

Revisionsrapport

Granskning av samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden

Vadstena kommun

2009-11-15

Ref R Wallin

Innehåll

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning.....	4
3.	Syfte.....	4
3.1	Metod och avgränsning	4
4.	Bakgrund.....	4
4.1.1	lakttagelse	5
5.	Kartläggning	5
5.1.1	lakttagelse	6
6.	Elevhälsovården.....	6
6.1	Verksamhetsidé	6
6.2	Arbetet med elever i behov av särskilt stöd	7
6.2.1	lakttagelse	7
7.	Samverkan mellan nämnderna.....	8
7.1	Områden där insatser sker	9
7.1.1	lakttagelse	9
8.	Analys och slutbedömning.....	10

1. Sammanfattning

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Granskningen har gjorts mot bakgrund av en granskning för ett par år sedan kring barn med särskilda behov.

Syftet med den här granskningen har varit att följa upp vad som hänt i samverkan mellan nämnderna utifrån förslagen till förändringar i föregående granskning. Den övergripande revisionsfrågan har varit

- Fungerar samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?

I den föregående granskningen konstaterades att samverkan mellan nämnderna inte fungerade särskilt väl för barn med särskilda behov. Mot bakgrund av det lämnades ett antal utvecklingsområden.

Den här granskningen visar att de båda nämnderna initierat ett nära samarbete i syfte att utveckla samarbetet och stärka och samordna insatserna för barn med särskilda behov. Det är tillfredsställande. Med stöd i den handlingsplan som kommer att presenteras vid årsskiftet finns förutsättningar för ett systematiskt och strukturerat samarbete mellan nämnderna vilket gör att arbetet för barn med särskilda behov bedöms kunna ske på ett ändamålsenligt sätt framöver.

I ett avseende visar den här granskningen att nämnderna inte vidtagit några åtgärder utifrån den förra granskningen och det gäller kravet på att kartlägga omfattningen av behovet. Att så inte skett bedöms dock inte som en allvarlig brist. Intervjuer med ansvariga visar att kunskapen om målgruppens storlek är väl utvecklad. Mot bakgrund av att gruppen är så pass omfattande som 15-20 procent av alla elever bedöms de båda nämnderna behöva vara observanta på att avsätta tillräckliga resurser för att stödja de elever som behöver stöd. Detta blir ännu viktigare nu när samverkansformerna förbättrats och kunskapen om varandras olika ansvarsområden ökat. Av detta borde följa att skolan och socialtjänsten får bättre förutsättningar att fånga upp och stödja dem som verkligen behöver stöd tidigare än förr.

2. Inledning

Kommunrevisionen har beslutat genomföra en granskning av samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Granskningen görs mot bakgrund av en granskning för ett par år sedan kring barn med särskilda behov. I den granskningen identifierades ett antal utvecklingsområden, bl.a. att en utökad samverkan mellan de båda nämnderna krävdes som ett verkningsfullt instrument för att förbättra insatserna för barn med särskilda behov.

3. Syfte

Syftet med den här granskningen är att följa upp vad som hänt i samverkan mellan nämnderna utifrån förslagen till förändringar i föregående granskning. Den övergripande revisionsfrågan som skall besvaras är

- Fungerar samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?

I den föregående granskningen konstaterades att samverkan mellan nämnderna inte fungerade särskilt väl för barn med särskilda behov. Mot bakgrund av det lämnades ett antal utvecklingsområden. Dessa var:

- Det behövs en kartläggning av hur många och vilka barn som är i behov av särskilt stöd
- Elevhälsans mål och ansvar behöver tydliggöras
- Samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden behöver utvecklas
- Barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden behöver ha en gemensam vision och mål för barn med särskilda behov

3.1 Metod och avgränsning

Granskningen genomförs i form av genomgång av relevanta dokument, intervjuer med ansvariga chefer och tjänstemän inom barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

4. Bakgrund

I kommunens budgetdokument för år 2009 och verksamhetsplan framhålls följande att gälla för barn med särskilda behov. "En handlingsplan med rutiner för arbetet med barn i behov av särskilt stöd och en modell för resursfördelning /skall/ tas fram."

Under rubriken pedagogik och kunskapsutveckling sägs att målet är bl.a. "tidig upptäckt av barn i behov av särskilt stöd". Varje enhet skall uppmärksamma "särskilt de

barn/elever som behöver extra stöd och lägga stor vikt vid kontinuerlig uppföljning och utvärdering av föreslagna insatser.”

4.1.1 lakttagelse

Det framgår att fullmäktige lägger stor vikt vid att barn- och utbildningsnämnden vidtar åtgärder för att barn med särskilda behov får det stöd som de har rätt till enligt lagstiftningen.

