

Fråga om socialnämnden varit passiv i ett ärende angående en elev i grundskolan som "skolvägrade"

Elevvårdsteamet vid Frösåkersskolan i Östhammars kommun klagade på hur Socialnämnden i Östhammars kommun har handlagt ett ärende angående en högstadielev, AA, som under flera år inte fullgjorde sin skolplikt. Elevvårdsteamet anförde att skolan gjort flera anmälningar till socialnämnden som dock varit passiv.

Socialnämndens arbetsutskott i Östhammars kommun anförde i ett yttrande över anmälan i huvudsak följande.

Den aktuella eleven har varit aktuell för utredning enligt socialtjänstlagen vid två tillfällen, dels 1999-10-06 till och med 2000-04-13 och dels 2001-10-19 till och med 2001-12-21. Socialtjänsten handlägger ej elevvårdsärenden som det påstås i skrivelsen till JO. Det ansvaret åvilar skolan med stöd av skollagen. Socialtjänsten handlägger socialtjänstärenden enligt socialtjänstlagen.

Utredningar enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har förekommit vid två tillfällen. Båda dessa utredningar är avslutade och planeringen i ärendet är att ett nytt familjerådslag ska genomföras med fokus på följande frågeställningar.

- Var ska eleven bo? Vad behöver eleven för att må bra?
- Hur ska skolgången se ut? Hur och när ska uppföljning ske?

Frågeställningarna är framtagna tillsammans med elevens föräldrar och familjerådslaget beräknas genomföras den 2 februari 2002.

Tidigare har det genomförts en utredning som startades 1999-10-06 och avslutades 2000-04-13. Eleven erbjöds då bistånd enligt socialtjänstlagen i form av kontaktperson. En person föreslogs som skulle få uppdraget som kontaktperson – familjen avböjde då dom ansåg att personen ej passade.

Ovanstående samt de handlingar som redovisas i ärendet visar att socialtjänsten haft ett aktivt arbetssätt och att utredningstiden ej varit så lång som påstås i anmälan. Socialtjänsten har under hösten och under den pågående utredningen aktivt arbetat för att finna lösningar på elevens problem. Planeringen när det gäller familjerådslag redovisas ovan.

Sedan våren 2000 pågår ett särskilt utvecklingsprojekt mellan skola och socialtjänst för att stärka samarbetet, utveckla arbetsmetoder och för att skapa förståelse för respektive huvudmans roll, bland annat utifrån socialtjänstlagen och skollagen. Projektet kommer att fortsätta. I detta elevärende har skollagens möjligheter ej tillförlitligt nyttjats för att bereda eleven undervisning.

Socialnämnden anser att förvaltningen gjort ett bra arbete i detta mycket komplicerade ärende.

Till remissvaret fogades handlingar ur socialförvaltningens akt angående AA. En representant för elevvårdsteamet yttrade sig över remissvaret och anförde därvid följande (åberopad bilaga har här utelämnats).

Av socialnämndens yttrande framgår att socialtjänsten inte handlägger elevvårdsärenden. Benämningen elevvårdsärende är självklart skolans och vi har inte åsikter om på vilket sätt socialtjänsten benämner ärenden av detta slag.

Däremot anser vi att vi gjort allt som skollagen kräver – och mer därtill – för att åstadkomma skolgång för eleven i fråga. Utöver det utdrag ur elev- vårdsjournalen som medföljer som bilaga, har vi naturligtvis haft många möten inom skolan, kontakter med hemmet, barn- och ungdomspsykiatriska kliniken och personal från socialtjänsten samt tagit många formella beslut i elevvårdskonferensen.

När alla våra ansträngningar inte räckte till och vi oroade oss för att en ung människas framtid skulle gå till spillo, ville vi ha den hjälp som vi tror att socialtjänsten kan ge genom att stödja familjen eller på annat sätt. I nämndens yttrande ges ett antal frågeställningar inför ett nyligen beslutat familjerådslag. Det låter alldeles utmärkt, men kommer i våra ögon alldeles för sent. Dessa åtgärder borde ha satts in redan som ett resultat av socialtjänstens utredning som avslutades i april 2000, dvs. i årskurs sju. Då hade eleven kanske haft en chans till normal skolgång. Nu har hela årskurs åtta och drygt halva årskurs nio gått och eleven har gått miste om en ännu större del av grundskolan.

