

Likvärdig skola - Arbete/insatser för att främja närvaro i grundskolan

Gävle kommun

April 2024

Jenny Nordqvist

Elina Lundberg

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor




Hanna Franck, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i gymnasieskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro samt att den interna kontrollen inom området **inte** är **helt** tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?	Ja 
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?	Nej 
3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Delvis 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Att överväga att förtydliga strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet i ett styrdokument. Detta för att säkerställa att roller och ansvar samt former för arbetet är tydliga. Ett formellt styrdokument kan revideras vid behov för att säkerställa att det har avsedd effekt.
- Att säkerställa att det centrala närvaroteamets roll och arbete i att hantera frånvaro är tydligt och känt för all personal i grundskolan.
- Att följa upp och utvärdera vilken effekt den nya arbetsgången/rutinen har på elevers närvaro/frånvaro respektive mentorers arbetssituation och vid behov justera arbetsgången för att få avsedd/ökad effekt.

- Att säkerställa att dokumentationen på skolenhets- och huvudmannanivå innehåller uppföljning och analys av elevers närvaro och frånvaro samt insatser/arbete för att främja närvaro och motverka/hantera frånvaro.
- Att säkerställa att nämnden får ta del av resultatet av genomförda resultatdialoger och -uppföljningar samt att nämnden får en löpande rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro. Genom en utvecklad dokumentation och redovisning kan nämnden få ett underlag där eventuella brister i arbete/insatser och förutsättningarna för detta arbete framgår och därigenom vidta aktiva åtgärder som direkt svarar på bristerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	2
Granskningsresultat	6
Grundskolan i Gävle kommun	6
Nämndens styrning	7
Uppföljning, analys och redovisning	11
Åtgärder vid bristande likvärdighet	14
Samlad bedömning	16

Inledning

Bakgrund

En av de största utmaningarna för den svenska skolan är dess likvärdighet. Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Av utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor har ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever med goda förutsättningar att lyckas väl samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

Av revisorernas riskanalys framgår att skolfrånvaro i grundskolan har diskuterats. Det saknas officiell statistik avseende elevers närvaro/frånvaro, men det finns nationell statistik avseende anpassad studiegång, vilket är en åtgärd som kan vidtas vid skolfrånvaro. Av statistiken framgår att andel elever i årskurs 9 kommunal grundskola i Gävle kommun med anpassad studiegång var 6,4 procent läsåret 2022/23. Detta är att jämföra med rikssnittet som uppgick till 1,3 procent samma år.

Utbildningsnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Granskningen fokuserar på arbete/insatser för att främja skolnärvaro.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?
3. Tillses nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Första frågan utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- Skollagen
 - 1 kap. 4, 8, 9 §§
 - 2 kap. 8, 8b §§
 - 4 kap. 3, 5, 6, 7 §§ (systematiskt kvalitetsarbete)
 - 7 kap. 2, 17, 18, 19 a, 21–23 §§ (skolplikt och rätt till utbildning)
- Skolverkets allmänna råd om arbetet med att främja närvaro och att uppmärksamma, utreda och åtgärda frånvaro i skolan
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2023. Granskningen avgränsas till att omfatta utbildningsnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan. Skolpliktsbevakning ingår inte i granskningen.

För verifiering av nämndens styrning och uppföljning har intervjuer och dokumentgranskning genomförts för ett urval av skolenheter. Tre skolenheter har valts ut (i samråd med ledningen för sektor Utbildning Gävle) utifrån spridning i storlek, geografi, socioekonomi samt personalens kompetens.

Metod

Vi har samlat in statistik på huvudmannanivå och skolenhetsnivå för urval av skolenheter. Vi har granskat styrande och stödjande dokument samt dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och skolenhetsnivå (urval av tre skolenheter). Därtill har utbildningsnämndens protokoll från och med augusti 2022 till och med december 2023 och underliggande beslutshandlingar granskats. Intervjuer har genomförts med sektorchef, verksamhetschef för grundskolan, kvalitetsutvecklare/utredare, rektorer samt lärare och elevhälsopersonal. I slutfasen av granskningen genomfördes en hearing med utbildningsnämndens presidium. Vid hearingen deltog även de förtroendevalda revisorerna (bevakningsansvariga för utbildningsnämnden) samt revisionskontoret. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten är kvalitetssäkrad av Hanna Franck och Marie Lindblad, certifierade kommunala revisorer, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer.

