

Kritik mot socialförvaltning och grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt

I Anmälan mot socialförvaltningen i Eskilstuna kommun

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot socialförvaltningen i Eskilstuna kommun. Klagomålen avsåg bristande åtgärder för att förmå skolpliktiga elever att fullgöra sin skolgång. AA nämnde två sådana elever som exempel, av honom benämnda "X" och "Y". Beträffande den ena eleven, X, anförde AA följande.

Som klassföreståndare/mentor i årskurs 9 har jag enligt klasslistan en elev X, som sedan september 1996 inte visat sig på några lektioner. Ärendet anmäldes till Socialtjänsten i Skiftinge i ett tidigt stadium. Ändå tilläts flickan skolka från skolan. Hon är ständigt i eller i närheten av skolan och har lyckats dra med sig ytterligare ett antal elever från lektionerna. Flickan står nu helt utan utbildning och kommer i bästa fall att tas om hand av gymnasieskolans individuella program.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Eskilstuna kommun och Länsstyrelsen i Södermanlands län. Därefter tog JO del av handlingarna i Länsstyrelsens i Södermanlands län ärende med diarienummer 502-9374-1997 angående Socialnämndens i Eskilstuna kommun handläggning såvitt avsåg Y. Länsstyrelsens granskning avsåg bl.a. den huvudfråga som AA hade tagit upp angående Y, nämligen nämndens planering och åtgärder i samband med att en familjehemsplacering upphörde.

Socialnämnden i Eskilstuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes rörande X i AA:s anmälan till JO. Socialnämnden beslutade att anta en skrivelse från socialförvaltningen som sitt eget remissvar. I socialförvaltningens skrivelse anfördes huvudsakligen följande.

1:e socialsekreterare och den som varit handläggare i det aktuella ärendet på samverkansdistrikt Kafjärden-Skiftinge har lämnat ett yttrande.

I yttrandet framkommer att i det nära samarbetet mellan skola och socialförvaltning kan gränsen för förebyggande arbete och när en anmälan görs bli

otydlig. I detta fall har detta blivit tydligt och kommer att ligga till grund för fortsatta diskussioner mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

Förste socialsekreteraren BB anförde följande i det nämnda yttrandet.

Socialnämnden har utrett ärendet genom att inhämta sakuppgifter från handläggare samt kontroll av dokumentation i ärendet.

Sammanfattning av ärendet och vad som gjorts i ärendet från handläggares sida

Socialsekreterare/handläggare CC har haft kontakt med familjen sedan januari -96 då en äldre syster hade problem i skolan. CC uppger att situationen varit följande.

Då socialsekreterare CC fick kontakt med familjen -96, gick X på mellanstadiet och det gick mycket bra för henne i skolan. Hon såg fram emot att börja högstadiet. Hon fick samma klassföreståndare som systemen haft. Under årskurs 7 började X skolka från lektionerna i skolan. Detta föranledde att skolan tog kontakt med socialsekreterare och påtalade oro för X. Socialsekreterare CC hade en serie samtal med familjen och skolan med start under årskurs 8. Under årskurs 8 hade CC ca 5 samtal där både skolan och hemmet fanns med. CC hade även enskilda samtal med X samt samtal med X och modern tillsammans. Under sommarlovet mellan årskurserna 8 och 9 var kontakten som tätast då oro fanns för att X umgicks med personer som drack alkohol och själv drack alkohol. Socialsekreterare CC arbetade då för att stötta modern i att ha rimliga samt konsekventa regler för X. X slutade med umgänget och drickandet och kontakten mellan modern och X föreföll vara bra. X uttalade att hon ville komma i gång i skolan men hon tyckte det var svårt eftersom det gått så lång tid.

Skolan gav under årskurs 9 upp sina försök att få X till skolan och hon vistades över huvud taget inte i skolan sista terminen och skolan hörde inte av sig till modern. Socialsekreteraren har fortfarande kontakt med modern i syfte att följa upp X samt med anledning av insatser gällande X äldre syster. I dag har X en vilja att börja individuellt program på gymnasiet eftersom det blev tråkigt att vara hemma från skolan så lång tid. Socialsekreteraren bedömer att det inte finns några hinder för X att skaffa sig en utbildning då hon inte har inlärnings-svårigheter och inte heller andra problem som begränsar hennes möjligheter.

Insatserna kring X finns inte dokumenterade. Det finns heller inte någon form av anmälan dokumenterad. Socialsekreterarens bedömning var då detta inträffade att hennes arbete skedde i förebyggande syfte och utanför ramen för handläggning/myndighetsutövning.

