

Beslut

efter kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet
i Kävlinge kommun

Inledning

Skolinspektionen har med stöd i 26 kap. 19 § skollagen (2010:800) genomfört en kvalitetsgranskning av Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet.

Syftet är att granska hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen, främst förskolans läroplan. Granskningen tar därför utgångspunkt i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Följande frågeställningar ska besvaras:

- På vilket sätt tydliggör huvudmannen mål för uppföljning av förskolans verksamhet?
- På vilket sätt genomför huvudmannen uppföljning av förskolans måluppfyllelse som kan ligga till grund för analyser och förbättringsåtgärder?
- Hur genomför huvudmannen uppföljning av resursfördelningen till förskolan som utgår från barnens olika förutsättningar och behov?
- I vilken grad genomför huvudmannen förbättringsåtgärder med utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet?

Inom ramen för utvecklingsprogrammet *Jämställdhetsintegrering i myndigheter*, ska också jämställdhetsperspektivet integreras i denna kvalitetsgranskning. Detta innebär att huvudmannens arbete med jämställdhet i förskolan också bedöms i denna kvalitetsgranskning.

Granskningen genomförs hos 29 huvudmän, i urvalet ingår såväl enskilda som kommunala huvudmän. Kävlinge kommun ingår i denna granskning.

Skolinspektionen besökte Kävlinge kommun den 6 april 2017. Besöket genomfördes av utredarna Agneta Ericsson och Annika Welinder. Intervjuer har genomförts med förskolechefer, förvaltningsledning, ledamöter från ansvarig nämnd och representanter från kommunstyrelsen.

När kvalitetsgranskningen är avslutad i dess helhet redovisas de samlade resultaten i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport.

I detta beslut ger Skolinspektionen sin bedömning av huvudmannens ansvarstagande inom det granskade området. Därefter följer en motivering till de utvecklingsområden som Skolinspektionen har identifierat inom ramen för granskningen.

Beskrivning av huvudmannen

I Kävlinge kommun finns 15 förskolor som har kommunen som huvudman och 4 som drivs av enskild huvudman. Bildningsnämnden är ansvarig nämnd för förskolorna. Bildningschefen leder arbetet på förvaltningen och här finns också en skolchef med ansvar för förskolan och en utvecklingsledare som arbetar med inriktning mot förskolan. På förvaltningen finns också andra stödfunktioner, bland annat en ekonom.

Enligt kommunens bokslut för 2015 finns det 1741 barn inskrivna i de kommunala förskolorna och 250 i de fristående. Kommunens analys pekar mot en minskning av antalet barn med cirka 200 fram till år 2017.

Enligt nationell statistik som avser läget den 15 oktober 2016 finns det i genomsnitt 15,9 barn per avdelning i kommunens förskolor, personaltätheten är 5,8 barn per årsarbetare och 40 procent av personalen i barngrupperna har pedagogisk högskoleutbildning.

Sammanfattande bedömning

I måldokument och planer lyfter Kävlinge kommun fram och förtydligar övergripande kommunala mål som även gäller för förskolan. Målen saknar i huvudsak anknytning till de nationella målen för förskolan och är inte heller valda efter en analys av verksamheternas måluppfyllelse. Målen har i stället fokus på att kommuninvånarna/kunderna ska vara nöjda och på att förbättra elevernas resultat i grundskolan.

I förskolorna pågår ett kontinuerligt arbete för att följa upp verksamhetens måluppfyllelse utifrån de nationella målen. Det saknas dock idag ett gemensamt system för hur uppföljningarna ska göras och hur måluppfyllelsen i form av hur verksamheten bidragit till barnens förändrade kunnande ska bedömas.

På ansvarig nämndsnivå efterfrågas och redovisas endast förskolornas resultat i form av olika kvantitativa nyckeltal och resultat från föräldraenkäter. Här finns ingen redovisning av måluppfyllelsen utifrån de nationella målen som är gjord av de som arbetar i verksamheten, de professionella. Vidare saknas det en sammanställning av förskolornas egna analyser vilket innebär att huvudmannens underlag för att analysera måluppfyllelsen och fatta beslut om förbättringsåtgärder blir bristfälligt. Att det finns ett behov av att i framtiden ta med de professionellas bedömningar av måluppfyllelsen i huvudmannens uppföljning bekräftas i samtliga intervjuer. Behovet av att utveckla uppföljnings- och analysarbetet gäller också för förskolans jämställdhetsuppdrag.

Det system som huvudmannen har för att fördela resurser till förskolan tar delvis hänsyn till barnens behov och förutsättningar utifrån att förskolor och områden

kan begära extra medel men, när det saknas en systematisk kartläggning av faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar, exempelvis andel barn med annat modersmål än svenska, försvåras målet att säkerställa en likvärdig förskola.

