

Granskningsrapport enligt plan för internkontroll 2024 – Risk för bristande rutiner vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar

Inledning

Riskbeskrivning

Risk för bristande rutiner vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) mellan förskola och förskoleklass/fritidshem. Detta kan leda till att barn inte får den övergång de har rätt till enligt läroplan.

Granskningsmetod

Bakgrund

Vid beslut om samlad riskbild och intern kontrollplan vid nämndssammanträdet den 28 februari 2024 (protokoll nr 3/2024 § 43), föreslogs att området som avser rutiner vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) ska granskas särskilt under 2024 då detta kan påverka barns rätt till utbildning och en god övergång mellan skolformer.

Metod

Granskningens syfte är att undersöka om de av förskoleförvaltningens framtagna rutiner vid överlämning av dokument är ändamålsenliga.

En av de granskningsmetoder som använts är dokumentgranskning utifrån gällande lagstiftning. Den lagstiftning som reglerar övergångar mellan förskola och förskoleklass/fritidshem är:

- Skollag (2010:800)
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Läroplan för förskolan: Lpfö 18
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet: Lgr 22

De dokument som har granskats är följande av förskoleförvaltningen beslutade rutiner:

- Förvaltningsgemensam plan för övergång och samverkan förskola-skola
- Kompletterande plan för övergång och samverkan - särskilda målgrupper
- Utvärdering av övergångsaktiviteter
- Bilaga 2 Underlag vid övergång del 1–2
- Bilaga 2 Underlag vid övergång del 3

Kännedom om och ändamålsenligheten av rutinen har granskats med stöd av semistrukturerade intervjuer med en utvecklingsledare avdelning kvalitet, en barnhälsochef i förskoleförvaltningen samt fyra slumpvis utvalda rektorer, en från respektive geografiskt stadsområde.

Följande frågeställningar har använts:

1. Känner du till vilka rutinen som gäller vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) mellan förskola och förskoleklass/fritidshem? (rektor)
2. Tycker du att rutinen är tydlig/hjälpsam? (rektor)
3. Känner dina medarbetare till rutinen? (rektor)
4. Vad tycker du om rutinen kring överlämningen av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) mellan förskola och fritidshem/förskoleklass? (utvecklingsledare/barnhälsochef)?
5. Finns det något kring överlämningen av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) som inte fungerar/skulle kunna fungera bättre? (alla)
6. Finns det några hinder för att rutinen ska kunna följas? (alla)
7. Är det något annat du vill tillägga? (alla)

Utöver detta har även information inhämtats från förvaltningsjurist och enhetschef för digitalisering och innovation.

Iakttagelser

Iakttagelser utifrån analys av rutiner

Den förvaltningsgemensamma rutinen gäller alla Göteborgs kommunala förskolor och grundskolor vid övergångar mellan förskola eller pedagogiska omsorg och förskoleklass och fritidshem. Rutinen är beslutad både i förskoleförvaltningen och grundskoleförvaltningen och revideras kontinuerligt. Rutinen kompletteras av "Förvaltningsgemensam plan för övergång och samverkan mellan förskola/pedagogisk omsorg och skola – särskilda målgrupper". Inför att vårdnadshavare ska önska skola behöver rektor i förskola tidigt initiera dialog om kommande övergångar och önskan om skola med vårdnadshavare till barn vars behov ställer särskilda krav på organisation och ekonomi. De särskilda målgrupperna är:

- barn som kan behöva anpassad grundskola
- barn vars vårdnadshavare ansöker om uppskjuten skolplikt
- barn med särskilda behov av anpassningar i mottagande verksamhet
- barn med uppskjuten skolplikt som ska börja i förskoleklass eller anpassad grundskola

Rutinen består av ett årshjul med ett antal ansvarssatta aktiviteter, där rektorer och personal samt barnhälsa och elevhälsa från både förskole- och grundskoleförvaltningen ingår. Kortfattat innebär rutinen att följande steg genomförs vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) mellan förskola och förskoleklass/fritidshem.

Vid övergång från förskola till förskoleklass och fritidshem ska viktig information delas för att säkerställa att verksamheterna möter barnets behov på bästa sätt, med vårdnadshavares samtycke enligt offentlighets- och sekretesslagen. Underlagen går igenom personligen mellan berörda, exempelvis när lärare besöker förskolan eller tvärtom, och kan skickas med internpost eller krypterat via mejl.

Tidigt på hösten skrivs ett samtycke om informationsutbyte för dessa barn, vilket underlättar för mottagande verksamhet att möta barnets specifika behov. Rektor i förskolan kan ta stöd av specialpedagog vid behov. Samtycket skickas till barnhälsochef och centralt arkiv.

Inom grundskoleförvaltningen hanteras samtyckena av den centrala elevhälsan och överlämnas till mottagande skola när skolplaceringen är klar. Enhetschefer för elevhälsa och barnhälsa går igenom samtyckena och planerar informationsmöten med vårdnadshavare, individuellt eller i grupp, och delger ansvarig chef den samlade bilden av behoven från förskolan.

De iakttagelser som gjorts gällande rutiner vid överlämning av dokument i samband med barns övergångar (särskilda målgrupper) mellan förskola och förskoleklass/fritidshem visar att rutinen är tydligt tids- och ansvarssatt. Det finns ett årshjul framtaget som beskriver varje steg. För särskilda målgrupper finns två dokument; *Del 2. Kompletterande överlämning till skolan* och *Del 3. Samtycke kring informationsutbyte mellan förskolan och skolan*. Dessa dokument är självinstruerande och ska användas för överlämnande av information mellan skolformerna med tydligt krav på samtycke från vårdnadshavare.