Från socialtjänstens del handlar det naturligtvis om prioriteringar. Vi i elevvårdsteamet på Frösåkersskolan anser att man måste prioritera en ung människa innan det är för sent.

JO inhämtade per telefon upplysningar från socialförvaltningen beträffande socialförvaltningens handläggning under vårterminen 2002.

I ett beslut den 19 mars 2003 anförde *JO André* följande.

Den rättsliga regleringen

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.

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som motsvarar 12 § i socialtjänstlagen (1980:620), verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden (11 kap. 1 § SoL, som motsvarar 50 § i 1980 års socialtjänstlag).

Bedömning

Om det uppstår problem angående en elevs skolgång är det i första hand en fråga för skolan att lösa tillsammans med eleven och dennes föräldrar. Omständigheterna beträffande en elevs frånvaro från skolan kan dock i vissa fall vara sådana att socialnämnden behöver utreda om det finns något behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida.

AA började skolstrejka under vårterminen 1999. Först vårterminen 2002 synes hennes skolgång ha börjat att fungera på ett tillfredsställande sätt. Skolan och socialtjänsten försökte under denna tid att finna en lösning på problemet. Mot bakgrund av den långa tid som AA hade "skolvägrat" kan man inte påstå att myndigheternas arbete med att få henne tillbaka till skolan var framgångsrikt. Det måste emellertid beaktas att ärendet angående AA otvivelaktigt har varit ovanligt komplicerat. Om detta vittnar både de uppgifter som skolan har lämnat och vad som kom fram vid nämndens utredning.

Det ligger i sakens natur att man kan ha olika synpunkter på hur socialnämnden och skolan har handlagt AA:s ärende och de bedömningar som därvid har gjorts. Vad som kommit fram har dock inte föranlett mig att på eget initiativ inleda någon utredning av skolans handläggning. När det gäller socialnämndens agerande har jag inte underlag för att hävda att nämnden varit passiv på så sätt att den inte tagit AA:s problem på allvar. Tvärtom har nämnden inlett utredningar och försökt finna olika lösningar på problemet. Detta hindrar inte att det finns frågetecken rörande nämndens handläggning. Jag kommer att särskilt behandla dels hur familjens förhållanden har belysts i nämndens utredningar, dels verkställigheten av beslutet om kontaktperson.

Utredningarna

Med anledning av anmälningar från skolan och från BUP utförde socialnämnden två utredningar angående AA. Den första utredningen inleddes den 6 oktober 1999 och avslutades den 13 april 2000. Den andra utredningen påbörjades den 19 oktober 2001 och blev klar den 21 december samma år.

När det gäller den utredning som påbörjades den 6 oktober 1999 vill jag inledningsvis påpeka att en utredning som gäller om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skall enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL, som motsvarar 50 a § i socialtjänstlagen (1980:620), bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden förlänga utredningstiden. Den utredning som nämnden inledde i oktober skulle således ha varit klar i början av februari 2000. Såvitt framgår av nämndens yttrande och de handlingar som nämnden har fogat till sitt remissvar har något beslut inte

fattats om att förlänga utredningstiden. Jag vill erinra nämnden om att detta är en lagstadgad skyldighet.

En utredning inom socialtjänsten skall ges sådan omfattning att den kan ligga till grund för ett korrekt beslut. Hur utredningen skall läggas upp och hur omfattande den skall bli beror på bl.a. hjälpbehovets art. En utredning som rör insatser för barn och ungdom förutsätter en beskrivning av barnets behov men även av vilka resurser som finns i barnets närhet. Det är viktigt att ett beslut om en insats inte fattas utan en tillfredsställande utredning och att det gjorts en bedömning av om den aktuella åtgärden är den lämpligaste för barnet.

AA:s skolvägran föranledde självfallet frågor rörande både AA som person och förhållandena i hemmet. Enligt vad som kom fram vid nämndens utredning fanns det inte skäl anta att problemen var att hänföra till någon psykiatrisk problematik hos AA. När det gäller huruvida AA:s hemförhållanden haft någon betydelse för hennes skolvägran är det svårt att utifrån utredningarna avgöra vilka bedömningar som har gjorts i den delen.

