

Kommittédirektiv



Översyn av skolans arbete med utsatta barn

Dir.
2009:80

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, förskoleklassen och skolor inom skolväsendet för barn och ungdom (nedan benämnt skolan) samt skolbarnsomsorgen arbetar med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Utredaren ska analysera det arbete som bedrivs och lämna förslag på åtgärder som kan förbättra detta arbete. Utredaren ska vidare kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med socialtjänsten, polisen samt hälso- och sjukvården. Utredaren ska analysera de hinder för samverkan som fortfarande återstår och lyfta fram framgångsfaktorer samt lämna förslag på åtgärder som underlättar samverkan med berörda myndigheter. Utredaren ska även lämna de författningsförslag som bedöms motiverade. Syftet med utredningen är att ytterligare förstärka och effektivisera stödet kring utsatta barn. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2010.

Bakgrund

Barns trygghet

Barn och ungdomars trygghet och välfärd är ett angeläget område för samhället. Genom Sveriges ratificering av FN:s konvention om barnets rättigheter – Barnkonventionen – har samhället tydligt markerat att barn och ungdomar är en prioriterad grupp. Alla barn har rätt att få en god start i livet. Trygga och goda uppväxtvillkor är grundläggande för barns och ungdomars lärande och utveckling. Familjen är grunden för barnets uppväxt och det är föräldrarna som ansvarar för barnets välbefinnande och trygghet. För vissa barn är emellertid inte familjen den trygga plats som barnen behöver. Det är då viktigt att samhällets olika instanser i ett tidigt skede vidtar effektiva åtgärder för att ge goda förutsättningar för ett bra liv.

Barn som far illa eller riskerar att fara illa

Barn som far illa eller riskerar att fara illa är inte någon homogen grupp. Av propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53) framgår att utsattheten kan bero på en mängd faktorer både på samhälls-, grupp- och individnivå. Det kan vara barn och unga med allvarliga skolsvårigheter eller som utsätts för mobbning, hot, våld eller andra övergrepp av jämnåriga. Det kan också vara barn och unga som utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, hedersrelaterat våld och förtryck, sexuella övergrepp, kränkningar eller fysisk eller psykisk försummelse. Det kan handla om barn och unga med ett socialt nedbrytande beteende som missbruk, kriminalitet eller annat självdestruktivt beteende. Vidare kan det handla om barn och unga som bevittnat våld av eller mot närstående vuxna och barn och unga som lever med skyddade personuppgifter.

Nuvarande reglering

Av skollagen (1985:1100) framgår att alla barn och ungdomar ska ges lika tillgång till utbildning, oberoende av kön, geografisk hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden. Utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. För elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen ska särskilt stöd tillhandahållas.

Av skollagstiftningen framgår också tydligt verksamheternas ansvar för att elever får det stöd och den hjälp de behöver. Enligt 1 kap. 2 § och 4 kap. 1 § skollagen ska hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd. Läroplanerna betonar att all personal i skolan har ett ansvar för elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Rektorn har ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevvårdsverksamheten utformas så att eleverna får det stöd och den hjälp de behöver. Läraren ska stimulera, handleda och ge särskilt stöd till elever som har svårigheter.

Förskoleverksamhetens, skolans och skolbarnsomsorgens ansvar för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa regleras i 1 kap. 2 a § skollagen. Enligt dessa bestämmelser ska förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen på socialnämndens initiativ samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Socialnämnden har det övergripande ansvaret för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämndens ansvar regleras i 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

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

Bestämmelser om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom förskoleverksamhet, det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och skolbarnsom-

sorgen regleras i 23 kap. 1, 2 och 5 §§. Av 2 a kap. 18 § och 9 kap. 16 a § skollagen följer motsvarande tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg eller skola. Vidare finns i 10 kap. bestämmelser om när sekretessen kan brytas eller undantas mellan myndigheter och mellan myndigheter och enskilda.

Enligt diskrimineringslagen (2008:567) och skollagen har förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen också ett ansvar för att motverka diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever.