För de moment som behandlar överlämning av information och dokument finns en tydlig beskrivning av hur det ska ske och vem som ansvarar. Rutinen omfattar dock många olika funktioner i både överlämnande och mottagande organisation, likaså flera typer av dokument samt information hur dessa ska hanteras. Det kan finnas en risk att information inte når fram till rätt funktion eller att återkoppling missas.

Iakttagelser utifrån analys av intervjuer

Det framkommer i intervjuerna med rektorerna att rutinen är känd och har använts av samtliga utfrågade vid en eller flera tillfällen. De medarbetare som ansvarar för överlämning har enligt rektorerna god kännedom om rutinen. Hälften av rektorerna uttrycker att rutinen är tydlig och hjälpsam, medan hälften upplever den som otydlig med för många inblandade och allt för omfattande. Det efterfrågas en förenklad process med smidigare kommunikationsvägar. Utifrån den nuvarande rutinen ska dokument skickas till barnhälsochefen som i sin tur skickar vidare till elevhälsochef etcetera. Riskerna med de många stegen i dokumentöverlämnandet exemplifieras med en aktuell situation där mottagande skola inte hittar ett från förskolan redan överlämnat dokument.

Rektorerna lyfter annars fram vikten av ett stöd från barnhälsochef och specialpedagog samt nätverksträffar för en god samverkan mellan de olika skolformerna, vilket i hög grad är viktigt när det gäller särskilda målgrupper. Rektorerna lyfter också att samverkan med grundskolans mottagande personal ibland fungerar mindre smidigt, då informationen som utbyts inte alltid hamnar hos rätt person.

Barnhälsochefen berättar att rutinen blivit bättre men att den fortfarande inte är helt rättssäker. Rektorerna på förskolorna skickar dokumenten till barnhälsocheferna som i sin tur skickar vidare dem till kontaktpersoner på respektive grundskola. Detta sker genom att dokumenten skickas från och till respektive person via ordinarie e-post. På grund av detta finns det en risk att meddelanden missas och/eller kommer bort. Hanteringen är sårbar då den är helt beroende av enskilda individer, den innehåller också många steg och är omfattande med flera inblandade personer. Barnhälsochefen berättar att det kan vara svårt att hålla reda på vilken information och vilka dokument som hör till vilket barn då allt genom nuvarande hantering inte kan samlas i ett och samma ärende. Barnhälsochefen önskar att detta skulle kunna hanteras i ett digitalt system

för att minska sårbarheten och för att öka möjligheterna att samla dokument rörande ett och samma barn i ett samlat ärende.

Utvecklingsledaren berättar att den aktuella rutinen reviderades under 2022. I samband med revideringen utreddes möjligheten att hantera överföringen av dokumenten i ett gemensamt system med grundskolan. Utredningen visade att det fanns tekniska förutsättningar för detta men att de juridiska förutsättningarna saknades utifrån frågor om personuppgiftshantering och sekretess. Utvecklingsledaren berättar att hanteringen i dagsläget är såbar då dokumenten hamnar i respektive barnhälsochefs inkorg för e-post. Det kan vara svårt att hitta i flödet och det finns en risk för att vissa dokument/information missas. Det är en omfattande och komplicerad hantering av dokument med flera inblandade. Dokumenten innehåller personuppgifter och känslig information och måste därför hanteras på ett rättssäkert sätt.

Det har tidigare upplevts som otydligt vilka dokument som förskoleförvaltningen ansvarar för och därför ska lämna över till grundskoleförvaltningen. Detta är nu utrett och det har förtydligats att förskoleförvaltningen endast ska lämna över information och dokument som tagits fram av förvaltningen. Övrig dokumentation som tagits fram och ägs av andra instanser som exempelvis Västra Götalandsregionen, socialförvaltningen ska grundskoleförvaltningen efterfråga direkt från dem.

I samtal med utvecklingsledaren har det framkommit att det under 2024 tagits fram ett underlag till avdelningsledningen för avdelning förskola för att se över rutinen för dokumenthantering. Detta underlag har identifierat följande brister och behov:

- behov av en mer rättssäker intern hantering inom förskoleförvaltningen
- risker kring en administrativt tung dokumenthantering
- rutinens tre delar ställer olika krav på dokumenthanteringen

Dessa slutsatser överensstämmer med övrigt som framkommit i granskningen.

Bedömning

Vid genomförd granskning görs bedömningen att rutinerna följer gällande lagstiftning. Den är dessutom väl genomarbetad och tydlig. Rutinen är känd och följs till stor del.

Hanteringen av dokumenten är omfattande och innefattar flera steg av olika berörda funktioner. Det kan leda till att information missas och inte kommer fram, vilket i sin tur kan innebära att övergången mellan förskola och förskoleklass/fritidshem inte blir ändamålsenlig.

Granskningens slutsats är därför att rutinen behöver ses över och att det behöver utredas hur dokumenthanteringen ska kunna göras på ett mer rättssäkert och effektivt sätt.

Förslag till åtgärder

- Förvaltningen genomför en översyn av rutinen i syfte att förenkla den interna dokumenthanteringen
- Förvaltningen utreder möjligheten till införandet av ett system för säkrare dokumenthantering där det juridiska perspektivet säkerställs