Bedömning

Min bedömning är att en utredning enligt 50 § SoL borde inletts för att utreda X situation och hur hennes behov av hjälp skulle kunna tillgodoses då det stod klart för socialsekreteraren att skolkandet var omfattande och att det dessutom fanns problem på fritiden. En råd- och stödsats enligt § 6 SoL borde ha inletts för moderns del med målsättning att stödja modern i hennes föräldraroll.

Socialsekreteraren har inte underlåtit att agera i ärendet och har funnits aktivt med för att stödja både modern och skolan i deras ansträngningar att få X tillbaks till skolan samt X själv genom individuella samtal.

Socialsekreteraren har fortfarande kontakt med familjen och gör bedömningen att X i dag inte far illa och har möjligheter att ta igen det hon förlorat under högstadiet. Det som kan kritiseras är att insatserna inte dokumenterats.

I detta ärende vill jag tillägga att i samarbetet med skolan kan det ibland vara svårt att dra gränserna för när man som socialsekreterare arbetar förebyggande och när man måste gå in som myndighetsperson. Det kan finnas många skäl till att välja att inte gå in som myndighetsperson i arbetet i skolan, man kan vara rädd om rollen att inte vara en hotfull person för att få större möjligheter att

komma in tidigt i barns liv. Efterfrågan på vårt engagemang i skolan har ökat på senare år, vilket vi välkomnat då vi alltid önskar brett samarbete med verksamheter där barn finns. Men det finns också svårigheter med samarbetet, vilket jag tror kan få konsekvenser som just i detta fall.

Ett ännu bättre och tydligare samarbete mellan oss skulle gynna barn och ungdom samt bådas våra verksamheter. Ett mycket stort problem är den stora andel ungdomar som går ut ur årskurs 9 utan fullgjord skolplikt i Eskilstuna.

Framtida mål med samarbete skola-socialtjänst samt vidtagna åtgärder

Ett samarbete mellan skolorna i Kafjärden-Skiftinge och socialförvaltningen i området har funnits länge och i flera former. Under ett par år har arbetet med skolan inte kunnat prioriteras i samband med omorganisation. Under hösten -98 har dock nya initiativ till samarbete tagits och nu finns en fungerande plan för hur samarbete sker i form av arbetstid som förläggs på skolan 1 gång/månad för socialsekreterarna i gruppen. Samarbetet utvärderas nu kontinuerligt och en plan för hur våra rutiner skall fungera vid överlämnande av anmälningar, hur samarbetet skall ske och på vilka grunder skall utarbetas av oss gemensamt till hösten. Som utgångspunkt kan vi använda detta exempel för att alla lära oss någonting av det som hänt för att kunna undvika liknande fall i framtiden. Samtal kommer att hållas även på hög chefsnivå för att diskutera barn- och utbildningsförvaltningens och socialförvaltningens fortsatta samarbete. Kontakter har redan tagits kring detta.

Vad gäller kommunens insatser för utbildning i dokumentation kan nämnas att stora insatser gjorts under 98/99.

JO tog därefter del av Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 16 september 1999 avseende Y (länsstyrelsens ärende med diarienummer 502-9374-1997).

II På JO:s initiativ upptaget ärende mot grundskolan Skiftingehus i Eskilstuna kommun

Initiativet

I en promemoria som upprättades på JO-expeditionen anfördes huvudsakligen följande.

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot socialförvaltningens i Eskilstuna kommun åtgärder för att förmå skolpliktiga elever att fullgöra sin skolgång (JO:s dnr 1530-1999). Två skolpliktiga elever nämndes som exempel. Anmälan remitterades till Socialnämnden i Eskilstuna kommun för utredning och yttrande angående vad som framfördes i anmälan om en av eleverna. Socialnämndens remissvar har inkommit till JO-expeditionen.

Med anledning av det som har framkommit i ärendet angående den elev som i anmälan benämns som "X", bör barn- och utbildningsnämnden i Eskilstuna kommun inkomma med utredning och yttrande angående de åtgärder som skolan vidtog för att se till att "X" fullgjorde sin skolgång.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Eskilstuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande enligt den upprättade promemorian.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade att anta en tjänstemannaskrivelse, upprättad av rektor DD, som sitt eget remissvar. Till nämndens beslut hade fogats ett yttrande från barn- och utbildningsförvaltningen. Förvaltningen anförde därvid bl.a. följande.

