersonalens medverkan till stor fördel vid samtalet men här upplever man alltså en viss tveksamhet från skolans sida.

Företrädare för skolan beskriver att socialtjänsten har utformat tydliga rutiner för hur orosanmälningar ska göras och man beskriver detta som relativt oproblematiskt då

³ Lokal överenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och Burlövs kommun gällande barn- och unga med psykisk funktionsnedsättning, psykisk ohälsa samt risk att utveckla psykiska ohälsa, 2016.

bedömningen är att lärarna följer fastställda rutiner. Rektorer och kuratorer stöttar lärarna vid tveksamheter. Utmaningar som beskrivs gäller i första hand bristande personkontinuitet till följd av en betydande personalomsättning inom socialtjänsten och i andra hand att det ofta tar tid att få återkoppling från socialtjänsten om utredning är inledd eller inte. Detta är dock något som håller på att förbättras och den centrala elevhälsan har nyligen fått ett uppdrag att utveckla samverkansformerna ytterligare.

3.3.3 Samverkan mellan kommunen och psykiatrin

Grunden för samverkan är den lokala överenskommelsen mellan kommunen och Region Skåne. På övergripande nivå hanteras detta genom ett samverkansmöte som hålls 2 gånger per år. Samverkansgruppen ansvarar för att styra verksamheten så att planering och genomförande av insatser följer de riktlinjer som anges i överenskommelsen, exempelvis kring samordnad individuell plan (SIP) och samordnad vårdplanering (SVPL), samverkan med brukarorganisationer och anhöriga samt rutiner och insatser för grupper med särskilt behov av samverkan.

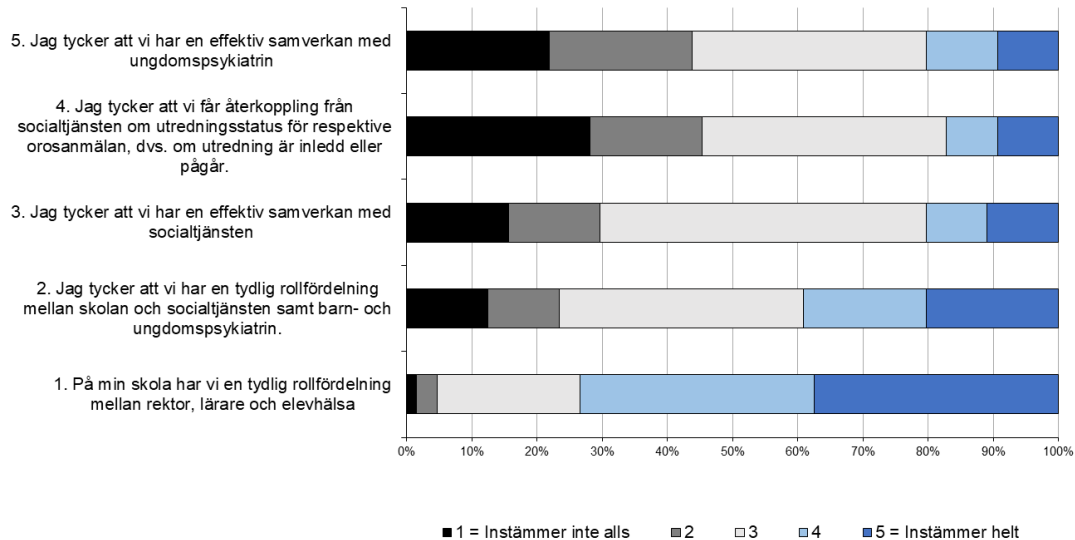
Socialtjänsten beskriver att Burlöv har utmärkt sig genom att föräldrar i låg utsträckning kontaktar BUP för att få hjälp. Av den anledningen har det gjorts särskilda insatser med lokal BUP-kompetens så att föräldrar enklare kan få hjälp. En utmaning är att praktiskt organisera en fungerande samverkan mellan familjebehandlare, kuratorer och psykologer. Vidare beskrivs att tidigare enhetschefsträffar (BUP/IFO/Skola, elevhälsan) inte längre fungerar. Detta upplevdes som ett bra forum för att diskutera arbetsätt och strategier, men personalomsättning och organisatoriska problem blev en för stor utmaning. Sammanfattningsvis upplever socialtjänsten att samverkan med BUP fungerar bra i individärenden, men att det kan vara svårt att etablera kontakt och skapa ett kontinuerligt flöde i arbetet.

Från skolan sida beskrivs att samverkan i stort sett fungerar bra. Personalen på BUP upplevs generellt som ambitiös och ansvarstagande. Den stora utmaningen bedöms vara resursbristen, vilken ibland kan leda till långa utredningstider. Så länge rutinerna kring SIP följs så brukar det bli bra; de gånger det fallerar är när det saknas god vilja och fantasi från någon part. Den samlade bilden är att samverkan oftast fungerar bra för de barn som har etablerat en kontakt med BUP; det hålls då regelbundna möten där föräldern vanligtvis är drivande i processen.