5. Kartläggning

I den föregående granskningen konstaterades att det saknades en kartläggning av hur många barn och elever på skolan som är i behov av särskilt stöd. Mot den bakgrunden rekommenderas att nämnderna borde kartlägga omfattningen.

Det finns ingen formell kartläggning av målgruppens storlek. Anledningen är att målgruppen är komplex och varierar över tiden. Det går inte att på förhand identifiera vilka som behöver stöd, det fungerar inte så, enligt en av de intervjuade enhetscheferna. Målgruppen varierar hela tiden, behovet av insatser likaså.

Det kan konstateras att individ- och familjomsorgen fått ta emot något fler anmälningar nu under hösten 2009, men om detta är en effekt av ökad kunskap via projektet, eller beror på andra omständigheter är omöjligt att svara på, enligt den intervjuade. Behoven uppfattas vara stora, men kan hanteras inom ramen för de resurser som finns avsatta i budget.

Det viktiga framhålls vara att finna former för att tidigt upptäcka de barn som behöver extra stöd, oavsett i vilken form. Stödet kan handla om mer stöd för kunskapsinhämtning i något fall. För någon annan kan det handla om särskilda stödresurser till följd av att eleven har dyslexi, är funktionshindrad eller både och. För en tredje person kan det handla om sociala problem hemma som påverkar elevens arbete i skolan. Dessutom finns alla de fall där det är en blandning av olika grunder. Enligt chefen för elevhälsan har man bra verktyg för att bedöma omfattningen av behoven, även om det inte finns särskilt dokumenterat i någon formell arbetsplan eller dylikt.

Samstämmiga uppgifter indikerar att omkring 15 till 20 procent av eleverna på skolorna i kommunen bedöms vara i behov av stödinsatser i någon form. För närvarande finns resurser som kan sättas in för eleverna. Elevhälsan har en organisation med resurser som kan ställas till förfogande i form av sjuksköterska, kurator, psykolog och dessutom finns tillgång till logoped.

Representanter för socialnämnden pekar på att det är en grupp elever som ofta glöms bort i dessa sammanhang och det är barn med funktionshinder.

5.1.1 Iakttagelse

Det är uppenbart att det inte gjorts eller görs formella kartläggningar av omfattningen. Av intervjuvaren att döma är behoven betydande, vilket understryker att tidiga och samordnade insatser är mycket angelägna.

6. Elevhälsovården

Elevhälsan består av följande funktioner: kurator 100 %, psykolog 100 %, resurspedagog 100 %, sjuksköterskor 150 % och logopedkonsult med omfattning av ca 50 %. Dessutom finns administrativt stöd som delas med vuxenutbildningen motsvarande en dag per vecka.

Kurator deltar i elevskydds dagar och elevskyddsutbildning. Skolpsykologens utredningar ger information om hur anpassningar kan göras för att elevens arbetsmiljö ska vara stimulerande och på rätt inlärningsnivå. Skolpsykologen ger också handledning utifrån elevens psykologiska behov. Logopedens utredningar ger ofta information om vilken typ av anpassningar och hjälpmedel elever behöver för att få en optimal lärandemiljö.

Elevhälsan organiserar kommunens elevassistenter, särskola och specialskola. Elevhälsan arbetar på uppdrag från förskolan och kommunens grundskolor.

Elevhälsans specialfunktioner deltar i elevvårdskonferenser på varje skola enligt särskild överenskommelse. Den samlade organisationen av Elevhälsan medför att eleverna i Vadstena kan följas från förskolan tills de går ur årskurs 9. Detta medför att möjligheten att "fånga upp" barnen så tidigt som möjligt förbättras.

De lagar som styr Elevhälsans arbete är främst skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen och sekretesslagen.

6.1 Verksamhetsidé

Elevhälsans fyra övergripande verksamhetsområden är:

- Elevernas arbetsmiljö
- Elever i behov av särskilt stöd
- Förebyggande hälsoarbete
- Främjande hälsoarbete

Elevhälsan skall utifrån medicinsk, pedagogisk, psykologisk och social kunskap och med förtrogenhet med skolans uppdrag och verksamhet, stärka eleverna i deras hälsa och utveckling och personalen i deras arbete.

I Vadstena kommuns skolplan finns prioriterade områden som mer specifikt är knutet till Elevhälsans uppdrag. Skolplanen lyfter fram prioriterade förbättringsområden där man bl.a. inriktar arbetet på elever i behov av särskilt stöd. Elevhälsan arbetar med elevstöd-

jande insatser på individ- och gruppnivå för elever i behov av särskilt stöd. Elevhälsan samarbetar med föräldrar och andra huvudmän kring stödet av barnet/eleven.

