



2009-12-09

Utbildningsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

Granskning av olovlig frånvaro från utbildning och uppföljning av ungdomars sysselsättning samt likabehandlingsplaner

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en granskning av utbildningsnämndens arbete med olovlig frånvaro från utbildning och uppföljning av ungdomars sysselsättning samt likabehandlingsplaner.

Bedömningen är att utbildningsnämnden i allt väsentligt säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som används leder till lägre grad av frånvaro. Däremot kan rutinerna för att kvalitetssäkra Skola 24 vidareutvecklas.

Utbildningsnämnden lever upp till sitt uppföljningsansvar avseende icke sysselsatta ungdomar. Nämndens samarbete med arbetsförmedlingen kan dock förbättras.

Skolornas likabehandlingsplaner är för tillfället inte anpassade efter lagstiftningen och kan därmed inte bedömas som tillfredsställande. Utbildningsnämnden håller för tillfället på att revidera det styrande dokumentet för skolornas likabehandlingsplaner.

Baserat på granskningsresultaten bör utbildningsnämnden tillse att:

- det tas fram dokumenterade kontrollrutiner för att kvalitetssäkra Skola 24,
- den olovliga frånvaron blir en stående punkt i den årliga kvalitetsredovisningen,
- en översyn görs av de bakomliggande orsakerna till skillnaden mellan skolornas rapportering till CSN,
- se över möjligheten att i framtiden samarbeta med arbetsförmedlingen och andra organisationer när det gäller ungdomars sysselsättning.

Rapporten översänds till kommunfullmäktige och kommunstyrelsen för kännedom och till utbildningsnämnden för åtgärder. Svar över vidtagna åtgärder önskas före mars månads utgång 2010.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Lars Larsson
Ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av olovlig frånvaro från utbildning
och uppföljning av ungdomars sysselsättning
samt likabehandlingsplaner

Lunds kommun

November 2009

Adrian Göransson, Revisionskonsult

Mattias Norling, Revisionskonsult

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och bedömning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfrågor	2
2.3	Metod och genomförande	3
2.4	Lagstiftning	3
3	Iakttagelser	4
3.1	Olovlig frånvaro	4
3.2	Icke sysselsatta ungdomar	6
3.3	Likabehandlingsplaner	8
4	Slutsats och bedömning	8
4.1	Olovlig frånvaro	9
4.2	Icke sysselsatta ungdomar	10
4.3	Likabehandlingsplaner	10

1 Sammanfattning och bedömning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat utbildningsnämndens arbete med olovlig frånvaro från utbildning och uppföljning av ungdomars sysselsättning samt likabehandlingsplaner.

Revisionsfrågan i denna granskning har varit om utbildningsnämnden säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som används leder till lägre grad av frånvaro samt vilka åtgärder nämnden har vidtagit för att skaffa sig information om ungdomarnas sysselsättning. Dessutom har nämndens arbete med att minska trakasserier i skolorna granskats.

Bedömningen är att utbildningsnämnden i allt väsentligt säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som används leder till lägre grad av frånvaro. Däremot kan rutinerna för att kvalitetssäkra Skola 24 vidareutvecklas.

Utbildningsnämnden lever upp till sitt uppföljningsansvar avseende icke sysselsatta ungdomar. Nämndens samarbete med arbetsförmedlingen kan dock förbättras.

Skolornas likabehandlingsplaner är för tillfället inte anpassade efter lagstiftningen och kan därmed inte bedömas som tillfredsställande. Utbildningsnämnden håller för tillfället på att revidera det styrande dokumentet för skolornas likabehandlingsplaner.

Baserat på granskningsresultaten bör utbildningsnämnden tillse att:

- det tas fram dokumenterade kontrollrutiner för att kvalitetssäkra Skola 24,
- den olovliga frånvaron blir en stående punkt i den årliga kvalitetsredovisningen,
- en översyn görs av de bakomliggande orsakerna till skillnaden mellan skolornas rapportering till CSN,
- möjligheten att i framtiden samarbeta med arbetsförmedlingen och andra organisationer ses över.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Om en elev under 18 år utan giltig anledning uteblir från skolarbetet skall rektor se till att kontakt upprättas mellan skolan och elevens vårdnadshavare. Detta framgår av nya bestämmelser i skolformsförordningarna (gymnasie-, gymnasiesärskole, grundskole-, sameskol-, särskole- och specialskoleförordningen).