3.3.4 Huruvida samverkan är effektiv

Skolpersonalen uttrycker en betydande tveksamhet till samverkan kring hemmasittare (se nedanstående diagram).

Över 70 % tycker att det finns en tydlig rollfördelning på den egna skolan. Däremot är personalen betydligt mer kritisk till samverkan med externa aktörer. Det är endast en mindre del av skolpersonalen som anser att det finns en tydlig rollfördelning mellan skolan och socialtjänsten samt barn- och ungdomspsykiatrin. Och när det gäller frågan om samverkan kan anses effektiv är det endast två av tio som instämmer helt eller delvis. Det är väldigt tydligt att återkoppling från socialtjänsten kring utredningsstatus är något som skolpersonalen inte tycker fungerar. Det ska understrykas att flera av de svarande valt att svara varken/eller då de saknar egen erfarenhet av samverkan.



Den kritik som framförs av skolpersonalen handlar främst om en upplevd tröghet i systemet när det gäller samverkan. En annan vanlig problematik är den bristande återkopplingen från socialtjänsten, främst vad gäller utredningsstatus för respektive elevärende.

3.3.5 Bedömning

Det är svårt att dra en tydlig slutsats kring hur samverkan fungerar. Inom skolan förefaller samverkan fungera bra utifrån en tydlig rollfördelning mellan rektor, lärare och elevhälsa. När det däremot gäller samverkan mellan skolan, socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrien så är det olika bilder som tecknas, beroende på vem som tillfrågas. Intervjuade företrädare för såväl skolan som socialtjänsten uttrycker att samverkan i stort sett fungerar bra. En återkommande beskrivning är att samverkan med BUP fungerar bra i individärenden, när man väl har fått kontakt. Utmaningen ligger i att etablera effektiva kontaktvägar och skapa ett kontinuerligt flöde i samarbetet. Dessa utmaningar blir särskilt tydliga när skolpersonalen beskriver hur de uppfattar att samverkan fungerar. Då endast 20 % av skolpersonalen uppfattar samverkan med socialtjänsten och BUP som effektiv, gör KPMG bedömningen att det finns en betydande förbättringspotential. Det är tydligt att skolpersonalen förväntar sig en betydligt mer effektiv samverkan än vad som idag är fallet.

En annan brist gäller den återkoppling som socialtjänsten kan göra till skolpersonal kring en eventuell utredning. Vi konstaterar att det finns olika förväntningar kring vad som kan och bör återkopplas till skolan vid en inledd utredning. KPMG uppfattar att skolpersonalen ofta vill ha mer information än vad socialtjänsten kan ge, då detta kräver samtycke från den enskilde. Vi uppfattar vidare att det finns olika uppfattningar kring vilken typ av information som skolpersonalen behöver, då socialtjänsten menar att skolpersonal ibland efterfrågar uppgifter som varken finns i utredningen eller som är nödvändig för att skolan ska kunna utföra sitt uppdrag.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig samverkan kring elever med omfattande frånvaro i grundskolan.

Vi identifierar brister i såväl uppföljningen av hemmasittare som de insatser som genomförs för att hjälpa hemmasittare.

Även samverkan kan enligt vår bedömning utvecklas till att bli mer effektiv. Vi bedömer att den lokala överenskommelse om samverkan som gäller sedan 2016 ännu inte är fullt ut implementerad i verksamheten. Vi bedömer att det saknas en konkret samverkansmodell som stödjer skolpersonalens praktiska samarbete med personal inom socialtjänsten samt personal inom barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomshabiliteringen.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att utbildnings- och kulturnämnden;

- ska tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor (7 kap. 19 a § SkoL).
- bör utveckla uppföljningen av elevfrånvaro till att tydligt redovisa antalet hemmasittare, frånvarors orsaker och samverkan mellan berörda aktörer.
- bör säkerställa en bred implementering av den kommungemensamma handlingsplanen för ökad skolnärvaro.
- bör utveckla projektet "Mobilt team" så att arbetssättet förtydligas och syftet förankras bland skolpersonalen.

Vidare bedömer vi att utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden;

- bör utveckla och implementera en konkret samverkansmodell kring hemmasittare som stödjer det praktiska samarbetet mellan personal inom skolan och socialtjänsten samt inom barn- och ungdomspsykiatri och barn- och ungdomshabiliteringen.

Datum som ovan

KPMG AB

Mattias Wikner
Verksamhetsrevisor

Joakim Nertyk
Specialist



Burlövs kommun

Granskning av insatser kring barn med omfattande skolfrånvaro och som isolerar sig i hemmet -

2019-12-09

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.