



UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN
UTBILDNINGSDIREKTÖRENS STAB

TJÄNSTEUTLÅTANDE
UTBN DNR 08-012/471
SAN DNR 2.2-0846/2009

SOCIALTJÄNST- OCH
ARBETSMARKNADSFÖRVALTNINGEN
AVDELNINGEN FÖR STADSÖVERGRIPANDE SOCIALA FRÅGOR

SID 1 (11)
2009-11-25

Kicki Tepphag Olson utbildningsförvaltningen
Telefon: 08-508 33 690

Till
Utbildningsnämnden
2009-12-10

Handläggare: Ann Gardeström socialtjänst- och
arbetsmarknadsförvaltningen,
Telefon: 08-508 25 411

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden
2009-12-15

Beslut i kommunfullmäktige 2010-06-21

Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn/ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa

Bilaga

1. Förslag till samverkansöverenskommelse

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningarna föreslår att utbildningsnämnden respektive socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar följande:

1. Godkänna tjänsteutlåtande som svar på skrivelse dnr 08-012-471.
2. Riktlinjer för samverkan omfattande samverkansformer, samverkansområden med förslag till samverkansöverenskommelse mellan stadens skolor och stadsdelsförvaltningarna godkänns.
3. Förvaltningen får i uppdrag att i samverkan med socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen att under första kvartalet 2010 återkomma med förslag till stödmaterial för skolor och stadsdelsnämndernas verksamheter enligt ovanstående samt med förslag till riktlinjer för befrielse från undervisning/rätt till utbildning.
4. Utbildningsnämnden respektive socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen för beslut.

Thomas Persson
Utbildningsdirektör

Gillis Hammar
Direktör

Sammanfattning

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen har tillsammans utarbetat förslag till riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst för barn/ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Riktlinjerna omfattar samverkansformer, samverkansområden med förslag till samverkansöverenskommelse mellan stadens skolor och stadsdelsnämndernas verksamheter samt stödmaterial.

Syftet är att samverkan ska ske på ett liknande sätt över hela staden så att alla involverade, från barn och föräldrar till enskilda socialsekreterare, biståndshandläggare och lärare ska känna igen sig och veta var man ska vända sig och få ett bemötande och resultat som är bra och likvärdigt överallt. Överenskommelsen är utformad som en struktur för vilka frågor som ska avhandlas, vilka möten som ska förekomma inom ramen för samverkan, hur ofta dessa ska förekomma, vilka funktioner som måste vara representerade och vilken uppföljning som ska ske. Den är tänkt som en miniminivå och ska lokalt kompletteras med hänsyn till behov och förutsättningar i respektive stadsdelsförvaltning och skolorna inom stadsdelen.

Enligt förvaltningarnas mening bör stadsdelsförvaltningarna teckna samverkansöverenskommelser med grund- och gymnasieskolor (inklusive särskola) i såväl kommunala som fristående skolor.

I dagsläget har hälften av stadsdelsförvaltningarna tecknade avtal med grundskolorna i respektive stadsdelsförvaltnings geografiska område.

För att följa upp resultatet av en samverkansöverenskommelse har en diskussion inletts med stadsledningskontoret för att pröva om en indikator om samverkan kan tas fram.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom staben vid socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen tillsammans med utbildningsförvaltningen/utbildningsdirektörens stab. En arbetsgrupp med representanter från de bägge förvaltningarna har utarbetat förslagen. En referensgrupp har funnits till arbetsgruppens förfogande.