Tidigare utredningar och insatser

Arbete och samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa

Det har under många år uppmärksammats att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa inte får det stöd och skydd de behöver från samhället. Flera utredningar och rapporter som har genomförts framför allt inom det sociala området pekar på detta, bl.a. slutbetänkandet från kommittén mot barnmisshandel, *Barnmisshandel – att förebygga och åtgärda* (SOU 2001:72), slutbetänkandet från den sociala barn och ungdomsvårds-kommittén, *Källan till en chans* (SOU 2005:81) och Länsstyrelsernas granskning av den sociala barn och ungdomsvården 2006 – 2007, *Socialtjänsten och barnen*. Inom utbildningsområdet finns slutbetänkandet från Elevvårdsutredningen, *Från dubbla spår till elevhälsa* (SOU 2000:19) och propositionen *Hälsa, lärande och trygghet* (prop. 2001/02:14). I dessa dokument lyfts samverkan mellan socialtjänsten, skolan, polisen samt barn- och ungdomspsykiatrien fram som centralt för att på ett effektivt sätt kunna ge stöd åt barn och unga i svårigheter.

Det framgår tydligt att det finns en stor förväntan på vad förskolan och skolan kan och bör göra för att utsatta barn och unga ska uppmärksammas i ett tidigt skede och för att förebygga en ogynnsam utveckling. Förskolan och skolan har daglig kontakt med alla barn och unga och det anses därför naturligt att det är inom dessa verksamheter som stöd bör ges.

Förskolor och skolor har kommit olika långt i arbetet med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Vissa förskolor och skolor har en väl fungerande samverkan med framför allt polisen och sociala myndigheter, men det finns också tecken på att verksamheterna behöver stöd och utbildning för att kunna utgöra en part i samverkansarbetet. Bland annat framkommer att förskolans och skolans personal inte i tillräcklig omfattning anmäler barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa till socialnämnden. Undersökningar i Stockholms stad visar att endast en tredjedel av fallen i förskolan anmäldes till socialtjänsten och ca hälften av fallen inom grundskolan. Det tog i genomsnitt nio månader för förskolepersonalen att anmäla misstankar om att barn och unga far illa på grund av föräldrarnas bristande omsorg. Skälen som angavs för detta var bl.a. att det saknades tid, kompetens och kunskap om hur en anmälan går till och rutiner för hur man arbetar när man upptäcker att ett barn eller en ungdom far illa eller riskerar att fara illa. Samarbetssvårigheter med socialtjänsten uppgavs också vara en orsak.

Det framgår vidare att det finns strukturella hinder som försvårar möjligheter att få till stånd samverkan som fungerar över tid. Sådana strukturella hinder kan vara skilda huvudmannaskap, organisation, ledarskap, personalpolitik, arbetsvillkor, tid och resurser. Frågor som rör sekretess beskrivs också ofta ligga bakom samarbetssvårigheter mellan framför allt skolan och socialtjänsten. Flera studier visar dock att sekretessfrågan inte behöver vara ett avgörande hinder för samverkan eftersom frågan oftast kan lösas genom att samtycke ges från berörda individer.

Det finns också studier som pekar på att skolor behöver bli bättre på att systematisera och organisera sitt arbete med tidig upptäckt och förebyggande insatser. Den bilden ges i en undersökning från Utvecklingscentrum för barns psykiska hälsa (prevention), UPP-centrum, *Metoder som används för att förebygga psykisk ohälsa hos barn – en nationell inventering i kommuner och landsting*. Där beskrivs att de svarande skolornas samverkan med bl.a. socialtjänsten och barn- och

ungdomspsykiatri bara i mindre utsträckning är dokumenterad och utvärderad.

Särskilt om skolans samverkan med polisen

En skola med tydlig fokus på kunskapsuppdraget och med en miljö som skapar trygghet och studiero kan bidra till att förebygga kränkningar av elever och andra destruktiva handlingar som kan leda till brott.