Elevhälsans insatser kännetecknas bl.a. av

- att sträva mot tidiga insatser, dels i ålder och dels i upptäckandet av problematiken. På så sätt söker man förebygga ohälsa genom tidiga insatser.
- att tillsammans med rektor/lärare/övrig personal och föräldrar utvärdera elevernas starka sidor och specifika behov av stödinsatser.
- att vara en del av metodutveckling. En viktig del är att finna samverkan med andra som arbetar med barn och ungdomar t ex Barn- och ungdomspsykiatri, Barn- och ungdomshabiliteringen, Barnmottagningen och Individ- och familjeomsorgen.
- att verka för att elevernas och deras föräldrars lagliga rättigheter iakttas.

6.2 Arbetet med elever i behov av särskilt stöd

Genom särskilt ställda uppdrag får elevhälsan rektorernas begäran om utredning för vissa barn. Uppdraget skall genomföras utifrån ett pedagogiskt, psykologiskt, medicinskt och socialt underlag. I förekommande fall tas ställning till om eleven skall remitteras vidare till vårdgrannar. När uppdraget registrerats och fördelats hos Elevhälsan ges uppdragsställaren en återkoppling om hur planeringen samt tidsplanen kommer att vara.

I förekommande fall kan resursförstärkning under utredningstiden vara aktuell. I extra svåra situationer kan behovet finnas att extrapersonal anställs för att stötta elever att komma och att stanna kvar i skolan.

I samband med utredningsarbetet kan behov av olika hjälpmedel bli aktuella. Hjälpmedel och förslag på förändring i elevens arbetsmiljö utgår från Elevhälsans bedömning.

Enhetens specialfunktioner, bedriver tillsammans med specialpedagogerna på skolenheterna, basutredningsarbete utifrån frågeställningar som inte enbart kan besvaras med resultatet av pedagogiskt kartläggning.

Utifrån att nödvändig kartläggning och miljöanpassning har testats och utvärderats på enheterna fortsätter arbetet med hjälp av Elevhälsan. I förekommande fall kompletteras enhetens frågeställningar med bl.a. begåvningsprofil och bedömningar/diagnosticering av språk-läs- och skrivbekymmer. Elevhälsan tar också ställning till om vidare remittering till vårdgrannar ska ske.

6.2.1 Iakttagelse

Kommunen har en väl dimensionerad organisation för elevhälsovård. Elevhälsan har också tydliga uppdrag med fokus på elever med särskilda behov.

7. Samverkan mellan nämnderna

Som en konsekvens av den förra revisionsrapporten tog chefen för individ- och familjeomsorgen initiativ till en träff med chefen för barn- och utbildningsnämnden under början av år 2008 för att diskutera om nämnderna kunde skapa en form för bättre samverkan när det gäller barn med särskilda behov.

Initiativet resulterade i att nämnderna tillsammans ansökte om särskilda resurser hos länsstyrelsen för ett gemensamt projekt med syfte att tidigt upptäcka barn och elever med särskilda behov. Kommunen beviljades ekonomiskt stöd med motsvarande 150 000 kr och har avsatt lika mycket själv för att driva projektet. Projektet har pågått under år 2009 och kommer att avslutas vid årsskiftet 2009/2010. Då är det tänkt att verksamheten skall involveras i kommunens ordinarie verksamhet.

De gemensamma övergripande målen för projektet enligt socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden var att

- Barn som behöver stöd skall få det tidigt och samordnat
- Ett gemensamt dokument upprättas där processerna i olika samverkanssituationer beskrivs
- Tydliggöra olika professioners uppdrag och roller i respektive nämnd i samverkanssituationer omkring ett barn som far illa eller riskerar att fara illa.

I sin ansökan till länsstyrelsen formulerades fyra effektmål som man ville uppnå med sin samverkan. Dessa var

- Ökad kompetens att tidigt upptäcka riskfaktorer hos barn
- Ökad samverkan och möjligheter till samordnade tidiga insatser för barn
- Ökad samverkan av mer övergripande karaktär och på individnivå
- Tydlighet och förutsägbarhet för det enskilda barnet och dess föräldrar om hur de olika professionerna samverkar

De båda nämnderna ville åstadkomma en samsyn och gemensam värdegrund för hur man i sina olika uppdrag kan samverka för barn som far illa eller riskerar att fara illa. Inriktningen var förebyggande och utvecklingsarbetet syftade till att skapa ett samordnat, strukturerat och långsiktigt förebyggande arbete.

I projektet har det funnits en styrgrupp med uppgift att ange verksamhetens inriktning och en projektgrupp med uppgiften att samordna, leda och planera. Det har också funnits en arbetsgrupp vars uppdrag har varit att driva det egentliga arbetet. I alla tre grupper har det funnits representanter för de båda nämnderna.