Bakgrund

I en skrivelse till både dåvarande socialtjänstnämnden och utbildningsnämnden daterad 2008-02-14 föreslogs att utbildningsförvaltningen och socialtjänstförvaltningen skulle bilda en gemensam arbetsgrupp kring samverkan

mellan skolan och socialtjänsten. Gruppens uppdrag skulle vara att kartlägga möjligheter och brister inom skolans och socialtjänstens arbete med utsatta barn och unga samt återkomma till nämnden med förslag till nya former för samverkan. Förvaltningarna hänvisade, som svar på skrivelsen, till pågående diskussioner i den s.k.15-gruppen (central samverkansgrupp mellan skola och socialtjänst inom Stockholms stad) och dess beredningsgrupper kring hur samverkan kan förbättras mellan förskola/skola och socialtjänsten m.fl. och föreslog att uppdragen skulle ges till befintliga övergripande samverkansforum.

Båda nämnderna beslutade att ärendet skulle återremitteras (UtbN 2008-06-12 respektive SotN:2008-06-12) med tillägget:

”Vi ser positivt på att den så kallade 15-gruppen nu får ett tydligt uppdrag när det gäller frågor som rör samverkan mellan skola och socialtjänst. Att på olika sätt fånga upp de elever som av olika skäl inte kommer till skolan eller vars studier på andra sätt blir lidande av en svår social situation är en angelägen uppgift för staden som kräver kontinuerlig uppmärksamhet. Vi vill emellertid understryka det uppdrag som angavs i skrivelsen, att utbildningsförvaltningen och socialtjänstförvaltningen uppdras att kartlägga brister i samverkan mellan skola och socialtjänst samt återkomma till utbildningsnämnden och socialtjänstnämnden i ett ärende med konkreta förslag till nya arbetsformer och stadsgemensamma riktlinjer.”

I budget 2009 för Stockholms stad finns flera uppdrag om samverkan mellan skola – socialtjänst som att *”Utbildningsnämnden ska tillsammans med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden återkomma till kommunstyrelsen om nya former för samverkan mellan skola och socialtjänst”* och *”bidra till ökad samverkan mellan socialtjänst, skola och förälder samt med polis och föreningar”*.

Med anledning av pågående arbete inom Kommunförbundet Stockholms län med att ta fram en ny BUS-policy (BUS, samverkan runt barn och unga som behöver stöd m av såväl kommunen som landstinget) bildades en styrgrupp för ”Stockholms-BUS”, som består av Carina Lundberg-Uudelepp, stadsledningskontoret, Thomas Persson, utbildningsförvaltningen, Bitte Davidsson, Bromma stadsdelsförvaltning, Gillis Hammar, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning, Anders Carstorp, Södermalms stadsdelsförvaltning, Maria Häggblom, Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning, Carina Nilsson, utbildningsförvaltningen samt Fredrik Jurdell socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Styrgruppen kom sedermera att hantera också övriga samverkansfrågor skola – stadsdelsnämndernas verksamheter.

Arbetsgrupp och referensgrupp

Under våren 2009 tillsattes en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från utbildningsförvaltningen och socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Arbetsgruppens uppgift har varit flera, dels skulle den lämna underlag till arbetet med BUS-policyn dels kartlägga brister i samverkan mellan skola och socialtjänst, ge förslag till nya arbetsformer och stadsgemensamma riktlinjer samt komma med förslag till hur den interna samverkan inom staden gällande barn och ungdomar kunde förbättras. Arbetsgruppen har knutit till sig en referensgrupp, bestående av representanter för grundskolan, gymnasieskolan, förskolan och elevhälsan samt representanter från flera stadsdelsförvaltningar när det gäller socialtjänst och omsorg om barn med funktionsnedsättning.

Referensgruppen har träffats vid tre tillfällen. Dessutom har referensgruppens representanter för de tre verksamheterna skola, funktionshinder och socialtjänst träffats var för sig vid några tillfällen.

Ärendet

Samverkan

Bestämmelser om samverkan och samarbete finns i flera lagar vars verksamhetsområden gäller barn och ungdomar. I Förvaltningslagen, 6 §, om samverkan mellan myndigheter sägs att *"varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten"*.

