

Likvärdigt arbete med skolnärvaro på gymnasiet samt kommunens aktivitetsansvar

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 gymnasieskolan avseende arbete/insatser för att främja skolorvaru. Granskningen syftar även till att bedöma om arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar. Granskningen syftar därtill att bedöma om den interna kontrollen inom respektive område 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 skolorvaru samt att den interna kontrollen inom området **inte** är **helt** tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden **ej** säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar samt att den interna kontrollen inom området **ej** är 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 utbildningsnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för att främja skolorvaru?	Ja 
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för att främja skolorvaru som redovisas till utbildningsnämnden ?	Nej 
3. Tillser utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Delvis 
4. Har arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?	Nej 
5. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som redovisas till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden ?	Nej 
6. Tillser arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid brister i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?	Nej 

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 gymnasieskolan.
- 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.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden*:

- Att säkerställa att det finns en formell styrning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som omfattar resurstilldelning och rutiner för att identifiera målgruppen och erbjuda aktiviteter på ett strukturerat och systematiskt sätt.
- Att säkerställa att dokumentationen som redovisas för nämnden innehåller en tydlig uppföljning och analys av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. På detta sätt kan nämnden få en bild av utvecklingen av antalet ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret samt resultat och effekter av genomförda insatser. Med en sådan bild kan nämnden identifiera behov och vidta åtgärder vid eventuella brister i arbetet och förutsättningarna för det.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Granskningsresultat	7
Gymnasieskolan i Gävle kommun	7
Struktur för systematiskt kvalitetsarbete	7
Nämndens styrning	8
Uppföljning, analys och redovisning	11
Åtgärder vid bristande likvärdighet	15
Det kommunala aktivitetsansvaret i Gävle kommun	16
Struktur för uppföljning och analys	16
Nämndens styrning	17
Uppföljning, analys och redovisning	19
Åtgärder vid brister i arbetet	21
Samlad bedömning	22

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 skelsegregation 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.

Nationell statistik visar att 9,8 procent av landets gymnasieelever fick sitt studiebidrag indraget på grund av ogiltig frånvaro under läsåret 2022/2023. För elever som var folkbokförda i Gävle kommun och gick på kommunal gymnasieskola (i Gävle kommun) var andelen 21,4 procent samma läsår.

Genom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) är Gävle kommun skyldig att uppmärksamma och erbjuda insatser till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning.

Utbildningsnämnden är huvudman för gymnasieskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden ansvarar för arbetet med kommunens aktivitetsansvar. Granskningen fokuserar på arbete/insatser för att främja skolnärvaro samt det kommunala aktivitetsansvaret.

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

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i gymnasieskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar. Granskningen syftar därtill att bedöma om den interna kontrollen inom respektive område är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning (mål/styrande dokument) 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 utbildningsnämnden?
3. Tillser utbildningsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

4. Har arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden en ändamålsenlig styrning (mål/styrande dokument) av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?
5. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som redovisas till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden?
6. Tillser arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid brister i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?

Fråga 1 och 4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga 2, 3, 5 och 6 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)
 - 15 kap. 16 § (elevers närvaro och information om frånvaro)
 - 29 kap. 9 § (kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar)
- 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 gymnasieskolan samt till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och dess ansvar för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Metod

I den del av granskningen som berör utbildningsnämnden har vi granskat styrande och stödjande dokument samt dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och skolenhetsnivå. Därtill har utbildningsnämndens protokoll från och med augusti 2022 till och med december 2023 med underliggande beslutshandlingar granskats. Intervjuer har genomförts med sektorchef, verksamhetschef för gymnasieskolan, 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.

I den del som berör arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har vi granskat styrande och stödjande dokument, dokumenterade uppföljningar och analyser samt protokoll från och med augusti 2022 till och med december 2023 med underliggande beslutshandlingar. Intervjuer har genomförts med sektorchef, verksamhetschef

Arbetsmarknad och stöd, enhetschef samt medarbetare som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret.

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

Gymnasieskolan 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 gymnasieskola. 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 gymnasieskolan finns en utsedd verksamhetschef. Det finns en central elevhälsa som leds av en verksamhetschef.