Granskningsresultat

Grundskolan i Gävle kommun

Av utbildningsnämndens reglemente framgår att nämnden svarar för samtliga uppgifter som åläggs Gävle kommun som huvudman eller som hemkommun inom skolväsendet enligt skollagen eller annan författning. Uppgifterna avser bland annat skolformen grundskola. Nämnden har kontaktpolitikergrupper för de olika skolformerna samt arbetsgrupper för fördjupning i resursfördelnings- och lokalresursfrågor och för samverkan med socialnämnden. Sektor Utbildning Gävle leds av en sektorchef och för grundskolan finns en utsedd verksamhetschef. Det finns en central elevhälsa som leds av en verksamhetschef.

Den kommunala grundskolan omfattar 29 skolenheter som är indelade i sju rektorsområden. Vid genomgång av statistik för läsåret 2022/23 som finns tillgänglig på Skolverkets webbsida samt lokal statistik framgår bland annat följande skillnader mellan skolenheterna:

- Antalet elever varierar från 26 till 716 elever.
- Andel elever med föräldrar med eftergymnasial bakgrund varierar från 36,0 till 91,1 procent.
- Andel elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen i åk 6 varierar från 55,3 till 89,5 procent.
- Andel elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen i åk 9 varierar från 48,6 till 86,3 procent.
- Andel elever med en total frånvaro¹ på minst 15 procent varierar från 4,1 till 28,4 procent.

Struktur för systematiskt kvalitetsarbete

Det finns inget formellt antaget styrdokument som beskriver strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet inom sektor Utbildning Gävle. Strukturen beskrivs i ett dokument som är framtaget för granskningen. Det framgår att huvudmannens planering omfattar resultatindikatorer som presenteras i Stratsys i juni varje år. På skolenhetsnivå ska uppföljning och analys av resultat ske per läroplansområde i slutet av varje läsår (juni). Skolenheternas analyser aggregeras på huvudmannanivå och på detta sätt identifierar huvudmannen prioriterade områden, inklusive behov av stöd och resurser. Detta sker i juni och dokumenteras i verksamhetsrapport delår 2 i augusti. I september och oktober genomförs resultatdialoger under ledning av verksamhetschefen och i december/januari sammanfattas läsårets resultat i verksamhetsrapport helår. Under våren (februari-april) genomförs resultatuppföljningar under ledning av verksamhetschefen och behov av insatser för att öka måluppfyllelse identifieras och implementeras efter behov. Delårsrapporterna delges nämnden inför nästkommande sammanträde. Rapporterna presenteras för nämnden där möjlighet ges till frågor och diskussion. Vid intervju förtydligas att resultatindikatorerna tas fram av

¹ Total frånvaro omfattar såväl giltig som ogiltig frånvaro.

kvalitetsavdelningen inom sektor Utbildning Gävle. Därtill beskrivs att resultatdialogerna är givande och att kvalitetsarbetet på en övergripande nivå är under utveckling.

Nämndens styrning

Revisionsfråga 1: Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?

lakttagelser

Styrning av ekonomi

Inför varje budgetår görs en översyn av nämndens resursfördelningsmodell och vid sammanträdet 2022-11-23 (§ 91) beslutade utbildningsnämnden om resursfördelningsmodell för 2023. Av beslutsunderlaget framgår att resursfördelningsmodellen utgör grunden för sektorns internbudget. Syftet med modellen anges vara att skapa likvärdiga och goda förutsättningar för elever och att resurserna ska ge ökad måluppfyllelse genom att de omsätts i förändrade metoder i verksamhetens inre arbete. Vidare anges att modellen bygger på skollagens skrivningar om att resurser ska fördelas med hänsyn till elevers behov och förutsättningar. Utöver en elevpeng (grundbelopp), omfattar modellen:

- strukturbidrag för små grundskolor på landsbygden²
- medel för så kallade kompletterande kompetenser
- kommunövergripande autismspektrumgrupper
- tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser, modersmålsundervisning och lovskola

Det finns även ett strukturbidrag som baseras på tre variabler som Skolverket bedömer har effekt för elevers möjligheter att nå målen: vårdnadshavares utbildningsnivå, vårdnadshavare med försörjningsstöd samt nyanlända elever.