Gymnasieskolan skall även rapportera olovlig frånvaro till CSN, vilket enbart 350 gymnasieskolor av 800 skolor i Sverige gör.

Samtidigt har kommunerna ett ansvar enligt Skollagen (1 kap. 18 §) att löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Enligt lag skall utbildningsanordnare vidta åtgärder för att förebygga och förhindra att något barn, elev samt student som deltar i eller söker till verksamheten utsätts för trakasserier som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion, trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning. Utbildningsanordnaren skall varje år upprätta en plan med en översikt över de åtgärder som behövs för att främja lika rättigheter och möjligheter.

2.2 Revisionsfrågor

Revisionsfrågan är på vilket sätt utbildningsnämnden säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som används leder till lägre grad av frånvaro samt vilka åtgärder nämnden har vidtagit för att skaffa sig information om ungdomarnas sysselsättning. Dessutom skall nämnden granskas hur nämnden arbetar med att minska trakasserier i skolorna.

Granskningsmål:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns kring olovlig frånvaro?
- Hur sker rapportering till nämnd?
- Rapporteras olovlig frånvaro till CSN?
- Vilka förklaringar finns till olovlig frånvaro?
- Hur bedrivs uppföljningen av icke sysselsatta ungdomar?
- Vilka åtgärder vidtas när ungdomar inte har sysselsättning?

- Finns en likabehandlingsplan?
- Hur kartlägger nämnden trakasserier?

2.3 Metod och genomförande

Granskningen avser utbildningsförvaltningen samt Polhemskolan och Gymnasieskolan Vipan.

Underlaget som rapporten bygger på utgörs både av skriftliga (styrdokument) samt muntliga (intervjuer) källor. De granskade styrdokumenten består av befintlig dokumentation som har bäring på olovlig frånvaro, utbildningsnämndens uppföljningsansvar och arbete mot trakasserier.

Intervjuer

Förvaltningschef, utbildningsförvaltningen
 Intagningsansvarig, utbildningsförvaltningen
 Intagningsadministratör, utbildningsförvaltningen
 Två rektorer, Polhemskolan
 Två rektorer, Gymnasieskolan Vipan

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2.4 Lagstiftning

Skollagen (1985:100) fastslår att barn är skolplitiga under grundskoleperioden.¹ Därefter är den fortsatta fortbildningen på gymnasieskola frivillig. Däremot betonar gymnasieförordningen (1992:394) att undervisningen inte är frivillig för eleverna som går på gymnasieskola. Enbart rektorn, eller den rektorn utser, kan bevilja ledighet från den uppsatta undervisningstiden för enskilda angelägenheter eller från skolarbete i mindre omfattning. I gymnasieförordningen definieras undervisningstid som *tid för arbete som planerats av lärare och elever tillsammans och som eleverna genomför under lärares ledning*. Skolorna är skyldiga att informera vårdnadshavare om elevernas skolsituation och därmed om elevernas frånvaro. Om en elev är myndig kan inte skolan på eget initiativ kontakta föräldrarna utan elevens samtycke. Därutöver ska skolorna rapportera elevens

¹ Skolplikten inträder höstterminen det kalender år då barnet fyller 7 år. Skolplikten upphör vid utgången av vårterminen det kalender år då barnet fyller 16 år eller, om barnet fullgör skolplikten i specialskola, 17 år.

olovliga frånvaro till Centrala studiestödsnämnden (CSN)². Olovlig frånvaro skall rapporteras under följande förutsättningar:

- den olovliga frånvaron skall uppgå till ca 20 procent under en månad,
- skolan skall ha vidtagit åtgärder med anledning av den olovliga frånvaron och elever skall ha haft en chans att visa att hon eller han har bättrat sig och
- elev och vårdnadshavare skall inför rapporteringen underrättas om konsekvenserna av skolans rapport, till exempel indraget studiebidrag.