Den kommunala gymnasieskolan omfattar fyra skolenheter som erbjuder nationella program och introduktionsprogram: Borgarskolan, Polhemsskolan, Vasaskolan och IM-gymnasiet. Vid genomgång av statistik för läsåret 2022/23 som finns tillgänglig på Skolverkets webbsida framgår bland annat följande skillnader mellan skolenheterna:

- Antalet elever varierar från 283 till 1200 elever.
- Andel elever med högutbildade föräldrar varierar från 26 till 71 procent.
- Andel elever som tagit examen (nationella program) varierar från 89,6 till 94,3 procent. Vid en jämförelse mellan skolenheterna avseende högskoleförberedande program noteras ingen större variation (från 91,1 till 94,8 procent). Vid motsvarande jämförelse avseende yrkesprogram är variationen större (från 83,0 till 94,1 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 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 (mål/styrande dokument) 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 programpeng (grundbelopp), omfattar modellen medel för så kallade kompletterande kompetenser, kommunövergripande autismspektrumgrupper samt tilläggsbelopp för extraordinära stödinsatser och modersmålsundervisning.

Med utgångspunkt 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 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 gymnasieskolan 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 gymnasieskola	85,6 %	86 %	88 %	89 %	90 %	91 %

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.

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"). Risken 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 stödmaterialet 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 stödmaterialet 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 elevers 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 enheters analyser i slutet av varje läsår, initiera lämpliga insatser samt uppdatera befintliga rutiner vid behov.

Intervjusvar

Vid intervjuer beskrivs att det sker ett närvarofrämjande arbete på skolorna. Här nämns bland annat ett medvetet arbete med att skapa goda relationer till elever, mentorstid, elevcoacher samt att föreläsningar i till exempel pedagogiskt ledarskap har genomförts, vilket indirekt främjar lärande och närvaro.

Det beskrivs även att det centrala närvaroteamet har presenterat sig för rektorer och de lokala elevhälsoteamen och att teamets arbete ännu inte kommit igång. Det finns en viss osäkerhet kring teamets roll och arbete i relation till skolornas arbete. 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.

När det gäller den nya arbetsgången vid frånvaro beskrivs att implementeringen på verksamhetsnivå startade i början av höstterminen 2023 och det framgår att rutinen är känd. Implementeringen framstår som ett generellt utvecklingsområde och det lyfts att följsamheten till rutinen innebär en orimlig administrativ börda för mentorerna, vilket medför att rutinen inte följs fullt ut. Rektorer beskriver att implementeringen har varit något svårare på program där det sedan tidigare fanns välfungerande (lokala) rutiner. Vid sakgranskning lyfts att skolorna hanterar den nya arbetsgången olika och att en eller flera skolenheter håller på att ta fram egna rutiner och stödjande dokument.

Avseende systemet Skola24, som används för rapportering av närvaro/frånvaro, beskrivs att rapporteringsgraden generellt är god. Det förtydligas att orsaker till frånvaro registreras och analyseras i ett annat system.

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 Valfärd Gävle göra en gemensam ansökan om statsbidrag för skolsociala team¹, men att detta initiativ ännu inte har mynnat ut i en ansökan.

Bedömning

Säkerställer utbildningsnämnden 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 gymnasieskolan, 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 orimlig administrativ börda för mentorerna och att den därför inte följs fullt ut.

1

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

Uppföljning, analys och redovisning

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

lakttagelser

Dokumenterade uppföljningar och analyser

Vi har efterfrågat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete från de kommunala gymnasieskolorna. På skolenhetsnivå omfattar det kvalitetsrapporter för läsåret 2022/23. Samtliga rapporter innehåller följande redovisning av indikatorn Total frånvaro:

- Borgarskolan: 12,7 procent
- IM-gymnasiet: 32,7 procent
- Polhemsskolan: 13,9 procent
- Vasaskolan: 12,4 procent

Vissa analyser av elevernas frånvaro finns, till exempel att frånvaron verkar vara starkt knuten till olika klasskulturer, att undervisningen har skett på distans, elevers ohälsa eller att elever arbetar. I Vasaskolans rapport beskrivs att närvaron har förbättrats under läsåret, vilket förklaras vara ett troligt resultat av ett utvecklingsarbete med skolans frånvarorutin. Övriga rapporter saknar motsvarande analyser av genomförda arbete/insatser.

