

Nynäshamns kommun

Beslut efter uppföljning för förskola

efter tillsyn i Nynäshamns kommun

Uppföljning av tillsyn i Nynäshamns kommun

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Nynäshamns kommun under hösten 2015. Skolinspektionen fattade den 29 september 2015 beslut efter tillsyn av huvudmannens ansvarstagande för verksamheten i förskolan. Skolinspektionen har nu gjort en uppföljning av de brister som framkom i detta beslut. Uppföljningen bygger på en redovisning av vidtagna åtgärder som Nynäshamns kommun inkom med den 17 juni 2016, därutöver har kompletteringar inkommit från huvudmannen den 30 januari, den 24 februari och den 22 maj 2017. Skolinspektionen har mot bakgrund av den lämnade redovisningen genomfört ett uppföljningsbesök den 18 april 2017.

Sammanfattning av kvarstående brister

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

Skolinspektionens ingripande

Arbetsområde	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
2. Utveckling av utbildningen i förskolan		
Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna.	Föreläggande vid vite	2018-01-22
Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras.	Föreläggande vid vite	2018-01-22

Sammanfattning av avhjälpna brister

Arbetsområde		Typ av ingripande
1. Förutsättningar för utbildningen i förskolan		
	Kommunen erbjuder förskoleplats i enlighet med författningarna.	Brist avhjälp
	Huvudmannen ser till att förskolan medverkar till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.	Brist avhjälp
	Huvudmannen tar emot anmälningar från förskolechefer om angivna kränkningar mot barn, utreder skyndsamt omständigheterna kring de angivna kränkningarna och vidtar i förekommande fall de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling.	Brist avhjälp
2. Utveckling av utbildningen i förskolan		
	Huvudmannen ser till att det inom ramen för utbildningen i förskolan och annan pedagogisk verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn.	Brist avhjälp

Skolinspektionens avslutar tillsynen avseende de brister som har avhjälpits.

Skolinspektionens beslut

Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen inte avhjälp samtliga påtalade brister. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa de brister som kvarstår.

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Nynäshamns kommun att vid vite av 200 000 kr senast den 22 januari 2018 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Om Nynäshamns 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 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 Nynäshamns kommun inte uppfyller författningsskraven avseende att:

- 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

- Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet, det vill säga:
 - o utifrån uppföljningen av verksamheten analysera vad som påverkar och orsakar resultat och måluppfyllelsen.

- utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och besluta om insatser som ska genomföras för att de nationella målen ska uppfyllas,
- planera och genomföra beslutade utvecklingsinsatser, samt
- se till att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett sådant sätt att det kan ligga till grund för analys och beslut om utvecklingsåtgärder

Motivering till bedömning av brist

Skolinspektionen bedömer att Nynäshamns kommuns systematiska kvalitetsarbete för förskoleverksamheten fortfarande brister. Visserligen har huvudmannen sedan Skolinspektionens förra tillsyn skapat strukturer och rutiner för hur ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas. Huvudmannen följer upp måluppfyllelse och resultat i enlighet med dessa nya strukturer. Däremot har huvudmannen ännu inte analyserat resultaten och måluppfyllelsen för att kunna vidta utvecklingsåtgärder som bygger på en sådan analys. Som en konsekvens av bristen i analysarbetet är det oklart om de utvecklingsåtgärder som vidtagits är adekvata eller om andra åtgärder skulle behöva vidtas. Kvalitetsarbetet har således ännu inte genererat sådana underlag att huvudmannen kan fatta beslut om utvecklingsinsatser för en likvärdig utbildning och en ökande måluppfyllelse. I nuläget finns därmed inte ett kvalitetsarbete som uppfyller lagens krav. Skolinspektionen bedömer det som allvarligt att huvudmannen inte vidtagit de åtgärder som krävs för att kunna säkerställa att verksamheten utvecklas i enlighet med författningarnas krav.

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns i skollagen och andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Enligt förarbetena till lagen (prop. 2009/10:165 sid. 306) har huvudmannen det yttersta ansvaret för genomförandet av utbildningen, vilket ger huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet. Kvalitetsarbetet ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter. Även huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheterna bör analyseras särskilt.

Av Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet (SKOLFS 2012:98) framgår att huvudmannen bör skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur

enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara. Vidare framgår att huvudmannen bör se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå. Huvudmannen bör även skapa rutiner och former för dokumentation som är effektiva och ändamålsenliga för huvudmannens kvalitetsarbete. Utgångspunkten för det systematiska kvalitetsarbetet är alltid densamma, att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen.

I beslut den 29 september 2015 bedömde Skolinspektionen att det fanns brister i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete avseende förskoleverksamheten och att detta arbete behövde förbättras. Skolinspektionen bedömde att det saknades en koppling mellan det dokumenterade kvalitetsarbete som bedrevs på enhetsnivå och kvalitetsarbetet på huvudmannanivå. Huvudmannens uppföljning av förskolorna behövde i större utsträckning utgå från information i förskolornas aktuella kvalitetsarbete. Huvudmannen behövde även utveckla formerna för att analysera verksamheten. Bristen på analys av hur kommunens förskoleverksamheter uppfyllde de nationella målen medförde att huvudmannen inte fick reda på vilken effekt beslutade och genomförda utvecklingsåtgärder hade fått i förskolorna. Brister i analys på såväl enhets- som huvudmannanivå medförde att tjänstemän och politiker inte hade tillräcklig kunskap om orsakerna till resultaten i förskolornas verksamhet. Som en konsekvens av bristen i analysarbetet var det oklart om de utvecklingsåtgärder som vidtagits av huvudmannen var adekvata. Det fanns även brister i dokumentationen av kvalitetsarbetet.

