

Skinnskattebergs kommun

Beslut efter uppföljning för förskola

efter tillsyn i Skinnskattebergs kommun

Uppföljning av tillsyn i Skinnskattebergs kommun

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Skinnskattebergs kommun under våren 2015. Skolinspektionen fattade den 17 juni 2015 beslut efter tillsyn för förskolan. Skolinspektionen har nu gjort en uppföljning av de brister som framkom i detta beslut. Uppföljningen bygger på en redovisning av vidtagna åtgärder som Skinnskattebergs kommun inkom med den 23 september 2016. Uppföljningen bygger även på uppgifter från ett uppföljningsbesök som Skolinspektionen genomförde den 28 september 2016 och kompletterande uppgifter som kommunen lämnat därefter.

Sammanfattning av kvarstående brister

Enligt Skolinspektionens bedömning är nedanstående brister ännu ej tillfullo åtgärdade. Skolinspektionen konstaterar att Skinnskattebergs kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

Skolinspektionens ingripande

Arbetsområde	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
2. Utveckling av utbildningen i förskolan		
Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning.	Föreläggande vid vite	2017-04-28
Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna.	Föreläggande vid vite	2017-04-28
Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna	Föreläggande vid vite	2017-04-28

dokumenteras.		
---------------	--	--

Skolinspektionens bedömningar och datum för när huvudmannen senast ska ha åtgärdat bristerna anges längre fram i detta beslut.

Skolinspektionens beslut

Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen inte avhjälppt påtalade brister. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa dessa brister.

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Skinnskattebergs kommun att vid vite av 300 000 kronor senast den 28 april 2017 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.

Om Skinnskattebergs kommun inte följer detta föreläggande kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet.

Utveckling av utbildningen i förskolan

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i förskolan inom väsentliga områden, i syfte att främja ökad likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid förskoleenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta resultat avseende förskoleenheternas arbete med att främja barnens utveckling och lärande, och att erbjuda en trygg omsorg i en god miljö fri från kränkande behandling. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger förskoleenheterna, för att de ska kunna ge barnen en god utbildning och omsorg. Huvudmannen analyserar sedan nulägesbilden i förhållande till de nationella målen, beslutar om vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som förskolecheferna tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid förskoleenheterna, men också på uppgifter huvudmannen själv insamlat (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling, etc). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som förskolechefen tillsammans med förskollärare och övrig personal genomför vid förskoleenheterna.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen och omsorgen är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan förskoleenheterna anpassas efter enheternas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som

Beslut

2016-12-02

4 (9)

Dnr 43-2014:8429

personalmässiga resurser. Resursfördelningen följs upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar barnens utveckling och lärande.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Skinnskattebergs kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. (4 kap. 3 och 6–7 §§ skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- följa upp resultat och måluppfyllelse inom förskoleverksamheten i förhållande till de nationella målen,
- utifrån uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen,
- utifrån analysen identifiera utvecklingsområden, besluta om utvecklingsåtgärder som ska genomföras för att de nationella målen ska uppfyllas och planera och genomföra de beslutade utvecklingsåtgärderna,
- följa upp utvecklingsåtgärderna för att se om de lett till ökat resultat samt
- dokumentera kvalitetsarbetet på ett sådant sätt att det kan ligga till grund för analys och beslut om utvecklingsåtgärder.

Motivering till bedömning av brist

Bakgrund

Skolinspektionen fattade beslut efter tillsyn av förskoleverksamheten i Skinnskattebergs kommun den 17 juni 2015. I beslutet förelade Skolinspektionen Skinnskattebergs kommun att se till att det för förskole-