I praktiken innebär det att skolorna måste ha rutiner för registrering av frånvaro. Det är rektorn som ansvarar för att rutiner utformas, medan den undervisande läraren bedömer om eleven deltagit i lektionen eller inte. Skolan kan kräva att elever, som ofta anger att de är frånvarande på grund av sjukdom, visar läkarintyg. Eleven kan dock inte tvingas till detta. Om läkarintyg saknas behöver skolan inte godta elevens sjukanmälan.

Kommuner har under en längre tid haft ett ansvar för de ungdomar som inte går i gymnasieskola. Från och med 1 juli 2005 regleras ansvaret i 1 kap 18 § i skollagen:

En hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Enligt lagen (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever är alla skolor skyldiga att ha en likabehandlingsplan. Syftet med en likabehandlingsplan är att förebygga och förhindra trakasserier och annan kränkande behandling i skolan. Rektor, lärare och elever ska hjälpas åt att ta fram en likabehandlingsplan för att skapa en trygg skolmiljö. I planen skall det stå vad skolan ska göra för att alla elever ska behandlas på lika villkor oavsett kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder.

3 lakttagelser

3.1 Olovlig frånvaro

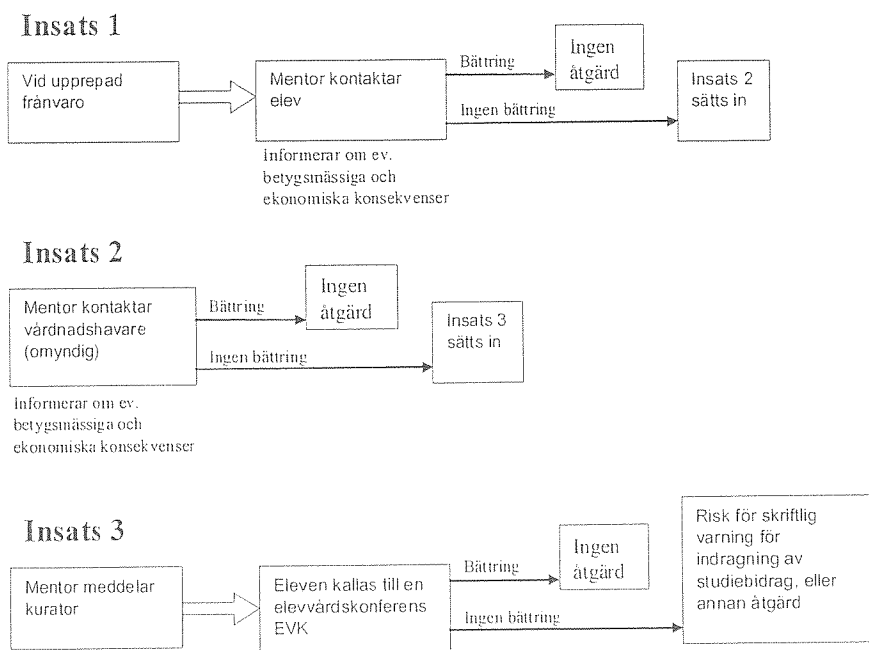
Utbildningsnämnden har anskaffat systemet Skola 24 som utgångspunkt för skolornas arbete med olovlig frånvaro. Skola 24 bygger på att lärarna vid varje lektionstillfälle ska registrera närvaron i klassen. Programmet ger möjligheter att ta fram närvarostatistik på

² CSN ansvarar för beslut om eleven har rätt till studiehjälp eller inte och för utbetalning av studiehjälp enligt författningarna om studiestöd.

skolor, klasser och elever. Förutom nämnden och skolorna så har såväl föräldrar till omyndiga elever som eleverna själva tillgång till statistiken i Skola 24.

De rutiner och riktlinjer som skolorna tagit fram för frånvarohantering är kopplade till Skola 24. Rutinerna är snarlika och kan beskrivas i termer av insatser som skolorna skall vidta vid förekomsten av hög frånvaro. När hög frånvaro uppmärksammas skall mentorn som en första insats informera eleven om eventuella betygsmässiga och ekonomiska konsekvenser. Förbättras inte elevens närvaro sätts insats två in och mentorn kontaktar, om den enskilde är omyndig, elevens vårdnadshavare. Om även denna insats blir verkningslös skall mentorn som en tredje insats meddela skolans kurator. Eleven tillkallas därefter till en elevvårdskonferens där mentorn tillsammans med elev och dess vårdnadshavare ser över situationen samt utarbetar ett åtgärdsprogram. Blir elevvårdskonferensen resultatlös så riskerar eleven att skriftligen varnas för indraget studiebidrag.