Identifierade utvecklingsområden

I syfte att höja verksamhetens kvalitet bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete i första hand behöver inledas inom följande områden:

- Huvudmannen behöver tydliggöra mål för uppföljning av förskolans verksamhet
- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att följa upp förskolans måluppfyllelse
- Huvudmannen behöver utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att förbättringsåtgärder i större utsträckning tar sin utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet

Skolinspektionens bedömningar

Nedan redogör Skolinspektionen mer utförligt för sina bedömningar kring frågeställningarna.

1. På vilket sätt tydliggör huvudmannen mål för uppföljning av förskolans verksamhet?

Skolinspektionen bedömer att de mål som huvudmannen förtydligar och prioriterar i sitt systematiska kvalitetsarbete, saknar anknytning till de nationella målen för förskolan och inte heller är valda efter en analys av verksamheternas måluppfyllelse.

Skolinspektionens utredning

I nämndplan för 2017 redovisas kommunövergripande mål och nämndmål. Mål och indikatorer har tydligt medborgarfokus och för förskolans del finns det, förutom att föräldrarna utifrån olika indikatorer ska vara nöjda med barnens förskola, ett mål som kan relateras till förskolans nationella mål, nämligen barnens möjlighet till delaktighet.

I intervjun framför förskolecheferna att huvudmannen inte tydliggör eller prioriterar några av de nationella målen för förskolan. Detta innebär att förskolorna

arbetar med att tolka om och översätta de kommunala målen till förskolans verksamhet vilket, framförs av förskolecheferna i intervjun, inte är enkelt.

I intervjun framför förvaltningsledningen att de övergripande kommunala målen delvis riktas mot förskolan, men att inte alla målen gör det. Verksamheten måste därför, enligt förvaltningsledningen, tänka om och försöka göra dem användbara för förskolan.

I intervjun framför representanter från ansvarig nämnd att prioriterade mål tas fram tillsammans med verksamhetschefen och skolchefen för förskolan och nämner som exempel att de diskuterade vad barnen kan när de kommer till skolan. De säger att det har varit en lång diskussion kring de kommunala målen och de nationella målen men att de inte upplever att målen motarbetar varandra.

I intervjun framför representant från kommunstyrelsen att de diskussioner som förekommer i den strategiska beredningen mest handlar om skolan och om man granskar de mål som lyfts fram i de kommunala dokumenten så finns inte förskolan med. Det som också omfattar förskolan är den stora satsning som görs på kosten nu, den satsningen är kommunövergripande, framförs i intervjun.

2. På vilket sätt genomför huvudmannen uppföljning av förskolans måluppfyllelse som kan ligga till grund för analyser och förbättringsåtgärder?

Skolinspektionen bedömer att den uppföljning som görs av förskolans verksamhet saknar en nulägesbild av förskolornas måluppfyllelse i relation till de nationella målen, den innehåller inte heller någon sammanställning av förskolornas egna analyser eller förslag på förbättringsåtgärder. Huvudmannen följer inte heller upp måluppfyllelsen inom förskolans jämställdhetsuppdrag.

Skolinspektionens utredning

I de inskickade dokumenten beskrivs det arbete med uppföljningar som sker i det digitala systemet som används för det systematiska kvalitetsarbetet. Kommunen redovisar förskolans måluppfyllelse i form av diverse kvantitativa nyckeltal och resultat från de föräldraenkäter som ingår i detta system. Kommunen hänvisar i rapporten *Förskola i utveckling- framtidens skola* också till resultaten i de enkäter som ingår i detta system. I den del av rapporten som handlar om *Utveckling och lärande, Trygghet och trivsel* och *Delaktighet* redovisas enbart

svaren från föräldraenkäterna. I rapporten lyfter man också fram olika fokusområden inom vilka det, enligt rapporten, pågår arbete, här beskrivs exempelvis insatser för att öka andelen förskollärare, satsningen på förste förskollärare, pedagogisk dokumentation och kompetensutveckling inom matematik. De framgår inte hur dessa områden hänger ihop med det systematiska kvalitetsarbetet i övrigt.

Skolinspektionen har inte sett några dokument som, på huvudmannanivån, visar på någon samlad uppföljning av förskolornas arbete. Det finns ingen redovisning av förskolornas måluppfyllelse utifrån de nationella målen och ingen redovisning som hämtas från förskolornas egna utvärderingar i form av de kvalitetsrapporter som de upprättar. Det finns inte heller, bland de dokument som Skolinspektionen granskat, någon sammanställning av förskolornas arbete eller måluppfyllelse när det gäller förskolans jämställdhetsuppdrag.