Med utgångspunkt i kommunfullmäktiges kommunplan med årsbudget ska utbildningsnämnden fastställa sin internbudget för 2023. Kommunfullmäktige beslutade i december 2022 om kommunplan med årsbudget år 2023, som även innefattade beslut om att utbildningsnämnden ska säkerställa fler insatser för elever med hög skolfrånvaro. Nämnden fattade beslut om internbudget 2023 på sammanträdet 2023-02-22 (§ 5). Av den beslutade internbudgeten framgår att nämndens ram år 2023 är 2 719,7 mnkr. Det framgår inte av internbudgeten att ekonomiska resurser riktas till insatser för elever med hög skolfrånvaro.

Styrning genom mål och uppdrag

Utbildningsnämndens verksamhetsplan 2023-2026 (beslutad 2023-03-22 § 19) utgår från fullmäktiges beslutade mål och ramar. Det anges att arbetet med verksamhetsplanen även tar sin utgångspunkt i verksamheternas nulägesanalys av

² Ersättningen utgår till små grundskolor på landsbygden som uppfyller följande kriterier: skolan ska vara den enda skolan på orten, avståndet till närmaste skola ska vara längre än 5 km och skolan har färre än 60 elever i åk 1-3.

resultat och förutsättningar. Verksamhetsplanen innehåller totalt fem strategiska nämndsmål:

- *Kraftigt förbättrade resultat i Utbildning Gävles skolor*
- *En trygg och förebyggande förskola och skola*
- *En förskola och skola som ger förutsättningar för fortsatt utbildning och arbetsliv*
- *En attraktiv och likvärdig förskola och skola*
- *Lärande för hållbar utveckling i förskolor och skolor*

Till respektive mål finns indikatorer med utfall år 2021 och 2022 samt målvärden för år 2023 till och med 2026. Indikatorer med direkt bäring på närvaro i grundskolan finns inom målet om en trygg och förebyggande förskola och skola. Indikator, utfall och målvärden framgår i tabellen nedan.

Indikator	Utfall 2021	Utfall 2022	Målvärde 2023	Målvärde 2024	Målvärde 2025	Målvärde 2026
Närvaro grundskola	87 %	87,5 %	88,5 %	90 %	91,5 %	93 %

Verksamhetsplanen innehåller även tio politiska uppdrag för perioden, däribland uppdraget *Utbildningsnämnden ska säkerställa att fler insatser sker för elever med hög skolfrånvaro och där eleverna riskerar att inte nå målen*. Uppdraget beskrivs vara en fortsättning på tidigare uppdrag och som en del av sektor Utbildning Gävles kärnuppdrag och insatser som ska genomföras under 2023 för att främja närvaro och minska problematisk frånvaro anges i planen. Bland annat ska rutiner för utredning, rapportering och analys av problematisk frånvaro, på skolenhets- och huvudmannanivå, tas fram i samverkan med skolenheterna. Det framgår även att ett centralt närvaroteam ska inrättas med uppdrag att stötta skolenheterna i arbetet. Teamet ska i första hand arbeta operativt med samverkande kontakter kring elever med långvarig problematisk frånvaro, men även strategiskt och rådgivande. Därtill ska en särskild undervisningsgrupp inrättas för elever med långvarig frånvaro och särskilda utmaningar. Därutöver beskrivs att ett utvecklingsprojekt som är finansierat av Europeiska socialfonden kommer att genomföras med start år 2023. Projektet omfattar initialt eleverna i årskurs 8 på två högstadieskolor och utgår från en tidigare beprövad metod (Framtidsvalet).

2023-04-26 (§ 34) beslutade nämnden att anta internkontrollplanen för år 2023. Planen innehåller totalt 18 risker, varav en risk som på ett tydligt sätt berör skolfrånvaro ("Hög frånvaro påverkar måluppfyllelsen"). Riskens värderas som kritisk och är den högst värderade risken. Kontrollmomentet anges vara att "...säkerställa att utredning, analys och inrapportering till huvudman enligt ny rutin sker vid upprepad eller hög frånvaro". Kontrollen ska ske genom stickprov på årlig basis och ansvariga för kontrollen är verksamhetscheferna för grund- och gymnasieskolan.