Brottsförebyggande rådet, Brå, har på regeringens uppdrag kartlagt det grövre våldet i skolan (U2008/4717/S). Slutrapporten, *Grövre våld i skolan*, visar att det grova våldet inte förekommer i någon större omfattning. Samtidigt framkommer att det finns en grogrund för det grövre våldet i skolan. Resultaten från studien visar på en tydlig koppling mellan nivåerna av våld i skolan och förekomsten av mobbning och elevernas upplevelse av skolmiljön i allmänhet. Insatser som görs för att minska förekomsten av mindre grova brott och kränkningar spelar en central roll för möjligheterna att minska risken för alla former av skolvåld. Av rapporten framgår också att de incidenter som ändå inträffar, relativt sällan kommer till polisens kännedom.

Statens skolverk har på regeringens uppdrag arbetat fram ett stödmaterial för att förebygga och förhindra grövre våld i skolan, (U2009/4017/S). Enligt stödmaterialet visar erfarenheter att samverkan med myndigheter såsom socialtjänsten och polisen är centralt för att skolan ska kunna förebygga incidenter och för att snabbt kunna agera när en incident inträffar. Ett väl uppbyggt samarbete med polisen kan också avdramatisera polisens medverkan vid sådana tillfällen.

Strategi för samverkan

I syfte att stärka skyddet för barn och unga i utsatta situationer ändrades bl.a. skol- och socialtjänstlagstiftningen år 2003 enligt förslag i propositionen *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* (prop. 2002/03:53). En skyldighet för polisen, hälso- och sjukvården, förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolan att på socialtjänstens initiativ samverka i

frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa infördes i lagarna för respektive verksamhetsområde. Vidare förstärktes anmälningsskyldigheten. Dessutom gavs berörda myndigheter i uppdrag att utarbeta en nationell strategi för samverkan mellan huvudmän på olika samhällsnivåer.

Socialstyrelsen har därför i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Skolverket utarbetat en sådan strategi, *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*, utgiven 2007. I strategin konstateras att målet med samverkan är att barn och unga ska få stöd och skydd utifrån en helhetssyn och i ett tidigare skede av en ogynnsam utveckling samt att samverkan alltid ska ha barnet eller den unga i fokus.

Barnskyddsutredningen

I december 2007 tillsatte regeringen Barnskyddsutredningen med syfte att se över bestämmelserna till skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Utredningen hade bl.a. i uppdrag att se över bestämmelser som rör den sociala barn- och ungdomsvårdens övergripande mål och ansvar, reglerna för anmälningsskyldigheten, socialnämndens möjligheter att polisanmäla brott mot barn, reglerna för utredning, öppna insatser och uppföljning av insatser samt frågor som rör kompetens för arbetet inom barn- och ungdomsvården (dir. 2007:168). I juli 2009 överlämnade utredaren betänkandet *Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)*, SOU 2009:68. I betänkandet föreslår utredaren bl.a. att reglerna för den sociala barn- och ungdomsvården samlas i en ny särskild lag. Utredaren föreslår också att det gemensamma ansvarsområdet för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa bör kartläggas av landsting och kommuner och leda till en överenskommelse om samordnade insatser, ansvar och kostnadsfördelning, uppföljning och utvärdering m.m. Vidare föreslår utredaren att den som är anmälningsskyldig ska kunna begära ett möte med socialtjänsten i samband med anmälan i syfte att ta tillvara anmälarens engagemang samt att den som gjort anmälan ska kunna få återkoppling om utredning inleds eller inte.

Övriga insatser inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen

För att stärka förskoleverksamhetens, skolans och skolbarnsomsorgens arbete med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har regeringen genomfört en rad insatser under hela 2000-talet. Skolverket har flera uppdrag inom området, dels att fördela medel till pilotprojekt och stödja lokalt utvecklingsarbete inom grund- och gymnasieskolan i syfte att få till stånd en utökad samverkan mellan skolan, socialtjänsten, polisen samt barn- och ungdomspsykiatri (U2006/5879/S), dels att planera och genomföra insatser i syfte att främja jämställdhet i grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och vuxenutbildningen (U2006/9049/S). I sistnämnda uppdrag ingår bl.a. att erbjuda personal i grund- och gymnasieskolan fortbildning i sex- och samlevnadsundervisning och hedersrelaterat våld och förtryck samt att stödja elevhälsans arbete med att främja psykisk hälsa och förebygga psykisk ohälsa i grund- och gymnasieskolan.