verksamheten bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete som uppfyller författningarnas krav. Föreläggandet omfattade att huvudmannen ska se till att det systematiska kvalitetsarbetet inriktas på att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls, att resultat inom utbildningen följs upp samt att huvudmannen utifrån en analys planerar och beslutar om nödvändiga utvecklingsåtgärder för förskoleverksamheten och hur de ska genomföras. Föreläggandet omfattade även att kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionens bedömning är att det fortfarande finns omfattande och allvarliga brister i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete för förskoleverksamheten. Utredningen visar att det inte bedrivs något strukturerat systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med författningarnas krav. Utredningen visar att huvudmannen visserligen får in underlag från förskolechefen, vilket omfattar uppföljning, analys och åtgärder, samt tar del av nyckeltal avseende förskoleverksamheten. Vidare visar utredningen att huvudmannen har beslutat om åtgärder bland annat utifrån förskolechefens kvalitetsrapport. Samtidigt visar utredningen att huvudmannen inte ger förskolechefen tillräckliga riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet och att det inte sker någon analys på huvudmannanivå eller utifrån en sådan analys beslutas om utvecklingsåtgärder för förskoleverksamheten. Utredningen visar också att det saknas en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet för förskoleverksamheten.

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen måste vidta åtgärder så att det systematiska kvalitetsarbetet för förskoleverksamheten uppfyller författningarnas krav. Det systematiska kvalitetsarbetet ska fungera som en process där huvudmannens uppföljning, analys av resultat, planering och genomförande av utvecklingsåtgärder har ett tydligt samband med syfte att verksamheten för förskolan utvecklas. Det systematiska kvalitetsarbetet måste även dokumenteras.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete genom att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

I förarbetena till skollagen anges bland annat följande. Alla som deltar i en utbildning ska erbjudas en verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet. Nationell likvärdighet i ett decentraliserat system förutsätter att staten

fastställer nationella mål och systematiskt följer upp och granskar att målen nås och att ett systematiskt kvalitetsarbete utvecklas på lokal nivå. Systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete måste därför bedrivas i varje skola och verksamhet och av varje huvudman. Utveckling och utvärdering av skolenhetens arbete med värdegrundsfrågor är en självklar del i detta. Arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering bland annat av skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetsystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten. Syftet med kvalitetsarbetet är att det ska leda till förbättringar. Det är därför ytterst angeläget att kunskapen om eventuella brister i en verksamhet verkligen följs av åtgärder för förändring och förbättring. (Prop. 2009/10:165 s. 303 f.)

Utredningen visar att det inte bedrivs något strukturerat systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med författningarnas krav

Av utredningen framgår att det saknas en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet för förskoleverksamheten, även om en sådan i och för sig har påbörjats. Företrädarna för barn- och utbildningsutskottet uppger i intervju att det inte finns någon struktur för det systematiska kvalitetsarbetet utan att de arbetar med akuta situationer som uppstår, som till exempel bristen på lokaler.

Enligt t.f. sektorchefen och företrädarna för barn- och utbildningsutskottet har förvaltningen visserligen arbetat fram ett "årshjul" där det framgår att förskolans arbete mot de nationella målen ska följas upp genom redovisning av förskolans kvalitetsrapport. Av intervju med t.f. sektorchefen framgår dock att det är förvaltningens jobb att ta fram indikatorer för de olika uppföljningspunkterna och det ska vara klart först i januari 2018. Företrädarna för barn- och utbildningsutskottet uppger att de bara har beslutat om tider då uppföljning ska ske men inte vad de ska följa upp vid de olika tidpunkterna eller hur det ska ske.

Av utredningen framkommer att huvudmannen visserligen får in underlag från enheterna, vilket omfattar uppföljning, analys och åtgärder, samt tar del av nyckeltal avseende verksamheten. T.f. sektorchef, förskolechefen och företrädarna för barn- och utbildningsutskottet uppger att huvudmannen tar del av förskoleverksamhetens kvalitetsrapport. I rapporten finns avsnitt med uppföljning, analys och åtgärder för utvalda nationella mål. Av dokumentet Budget 2016 och Verksamhetsplan 2017 – 2018 framgår vidare att antal barn och personal per förskola följs upp i nyckeltal. Företrädarna för utskottet uppger att de brukar ta del av information gällande aktuell kö, personaltäthet, antal barn per kvadratmeter och olika nyckeltal.