I 3 kap. I 5 § Socialtjänstlagen (SoL) finns en bestämmelse som reglerar socialtjänstens uppgift att samverka på ett övergripande plan. Enligt 15 § p 7 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) ska kommunen samverka med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning. Vidare har kommunen ett särskilt samordningsansvar för alla insatser som tas upp i en individuell plan enligt 10 § LSS.

Socialnämnden ska, enligt SoL 5 kap 1 a §, i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får den stöd och hjälp som de behöver (SoL 2 kap 2§). Detta ansvar innebär ingen inskränkning i ansvar som vilar på andra huvudmän.

I LSS 24 a § framgår att *"var och en som fullgör uppgifter enligt denna lag skall vaka över att de personer som får insatser enligt lagen får gott stöd och god*

service och lever under trygga förhållanden. Den som uppmärksammar eller får kännedom om ett allvarligt missförhållande som rör en enskild som får insats enligt denna lag skall genast anmäla detta till den eller de nämnder som avses i 22 §”.

I Skollagen 1 kap. 2 a § anges att ”förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen 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”. Enligt skollagen, respektive skolformsförordning och respektive läroplan har skolan ett särskilt ansvar för elever i behov av särskilt stöd. Ansvaret omfattar alla elever inklusive elever med funktionsnedsättning.

Flera myndigheter och nämnder har således ansvar för att samverka i frågor som rör barn/ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa.

För att uppnå en god samverkan krävs att de olika verksamheterna arbetar aktivt för att skapa och vidmakthålla ömsesidig kunskap om varandras verksamheter samt tillit och förtroende. I Stockholm finns ett stort utbud av både kommunala och fristående skolor att välja mellan och samverkan runt barn och ungdomar blir därmed mer komplicerad. Ungefär hälften av eleverna i Stockholm går i en annan, kommunal eller fristående, skola än den som ligger nära deras hem. För att samverkan mellan skola och stadsdelsnämndernas verksamheter ska fungera krävs en likartad struktur på såväl övergripande som på individnivå. Rektorer kan i annat fall riskera att förhålla sig till 14 stadsdelsförvaltningars olika samverkansstrukturer.

För att socialtjänsten ska kunna fullgöra det yttersta ansvaret, SoL 5 kap 1 § när det gäller barn/ungdomar som far illa finns en anmälnings- och uppgiftsskyldighet (SoL 14 kap 1 §) som åvilar verksamheter som berör barn och unga t.ex. skolan. Det är därför betydelsefullt att alla aktörer har god kunskap om varandras verksamheter, ansvar, skyldigheter och befogenheter. Det gemensamma ansvaret förutsätter en helhetssyn och ett gemensamt ansvar för att insatserna från alla aktörer ska kunna samordnas så att de sammanlagda resurserna används så effektivt som möjligt.

Föräldrars ansvar och delaktighet

I samverkan som rör barn och ungdomar är deras vårdnadshavare/föräldrar den viktigaste samarbetspartnern. När det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa är det än viktigare att samverka med vårdnadshavarna/ föräldrarna och barnen/ungdomarna inleds i ett tidigt stadium.

Brister i samverkan

Nya former för samverkan har varit en aktuell fråga sedan halvårsskiftet 2007 då organisationen av stadens kommunala grundskolor, obligatoriska särskolor och skolbarnsomsorgen förändrades genom att övergå från stadsdelsnämnderna till utbildningsnämnden. Möjligheten att välja skola och etableringen av fristående skolor har aktualiserat behovet av nya samverkansformer eftersom det inte längre är en självklarhet i Stockholm att barn går i skolan i sitt närområde. Cirka hälften av stadens grundskolelever väljer en annan grundskola, kommunal eller fristående, än den nära hemmet. Samma förhållande gäller för gymnasieskolorna som tar emot elever från alla stadsdelar och från andra kommuner.