Redogörelsen från ovan kan schematiskt framställas på följande sätt:



Figur: Översiktligt organisationschema över Gymnasieskolan Vipans och Polhemskolans frånvarohantering.
Källa: Gymnasieskolan Vipans och Polhemskolans riktlinjer om frånvarohantering

Rektorerna på skolorna uppger att rapporteringen i Skola 24 i stort sett sköts bra, men att den inte är hundra procentig³. Skolorna har inga kontrollrutiner för att kvalitetssäkra lärarnas rapportering i Skola 24.

Det finns flera bakomliggande orsaker till elevers olovliga frånvaro. Den kan bero på alltifrån svårigheter att komma upp på morgnarna till allmän skoltrötthet. Därför utgår skolornas förebyggande arbete från den situation som eleven i fråga befinner sig i. För skolorna gäller det också att försöka undvika vanliga fällor till olovlig frånvaro, såsom långa "hålthimmar" i elevernas scheman.

Utbildningsförvaltningen träffar skolornas gymnasiechefer en gång i månaden och rektorerna sex gånger om året. Det sker ingen kontinuerlig rapportering till nämnden avseende olovlig frånvaro på skolorna och den tas inte upp i kvalitetsredovisningen från läsåret 2007/2008.

Gymnasieskolan Vipan och Polhemskolan rapporterar olovlig frånvaro till CSN. Statistik från CSN visar att Gymnasieskolan Vipan rapporterat anmärkningsvärt mer olovlig frånvaro än Polhemskolan.

Antal personer	Utbildningsort Skola	Studieperiod Läsår
93	Gymnasieskolan Vipan	2007/2008
99	Gymnasieskolan Vipan	2008/2009
19	Polhemskolan	2007/2008
14	Polhemskolan	2008/2009
Totalt	225	

Antal elever med rapporterat skolsk till CSN under två läsår Källa: CSN

En förklaring som givits från Polhemskolan angående de relativt få rapporteringar som gjorts till CSN är brister i sjukskrivningsrutinerna. Rektorerna uppger att flera elever, eller någon de känner, ringer in och sjukanmäler sig genom att utge sig vara sin vårdnadshavare. På så sätt får eleverna en giltig frånvaro, vilket inte kan räknas in i de 20 procenten som eleven skall komma upp i för att skolan skall rapportera frånvaron till CSN.

3.2 Icke sysselsatta ungdomar

År 2005 beslutade utbildningsnämnden att gymnasieskolorna fr. o. m. läsåret 2005/2006 ansvarar för och behåller sina avhoppare läsåret ut samt tillsammans med eleven

³ Närvaron skall rapporteras in helst varje dag och minst en gång i veckan.

*planerar för fortsatt skolgång.*⁴ Polhemskolan tar utöver sina egna också hand om de Lundaelever som hoppar av sitt program på andra kommunala gymnasieskolor och fristående gymnasieskolor.

Individuella program (IV) är placerat på Gymnasieskolan Vippan och vänder sig till elever som vid avslutad grundskoleutbildning inte har behörighet till gymnasieskolan. Programmet ger eleverna möjlighet till att läsa upp betygen i kärnämnen från grundskolan samtidigt som de kan läsa gymnasiekurser. Inom ramen för individuellt program har Gymnasieskolan Vippan också ansvaret för informations-(uppföljnings-)ansvaret för icke sysselsatta ungdomar i Lunds kommun. Tidigare hade det individuella programmet två studie- och yrkesvägledare, men på grund av föräldraledighet finns det sedan innevarande år endast en. Den studie- och yrkesvägledare som arbetar med informationsansvaret finns för tillfället placerad på andra program inom gymnasieskolan Vippan. Vid utgången av föräldraledigheten är tanken att informationsansvaret åter skall skötas av det individuella programmets studie- och yrkesvägledare. Fördelen med att flytta över informationsansvaret är dels att de icke sysselsatta ungdomarna som återupptar skolan hamnar vanligtvis där och dels finns det ett närmare samarbete med socialförvaltningen.