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

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

Av *Verksamhetsrapport delår 2 2022* framgår att indikatorn "Närvaro gymnasieskola" har målvärdet 91 procent, att status är "mindre avvikelser" och att prognosen för helåret är "uppnås delvis". Utöver det innehåller inte rapporten någon kvantitativ uppföljning (statistik) avseende elevers närvaro eller frånvaro i gymnasieskolan. Det beskrivs att pandemin har påverkan på elevers närvaro och deras lärande. Det beskrivs även att det sker ett aktivt arbete med att främja närvaro tillsammans med elevhälsan inom alla rektorsområden, att det finns rutiner för uppföljning, att en enkel mall för kartläggning av frånvaro används eller kommer att introduceras samt att extra tid i kurser och ämnen erbjuds, likaså lovskola och sommarskola. Avseende Borgarskolan lyfts att samhällsvetenskapliga programmet visat på kraftigt förbättrade resultat och att ett elevnära relationellt arbete med närvaro har varit en framgångsfaktor. Avslutningsvis framgår att Power BI används för att visualisera och analysera elevers närvaro samt att skolnärvaro är i fokus i samverkan med sektor Välfärd Gävle respektive i samverkan med andra kommuner och Region Gävleborg.

Likt delårsrapporten redovisas utfallet för indikatorn "Närvaro gymnasieskola" (med målvärde 91 procent) i *Verksamhetsrapport helår 2022*. Utfallet är 86 procent och avvikelserna anges bero på pandemin. Till skillnad från delårsrapporten innehåller helårsrapporten ett eget avsnitt om frånvaro inom gymnasieskolan. Statistik avseende frånvaro² samt problematisk frånvaro redovisas för höstterminen 2022 per skolenhet på totalnivå. Det beskrivs att analysen av hög frånvaro har visat att psykisk ohälsa är vanligast förekommande orsaken till hög frånvaro samt att de vanligaste åtgärderna för att främja närvaro är kuratorsstöd, hjälp med studieteknik, motiverande samtal samt stöd av elevcoach eller ungdomskonsulent. Det lyfts även att en djupare analys av orsaker till problematisk frånvaro behöver genomföras samt att endast ett fåtal utredningar av problematisk frånvaro rapporteras till huvudmannen. På övergripande nivå beskrivs att en arbetsgrupp på Utbildning Gävle har tagit fram en rapport avseende elever med komplex frånvaro. Det beskrivs även att det i arbetet med överlämningar och övergångar har uppmärksammats att det finns brister i dokumentation kring frånvaro.

Helårsrapporten innehåller även information om 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 Vårld Gävle avseende att främja elevers närvaro. Avslutningsvis beskrivs att det under läsåret 2022/23 pågår ett arbete på IM-gymnasiet med att utveckla användandet av individuella studieplaner i syfte att stärka elevernas motivation, främja närvaro och höja resultaten. Som stöd deltar skolledning, verksamhetschef för gymnasiet och kvalitetsutvecklare i Skolverkets nätverk "Utveckla gymnasieskolans introduktionsprogram."

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).
- Frånvaron var 13,1 procent i gymnasieskolan (nationella program) och 32,8 procent på IM-gymnasiet läsåret 2022/23.
- Den övergripande rapporteringsgraden för gymnasieskolan är 88,7 procent.
- Utfallet för indikatorn "Närvaro gymnasieskola" (med målvärde 88 procent) är 86,9 procent, vilket jämförs med år 2022 då närvaron var 86,0 procent. Frånvaron beskrivs vara oroande hög.

² Anmäld frånvaro samt ej anmäld frånvaro

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.

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 målpuffyllelsen" 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 gymnasieskolans 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 gymnasieskolan 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 skolnärvaro som redovisas till utbildningsnämnden?

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 generellt 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 program 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 samt 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 utbildningsnämnden 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 samt inrättandet av ett centralt närvaroteam. Dessa åtgärder omnämns vid intervjuer och hearing.

Verksamhetsrapport delår 2 2022 (se revisionsfråga 2) innehåller information om åtgärder som har vidtagits på skolenhetsnivå. Det framgår att Borgarskolan har anställt två elevcoacher som främst arbetar mot fordons- och transport- samt försäljnings- och

serviceprogrammen. Polhemsskolan har anställt en elevcoach för att stötta elever på barn- och fritid- samt teknikprogrammet. Det framgår även att IM-gymnasiet har anställt två ungdomskonsulenter. Elevcoacher och ungdomskonsulenter arbetar bland annat med att främja skolnärvaro. Dessa funktioner omnämns vid intervjuer och beskrivs som värdefulla i arbetet.

Bedömning

Tillser utbildningsnämnden 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 dokumentation vid övergångar.

