

Uppsala kommun

Uppsala.kommun@uppsala.se

Beslut för förskola

i Uppsala kommun

Tillsyn av förskolan i Uppsala kommun

Skolinspektionen genomför tillsyn i Uppsala kommun under 2013.

Uppsala kommun besöktes av Skolinspektionen mellan den 22 augusti 2013 och den 4 september 2013.

Fakta om förskolan i Uppsala kommun

Uppsala kommun har organiserat ansvaret över förskolan enligt en så kallad beställar-/utförarmodell. Barn- och ungdomsnämnden har funktionen som beställare och Styrelsen för vård och bildning har funktionen som utförare för de kommunala förskolorna.

Kommunens förskoleverksamhet leds av en affärsområdeschef. Verksamheten är indelad i 13 enheter där varje enhet leds av en förskolechef och en eller flera biträdande förskolechefer. Varje enhet består i sin tur av ett antal förskolor. Antalet förskolor kan variera från fem till tio per enhet. Det finns även en enhet för annan pedagogisk verksamhet och en enhet för den öppna förskolan, som leds av varsin verksamhetschef. I kommunen finns 95 kommunala förskolor, 53 familjedaghem (annan pedagogisk verksamhet) samt 7 öppna förskolor med ett familjecentrerat arbetssätt. Kommunen erbjuder även kvälls-, natt- och helgomsorg.

Under Skolinspektionens tillsynsperiod var det 7 273 barn (snitt helår 2013) inskrivna i kommunens kommunala förskolor och 314 barn (snitt helår 2013) som var inskrivna i annan pedagogisk verksamhet. De öppna förskolorna hade drygt 37 500 besökande barn under 2012. Totalt fanns det 1 561 tillsvidareanställd personal varav 1 400 arbetar i barngrupp i förskola. Av dessa var 772 förskollärare med högskoleutbildning, vilket motsvarar 55 procent. Det genomsnittliga värdet för övriga riket var 53 procent. Samtliga förskolechefer har genomgått eller håller på att genomgå den statliga rektorsutbildningen.

Av kommunens egen statistik avseende 2012 framgår att antalet inskrivna barn i den kommunala förskolan var 5,37 barn per årsarbetare vilket kan jämföras med 5,1 barn per årsarbetare vilket var det genomsnittliga värdet för övriga riket. Kommunens politiska mål är att minska barngruppernas storlek.

Utöver den kommunala verksamheten fanns det 91 förskolor i kommunen som drevs av enskilda huvudmän. I dessa var det 3 241 inskrivna barn. Vidare fanns det även 203 barn i annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i enskild regi.

Kommunen har tillsynsansvar över dessa verksamheter och Skolinspektionen granskar att kommunen fullgör detta. Kommunen har regelbunden kontakt med de verksamheter som bedrivs i enskild regi och har en utarbetad modell för tillsyn av dessa verksamheter.

För verksamheternas arbete med särskilt stöd finns en central enhet inordnad under affärsområdet Resurs och kunskap dit verksamheterna kan vända sig för stöd och vägledning. Den pedagogiska personalen kan till exempel få konsultativt stöd av specialpedagoger och andra specialkompetenser i arbetet med hela barngrupper eller med enskilda barn som är i behov av särskilt stöd.

Helhetsbedömning

Skolinspektionens tillsyn visar att Uppsala kommuns förskolor och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak fungerar väl i förhållande till de områden som granskats. Kommunen har genom kompetensutveckling av personalen tydliggjort förskolans uppdrag och mål utifrån läroplanen för förskolan.