DD, rektor vid Skiftingehus grundskola, har redogjort för skolans åtgärder i bifogad skrivelse (se nedan, JO:s anm.). Av skrivelsen framgår att skolan under hela tiden under åk 8 och 9 hade kontakt med X, förälder och socialtjänsten. Olika lösningar prövades i samverkan med samtliga berörda parter. Ansträngningar gjordes också hela tiden att hitta personer som X hade förtroende för. Trots detta fullgjorde X ej sin skolgång i grundskolan.

Enligt den utredning som barn- och utbildningsnämnden gjort genom Margareta Forsberg och rektor DD har skolan aktivt arbetat med att få X till skolan igen. Det aktuella ärendet visar att samtal och samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen måste fortsätta och att gränsdragningen mellan de olika förvaltningarna tydliggörs.

DD anförde följande i sin skrivelse.

Eleven X hade, speciellt under åk 8 och 9, problem med att gå på lektioner. Eleven skolkade, periodvis sporadiskt eller helt från lektioner. X fanns dock ofta i skolans korridorer, uppehållsrum, eller i skolans närhet. Under hösten i åk 8 arbetade därför kamratstödjure, klassföreståndare AA och biträdande rektor EE med att försöka förmå eleven att delta i lektionerna.

Under vårterminen i åk 8 försämrades närvaron på lektionstid, fortfarande periodvis. Frånvaron rapporterades varje vecka och visade stor frånvaro. Uppföljning av frånvaron gjordes av klassföreståndaren AA och av biträdande rektor EE. En elevassistent, som X hade förtroende för, sattes in som stöd. X deltog ensam med assistent, eller i grupp hos assistent, men önskade delvis gå i sin klass.

Uppföljningar ägde rum vid flera tillfällen, genom samtal och i elevvårds-konferens, men X skolkade fortfarande periodvis. Kontakt med socialtjänst fanns fortlöpande i huvudsak genom biträdande rektor EE. Skolhälsovården arbetade också kontinuerligt med X genom skolsköterskan.

Höstterminen i åk 9 diskuterades X skolgång vid terminsstart. Enskild undervisning sattes in på vissa lektioner, i övrigt önskade X gå med sin klass. Detta fungerade inte generellt bra, eftersom X fortsatte att utebli från lektioner. Kontakt med förälder ägde rum per telefon eller i samtal på skolan. Biträdande rektor höll fortsatt kontakt med socialtjänst.

X anmäldes till mindre undervisningsgrupp i kommunen, men kunde ej beredas plats där. Kontakter fanns under hela åk 9 med elevomsorgspersonal och skolhälsovård. Förälder och X hade kontakt med socialtjänst. X situation i skolan beskrevs ungefär varannan vecka i elevvårdskonferens för socialtjänst under hela åk 9. X hade också under en period kontakt med kyrkans diakonissa. Det är viktigt att framhålla att det alltid gällde att hitta kontaktpersoner, som X hade förtroende för.

Trots många insatser, noggrann uppföljning av frånvaro varje vecka, många samtal med förälder och X och trots kontakter med socialtjänst, lyckades X aldrig upphöra med skolk. X slutade grundskolan i juni 1999, för att börja på ett individuellt program i gymnasieskolan.

I sitt beslut den 22 maj 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

När det gäller den del av anmälan som avser Y kan jag konstatera att socialnämndens handläggning har granskats av Länsstyrelsen i Södermanlands län i länsstyrelsens ärende med diarienummer 502-9374-1997. Länsstyrelsen, som enligt 68 § socialtjänstlagen (1980:620) har tillsynen över socialtjänsten i länet,

har den 16 september 1999 meddelat beslut i det ärendet. Jag finner inte skäl att för egen del utreda socialnämndens handläggning när det gäller Y.

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. En del av X skolplikt under högstadiet inföll för mer än två år sedan, räknat från det att ärendet aktualiserades hos JO. Med hänsyn till att hennes skolgång under högstadiet bör ses i ett sammanhang finner jag emellertid skäl att frångå den nämnda huvudregeln. Jag har härvid funnit anledning att göra vissa uttalanden beträffande såväl skolans som socialförvaltningens åtgärder när det gäller X. Utgångspunkten i den delen är att det främst är skolan och kommunen såsom skolhuvudman som har ansvaret att se till att skolpliktiga elever går i skolan. Jag finner det därför lämpligt att först ta upp skolans åtgärder.