Beslut

2016-12-02

7 (9)

Dnr 43-2014:8429

Vidare framkommer av utredningen att huvudmannen visserligen har beslutat om åtgärder bland annat utifrån förskolechefens kvalitetsrapport. I dokumentet Budget 2016 och Verksamhetsplan 2017 – 2018 finns en redogörelse över de utvecklingsåtgärder som huvudmannen har för avsikt att jobba med framöver avseende förskoleverksamheten. I dokumentet beskrivs dessa som "plan för verksamheten förskola". Utvecklingsåtgärderna är att utveckla den pedagogiska dokumentationen, öka föräldrarnas delaktighet i förskolans pedagogiska uppdrag, arbeta med språkutveckling, yrkesetik för personal och behov av utbildade förskollärare. T.f. sektorchefen uppger att förskolans kvalitetsrapport ligger till grund för åtgärderna.

Samtidigt visar utredningen att huvudmannen inte ger förskolechefen tillräckliga riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet, att det inte sker någon analys av underlaget på huvudmannanivå och att det inte utifrån en sådan analys fattas beslut om åtgärder för verksamheten. T.f. sektorchefen och förskolechefen uppger i intervju att det inte sker något kvalitetsarbete på huvudmannanivå utöver att huvudmannen får in ett underlag från förskolechefen och uppgift om nyckeltal. T.f. sektorchefen uppger vidare att huvudmannen i sitt systematiska kvalitetsarbete inte anger vilka resultat för förskoleverksamheten som ska följas upp, inte analyserar resultaten och inte beslutar om åtgärder kopplade till uppföljning av resultaten samt att processen inte har dokumenterats. Även förskolechefen uppger att huvudmannen inte bedriver något kvalitetsarbete för förskoleverksamheten. Förskolechefen uppger vidare att hon lyfter fram det som hon anser är viktigt att huvudmannen tar del av och att utgångspunkten är de nationella målen och mål i budgetuppföljningar. Företrädarna för barn- och utbildningsutskottet uppger att de inte aktivt lyft frågor kring innehållet i förskolans kvalitetsrapport. I intervjun uppger företrädarna för barn- och utbildningsutskottet vidare att det systematiska kvalitetsarbetet inte innehåller en analys av resultat och beslut om åtgärder samt att processen inte har dokumenterats. Inte heller i dokumentationen över huvudmannens systematiska kvalitetsarbete återfinns någon analys.

Motivering till val av verktyg

Enligt 26 kap. 10 § skollagen får Skolinspektionen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Ett föreläggande får enligt 26 kap. 27 § skollagen förenas med vite.

Beslut

2016-12-02

8 (9)

Dnr 43-2014:8429

Verksamheten för de kommunala förskolorna i Skinnskattebergs kommun uppfyller inte de krav som ställs i författningarna. Skinnskattebergs kommun föreläggs därför att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa de konstaterade bristerna.

Ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete är en viktig förutsättning för barnens utveckling mot målen för utbildningen och för att de ska få tillgång till en likvärdig förskola.

Skolverket och Skolinspektionen har i tidigare beslut förelagt huvudmannen att åtgärda brister inom samma områden (se Skolverkets beslut den 12 juni 2006, dnr 53-2005:3162 och Skolinspektionens beslut den 24 maj 2010, dnr 43-2009:3762, och den 17 juni 2015, i nu aktuellt ärende). Eftersom brister i det systematiska kvalitetsarbetet fortfarande kan konstateras vid uppföljningen av Skolinspektionens beslut den 17 juni 2015, kan bristerna med hänsyn till den tid som har förflutit inte anses vara av tillfällig art.

Skolinspektionen finner mot denna bakgrund skäl att förena föreläggandet med vite.

På Skolinspektionens vägnar



Tommy Lagergren
Beslutsfattare



Kerstin Haster
Föredragande

Hur man överklagar, se bilaga 1

Bilagor

Bilaga 1: Överklagandehänvisning

Bilaga 1: Överklagandehänvisning

Skolinspektionens beslut om föreläggande med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ställs till Förvaltningsrätten i Stockholm, men ska skickas eller lämnas till Skolinspektionen, Sveavägen 159, Stockholm, Box 23069, 104 35 Stockholm.

Överklagandet ska ha inkommit till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha inkommit inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas. De skäl som finns för ändring bör också anges. Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller dennes ombud.