Samverkan är nödvändig på både en övergripande nivå inom en stadsdelsförvaltning och på individnivå när det gäller enskilda ärenden. Skolorna samverkar därför med flera stadsdelsförvaltningar; på en övergripande och förebyggande nivå med den stadsdelsförvaltning där skolan är belägen och på individnivå med de stadsdelsförvaltning där aktuell elev är folkbokförd. Det innebär att skolorna har många samverkansparter.

Samverkan med de fristående skolorna inom en stadsdelsnämnd är i stort sett obefintlig. Det samma gäller för gymnasieskolorna, fristående som kommunala.

Oklarheter och otydligheter i andra myndigheters/förvaltningars ansvar och befogenheter och organisation medför svårigheter i möjligheten och strävan att samverka. Extra komplicerat blir detta när en skola samverkar med ett flertal stadsdelsförvaltningar med olika strukturer och organisationer.

Även inom verksamheterna kan det finnas oklarheter i samverkanssystemen mellan t.ex. olika avdelningar/enheter sinsemellan och mellan avdelningar/enheter och skolorna.

Förvaltningens synpunkter

Det är väl belagt i forskning och erfarenhet att barn utvecklas mest gynnsamt om alla vuxna runt barnet samverkar och drar åt samma håll. Det är också belagt i forskning att en bra utbildning är en av de viktigaste faktorerna för att barn ska få en god uppväxt och ett bra vuxenliv.

Förvaltningen föreslår att ett arbete med att ta fram en eller flera indikatorer för samverkan prövas.

Ett område som behöver utvecklas är samverkan med de fristående skolorna. Förvaltningarnas mening är att samverkansöverenskommelser ska tecknas också med dem liksom med de kommunala gymnasieskolorna.

Samverkansformer

Samverkan mellan skola och socialtjänst med flera bör utgå från ”Strategi för samverkan, - kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa” och de framgångsfaktorer som där identifierats för en god samverkan. Inom respektive stadsdelsförvaltnings geografiska område bör därför ett samverkansarbete påbörjas med ”Strategi för samverkan” som bas.

När lagbestämmelsen (SoL 5 kap 1 a §) om samverkan infördes 2003 fick Socialstyrelsen i samverkan med dåvarande Myndigheten för skolutveckling och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att ta fram en nationell strategi för samverkan (”Strategi för samverkan, - kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa” april 2008). I denna konstaterar myndigheterna att den generella kunskap om framgångsfaktorer och hinder i samverkan i allt väsentligt är tillämpbar även på samverkan kring barn och unga som riskerar att fara illa. Av denna kunskap följer att god och stabil samverkan förutsätter *styrning*, *struktur* och *samsyn*. Strategin konstaterar fortsättningsvis att styrningen är det mest centrala genom att den politiska och administrativa ledningen aktivt tar ställning för samverkan. Om inte samverkan stöds på ledningsnivå riskerar den att bara fungera kortsiktigt och personbundet. Ledningen måste efterfråga uppföljning och utvärdering. Stabil samverkan kräver också struktur för att överbygga skilda regelsystem, ett gemensamt mål och en definierad målgrupp. Strategin lyfter fram några centrala framgångsfaktorer;

- ***Ett aktivt och gränsöverskridande ledarskap***

Cheferna har en nyckelroll och måste aktivt visa att samverkan är en prioriterad uppgift. Forskning pekar på vikten av att det finns kunskap och förståelse hos politiker och förvaltningsledning, att ledningen för ut en vision om vilket resultat som ska uppnås, skapar förankring och mandat för samverkan, stödjer samverkansprocesser och ser till att verksamheterna har rimliga resurser för att nå målet samt följer upp resultatet. Strategin pekar på en vanlig paradox inom samverkan; samverkan är nödvändigt för ett effektivt resursutnyttjande men hindras av brist på resurser. ”När det inte finns tid eller pengar att samverka och utveckla nya arbetsformer tenderar verksamheterna att tillskriva varandra ansvaret för vissa problemområden.” Aktörer inom olika delar av verksamheten och på olika nivåer måste istället avstå från att prioritera egna intressen och i stället arbeta mot gemensamma mål.