Skolans åtgärder

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla barn som är bosatta i landet skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. För att inga skolpliktiga barn skall gå miste om denna rättighet innehåller skollagen bestämmelser dels i 3 kap. 13 § skollagen angående kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga elever i dess skola får föreskriven utbildning, dels i 3 kap. 15 § skollagen rörande barnets vårdnadshavares skyldighet att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Skollagen innehåller även en bestämmelse om närvaroplikt för den enskilde eleven. Enligt 3 kap. 11 § skall varje barn, som fullgör sin skolplikt inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom eller på något annat sätt, delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli. Vårdnadshavaren, eleven och skolhuvudmannen har med andra ord ett gemensamt ansvar för att skolplikten fullföljs. Jag vill även nämna att det i 4 kap. 1 § andra stycket skollagen anges att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I 5 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) finns det närmare bestämmelser om särskilda stödinsatser för elever i grundskolan.

Av utredningen framgår det att X närvaro under högstadiet var högst otillfredsställande. Utredningen ger emellertid vid handen att skolan var väl medveten om frånvarons omfattning och att det gjordes förhållandevis stora ansträngningar för att skolsituationen skulle förbättras. Såvitt framkommit ledde dessa åtgärder inte till någon större förändring på längre sikt, utan det krävdes med all tydlighet mer kraftfulla insatser. Skolan gjorde också försök med att upprätthålla skolplikten på annat sätt än genom deltagande i vanlig klassundervisning, bl.a. genom enskild undervisning och anmälan till mindre undervisningsgrupp i kommunen. Den enskilda undervisningen ledde emellertid inte till någon förändring och det visade sig att X inte kunde beredas plats i en mindre undervisningsgrupp.

Enligt min mening vidtogs det inte tillräckliga åtgärder för att se till att X fullgjorde sin skolplikt. Hennes frånvaro hade varit hög under lång tid. Kommunen har, såvitt framkommit i utredningen, inte på ett tillräckligt aktivt sätt sökt nya vägar för att få till stånd en tillfredsställande lösning. När ett försök med placering i mindre undervisningsgrupp skulle göras kunde X inte beredas plats. Jag finner det märkligt att en sådan åtgärd – som uppenbarligen bedömdes som lämplig från skolans sida – inte var möjlig att anordna för en elev med så klara behov av en förändring av skolsituationen. Något skäl till att hon inte kunde beredas plats i sådan grupp har inte framförts i barn- och utbildningsnämndens remissvar. Det finns följaktligen anledning till kritik mot skolan och kommunen, såsom skolhuvudman, för att det inte vidtogs tillräckliga åtgärder för att lösa X skolsituation.

Socialförvaltningens åtgärder

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 12 § socialtjänstlagen (1980:620) där det bl.a. stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämndens ansvar innebär emellertid inte någon inskränkning i kommunens ansvar, såsom skolhuvudman, för de skolpliktiga elevernas skolgång. Av 50 § socialtjänstlagen följer vidare att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Enligt socialnämndens remissvar har socialförvaltningen endast haft en s.k. råd- och stödkontakt. Utredningen hos JO ger emellertid vid handen att förhållandena under X fritid i vart fall under vissa perioder var sådana att det, mot bakgrund av socialförvaltningens kännedom om hennes skolsituation, fanns anledning att inleda en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen för att utröna om X var i behov av stöd från socialnämndens sida. Denna synpunkt blir än starkare mot bakgrund av att klassföreståndaren, såvitt framgår av anmälan och socialnämndens remissvar, på ett tidigt stadium framförde sin oro till socialförvaltningen. Remissvaret ger dessutom intryck av att socialförvaltningen trots allt har ”utrett” X förhållanden genom de samtal som har förevarit. En sådan utredning skall självfallet ske enligt 50 § socialtjänstlagen med beaktande av de regler om dokumentation som finns i den lagen.

Avslutning

Av remissvaren framgår att de olika myndigheterna arbetar med att utveckla samarbetet rörande de skolpliktiga barnen. Jag ser positivt på ett sådant samarbete men vill samtidigt erinra om vikten av att bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) iakttas. Därtill vill jag understryka att ett samarbete inte får innebära att det uppstår tveksamhet angående respektive myndighets ansvarsområde.

Jag utgår från att socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden redan har vidtagit åtgärder i anledning av vad som har framkommit. När det gäller Barn-

och utbildningsnämnden vill jag även erinra om bestämmelserna i 1 kap. 12 § första stycket skollagen av vilka det följer att kommunen, såsom skolhuvudman, har ett eget tillsynsansvar. Jag förutsätter att kommunen i enlighet härmed följer upp det som har framkommit för att i möjligaste mån undvika att elever lämnar högstadiet utan att ha fullgjort sin skolgång.

Ärendena avslutas med den kritik som följer av det anförda.