Det kommunala aktivitetsansvaret i Gävle kommun

Av arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens reglemente framgår att nämnden svarar för hemkommunens aktivitetsansvar för ungdomar enligt 29 kap. 9 § skollagen.

Dokument som innehåller beskrivningar av arbetet med kommunens aktivitetsansvar (KAA) har inkommit. Dokumenten är framtagna för granskningen och inte formellt antagna av nämnden. Det beskrivs att kommunens aktivitetsansvar organisatoriskt ingår i verksamheten Arbetsmarknad och stöd inom sektor Vårld Gävle. Det finns en arbetsgrupp som består av sex förändringsledare med blandad kompetens och med olika ansvarsområden (till exempel samverkan med gymnasieskolor, socialtjänsten och arbetsgivare).

Av statistik som har tagits fram av sektorn framgår att 650 ungdomar tillhörde målgruppen under perioden januari till och med november 2023. Per den 4 december 2023 var antalet ungdomar 353. Sysselsättningen för dem var som följer:

- 66 ungdomar deltog i KAA-aktivitet.
- 182 ungdomar hade annan sysselsättning (till exempel behandling eller utlandsvistelse).
- 85 ungdomar hade inte någon sysselsättning (inklusive ungdomar som tackat nej till aktivitet).
- 20 ungdomar var okända.

Struktur för uppföljning och analys

Det finns inget formellt antaget styrdokument som beskriver strukturen för uppföljning av det kommunala aktivitetsansvaret inom sektor Vårld Gävle. Strukturen beskrivs i ett dokument som är framtaget för granskningen. Det framgår att Arbetsmarknad och stöd har ett egenutvecklat upplägg för verksamhetsuppföljning och rapportering sedan år 2023. Upplägget bygger på Gävle kommuns tertialuppföljningar, men uppges tydligare involvera samtliga medarbetare. Uppföljningen dokumenteras skriftligt tre gånger per år och ingår i underlaget för Arbetsmarknad och stöds tertialredovisning till Sektor Vårld.

Enligt ovanstående dokument ger Arbetsmarknad och stöd ut underlag till verksamhetsområdets olika team inför upprättandet av Sektor Vårlds tertialrapport. Varje team får två dokument: ett statistikunderlag som visar på utveckling i verksamheten för aktuell period samt ett analysunderlag med frågor riktade till respektive teams verksamhet. Samtliga medarbetare i teamet ska delta i analysen av det genomförda arbetet och effekterna av detta. I uppföljning och analys är fokus på teamets mål, som för det kommunala aktivitetsansvaret är att:

- 100 procent av personerna i målgruppen inom KAA är kända
- 100 procent av målgruppen som inte har annan aktivitet, deltar i KAA-aktivitet

Analysen ska även omfatta vilka insatser som varit särskilt effektgivande för att nå målen för KAA och vad teamet ska göra kommande tertial för att höja sitt resultat i förhållande till målet. Resultatet av teamets analys dokumenteras och lämnas till

enhetschef som analyserar beskrivningen och för vidare till sin bedömning i tertialredovisningen för enheten i Stratsys. I nästa steg lämnas resultat och redovisning till verksamhetschef som i sin tur hanterar och analyserar underlaget i förhållande till mål och verksamhetsrapportering. Avslutningsvis framgår att medarbetarna dokumenterar sitt arbete i ett särskilt ärende- och statistiksystem (KAAD) som möjliggör för teamet och verksamheten att följa antal personer i målgrupp, antal i faktiska insatser, utförda insatser samt resultat av arbetet.

Vid intervjuer verifieras att uppföljning och analys sker med fokus på ovan nämnda mål och att KAAD används i arbetet. Det förklaras att uppföljning av målet om att 100 procent av personerna i målgruppen inom KAA ska vara kända grundar sig i kravet på att alla kommuner i Sverige ska lämna uppgifter om de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret till Statistiska centralbyrån (SCB)³.

Nämndens styrning

Revisionsfråga 4: Har arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?

lakttagelser

Nämndens styrning

Med utgångspunkt kommunfullmäktiges kommunplan med årsbudget ska arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden fastställa nämndens internbudget för 2023. Av protokoll och underlag från nämndens möte 2023-02-22 (§ 25) framgår att nämndens budgetomslutning år 2023 är 1397,5 mnkr. Det framgår inte av internbudgeten vilka ekonomiska resurser som riktas till arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Vid intervjuer beskrivs att det inte finns särskilda medel som direkt riktas till arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret, med undantag för medel som har beviljats inom ramen för ESF-projekt.