I intervjun framför förskolecheferna att förskolans måluppfyllelse diskuteras på avdelnings- och förskolenivå. Förskolorna arbetar med uppföljning men, framför de, de har ingen gemensam systematik. En sådan systematik skulle de behöva för att deras chef i sin tur ska kunna göra en sammanställning. De tillägger att de försöker få ihop de kommunala målen med de nationella, att det är komplext och att de håller på att diskutera hur de skulle kunna ta fram ett system som gäller för alla förskolor och där varje förskola kommer fram. Det system som finns nu synliggör inte förskolan, säger de och tillägger att de skriver verksamhetsplaner men politikerna efterfrågar siffror. Förskolecheferna framför också att huvudmannen inte lyfter fram eller prioriterar några av de nationella målen för förskolan och att den uppföljning som görs i den övergripande kvalitetsrapporten enbart bygger på resultaten i föräldraenkäterna där man mäter föräldrarnas grad av nöjdhet med verksamheten i barnens förskola.

I intervjun beskrivs också hur de får återkoppling på sina verksamhetsplaner från närmaste chef och att det finns olika forum för diskussioner, bland annat träffar de politikerna någon gång då de kallas till beredning eller nämnd och de har också haft kvalitetsdialoger med politikerna några gånger.

Förskolecheferna tillägger vidare att det pågår ett utvecklingsarbete där de diskuterar vad det är som ska mätas i förskolan och vad som är måluppfyllelse.

I intervjun framför förvaltningsledningen att, även om de övergripande kommunala målen bara delvis riktas mot förskolan, så måste verksamheten följa upp alla mål utifrån vad förskolan har bidragit med. Detta gäller exempelvis även de mål som handlar om att kommunen ska vara en bra boendekommun eller att eleverna i slutet av årskurs 1 i grundskolan ska vara läsande. Förvaltningsledningen tillägger att föräldrarnas nöjdhet är en del i uppföljningen av måluppfyllelsen men att de inte kan nöja sig med enbart det.

I intervjun med representanter från ansvarig nämnd framförs att, när det gäller uppföljningen, så kommer det en rapport om året i form av en kvalitetsrapport. Nämnden får också information om de kommunala målen i bokslutsrapporter och vid beredningar. I intervjun hänvisas till rapporten *Förskola i utveckling* och föräldraenkäten och de nämner olika exempel på aktiviteter i förskolan som nämndens ledamöter fått information om, exempelvis en satsning på natur, arbetet med sagopedagoger och de får också information genom förskoleråden och vid besök i förskolorna. De berättar vidare att de, i nämnden, diskuterade svårigheten att mäta resultat i förskolan och såg att de i stället kunde utvärdera metoder vilket lede till att de tog fram Bornholmsmodellen. I intervjun säger de att diskussionerna om förskolans kvalitet på nämndsnivå är utifrån föräldrarnas nöjdhet och att de får mer av resultat i årsboksluten. Nämndsrepresentanterna framför vidare att det är viktigt att föräldrar och barn trivs, men att det också är viktigt att det är pedagogisk kvalitet. Så det behövs nog mer än föräldrarnas nöjdhet i rapporterna, tillägger de.

Representanten från kommunstyrelsen framför att de frågor som diskuteras i kommunstyrelsen främst är på det fysiska planet, exempelvis utifrån lokalbehov och kopplat till budgeten.

3. Hur genomför huvudmannen uppföljning av resursfördelningen till förskolan som utgår från barnens olika förutsättningar och behov?

Skolinspektionen bedömer att det system som huvudmannen har för att fördela resurser till förskolan delvis tar hänsyn till barnens behov och förutsättningar.

Skolinspektionens utredning

I dokument och intervjuer beskrivs att kommunens resurser till förskolorna, den så kallade barnpengen, fördelas lika, den enda faktor som vägs in är barnens ålder, yngre barn innebär mer pengar till förskolan än äldre.

I samtliga intervjuer framförs att de förskolor som har behov av mer resurser kan begära tillskott från den resurs som betecknas som "särskilt stöd". Ett sådant tillskott kan, enligt intervjuerna, utgå till såväl individ, grupp eller förskola. I intervjun med ansvariga politiker framförs att det inte är så stora skillnader på behoven i kommunens olika områden och att de därför inte behöver väga in socioekonomiska faktorer och att det system som finns fungerar för att kompensera. I intervjun med förskolecheferna framkommer synpunkter på systemet, de säger att nuvarande system till viss del kompenserar men att det skulle behövas en mera systematisk kartläggning som grund för resursfördelningen.

4. I vilken grad genomför huvudmannen förbättringsåtgärder med utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet?