I uppföljningsarbetet samarbetar skolan med utbildningsförvaltningens intagningsadministratör som med hjälp av elevregisterprogrammet Procapita får fram namn på ungdomar som är folkbokförda i kommunen, men som inte finns med i kommunens elevregister. Studie- och yrkesvägledaren har tillgång till Procapita och försöker komma i kontakt med de ungdomar vars namn identifierats, samt deras vårdnadshavare. Kontaktsökandet sker främst genom telefonsamtal och brev. Om kontaktsökande blir resultatlöst görs det regelbundna, cirka fyra gånger om året, försök att söka upp eleven och dess vårdnadshavare.

De stödinsatser som skolorna erbjuder icke sysselsatta ungdomar är hjälp beträffande studieplaner och praktikplatser. Generellt sett anser rektorerna att arbetet fungerar väl. En rektor från Polhemskolan uttryckte dock att samarbetet med arbetsförmedlingen och socialförvaltningen kunde bli bättre. Gymnasieskolan Vippan har heller inte något formaliserat samarbete med arbetsförmedlingen. Däremot samarbetar IV med både socialförvaltningen och barn- och ungdomspsykiatrien.

⁴ Lunds kommun, utbildningsnämnden, sammanträdesprotokoll 2005-04-20, §§ 22-27, 29-31.

3.3 Likabehandlingsplaner

I enlighet med lagstiftningen har skolorna utarbetat likabehandlingsplaner. Planerna är utformade utifrån ett styrdokument⁵ som nämnden antagit. Våren 2009 genomförde skolinspektionen en granskning av hur väl Polhemskolan och Gymnasieskolan Vipan uppfyller statens krav utifrån skollagen, läroplaner och övriga författningar för det offentliga skolväsendet. Slutsatsen från inspektionen var att Polhemskolans och Gymnasieskolans planer behövde åtgärdas. Kritiken riktas främst mot att planerna saknar konkreta åtgärder, som skall påbörjas eller genomföras under året och som baseras på en tydlig kartläggning av verksamheternas behov.

Gällande kritiken framhåller rektorerna att utbildningsnämnden inte anpassat det styrande dokumentet för skolornas likabehandlingsplan till de lagändringar som ägde rum 1 januari 2009. Förvaltningschefen anger att revideringen av styrdokumentet försenats eftersom ansvarig medarbetare varit föräldraledig. För tillfället är en grupp med representanter från förvaltningen och kommunens skolor igång med att revidera det nuvarande styrdokumentet.

Det finns uppgifter om utbildningsnämndens arbete mot trakasserier i skolornas kvalitetsredovisningar från läsåret 2007/2008. En kartläggning av trakasserier görs i LUNKEN (Lokal uppföljning av ungdomspolitik) genom en enkät. Resultatet visar att Gymnasieskolan Vipan har en högre andel elever som anser att det förekommer rasism, 35 procent, än resterande kommunala skolor. På Polhemskolan har rasismen ökat på flera program, exempelvis så anser 67 procent av eleverna på energiprogrammet att det förekommer rasism. Trenden för upplevelsen av mobbning är sammantaget minskande för skolorna.

Knutet till statistiken från LUNKEN finns det en kortare analys kring den och information om vilka konkreta åtgärder skolorna har vidtagit för att stävja trakasserier. Exempelvis arbetar Polhemskolan med "Fördomsprojektet" för att motverka rasism, medan samtliga elever på Gymnasieskolan Vipan går en introduktionskurs som tar upp ämnena mobbning och rasism.

4 Slutsats och bedömning

Revisionsfrågan i denna granskning har varit om utbildningsnämnden säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som

⁵ Lunds kommun, utbildningsnämnden, *Likabehandlingsplan – gymnasieskolor och vuxenutbildning i Lund*. 2006-09-13.

används leder till lägre grad av frånvaro samt vilka åtgärder nämnden har vidtagit för att skaffa sig information om ungdomarnas sysselsättning. Dessutom har nämndens arbete med att minska trakasserier i skolorna granskats.