I styrgruppen har ingått representanter för förvaltningsledningarna. I projektgruppen har ingått enhetschefer från individ- och familjeomsorgen och rektorer från olika skolor samt chefen för elevhälsan. I arbetsgruppen har ingått 3 socialsekreterare, 1 familjebehandla-

re, 1 LSS-handläggare, 1 skolsköterska, 2 lärare från grundskolan, 1 förskollärare och 1 specialpedagog.

Sammantaget berördes ett 30-tal medarbetare inom de båda förvaltningarna av utbildningsinsatser.

I intervjuer framkommer att man uppfattar att mycket tid har ägnats åt att diskutera olika yrkesgruppers ansvar och roller för barn med särskilda behov, tid som uppfattats viktig för att processen framöver skall fungera smidigt. En rektor uttryckte det så här: "Förr när vi gjorde en anmälan till IFO hörde vi ingenting kring barnet eller eleven, men nu förstår vi vad de gör och varför de kanske inte kan informera oss om vad som händer. Vi jobbar utifrån olika lagstiftningar, och förr när vi inte hörde något trodde vi kanske att det inte hände något mer, men nu vet vi hur processen ser ut. Det har tagit tid att förstå varandras roller och ansvar, men det har varit värt den tiden."

Skolan har anställt vikarier för att ersätta personal som deltar i projektet. Det hade inte varit möjligt att genomföra projektet annars.

Socialnämnden har beslutat att utse särskilda kontaktpersoner kopplade till olika skolor för att på så sätt skapa en fastare struktur kring de barn som behöver särskilda insatser. Det har uppfattats positivt bland rektorer och lärare. Ett av syftena med kontaktmannaskapet är att när andra professioner uppmärksammar ett barn som far illa så skall en kontakt tas med respektive kontaktperson inom individ- och familjeomsorgen för att insatser skall kunna göras på ett samordnat och tidigt sätt.

7.1 Områden där insatser sker

I projektarbetet ingick gemensam utbildning inom följande områden.

- Tidig upptäckt av barn som far illa eller riskerar att fara illa – riskfaktorer och skyddsfaktorer hos barn.
- Kunskap om olika professioners ansvar och uppdrag utifrån lagstiftning
- Behandlingsutbildning för ett urval utifrån att man kunnat konstatera att ett barn blivit utsatt för våld i sin närmiljö.

I intervjuer framkommer att det kommer att finnas en färdig handlingsplan för detta arbete vid årsskiftet 2009/2010.

7.1.1 Iakttagelse

Det är uppenbart att de båda nämnderna är i en process som innebär att man samordnar arbetsinsatserna för barn med särskilda behov. Det organisatoriska arbetet blir klart till årsskiftet 2009/2010.

8. Analys och slutbedömning

Uppföljningen visar att de båda nämnderna initierat ett utvecklingsarbete som syftar till att stärka de samordnade insatserna för barn med särskilda behov. Det är tillfredsställande.

Utifrån de förslag till åtgärder som revisionen formulerade för två år sedan kan konstateras att allt är beaktat utom vad gäller själva kartläggningen av omfattningen. Att så inte skett bedöms dock inte som en allvarlig brist. Intervjuer med ansvariga visar att kunskapen om målgruppens storlek är väl utvecklad. De intervjuade har god kännedom om omfattningen utan att de bedöms behöva vidta någon särskild kartläggning.

Mot bakgrund av att gruppen är så pass omfattande som 15-20 procent av alla elever bedöms de båda nämnderna behöva vara observanta på att avsätta tillräckliga resurser för att stödja de elever som behöver stöd. Detta blir ännu viktigare nu när samverkansformerna förbättrats och kunskapen om varandras olika ansvarsområden ökat. Av detta borde följa att skolan och socialtjänsten får bättre förutsättningar att fånga upp och stödja dem som verkligen behöver stöd tidigare än förr. Detta ställer större krav på att tillräckliga och adekvata resurser finns. I intervjuer har framkommit att situationen för barn som omfattas av insatser enligt LSS behöver stärkas och uppmärksammas särskilt.

Syftet med den här granskningen var att följa upp vad som hänt i samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden utifrån förslagen till förändringar i en tidigare granskning av revisionen. Den övergripande revisionsfrågan som skulle besvaras var:

Fungerar samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt?

Uppföljningen visar att de båda nämnderna initierat ett nära samarbete i syfte att utveckla samarbetet och stärka och samordna insatserna för barn med särskilda behov. Det är tillfredsställande. Med stöd i den handlingsplan som kommer att presenteras vid årsskiftet finns förutsättningar för ett systematiskt och strukturerat samarbete mellan nämnderna vilket gör att arbetet för barn med särskilda behov bedöms kunna ske på ett ändamålsenligt sätt framöver