Under den första utredningen synes utredaren inte ha haft någon kontakt med AA:s mor för att höra om hon kunde lämna några uppgifter som kunde ge en bild av AA:s problem och om hon kanske hade något uppslag till hur man skulle finna en lösning. Någon förklaring till underlåtenheten har inte kommit fram. Än mer förvånande är att faderns förhållanden inte har berörts närmare i utredningen. AA bodde hos honom, och det var därför han som hade ett särskilt ansvar att hjälpa henne och se till att hon gick till skolan. Det finns knappast någon uppgift som beskriver honom som person och få uppgifter som rör hans relation till AA. Någon beskrivning av hur han hade försökt lösa AA:s problem finns inte alls. Det finns inte heller någon redovisning av om han kunde anses ha handlat på ett adekvat sätt eller angående hans förutsättningar för att bidra till att AA kunde förmås att återuppta sin skolgång. Detta är anmärkningsvärt.

När nämnden utförde den andra utredningen talade utredarna med båda föräldrarna. Det fördes diskussioner med dem om hur skolgången skulle ordnas för AA. Utan att här närmare gå in på vad som kom fram vid de samtalen kan konstateras att det förekom uppgifter som måste ha föranlett osäkerhet beträffande föräldrarnas förmåga att vara ett fullgott stöd för AA. Härvid kan beaktas att skolan hade ifrågasatt faderns åtgärder för att få AA till skolan. I något sammanhang hade skolan framfört att AA borde placeras i familjehem. Trots detta finns inte heller i den andra utredningen någon beskrivning eller bedömning av det stöd som AA fick eller kunde få från sina närmaste.

En utredning inom socialtjänsten angående barn skall så fullständigt och allsidigt som möjligt belysa problemet, dess orsaker och möjliga lösningar. Även om två utredningar har utförts är det på grund av de brister jag pekat på ovan inte möjligt att bedöma om de åtgärder som nämnden vidtog var ändamålsenliga eller tillräckliga. Detta är självfallet inte godtagbart.

Kontaktperson

Beslutet att utse kontaktperson för AA grundades på den utredning som avslutades i april 2000. Förvaltningen lämnade ett förslag på en kontaktperson, som enligt förvaltningens uppfattning var lämplig för uppdraget, i november 2000.

Att förvaltningen först i november 2000, dvs. drygt ett halvt år efter beslutet om att AA skulle få en kontaktperson, kunde presentera ett namnförslag är förvånande med tanke på att situationen redan våren 2000 var akut och uppgiften att finna en kontaktperson därför måste ha varit prioriterad. Jag känner dock till att det i många fall kan vara förenat med stora problem att rekrytera en lämplig kontaktperson. Även om det är djupt otillfredsställande att en kontaktperson inte kunde utses har jag inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden på denna punkt. Däremot kan ifrågasättas om inte svårigheten att finna en kontaktperson borde ha föranlett nämnden att aktualisera andra insatser för AA.

I ett fall som det aktuella är det viktigt att det förekommer ett nära samarbete mellan socialtjänst, skola och barnpsykiatri. De regler om sekretess som finns för de olika myndigheterna kan i och för sig begränsa möjligheten att lämna ut vissa uppgifter. Om de berörda enskilda samtycker till att uppgifter, som normalt är hemliga, får lämnas ut utgör sekretessen inte något hinder för att de berörda myndigheterna skall kunna diskutera ärendet.

I förevarande fall synes föräldrarna ha samtyckt till att skola, socialtjänst och BUP fick diskutera AA:s ärende med varandra. Mot den bakgrunden ställer jag mig undrande till att skolan först i augusti 2000 synes ha informerats om att en kontaktperson för AA skulle utses. Såvitt framgår av utredningen förefaller skolan inte heller under hösten 2000 ha informerats om svårigheterna att finna en sådan. Det kan inte uteslutas att informationsutbytet varit mer omfattande än vad som kommit fram vid min utredning. Jag har noterat att det enligt remissyttrandet pågår ett projekt i kommunen för att stärka samarbetet mellan skola och socialtjänst. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.