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden beslutade 2023-03-29 (§ 47) om *Verksamhetsplan 2023-2026*. Verksamhetsplanen har totalt fem strategiska nämndmål med delmål och tillhörande indikatorer. Mål och indikatorer med direkt bäring på arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret saknas. I verksamhetsplanen beskrivs ett starkare individfokus med en tydligare idé och plan för progression som ett utvecklingsområde. Här lyfts att Arbetsmarknad och stöds (Arbos) nya organisation ger bättre förutsättningar för att stödja individer till egen försörjning.

Vid mötet 2023-05-24 (§ 81) beslutade nämnden om plan för intern styrning och kontroll år 2023. Av underlaget framgår att riskvärderingen resulterade i att fyra centrala risker identifierades. Ingen av dessa har tydlig bäring på det kommunala aktivitetsansvaret.

³ <https://www.scb.se/lamna-uppgifter/undersokningar/Kommunernas-aktivitetsansvar/>

Sektorns styrning

Det finns en uppdragsbeskrivning (reviderad 2023-01-03) för verksamheten Arbetsmarknad och stöd. Uppdragsbeskrivningen är godkänd av sektorchef för Välfärd Gävle och revideras/kontrolleras vid behov och en gång per år. Av dokumentet framgår att verksamheten arbetar på uppdrag av Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden och att den bland annat har ansvar för kommunens aktivitetsansvar. Målet med verksamheten är att fler ska klara sin egen försörjning och därmed även sänka Gävle kommuns kostnader för försörjningsstöd. Vidare beskrivs att det så kallade Framtidsspåret erbjuder ett sammanhållet stöd för en individ och att en förändringsledare är ansvarig för att tillsammans med individen planera aktiviteter och insatser samt att följa upp att dessa leder mot egen försörjning. Därtill lyfts att aktiviteter och insatser erbjuds individuellt och i grupp samt att verksamheten Arbetsmarknad och stöd samverkar med bland annat gymnasieskolan, vuxenutbildningen, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Arbete med register och uppsökande verksamhet

Som framgår i tidigare avsnitt har dokument som innehåller beskrivningar av Gävle kommuns arbete med kommunens aktivitetsansvar tagits fram för granskningen. Vid intervjuer bekräftas att arbetet sker på det sätt som beskrivs i dokumentet.

Det framgår att ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret identifieras genom att samköra register från skolsystemet Edlevo, den nationella betygss databasen BEDA samt kommunens invånarregister (KIR). Kontaktförsök sker på olika sätt, till exempel med telefonsamtal, sms, brev och hembesök. Arbetet sker i samverkan med flera aktörer såsom sektor Utbildning Gävle, fristående skolor samt antagningsenheten och socialtjänsten. Systemet KAAD används för att dokumentera kontaktförsök, kontakt samt rapportering av uppgifter till SCB. Det finns även en e-tjänst som används av skolor för att rapportera avhopp och en tjänst för att anmäla avhopp. Om en ungdom tackar nej till insats via KAA eller av annan orsak inte är aktuell för insats så görs bedömning om när nästa kontakt ska ske.

Arbete med individuell planering och aktiviteter

Enligt inkommen dokumentation har alla ungdomar en individuell planering som i första hand är inriktad mot studier och i andra hand arbete, vilket verifieras i intervju med medarbetare inom KAA. Aktiviteter erbjuds fem dagar i veckan och genomförs såväl individuellt som i grupp. Innehållet är exempelvis information om utbildningsvägar, yrken, arbetsmarknadskunskap, samhällsinformation, information och praktiskt stöd till vuxenlivet. KAA erbjuder även stöd i studier och praktik. De individuella planerna dokumenteras i systemet Treserva och registrering av insatser sker i systemet PUMA. Vid intervju lyfts att de aktiviteter som erbjuds fungerar bra.

Bedömning

Har arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden en ändamålsenlig styrning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?

Nej.

Bedömningen baseras på att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden inte har någon styrning i form av mål eller styrande dokument som säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar.

Vi noterar att det finns en styrning på verksamhetsnivå som omfattar mål för teamet som arbetar med KAA och att dessa mål direkt speglar rapporteringskravet till SCB. På sektorsnivå finns styrning i form av en uppdragsbeskrivning för Arbetsmarknad och stöd samt system för att identifiera ungdomar och dokumentera de insatser som ungdomar deltar i. Vid intervjuer framstår det som att resurser och rutiner är tydliga och etablerade när det gäller att identifiera de ungdomar som tillhör målgruppen samt att erbjuda aktiviteter, vilket vi ser positivt på.