Bedömningen är att utbildningsnämnden i allt väsentligt säkerställer att rektorerna följer förordningen beträffande olovlig frånvaro och att de metoder som används leder till lägre grad av frånvaro. Däremot kan rutinerna för att kvalitetssäkra Skola 24 vidareutvecklas.

Utbildningsnämnden lever upp till sitt informationsansvar avseende icke sysselsatta ungdomar. Nämndens samarbete med arbetsförmedlingen kan dock förbättras.

Skolornas likabehandlingsplaner är för tillfället inte anpassade efter lagstiftningen och kan därmed inte bedömas som tillfredsställande. Utbildningsnämnden håller för tillfället på att revidera det styrande dokumentet för skolornas likabehandlingsplaner.

Baserat på granskningsresultaten bör utbildningsnämnden tillse att:

- det tas fram dokumenterade kontrollrutiner för att kvalitetssäkra Skola 24,
- den olovliga frånvaron blir en stående punkt i den årliga kvalitetsredovisningen,
- en översyn görs av de bakomliggande orsakerna till skillnaden mellan skolornas rapportering till CSN,
- möjligheten att i framtiden samarbeta med arbetsförmedlingen och andra organisationer ses över.

4.1 Olovlig frånvaro

På ett övergripande plan är Polhemskolan och Gymnasieskolan Vipans frånvarohantering tillfredsställande. Utbildningsnämnden har genom Skola 24 gett skolorna förutsättningar till att bedriva ett systematiskt arbete mot olovlig frånvaro. Samtidigt så har skolorna utformat adekvata riktlinjer för hur skolorna ska handla vid olovlig frånvaro.

Emellertid finns det aspekter för utbildningsnämnden att beakta. Det finns inga dokumenterade kontrollrutiner för att kvalitetssäkra mentorers/lärares registrering av olovlig frånvaro in i Skola 24. En rutin i den interna kontrollplanen vari lärarnas veckoregistrering granskas kan förbättra kvalitetssäkringen.

Elevers närvaro eller frånvaro på lektioner är en kvalitetsindikator för skolorna. Utbildningsnämnden bör överväga att ha den olovliga frånvaron som en stående punkt i den årliga kvalitetsredovisningen.

Det finns stora skillnader i antalet rapporterade fall av olovlig frånvaro mellan Polhemskolan och Gymnasieskolan Vipán. Nämnden rekommenderas att göra en översyn av de bakomliggande orsakerna till skillnaden mellan skolorna.

4.2 Icke sysselsatta ungdomar

Organisationen kring uppföljningen av icke sysselsatta ungdomar mellan förvaltningen och Gymnasieskolan Vipán är tydlig. Förvaltningen tillhandahåller, genom Procapita, IV namn på ungdomar som sedermera uppföljningen baseras på. Ungdomarna erbjuds också konkreta insatser såsom studie- och yrkesvägledning.

Däremot bör utbildningsnämnden betänka följande: Ingen av skolorna har något formellt samarbete med arbetsförmedlingen. Nämnden bör se över möjligheten till att i framtiden samarbete med arbetsförmedlingen.

4.3 Likabehandlingsplaner

Polhemskolan och Gymnasieskolan Vipáns likabehandlingsplaner har inte anpassats till den nya lagstiftningen. Utbildningsnämnden har inte levt upp till sina åtaganden om att utforma ett aktuellt styrdokument för skolornas likabehandlingsplaner. Nämnden har nu startat en process med att utarbeta ett nytt styrdokument för likabehandlingsplanerna.

Skolinspektionens kritik riktas mot att likabehandlingsplanerna saknar dokumentation om planerade åtgärder som baseras på en kartläggning av verksamheternas behov. Notera att utbildningsnämndens arbete mot trakasserier istället finns med i kvalitetsredovisningarna. Statistik från LUNKEN kan betraktas som en kartläggning av trakasserier. Likaså kan uppgifterna om det förebyggande arbetet ses som planerade åtgärder. Det finns således goda förutsättningar för nämnden att arbeta med och utveckla vid revideringen av styrdokumentet för skolornas likabehandlingsplaner.