Av Skolinspektionens tillsyn framgår att det på många förskolor pågår ett medvetet och aktivt arbete med att utforma den pedagogiska verksamheten så att den uppfyller de krav som framgår av författningar och läroplan. Förskolorna arbetar utifrån ett av kommunen bestämt kvalitetssäkringssystem. Det systematiska kvalitetsarbetet utgår ifrån reflektion, uppföljning och utvärdering och med pedagogisk dokumentation som underlag. Förskolorna utarbetar lokala arbets-/handlingsplaner där de sätter upp mål utifrån läroplanen. De flesta förskolorna har även satt in detta arbete i ett "årshjul" för att systematiskt kunna följa upp verksamheten. I detta arbete är även kommunens tre prioriterade utvecklingsområden inkluderade och dessa är; Synvändan (att gå från bristtänkande till kompetenstänkande gällande barnen), Lärmiljöer (skapa mötesplatser som inbjuder till kommunikation, relation och samarbete såväl inom som utomhus) och Pedagogisk dokumentation (verktyg för att granska den egna verksamheten samt för att följa barns utveckling och lärande). Skolinspektionen har i sin tillsyn sett exempel på väl fungerande systematiska kvalitetsarbeten i flera förskolor, där barngruppens intressen, erfarenheter och behov ligger till grund för den fortsatta planeringen, uppföljningen och utvecklingen av verksamheten. Utifrån dokumentstudier och intervjuer med såväl förskolechefer, biträdande förskolechefer och personal framkommer att det systematiska kvalitetsarbetet på många förskolor är väl implementerat. Tillsynen visar dock att alla förskolor inte har kommit lika långt i sitt arbete med det systematiska kvalitetsarbete.

Av tillsynen framkommer vidare att det finns brister i anpassningen av barngruppernas sammansättning i relation till personalens möjligheter att kunna

förverkliga det pedagogiska uppdraget. Den uppföljning som kommunen gör av barngrupperna har främst ekonomiska aspekter i fokus. Detta medför att det finns brister i utvärdering av barngruppernas sammansättning och storlek och vad dessa faktorer får för konsekvenser för förskolans möjligheter att uppfylla sitt uppdrag utifrån skollag och läroplan och för att kunna erbjuda den goda miljö som barnen i övrigt ska ha rätt till.

Kommunen har påbörjat ett utvecklingsarbete för att stödja barns flerspråkiga utveckling. Några gemensamma strategier för detta arbete har dock inte färdigställts. Utredningen visar även att arbetet med att motverka traditionella könsmönster måste utvecklas. Uppsala kommun måste se över de förutsättningar som ges i de olika verksamheterna så att dessa har samma möjligheter att erbjuda en likvärdig förskola.

I intervjuer med förskolechefer, personal och vårdnadshavare framkommer att det pågår ett ständigt arbete kring värdegrundsfrågor. Kommunens egna enkäter visar att i stort sett samtliga vårdnadshavare uppger att deras barn känner sig trygga i förskolan. Samtliga förskolor/verksamheter har upprättat planer mot kränkande behandling som revideras årligen.

Kommunen erbjuder kompetensutveckling inom olika områden. Det finns bland annat ett väl utarbetat introduktionsprogram för nyutexaminerade förskollärare, vilket innefattar grupphandledning och erbjudande om tillgång till en mentor.

I kommunen finns även annan pedagogisk verksamhet (familjedaghem). Även denna verksamhet utformas och genomförs utifrån de krav som framgår av förskolans läroplan. Personalen för denna verksamhet har ett organiserat samarbete med varandra, där bland annat kompetensutveckling och utvärdering av verksamheterna ingår. I kommunen finns sju öppna förskolor vars verksamheter har ett stort besökarantal och även höga nöjdhetsvärden i de årliga medborgarenkäterna.

Skolinspektionens ingripande

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger enligt 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Uppsala kommun att vidta nedanstående åtgärd/åtgärder för att avhjälpa påtalade brist/brister. De vidtagna åtgärderna ska senast den 10 januari 2014 redovisas för Skolinspektionen.

Utveckling och lärande**Bedömning**

Uppsala kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Utveckling och lärande.

- Se till att alla barn i kommunens förskolor som har ett annat modersmål än svenska ges möjlighet att utveckla sitt modersmål och sin kulturella identitet.

Motivering

Förskolan ska enligt skollagen och läroplanen medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både sitt modersmål, det svenska språket och sin kulturella identitet.

Av de intervjuer som Skolinspektionen genomfört med personal, förskolechefer och biträdande förskolechefer framkommer att det inom vissa enheter, där det finns många barn med annat modersmål än svenska, pågår ett medvetet arbete med språk- och identitetsutveckling. Barn med annat modersmål än svenska kan få möjlighet att utveckla modersmålet och sin kulturella identitet genom stöd av bland annat modersmålspedagoger. Detta stöd ser olika ut, alltifrån att modersmålspedagogerna arbetar enskilt med barnet till att de fungerar som ett stöd i barngrupperns gemensamma aktivitet. Flera förskolor har anställt flerspråkig personal som ett alternativ till stöd från modersmålsenheten. Inom kommunen har flera områden erhållit extra resurser (strukturellt stöd) för att stödja barns flerspråkiga utveckling.