- ***Tydlighet och struktur***
Syftet med samverkan måste vara tydligt och enskilda verksamheters besparingskrav får inte vara drivkraften, då riskerar samverkan att bli ett ”Svarte Petter”-spel. Gemensamma och tydliga mål krävs.
- ***Samsyn***
En viss grad av gemensam problemförståelse är nödvändig för en fungerande samverkan och de olika aktörerna kan behöva förhandla om arbetssätt och relationer. Skolan (och andra verksamheter) och socialtjänsten har olika uppdrag och utan en god kännedom och respekt för varandras verksamheter, gränser och regelsystem försvåras samverkan. Viktigt är därför att sprida kunskap om den egna verksamheten och att skaffa sig kunskap om andra verksamheters ansvar och regelsystem. Socialtjänsten har det absoluta ansvaret för myndighetsutövningen när det gäller barn och unga som far illa men, när det gäller att förebygga att barn och ungdomar far illa är ansvaret delat med andra huvudmän som t.ex. skolan.
- ***Motivation, förtroende och god kommunikation***
Tid för samverkan behövs och de deltagande verksamheterna behöver uppleva att de har ömsesidig nytta av samverkan för att få och behålla motivationen över tid. andra viktiga begrepp är förtroende, kommunikation och tillit. Det behöver finnas en kollegial jämlikhet trots eventuella statuskillnader och kunskap om den känslomässiga stress som uppstår i arbetet med barn som far illa.
- ***Samverkanskompetens***
Kunskap om samverkan och vad som krävs för en fungerande samverkan måste finnas i verksamheterna.

Samverkan med kommunal och fristående skolor

Alla skolor inom en stadsdelsförvaltnings geografiska område, grundskolor och gymnasieskolor såväl kommunala som fristående ska, enligt förvaltningens mening, delta i samverkan. Skolorna samverkar på en övergripande och förebyggande nivå med den stadsdelsförvaltning där skolan är belägen och på individnivå med den stadsdelsförvaltning där aktuell elev är folkbokförd.

Samverkansområden och samverkansöverenskommelser

Som en för staden gemensam bas/minimnivå för samverkan föreslås ett antal samverkansområden för skola och stadsdelsnämndens verksamheter. Utifrån

respektive stadsdelsförvaltnings struktur och organisation samt skolors och stadsdelsförvaltningars behov av samverkan i olika frågor kan lokala tillägg göras.

Samverkansområdena sammanförs i en samverkansöverenskommelse (bilaga 1) mellan skolorna och verksamheterna inom stadsdelsnämnderna. Samverkansöverenskommelser bör också finnas med stadsdelsnämndernas verksamheter och de fristående skolorna inom stadsdelsnämndens geografiska område. Förslaget till samverkansöverenskommelse är uppbyggt som en överenskommelse med angivande av ansvariga funktioner, vad samverkan ska avhandla och hur uppföljningen ska ske. Överenskommelsen anger vilka funktioner inom stadens förvaltningar som ska vara representerade, men för att en högre kvalitet ska uppnås, framförallt i det förebyggande arbetet, bör polis och det lokala föreningslivet också vara representerat i ett övergripande samverkansforum

Den övergripande samverkan som avses under rubriken ”samarbete i generella frågor” är en förutsättning för hela samverkansstrukturen. Stadsdelsdirektören ansvarar t.ex. för att en övergripande mötesstruktur finns samt kallar till möten, ser till att dessa protokollförs och att de redovisas i stadsdelsnämnden. Deltagarna i dessa möten är normalt verksamhets- eller avdelningschefer inom stadsdelsförvaltningen samt samtliga rektorer för grund- och gymnasieskolorna i stadsdelen. Respektive biträdande grundskolechef bör också vara med vid dessa möten. Inom området ”samarbete i generella frågor” ska inga individärenden diskuteras. Inom samverkansområde ”barn och ungdomar som far illa”, som också utgör grunden för samverkan med landstinget (BUS), ska individärenden däremot kunna diskuteras då det finns behov av detta.