Genomlysning och framtagande av stödmaterial läsåret 2022/23

Under läsåret 2022/23 genomförde kvalitetsutvecklare inom sektor Utbildning Gävle en genomlysning av rutinerna för arbete med problematisk skolfrånvaro inom grund- och gymnasieskolan. Genomlysningen visade att det fanns brister kopplat till likvärdigheten; befintliga rutiner hade implementerats på olika sätt och egna rutiner hade skapats på skolenheterna.

Med resultatet av genomlysningen som underlag tog kvalitetsutvecklare i samråd med representanter från skolledning och elevhälsa under vårterminen 2023 fram ett gemensamt stödmaterial för grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola i syfte att möta de identifierade behoven och bristerna. Materialet omfattar tre dokument:

- *Utbildning Gävles arbetsgång vid frånvaro*
- *Frågemall för samtal med elev och vårdnadshavare efter tre frånvarotillfällen på en termin*
- *Utredning av elevs frånvaro*

Det gemensamma stödmaterialiet finns samlat på intranätet (Ankaret) där även funktionsbrevlådor/länkar för mentors anmälan av beslutade insatser, biträdande rektors anmälan till huvudman samt rektors anmälan till det centrala närvaroteamet finns.

Sektor Utbildning Gävle har beslutat att samtliga skolor ska följa den gemensamma arbetsgången; skolenheterna ska därför inte ta fram några egna rutiner eller stödjande dokument. Det framtagna stödmaterialiet ska utvärderas i sin helhet i slutet av läsåret 2023/24.

Arbetsgång vid frånvaro

I dokumentet *Utbildning Gävles arbetsgång vid frånvaro* beskrivs vad mentor/klassföreståndare, biträdande rektor, elevhälsopersonal, rektor, det centrala närvaroteamet samt huvudman ska göra om en elev är frånvarande. Det framgår till exempel att:

- Mentor ska kalla elev och vårdnadshavare till ett möte senast vid det tredje frånvarotillfället under samma termin. Samtalet och elevens behov av insatser ska dokumenteras i frågemallen (punkt 2 ovan).
- Biträdande rektor ska fatta beslut om att inleda en utredning av elevs frånvaro om/när samtliga delar av mentorrutinen är genomförda samt anmäla till huvudman när utredning påbörjas.
- Rektor eller biträdande rektor ska meddela det centrala närvaroteamet om/när en elev har fortsatt frånvaro trots genomförda insatser.
- Det centrala närvaroteamet ska stötta skolan i arbetet med att göra en fördjupad kartläggning och analys och vid behov upprättas en så kallad skolnärmandeplan.
- Rektor ska sammanställa och analysera elevs frånvaro, de insatser som gjorts samt lärares rapporteringsgrad i slutet av varje termin samt initiera lämpliga insatser.

- Huvudmannen ska följa upp orsaker och insatser löpande under året (vid resultatavstämningar), sammanställa och analysera samtliga skolenheters analyser i slutet av varje läsårsår, initiera lämpliga insatser samt uppdatera befintliga rutiner vid behov.

Intervjusvar

Vid intervjuer beskrivs att det sker ett närvarofrämjande arbete på skolorna och att det hänger tätt ihop med trygghetsarbetet. Här nämns bland annat ett medvetet arbete med att skapa goda relationer till elever och vårdnadshavare, den så kallade Gävlemodellen, arbete med övergångar mellan årskurs 6 och 7, elevcoacher samt ESF-projektet Främja ungas närvaro (FUN) (se sida 13).