Skolinspektionen bedömer att huvudmannens analyser i liten utsträckning utgår ifrån den dokumentation som inhämtats från förskolorna och därmed tar inte heller huvudmannens beslut om förbättringsåtgärder sin utgångspunkt i en analys av förskolornas måluppfyllelse. Detta gäller också för förskolans jämställdhetsuppdrag, inte heller här finns någon analys av förskolornas resultat eller förslag på eventuella förbättringsåtgärder.

Skolinspektionens utredning

I de dokument som Skolinspektionen tagit del av, liksom på kommunens hemsida, redovisas måluppfyllelsen i förskolan i form av kvantitativa nyckeltal, resultat i föräldraenkäter och kommunens resultat i diverse rankingar och jämförelser, exempelvis *Kommunkompassen* och *Öppna jämförelser*.

I rapporten *Förskola i utveckling – framtidens skola* från augusti 2016 redovisas under rubriken *Analys och åtgärder* att de mätningar som gjorts och framställs i rapporten ligger till grund för det kvalitetsarbete som sker på respektive enhet men också gemensamt för kommunens förskolor i syfte att nå en likvärdig förskola. Skolinspektionen kan konstatera att de mätningar som redovisas i rapporten är resultat på föräldraenkäter.

I intervjun framför förskolecheferna att de inte vet vad som når politiken av det som de dokumenterar i sitt kvalitetsarbete. De framför också att kommunen har fokus på föräldrarna och deras nöjdhet och att verksamhetens, de professionellas bedömning, inte efterfrågas. Det blir därmed enbart föräldrarna som utvärderar verksamheten, menar förskolecheferna som också framför att de, förutom det som står i nämndplanen, inte får någon återkoppling från nämnden.

I intervjun framför förvaltningsledningen att det finns ett glapp mellan förskolechefens analys och huvudmannens analys och att förskolechefens och verksamhetens egen analys saknas. De framför vidare att huvudmannens övergripande mål är "kundnöjdhet" och att resultat på föräldraenkäter därmed blir det viktigaste underlaget i utvärdering av förskolans måluppfyllelse. Förvaltningsledningen uttrycker att förskolans måluppfyllelse måste analyseras på ett annat vis, utifrån de nationella målen, och att detta är ett utvecklingsområde. Ett sådant utvecklingsarbete har nu påbörjats tillsammans med förskolecheferna. Förvaltningsledningen tillägger att det inte är mycket av förskolan man kan se i de övergripande rapporterna och planerna och om man, som ansvarig huvudman, sätter upp mål så måste man också veta hur de ska utvärderas.

I intervjun bekräftar representanter från bildningsnämnden att det inte är så mycket i nämndplanen om förskolan och att nämnden inte får några sammanställningar av hur professionen bedömer verksamheten. De säger att de får sin bild genom de samtal som de har när de möter verksamheten. De tar med frågorna och diskussionerna till boksluts- och budgetdiskussioner och gör en analys inför varje budgetår. Som exempel på åtgärder nämns att de tillsatt förste förskollärare, att de diskuterar planeringstiden för pedagogerna och att kompetensförsörjningen kontinuerligt diskuteras.

Uppföljning

Huvudmannen ska **senast den 11 december 2017** skriftligt redovisa till Skolinspektionen vidtagna åtgärder samt resultat av de vidtagna åtgärderna.

Redogörelser skickas per post till Skolinspektionen, Box 156, 221 00 Lund eller per e-post till skolinspektionen.lund@skolinspektionen.se med en kopia till föredragande inspektör.

Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 400-2016:6997) i de handlingar som sänds in.

På Skolinspektionens vägnar

Lotta Kårlind
Enhetschef

Agneta Ericsson
Utredare/Föredragande

Bilagor

Bilaga 1 Författningar och Allmänna råd

Relevanta författningar, allmänna råd och övriga styrdokument för kvalitetsgranskningen rörande huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet

Skollagen (2010:800)

2 kap. 8a § skollagen

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens olika förutsättningar och behov.

4 kap. 3 § skollagen

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

4 kap. 4 § skollagen

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 3 § ska genomföras även på förskolenivå.

Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av förskollärare och övrig personal.

Förskolechefen ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt första och andra styckena.

4 kap. 5 § skollagen

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet enligt 3 och 4 §§ ska vara att de nationella målen uppfylls.

4 kap. 6 § skollagen

Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Enligt förarbetena till skollagen (Prop. 2009/10: s. 303) och Skolinspektionens praxis bör måluppfyllelsen, analys av förbättringsområden samt beslut om och planering för förbättringsåtgärder dokumenteras på såväl huvudmanna- som enhetsnivå.

Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan, Utbildningsdepartementet 2010