I dagsläget har hälften av stadsdelsförvaltningarna tecknade avtal med grundskolorna i respektive stadsdelsförvaltnings geografiska område. Ett fåtal har haft överenskommelser sedan 2007-07-01.

Stödmaterial

Inom några samverkansområden finns behov av mer detaljerade anvisningar för hur samverkan ska ske. Följande områden har identifierats och arbetsgruppen har här påbörjat ett arbete:

- sekretessfrågor
- utredningsansvar för barn/ungdomar som far illa; t.ex. skolk, ”hemmasittare”, ansvar för insatser; anmälan till socialtjänsten,
- barn/ungdomar med insatser från skola och socialtjänst; placering i familjehem, i HVB (hem för vård och boende), SIS (Statens Institutionsstyrelse), öppenvård, samverkansklasser inklusive likheter/

skillnader i hanterandet av elever i kommunala respektive fristående skolor,

- övergångar som t.ex. förskola – grundskola/särskola, gymnasie-/gymnasiesärskola – daglig verksamhet, kommunala uppföljningsansvaret,
- säkerhetsarbetet,
- korttidstillsyn för skolungdom över 12 år enligt LSS, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
- barn/ungdomar/elever med funktionsnedsättning; daglig verksamhet,

Stödmaterialet föreslås presenteras för utbildnings- respektive socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen under första kvartalet 2010. Materialet kommer därefter att successivt uppdateras och kompletteras. Stödmaterial för skolorna när det gäller rätten till undervisning (befrielse från undervisning) och hedersrelaterade frågor kommer samtidigt att presenteras.

Förvaltningens förslag

Riktlinjer

De i detta tjänsteutlåtande föreslagna samarbetsformerna med utgångspunkt i ”Strategi för samverkan”, föreslagna samverkansområden som miniminivå och samverkansöverenskommelser samt stödmaterial inom olika områden utgör stadens riktlinjer för samverkan mellan skola och stadsdelsnämndernas verksamheter. Samverkansöverenskommelser bör tecknas med såväl kommunala skolor som med de fristående skolorna när det gäller grundskolor och gymnasieskolor inklusive särskolor.

Utbildningsförvaltningen och socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen föreslår att respektive nämnd till kommunstyrelsen för beslut överlämnar detta tjänsteutlåtande med förslag till riktlinjer för samverkan mellan skola och stadsdelsnämndernas verksamheter för barn/ungdomar med funktionsnedsättningar och barn/ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Riktlinjerna omfattar samverkansformer, samverkansområden med förslag till samverkansöverenskommelse mellan stadens skolor och stadsdelsförvaltningarna samt ett stödmaterial som presenteras under första kvartalet 2010.

Syftet med gemensamma samverkansområden och en samverkansöverenskommelse är att samverkan ska ske på ett liknande sätt över hela staden så att alla involverade, från barn och föräldrar till enskilda socialsekreterare, biståndshandläggare och lärare ska känna igen sig och veta var man ska vända sig och få ett bemötande och resultat som är bra och likvärdigt överallt.



Överenskommelsen är utformad som en struktur för vilka frågor som ska avhandlas, vilka möten som ska förekomma inom ramen för samverkan, hur ofta dessa ska förekomma, vilka funktioner som måste vara representerade och vilken uppföljning som ska ske.

Enligt förvaltningarnas mening bör samverkansöverenskommelser tecknas med grundskolor, gymnasieskolor (inkl obligatorisk särskola och gymnasiesärskola) i såväl kommunala som fristående skolor.

För att följa upp resultatet av en samverkansöverenskommelse har en diskussion inletts med stadsledningskontoret om att pröva att ta fram en indikator för samverkan.