Uppföljning, analys och redovisning

Revisionsfråga 5: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som redovisas till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden?

lakttagelser

Dokumenterade uppföljningar och analyser på enhetsnivå

För enheten "Arbos 2" (som hanterar det kommunala aktivitetsansvaret) omfattar dokumentationen två verksamhetsrapporter:

- *Tertialrapport tertial 2 2023*
- *Tertialrapport tertial 3 2023*

Båda rapporterna innehåller utfall avseende målen att 100 procent inom målgruppen är kända respektive att 100 procent som inte har någon aktivitet deltar i KAA-aktivitet. Rapporterna innehåller även analyser i form av beskrivningar av arbete/aktiviteter som gruppen upplever har fungerat bra respektive vad som behöver förändras eller utvecklas.

Dokumenterade uppföljningar och analyser på sektorsnivå

Verksamhetsområdet Arbetsmarknad och stöds rapporter till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden omfattar:

- *Verksamhetsrapport delår 2 2022*
- *Verksamhetsrapport helår 2022*
- *Verksamhetsrapport delår 1 2023*

Rapporterna innehåller inte någon tydlig uppföljning eller analys avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. I *Verksamhetsrapport delår 2 2022* framgår att en kartläggning av Arbetsmarknad och stöds målgrupp har genomförts som visar att målgruppen står långt från arbetsmarknaden. Till exempel saknar 65 procent en gymnasieexamen och 15 procent saknar helt en skolutbildning. Vidare framgår att verksamheten tillsammans med vuxenutbildningen bland annat har initierat en så kallad trappstegsutbildning. Kartläggningen lyfts även i *Verksamhetsrapport helår 2022* med tillägget att Arbos beslutade att utveckla upplägg och innehåll i sin arbetsmetod för att bättre möta målgruppens behov. Vidare beskrivs att ett ESF-projekt "React - Ung nystart i Gävleborg" har bedrivits i samarbete med Gävleborgs övriga kommuner med målgruppen unga 16-19 år som ingår i kommunens aktivitetsansvar. I *Verksamhetsrapport delår 1 2023* beskrivs att det förändrade arbetssättet inom Arbos innebär ett mer framgångsrikt arbete i att stödja individer till annan försörjning och att arbetssättet följs upp och justeras kontinuerligt.

Två rapporter har tagits fram inom ramen för nämndens internkontroll. Av *Rapport Internkontroll delår 2 2022* framgår att det inom riskområdet "Efterlevnad av interna och externa regelverk" har noterats mindre avvikelser inom Framtidsspåret och att fortsatt kompetenshöjning av samtliga medarbetare ska genomföras tertial 3. *Rapport Internkontroll 2022* innehåller samma information som delårsrapporten. Avseende kompetensutveckling anges att sådan ska genomföras år 2023.

Rapportering till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Vid genomgång av protokoll från arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens sammanträden från augusti 2022 till och med december 2023 framgår att nämnden har tagit del av och godkänt följande:

- **2022-09-28 (§ 93) - Verksamhetsrapport delår 2 år 2022 med årsprognos**
- **2022-09-28 (§ 94) - Internkontrollrapport 2022 delår 2**
- **2023-02-22 (§ 24) - Årsredovisning år 2022⁴**
- **2023-02-22 (§ 26) - Internkontrollrapport helår år 2022**
- **2023-05-24 (§ 79) - Delårsrapport delår 1 år 2023**
- **2023-09-29 (§ 118) - Delårsrapport delår 2 år 2023**

Utöver detta har nämnden tagit del av ekonomiska månadsrapporter. Vid dessa tillfällen redovisas Arbetsmarknad och stöds resultat och avvikelser kommenteras. Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret särredovisas inte i den ekonomiska rapporteringen.

Enligt uppgift från sektorn genomfördes skriftlig rapportering avseende kommunens aktivitetsansvar senast i februari 2018 till dåvarande nämnd. Sedan bildandet av sektorn år 2019 har enheten (Arbos 2) informerat om det kommunala aktivitetsansvaret för arbetsmarknad- och funktionsrättsnämnden då den kallats. Nämnden har även genomfört studiebesök i verksamheten.