Det beskrivs även att det centrala närvaroteamet har presenterat sig för de lokala elevhälsoteamen och att teamets arbete ännu inte kommit igång. Det finns en viss osäkerhet avseende vilka ärenden som ska hanteras av det centrala närvaroteamet respektive det centrala elevhälsoteamet. En återkommande bild är att det centrala närvaroteamet (enbart) ska ta sig an nya frånvaroärenden och att det centrala elevhälsoteamet ska kontaktas i arbetet med redan pågående ärenden. Enligt intervjuade företrädare på sektorsnivå ska det centrala elevhälsoteamet i första hand arbeta operativt med samverkande kontakter kring elever med långvarig problematisk frånvaro, men även strategiskt och rådgivande. Det centrala närvaroteamet kommer främst att arbeta samverkande och med utökad utredning tillsammans med skolenheternas elevhälsoteam. Därtill förklaras att den särskilda undervisningsgruppen - som initialt var planerad för elever med långvarig frånvaro och särskilda utmaningar - kan ingå som en tidsbegränsad insats i en elevs skolnärmandeplan. En sådan insats skulle kunna omfatta kartläggning av elevens kunskaper i till exempel svenska, matematik och engelska.

När det gäller den nya arbetsgången vid frånvaro beskrivs att implementeringen på verksamhetsnivå startade i början av höstterminen 2023. Vid intervjuer blir det tydligt att rutinen är känd och att den uppfattas i sak vara till nytta, till exempel att frånvaroutredningar initieras tidigare samt att roller och ansvar i arbetet har tydliggjorts. Samtidigt lyfts att följsamheten till rutinen medför en kraftigt ökad administrativ börda för mentorerna. Det beskrivs att det är lätt att ta fram statistik från systemet Skola24 som används för rapportering av närvaro/frånvaro. Samtidigt lyfts det som ett utvecklingsområde att orsaker till frånvaro inte registreras/framgår i systemet.

Vid hearingen med nämndens presidium lyfts förhoppningen att den nya arbetsgången kommer att främja närvaro och motverka frånvaro bland elever i grundskolan, men även ge såväl skolorna som nämnden möjlighet att se mönster i närvaro/frånvaron och förstå vad dessa mönster beror på. Den generella bilden är att elevers närvaro/frånvaro har blivit mer komplex och att pandemin har påverkat elevers närvaro/frånvaro.

Enligt intervjuade företrädare på sektorsnivå är samverkan kring elever med skolfrånvaro mellan sektorerna Utbildning Gävle och Valfärd Gävle ett

utvecklingsområde. Det lyfts att sektor Utbildning Gävle har tagit initiativ för att tillsammans med sektor Vårld Gävle göra en gemensam ansökan om statsbidrag för skolsociala team³, men att detta initiativ ännu inte har mynnat ut i en ansökan.

Bedömning

Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?

Ja.

Bedömningen baseras på att det finns en styrning av ekonomi och verksamhet på huvudmannanivå som omfattar en resursfördelningsmodell, mål, indikator, uppdrag avseende närvaro och frånvaro i grundskolan, styrande och stödjande dokument, system för rapportering av närvaro samt centraliserade resurser i form av ett centralt närvaroteam.

Vi noterar att arbetsgången vid frånvaro och det centrala närvaroteamet är nya och att det finns en osäkerhet kring det centrala närvaroteamets roll och arbete i att hantera frånvaro. Vi noterar även att den nya arbetsgången/rutinen vid intervjuer beskrivs skapa en kraftigt ökad administrativ börda för mentorerna.

Uppföljning, analys och redovisning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?

lakttagelser

Dokumenterade uppföljningar och analyser

Vi har efterfrågat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete från utvalda grundskolor. På skolenhetsnivå omfattar det kvalitetsrapporter för läsåret 2022/23. Två av tre rapporter innehåller redovisning av indikatorn Total frånvaro. En av dessa rapporter innehåller även statistik av frånvaro per klass (totalt och per kön) samt beskrivningar av vad som framgår av statistiken, till exempel skillnader mellan klasser och/eller kön. I denna rapport identifieras att det är en brist att trygghet, närvaro och måluppfyllelse analyseras separat (inte som en helhet), vilket kan medföra att insatser vidtas med utgångspunkt i en bristande förståelse för orsaker till utmaningar. Två av tre rapporter innehåller vissa analyser av elevernas frånvaro, till exempel att frånvaron påverkas av vädret. I en rapport beskrivs att anpassad studiegång är en framgångsrik insats vid längre frånvaro samt att samma insats (anpassad studiegång) har en negativ effekt om eleven är närvarande i undervisningen.