Trots detta visar tillsynen att det finns barn som inte får möjlighet att utveckla sitt modersmål och sin kulturella identitet då det saknas strategier för att möta dessa barn. Det framkommer i intervjuer och även vid verksamhetsbesök på några av kommunens förskolor att det saknas kunskap om barnens språkliga bakgrund och kulturella identitet. Det är inte heller alltid synligt i förskolornas miljöer att verksamheten är mångkulturell. Tillsynen visar även att det saknas kunskap, speciellt på de förskolor som har få eller inga barn med annat modersmål än svenska, om hur uppdraget ska omsättas i praktiken. Kommunen har påbörjat ett arbete under mottot "Likvärdiga förskolor, likvärdiga villkor; Uppdrag att stödja barns flerspråkiga utveckling", under hösten 2012. Detta arbete behöver intensifieras och kommunen behöver ta ett helhetsgrepp så att det på kommunövergripande nivå finns mål och riktlinjer för hur uppdraget ska omsättas i praktiken.

Sammanfattningsvis visar utredningen att Uppsala kommun inte ser till att alla barn i förskolorna, som har ett annat modersmål än svenska, ges möjlighet att utveckla sitt modersmål och sin kulturella identitet. Verksamheten uppfyller

därmed inte författningarnas krav och Uppsala kommun föreläggs därför att åtgärda bristen.

Författning

8 kap. 10 § skollagen, Lpfö 98, 2.2 Utveckling och lärande

Grundläggande värden och inflytande

Bedömning

Uppsala kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Grundläggande värden och inflytande.

- Se till att förskolornas arbete är medvetet inriktat på att motverka traditionella könsmönster.

Motivering

Enligt läroplanen ska förskolorna arbeta medvetet för att motverka traditionella könsmönster.

Tillsynen visar att arbetet med att motverka traditionella könsmönster är ett område där det förekommer brister på vissa förskolor. Detta bekräftas i intervjuer med förskolechefer, biträdande förskolechefer och personal. Kommunen genomförde fortbildning inom området för ett antal år sedan men utöver detta har det inte varit ett prioriterat område. På vissa förskolor där det finns speciellt intresserad personal sker dock ett medvetet arbete. Det framkommer av tillsynen att det på de flesta förskolor till exempel inte sker några analyser av vuxnas förhållningssätt och om det kan finnas skillnader i hur personalen möter barnen i kroppsspråk och ordval beroende på kön. Kommunen har heller inga utarbetade strategier för att omsätta läroplanens krav när det gäller detta område.

Tillsynen visar att arbetet på förskolorna inte är medvetet inriktat på att motverka traditionella könsmönster. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och Uppsala kommun föreläggs därför att avhjälpa bristen.

Författning

Lpfö 98, 1 Förskolans värdegrund och uppdrag, Saklighet och allsidighet

Gruppsammansättningens lämplighet**Bedömning**

Uppsala kommun måste vidta följande åtgärd för att förbättra arbetet inom bedömningsområdet Gruppsammansättningens lämplighet.

- Se till att huvudmannen och förskolecheferna följer upp och utvärderar barngruppernas sammansättning och storlek så att omsorgen och det pedagogiska uppdraget kan tillgodoses.

Motivering

Enligt skollagen ska barngrupperna ha en lämplig sammansättning och storlek och barnen ska även i övrigt erbjudas en god miljö. Vidare ska gruppsammansättningen ta hänsyn till barns olika förutsättningar och behov.

Förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna uppger att de för diskussioner om placering utifrån barnens behov, lokaltillgång och personalkompetens men att det är främst fyra-månadersregeln som styr gruppernas sammansättning då den kommunala utföraren har i uppdrag att medverka till full behovstäckning. Detta innebär att när vårdnadshavare har anmält önskemål om plats på förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet plats inom fyra månader. Det kan konstateras att kommunen under ett flertal år inte erbjudit plats inom lagstadgad tid och har erhållit ett antal anmälningar. Ett exempel är ärendet Anmälan angående erbjudande av plats i förskola i Uppsala kommun, diarienummer 41-2012:134. Ett omfattande lokalförsörjningsprogram förverkligades dock under våren 2013. Detta lokalprogram har fått konsekvenser för många förskolor och deras organisation. Nya modulförskolor har satts upp där stora behov finns och andra förskolor har fått omorganiseras på grund av minskat barnunderlag. Omflyttning av personal har skett enligt kommunens utsaga för att tillgodose förändrade behov. Vid intervjuer med förskolechefer, personal och vårdnadshavare framkommer att det finns variationer i förskolornas förutsättningar att genomföra det pedagogiska uppdraget. Det finns barngrupper där fyra-månadersregeln helt har styrt gruppsammansättningen. Vid besök i flera förskolor konstaterar Skolinspektionen att gruppsammansättningar och storlek på barngrupperna skiljer sig åt mellan olika avdelningar och förskolor och att förutsättningarna att förverkliga det pedagogiska uppdraget inte är likvärdiga. Vidare framkommer att den uppföljning som kommunen gör är inriktad på ekonomisk uppföljning och inte en utvärdering vad gäller gruppsammansättning och antal barn i grupperna och vad dessa faktorer får för konsekvenser för förskolornas uppdrag utifrån skollag och läroplan.

Sammanfattningsvis visar utredningen att det finns brister i anpassningen av barngruppernas sammansättning utifrån det pedagogiska uppdraget och i utvärdering av gruppsammansättningar och storlek på barngrupperna utifrån en i övrigt god miljö. Verksamheten uppfyller därmed inte författningarnas krav och Uppsala kommun föreläggs därför att avhjälpa bristerna.

Författning

8 kap. 8 §, 28 kap. 8 § skollagen

28 kap. 8 § andra stycket skollagen

På Skolinspektionens vägnar

Maria Caryll
Enhetschef

Lena Rostock
Föredragande

Bilaga:

Bilaga 1 Allmänt om tillsynen

Allmänt om tillsynen

Skolinspektionen genomför regelbundet tillsyn i alla verksamheter och hos alla huvudmän. Tillsynen fokuserar på faktorer som har betydelse för en god lärandemiljö och för elevers möjligheter att nå målen för verksamheten. Tillsynen inriktas mot tre huvudområden: Elevernas utveckling mot målen, ledning och utveckling av utbildningen samt enskild elevs rätt. För enskilda huvudmän granskas även huvudmannaskap och godkännande.

Tillsynen av förskola, fritidshem och vuxenutbildning i en kommun är inriktad på hur kommunen tar sitt ansvar för verksamheten. I de fall fritidshem finns vid fristående skolor ingår de i tillsynen av skolenheten. Förskolor som drivs av enskilda huvudmän har fått sitt tillstånd av kommunen och det är därmed kommunen som har ansvaret för tillsyn av dessa.

Alla skolenheter besöks vid tillsynen. Vid den tredjedel av skolorna där Skolinspektionen bedömer att det är lägre risk för problem och brister granskas färre delområden och besöken görs under en halv dag. Övriga skolenheter granskas inom samtliga bedömningspunkter och under flera dagar.

Tillsynen grundar sig på dokument som exempelvis plan mot kränkande behandling, kunskapsresultat och annan information från Skolverkets nationella uppföljningssystem, besök i skolenheter och intervjuer. Oavsett tillsynsform ger Skolinspektionens granskning inte någon heltäckande bild av verksamheten utan ska ses som en bild vid det aktuella granskningstillfället inom de områden som ingår i tillsynen.

Efter tillsynen redovisas Skolinspektionens bedömningar i ett beslut. Redovisningen görs i form av avvikelserapportering vilket innebär att det endast är de bedömningspunkter där det förekommer brister som beskrivs i beslutet. För kommuner bedöms även ansvarstagandet som helhet för den utbildning kommunen bedriver. Innan ett beslut fastställs ges alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på sakuppgifter i besluten.

I de fall Skolinspektionen funnit brister har huvudmannen ansvar för att komma tillrätta med bristerna. Huvudmannen ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits i för att åtgärda bristerna. För att följa upp huvudmännens arbete kan flera besök eller andra kontakter bli aktuella då Skolinspektionen också vill se effekter av de åtgärder som vidtas.

Mera information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats www.skolinspektionen.se under fliken Inspektion.