För att stärka arbetet med värdegrundsfrågor och förebygga diskriminering och annan kränkande behandling har regeringen gett Skolverket i uppdrag att sprida kunskap till skolor om forskningsbaserade åtgärdsprogram mot mobbning (U2007/1205/S) och att genomföra insatser som främjar, stärker och sprider kunskap om skolans värdegrund (U2009/2848/S). På uppdrag av regeringen har Skolverket också följt upp barn- och elevskyddslagens tillämpning samt genomfört en omfattande intervjustudie om barn, elevers och vuxnas uppfattningar och upplevelser av situationer där diskriminering och trakasserier förekommer (U2006/5849/S).

Uppdraget

Myndigheter och kommunala organ m.fl. har ansvar för att barn och unga i utsatta situationer får stöd. För att åtgärderna ska bli mer effektiva är det, som nämnts tidigare, angeläget att olika instanser samverkar. I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utg.omr. 16, s. 111) ger regeringen återigen uttryck

för betydelsen av samverkan mellan å ena sidan förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen och å andra sidan socialtjänsten, polisen och barn- och ungdomspsykiatrien för att barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa ska få det stöd och den hjälp de behöver.

Förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen utgör viktiga aktörer i detta samverkansarbete då dessa verksamheter kontinuerligt möter alla barn och unga under större delen av deras uppväxtperiod. Samverkan med socialnämnden är central eftersom socialnämnden har det övergripande ansvaret för att utsatta barn och unga får samhällets stöd och skydd. Kontakter och samverkan med polisen har betydelse för möjligheten att sätta in tidiga åtgärder och därmed förhindra att barn och ungdomar dras in i kriminalitet. Samverkan med hälso- och sjukvården är angelägen för att förebygga framför allt psykisk ohälsa och destruktiva beteenden av olika slag.

Som framgår ovan har flera insatser gjorts inom skolans område för att stärka skyddet för barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa och för att stödja myndigheternas arbete med dessa barn och unga och främja samverkan mellan myndigheterna. Trots dessa insatser finns det flera studier som pekar på att barn och unga inte får stöd i tillräcklig omfattning och att det fortfarande finns hinder för samverkan mellan olika myndigheter. Redan gjorda insatser inom området är inte tillräckliga. Ett samlat grepp om frågorna är nödvändigt för att stödet ska bli starkare, effektivare och långsiktigt hållbart. En särskild utredare bör därför få i uppdrag att ta fram en samlad bild över förskoleverksamhetens, skolans och skolbarnsomsorgens arbete med och samverkan om barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa och föreslå relevanta åtgärder.

I uppdraget ingår följande:

- *Kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen arbetar med barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.*

Utredaren ska belysa hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen arbetar med tidig upptäckt av barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa, rutiner för anmälan till socialnämnden och polisen samt hur det förebyggande arbetet bedrivs och vilka gränsdragningsproblem som finns mot andra myndigheters ansvar när det gäller förebyggande arbete. Skolhälsovårdens och elevvårdens insatser inom detta område bör belysas. Kartläggningen ska ses som ett komplement till de utredningar och uppdrag som redan finns på området och särskilt belysa arbetet med barn och unga som inte tidigare har uppmärksammats inom skolområdet, t.ex. barn och unga som utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar och fysisk eller psykisk försummelse. Kartläggningen ska beakta att Internet och nya telefonitjänster har ökat antalet arenor där kränkningar och övergrepp förekommer. Även barn och unga med ett socialt nedbrytande beteende som missbruk, kriminalitet eller annat självdestruktivt beteende, barn som lever med skyddade personuppgifter samt barn och unga som är placerade i familjehem eller hem för vård och boende behöver uppmärksammas. Barn och unga med allvarliga skolsvårigheter, som utsatts för mobbning och som har längre tids frånvaro från skolan, bör också belysas. En sådan kartläggning är en förutsättning för att kunna analysera om det finns problem i arbetet med utsatta barn och unga samt för att kunna lämna förslag på vilka insatser som behöver sättas in för att stärka detta arbete.