Vi har även efterfrågat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå. På huvudmannanivå omfattar det:

3

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-personalkostnader-for-skolsociala-team-2024>

- *Verksamhetsrapport delår 2 2022*
- *Verksamhetsrapport helår 2022*
- *Verksamhetsrapport delår 2 2023*

Av *Verksamhetsrapport delår 2 2022* framgår att indikatorn "Närvaro grundskola" har målvärdet 92 procent, att status är "mindre avvikelser" och att prognosen för helåret är "uppnås delvis". Utöver det innehåller rapporten inte någon kvantitativ uppföljning (statistik) avseende elevers närvaro eller frånvaro i grundskolan. Det beskrivs i rapporten att det sker ett aktivt arbete med att främja närvaro inom alla rektorsområden, att det finns rutiner för uppföljning samt att en enkel mall för kartläggning av frånvaro används eller kommer att introduceras. Det beskrivs även att pandemin har påverkan på elevers närvaro och att eleverna i årskurs 9 upplevs tröttare och svårare att motivera till extra ansträngningar under vårterminen. Därtill lyfts att eleverna upplever att de inte har tillräckliga kunskaper sedan tidigare och att bristen på vikarier och sjukfrånvaro begränsat möjligheten att hämta igen det eleven har missat. Avslutningsvis framgår att samverkan mellan Utbildning Gävle och Valfärd Gävle har utvecklats under året, bland annat med fokus på att främja närvaro, att Power BI används för att visualisera och analysera elevers närvaro (bland annat) samt att skolnärvaro är en gemensam fråga i samverkan med andra kommuner och Region Gävleborg.

Likt delårsrapporten redovisas utfallet för indikatorn "Närvaro grundskola" (med målvärde 92 procent) i *Verksamhetsrapport helår 2022*. Utfallet är 87,5 procent och avvikelserna anges bero på pandemin. Utöver det innehåller rapporten inte någon kvantitativ uppföljning (statistik) avseende elevers närvaro eller frånvaro i grundskolan. Beskrivningar avseende elevers närvaro/frånvaro som finns i delårsrapporten, återkommer i helårsrapporten. Ny information är att en grundskola har infört heltidsmentorerna, bland annat med uppdrag att hantera uppföljning av frånvaro, att en arbetsgrupp på sektor Utbildning Gävle har tagit fram en rapport avseende elever med komplex frånvaro samt att det i arbetet med överlämningar och övergångar har uppmärksamats att det finns brister i dokumentation kring frånvaro. I helårsrapporten lyfts att närvarofrämjande åtgärder behöver fortsatt prioriteras och att beslut har fattats inför 2023 i syfte att stödja skolenheterna inom grund- och gymnasieskolan i arbetet med att främja närvaro och minska problematisk frånvaro. Beslutet omfattar:

- rutiner för utredning, rapportering och analys av problematisk frånvaro
- en e-tjänst för anmälan till huvudman
- ett centralt team
- en särskild undervisningsgrupp för elever med långvarig frånvaro och särskilda utmaningar

I tillägg framgår att elevhälsan har en viktig roll i utvecklingsarbetet, att analys av frånvaro ska vävas in i det systematiska kvalitetsarbetet på skolenhets- och huvudmannanivå samt att insatser planeras inom sektor Valfärd Gävle avseende att främja elevers närvaro.

I *Verksamhetsrapport delår 2 2023* redovisas statistik avseende elevers frånvaro, dels på totalnivå (samtliga skolformer), dels per skolform. Det framgår att:

- Frånvaron var 12,2 procent på totalnivå (grundskola och gymnasieskola) och 11,2 procent i grundskolan läsåret 2022/23.
- Den övergripande rapporteringsgraden för grundskolan är cirka 78 procent och att rapporteringsgraden skiljer sig markant mellan skolenheterna. Spannet är från 7 till 98 procent och över hälften av skolorna har en rapporteringsgrad på över 80 procent.
- Utfallet för indikatorn "Närvaro grundskola" (med målvärde 88,5 procent) är 88,6 procent, vilket jämförs med år 2022 då närvaron var 87,5 procent. Frånvaron beskrivs vara oroande hög.