⁴ Verksamhetsrapport helår 2022 ingår i beslutsunderlaget.

Vid intervju beskrivs att nämnden är intresserad av det kommunala aktivitetsansvaret och att enheten var inbjuden till nämnden i juni 2022 för att berätta om arbetet med aktivitetsansvaret. Det beskrivs även att nämnden efterfrågar skriftliga underlag om Arbetsmarknad och stöd, men inte specifikt arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som redovisas till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden?

Nej.

Bedömningen baseras på att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret följs upp och analyseras i dokumentation på verksamhetsnivå och att det sker med utgångspunkt i skollagens krav på att kommunen ska föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och de eventuella åtgärder som ungdomar deltar i.

Vi ser positivt på att dokumentationen som redovisas för nämnden innehåller viss information om målgruppen för KAA och arbete/insatser för den målgruppen, men bedömer att dokumentationen behöver utvecklas för att ge nämnden en samlad och uppdaterad bild av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Åtgärder vid brister i arbetet

Revisionsfråga 6: Tillser arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid brister i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?

lakttagelser

Vid intervju ges exempel på styrkor i organisationen och arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret, såsom att verksamheten ligger organisatoriskt nära andra relevanta verksamheter, vilket uppges skapa förutsättningar för kunskapsöverföring. Det framgår även att medarbetare inom KAA upplever att roller och ansvar är tydliga och att de upplever en frihet i att pröva nya metoder för att förbättra arbetets resultat. Det beskrivs som ett utvecklingsområde att skolan tar kontakt med verksamheten (KAA) sent och att en tidigare kontakt från skolans sida skulle underlätta arbetet med att få ungdomar i sysselsättning.

I Arbetsmarknads och stöds verksamhetsrapporter (se föregående revisionsfråga) beskrivs att verksamhetsutveckling har skett såsom ett förändrat arbetssätt inom Arbos samt ESF-projektet React - Ung nystart i Gävleborg.

Det framgår inte i inkommet underlag, protokoll eller vid intervjuer att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har fattat några beslut om åtgärder som tydligt syftar till att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Bedömning

Tillser arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid brister i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?

Nej.

Nämnden har informerats om åtgärder som har vidtagits på verksamhetsnivå för att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret . Bedömningen baseras dock på att det inte går att verifiera att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden eller sektorn har fattat några beslut om åtgärder som tydligt syftar till att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

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 gymnasieskolan avseende arbete/insatser för att främja skolnärvaro. Granskningen syftar även till att bedöma om arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar. Granskningen syftar därtill att bedöma om den interna kontrollen inom respektive område 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.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden **ej** säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar samt att den interna kontrollen inom området **ej** är 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 gymnasieskolan.
- 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.

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till *arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden*:

- Att säkerställa att det finns en formell styrning av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som omfattar resurstilldelning och rutiner för att identifiera målgruppen och erbjuda aktiviteter på ett strukturerat och systematiskt sätt.
- Att säkerställa att dokumentationen som redovisas för nämnden innehåller en tydlig uppföljning och analys av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. På detta sätt kan nämnden få en bild av utvecklingen av antalet ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret samt resultat och effekter av genomförda insatser. Med en sådan bild kan nämnden identifiera behov och vidta åtgärder vid eventuella brister i arbetet och förutsättningarna för det.

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 program 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.	

<p>3. Tillser nämnden att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?</p>	<p>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.</p>	
<p>4. Har arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden en ändamålsenlig styrning (mål/styrande dokument) av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?</p>	<p>Nej Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har inte någon styrning i form av mål eller styrande dokument som säkerställer ett ändamålsenligt arbete med kommunens aktivitetsansvar.</p>	
<p>5. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret som redovisas till arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden?</p>	<p>Nej Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret följs upp och analyseras i dokumentation på verksamhetsnivå med utgångspunkt i skollagens krav på att kommunen ska föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och de eventuella åtgärder som ungdomar deltar i. Dokumentationen som redovisas för nämnden behöver utvecklas för att ge nämnden en samlad och uppdaterad bild av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.</p>	
<p>6. Tillser arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden att adekvata åtgärder vidtas vid brister i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret?</p>	<p>Nej Det går inte att verifiera att arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden eller sektorn har fattat några beslut om åtgärder som tydligt syftar till att utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.</p>	

Datum

Hanna Franck

Jenny Nordqvist

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av **XXXX** 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.