- *Utifrån kartläggningen analysera det arbete som bedrivs med utsatta barn och unga samt lämna förslag på åtgärder som kan förbättra detta arbete.*

Utredaren ska analysera det arbete som pågår inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen med tidig upptäckt, anmälan till socialnämnden och polisen samt förebyggande insatser m.m.. Utredaren ska vidare lämna förslag på åtgärder som kan förbättra detta arbete. En förutsättning för att kunna sätta in tidiga och adekvata insatser är t.ex. att öka kunskapen om målgruppen och dess behov samt hur barn och

unga uttrycker utsatthet. Det är också viktigt att kunna bedöma när ett barn eller en ungdom behöver annat professionellt stöd än det som den egna verksamheten kan ge. Skolans huvuduppdrag är att förmedla kunskap och färdigheter för deltagande i arbetslivet, samhällslivet och vidare studier. Mot denna bakgrund är det viktigt att klargöra vilket ansvar skolan har för förebyggande insatser och gränsdragningen mot berörda myndigheter.

- *Kartlägga hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården.*

Utredaren ska bl.a. belysa hur kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen samverkar med berörda myndigheter och på vilka grunder. Utredaren ska vidare belysa vilka hinder för samverkan som fortfarande återstår, t.ex. frågor som rör sekretess, organisation, ledarskap, arbetsvillkor och kompetens.

- *Utifrån kartläggningen analysera de hinder för samverkan som fortfarande återstår och lyfta fram framgångsfaktorer för samverkan samt lämna förslag på åtgärder som underlättar samverkan mellan kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan samt skolbarnsomsorgen och berörda myndigheter*

De hinder för samverkan som fortfarande återstår behöver analyseras så att förslag på åtgärder för att komma tillrätta med hindren kan utarbetas. De faktorer som har bidragit till ett framgångsrikt samverkansarbete behöver också lyftas fram så att myndigheter och kommunala organ m.fl. kan ta del av dessa och därmed få inspiration till sitt eget arbete.

Vidare ska utredaren lämna förslag på åtgärder som ska underlätta samverkan mellan kommunala och fristående huvudmän inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen och andra berörda myndigheter. Det behövs bl.a. stöd

för att utveckla en systematisk och organiserad samverkan med socialtjänsten, polisen och hälso- och sjukvården. Ett sådant stöd bör ta sin utgångspunkt i den strategi för samverkan som Socialstyrelsen har utarbetat tillsammans med Rikspolisstyrelsen och Skolverket samt med beaktande av barnskyddskommitténs förslag.

Viktiga förutsättningar för ett gott samarbete är också kunskaper om berörda myndigheters ansvar och befogenheter samt normer och värderingar. Utredningen ska därför även lämna förslag på hur kunskapen inom det området kan öka.

- *Lämna de författningsförslag som bedöms motiverade.*

Utredaren ska lämna de författningsförslag som bedöms motiverade med utgångspunkt i utredarens förslag på åtgärder.

- *Sprida information om utredningens resultat och slutsatser till kommunala och fristående huvudmän och personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg.*

Utredaren ska på olika sätt sprida information om utredningens resultat och slutsatser till kommunala och fristående huvudmän och personal inom förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen. Eftersom all personal har ett ansvar för barn och unga som far illa är det angeläget att all personal också har den kunskap som krävs och att det finns stöd att tillgå.

Ekonomiska konsekvenser

Om utredarens förslag skulle innebära ökade kostnader för staten respektive kommunerna, ska förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra sitt arbete i samråd med berörda statliga myndigheter och organisationer, Sveriges kommuner och Landsting (SKL) samt huvudmän för förskoleverksamheten, skolan och skolbarnsomsorgen. Utredaren ska också samråda med andra utredningar och projekt på området, som t.ex. uppdraget att kartlägga hur myndigheter arbetar med unga som riskerar att utveckla en vanekriminell livsstil (Ju 2009:G) samt SKL:s projekt med modeller för samarbete inom första linjens vård och omsorg som sker efter överenskommelse med regeringen (S2008/7907/HS). Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2010.

(Utbildningsdepartementet)