Utöver ovanstående uppföljning, innehåller delårsrapporten beskrivningar av det utvecklingsarbete som har skett under våren (2023) såsom inrättandet av ett centralt närvaroteam och genomförandet av en kartläggning av samtliga rektorsområdets rutiner för arbetet med problematisk frånvaro. I kartläggningen identifierades olika orsaker till frånvaro, till exempel psykisk ohälsa, prestationskrav, drogbruk- och försäljning samt frånvaro sanktionerad av vårdnadshavare. Därtill framgår att utvecklingsarbetet har omfattat en uppdatering av arbetsgången vid frånvaro (se tidigare avsnitt "Arbetsgång vid frånvaro") och tillhörande mallar. Det anges att anmälda ärenden och övergripande analyser ska följas upp vid resultatdialoger och -analyser på skolenhets- och huvudmannanivå. Avslutningsvis lyfts utvecklingsprojektet Främja ungas närvaro (FUN) som pågår under tre år (2023-2026). Projektet finansieras av ESF+ och leds av en skolpsykolog från den centrala elevhälsan. Ett skolområde (Lillhagen) deltar.

Rapportering till utbildningsnämnden

Vid genomgång av protokoll från utbildningsnämndens sammanträden från augusti 2022 till och med december 2023 framgår att nämnden har tagit del av följande information rörande arbete/insatser avseende elevers närvaro/frånvaro:

- **2022-09-28 (§ 64) - Delårsrapport 2 2022** - Utbildningsnämnden fastställer delårsrapporten. Beslutsunderlag är Verksamhetsrapport delår 2 2022.
- **2023-02-22 (§ 9) - Internkontrollrapport utbildningsnämnden 2022** - Nämnden godkänner internkontrollrapport för 2022. Av rapporten framgår att rapportering och återkoppling av närvaro finns i verksamhetssystem och Power BI samt att arbete för att främja skolnärvaro har varit ett viktigt utvecklingsområde under året. Därtill framgår att det finns större avvikelser gällande risken "Hög närvaro påverkar måluppfyllelsen" och kontrollmomentet "Säkerställa att utredning inleds vid upprepad eller hög frånvaro". Det framgår även att dokumentationen vid övergångar brister, bland annat när det gäller elevers frånvaro samt att det finns brister i dokumentation av utredningar av skolfrånvaro.

- **2023-02-22 (§ 10) - Årsredovisning 2022** - Utbildningsnämnden fastställer verksamhetsrapporten och årsredovisningen för 2022. Beslutsunderlag är Verksamhetsrapport helår 2022.
- **2023-09-27 (§ 65) - Delårsrapport 2 2023** - Utbildningsnämnden fastställer delårsrapporten. Beslutsunderlag är Verksamhetsrapport delår 2 2023.

Utöver detta har nämnden tagit del av ekonomiska månadsrapporter. Vid dessa tillfällen redovisas grundskolans ekonomi och en prognos för helåret lämnas. Arbete/insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro särredovisas inte i den ekonomiska rapporteringen.

Vid hearing med nämndens presidium lyfts att kontaktpolitikergruppen för grundskolan träffar representanter för verksamheten, till exempel rektorer, och därigenom får information om aktuella frågor på skolenheterna. Det beskrivs ske en muntlig redovisning av kontaktpolitikerbesöken till nämnden löpande, varav en mer formell redovisning varje halvår. Av protokoll från sammanträdena 2022-12-14 (§ 109) samt 2023-05-24 (§ 58) framgår att arbetet med kontaktpolitikerbesök utvärderades.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolenärvaro som redovisas till nämnden?

Revisionsfrågan omfattar bedömning av dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på skolenhetsnivå respektive på huvudmannanivå samt bedömning av redovisning till nämnden.

Nej.

Bedömningen baseras på att det finns en betydande variation när det gäller uppföljning och analys av elevers närvaro och frånvaro i skolenheternas dokumentation samt att uppföljning och analys av insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro saknas i dokumentationen på skolenhetsnivå.

Vi noterar att dokumentationen på huvudmannanivå har utvecklats under granskningsperioden och den senaste delårsrapporten innehåller viss uppföljning av elevers närvaro och frånvaro samt lärares rapporteringsgrad. Vi har dock baserat vår bedömning på att uppföljning och analys av eventuella skillnader mellan skolenheter, årskurser och kön samt uppföljning och analys av insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro saknas i dokumentationen på huvudmannanivå.

Vi noterar att nämnden har tagit del av upprättad dokumentation på huvudmannanivå och uppföljning inom ramen för intern kontroll. Det framgår dock inte att nämnden får en redovisning av resultatet från genomförda resultatdialoger/uppföljningar eller en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro i enlighet med skollagen 7 kap. 19 a §.

Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

lakttagelser

Nämndens åtgärder

Av inkommet underlag och vid genomgång av protokoll framgår det inte att nämnden har vidtagit några åtgärder med bäring på granskningsområdet.

Sektorns åtgärder

Som framgår av revisionsfråga 1 har sektorn vidtagit flera åtgärder med bäring på granskningsområdet, såsom framtagandet av en rutin för att motverka frånvaro, inrättandet av ett centralt närvaroteam samt ansökan och uppstart av utvecklingsprojektet FUN. Dessa åtgärder omnämns vid intervjuer och hearing.

Bedömning

Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Delvis.

Vår bedömning baseras på att utbildningsnämnden har beslutat om åtgärder med bäring på granskningsområdet inom ramen för den kommunala styrmodellen i form av mål, indikator, uppdrag och intern kontroll samt att åtgärder har vidtagits på sektornivå.

Vidare baseras vår bedömning på att nämnden inte har vidtagit några åtgärder med tydlig koppling till brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet, såsom skillnader mellan skolenheterna vad gäller rapporteringsgrad (av närvaro/frånvaro) samt dokumentation vid övergångar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.




Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i gymnasieskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro samt att den interna kontrollen inom området **inte** är **helt** tillräcklig.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Att överväga att förtydliga strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet i ett styrdokument. Detta för att säkerställa att roller och ansvar samt former för arbetet är tydliga. Ett formellt styrdokument kan revideras vid behov för att säkerställa att det har avsedd effekt.
- Att säkerställa att det centrala närvaroteamets roll och arbete i att hantera frånvaro är tydligt och känt för all personal i grundskolan.
- Att följa upp och utvärdera vilken effekt den nya arbetsgången/rutinen har på elevers närvaro/frånvaro respektive mentorers arbetssituation och vid behov justera arbetsgången för att få avsedd/ökad effekt.
- Att säkerställa att dokumentationen på skolenhets- och huvudmannanivå innehåller uppföljning och analys av elevers närvaro och frånvaro samt insatser/arbete för att främja närvaro och motverka/hantera frånvaro.
- Att säkerställa att nämnden får ta del av resultatet av genomförda resultatdialoger och -uppföljningar samt att nämnden får en löpande rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro. Genom en utvecklad dokumentation och redovisning kan nämnden få ett underlag där eventuella brister i arbete/insatser och förutsättningarna för detta arbete framgår och därigenom vidta aktiva åtgärder som direkt svarar på bristerna.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer nämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolnärvaro?	Ja Det finns en styrning av ekonomi och verksamhet på huvudmannanivå.	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro som redovisas till nämnden?	Nej Det finns en betydande variation när det gäller uppföljning och analys av elevers närvaro och frånvaro i enheternas dokumentation. Uppföljning och analys av insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro saknas i dokumentationen på enhetsnivå. Uppföljning och analys av eventuella skillnader mellan enheter, årskurser och kön samt uppföljning och analys av insatser för att främja närvaro eller motverka frånvaro saknas i dokumentationen på huvudmannanivå. Nämnden får inte en redovisning av resultatet från genomförda resultatdialoger/ uppföljningar eller en löpande (till exempel månatlig) rapportering om påbörjade utredningar avseende skolfrånvaro.	
3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Delvis Nämnden har beslutat om åtgärder med bäring på granskningsområdet och åtgärder har vidtagits på sektornivå. Nämnden har inte vidtagit några åtgärder med tydlig koppling till brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.	

Datum

Hanna Franck

Jenny Nordqvist

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gävle kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den **Datum**. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.