Av kommunens redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av Skolinspektionens beslut den 29 september 2015 framgår att ett kommunövergripande arbete numera pågår för att skapa ett fungerande kvalitetsarbete som kommer att omfatta skolväsendets samtliga delar. Redovisningen ger en god bild över kvalitetsarbetets uppbyggnad, vilka data som ska samlas in och de olika arbetsformer som ska tillämpas i arbetet. Även utbildningsinsatser som ska genomföras för olika befattningshavare som stöd för det systematiska kvalitetsarbetet beskrivs i huvudmannens redovisning.

Vid uppföljningsbesöket intervjuades representanter för huvudmannen vilka beskrev det arbete som pågår för att etablera ett systematiskt kvalitetsarbete. Enligt representanterna är syftet att skapa ett enhetligt system som kan nyttjas lokalt på enhetsnivå, men som också kan utgöra grunden i huvudmannens kvalitetsarbete. Representanterna uppger att kvalitetsarbete är en pågående process, systemet kommer därför att förändras över tid dels när nya behov kan växa fram men också för att svagheter i systemet kräver förändringar. Ett årshjul ska visa när olika aktiviteter i kvalitetsarbetet ska genomföras och klargöra ansvarsförhållanden. Ett matrismaterial har utformats och olika utbildningsin-

satser vad gäller pedagogisk dokumentation har genomförts. Matrisen innehåller ett antal områden med koppling både till gällande författningstext, men också till mål formulerade av huvudmannen. Chefer inom verksamheterna ska löpande under året dokumentera resultat och bedömningar inom ett antal områden. På enhetsnivå ska ansvarig chef upprätta en enhetsrapport bland annat med data från matrisen som fyllts i under året. Huvudmannen sammanställer de resultat och de bilder av verksamheterna som tecknas i enhetsrapporterna. Huvudmannen kommer att genomföra kvalitetsdialoger och verksamhetsbesök, som också kan utgöra underlag till den verksamhetsplan som huvudmannen upprättar.

Av Skolinspektionens tillsyn framgår vidare att kvalitetsarbetet ännu inte genererat sådana underlag att huvudmannen kan fatta beslut om utvecklingsinsatser för en likvärdig utbildning och en ökande måluppfyllelse. Huvudmannen beskriver att arbetet med att utveckla kvalitetsarbetet har bedrivits i samverkan mellan verksamhetsföreträdare och huvudmannen. I stora delar är rutiner, underlag och material för det systematiska kvalitetsarbetet implementerat och det framkommer att förskolan är den skolform som kommit längst i arbetet med att implementera huvudmannens modell. Huvudmannen beskriver dock i allt väsentligt ett framtida perspektiv. Exempel på konkreta resultat, analys av resultat och måluppfyllelse, beslut om utvecklingsinsatser som bygger på en sådan analys eller eventuella effekter av sådana kan inte påvisas. Av barn- och utbildningsnämndens verksamhetsplan som utgör huvudmannens dokumentation över det systematiska kvalitetsarbetet framgår att huvudmannen följer upp resultat och måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen i enlighet med de nya strukturer som huvudmannen beskrivit i sin skriftliga redovisning och vid Skolinspektionens uppföljningsbesök. Vidare framgår att huvudmannen har beslutat om vissa utvecklingsåtgärder. Det framgår dock inte av dokumentationen om dessa utvecklingsinsatser bygger på en analys av den uppföljning som gjorts. Det framgår därmed inte heller av det dokumenterade systematiska kvalitetsarbetet hur huvudmannen kommit fram till de beslutade utvecklingsåtgärderna.

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.

Enligt 26 kap. 27 § skollagen får ett föreläggande förenas med vite.

Huvudmannen, Nynäshamns kommun, uppfyller inte de krav som ställs i författningarna och föreläggs därför att vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna. Huvudmannen har inte följt Skolinspektionens tidigare föreläggande rörande systematiskt kvalitetsarbete från 2015 (dnr 43-2014:8272). Brister i det systematiska kvalitetsarbetet konstaterades även i Skolinspektionens tillsyn 2010 (dnr 43-2010:1412). Bristerna har därför förelegat under längre tid. Skolinspektionen bedömer även att bristerna är av allvarligt karaktär eftersom de försvårar barnens förutsättningar att nå målen för utbildningen. Skolinspektionen förenar därför föreläggandet med vite.

Avhjälpta brister i verksamheten

Förutsättningar för utbildningen i förskolan

Huvudmannen ska ge förskolechefen och övrig personal vid förskoleenheterna förutsättningar, så att utbildningen i förskolan är likvärdig och av hög kvalitet. I detta arbete ingår bland annat att informera vårdnadshavare om och erbjuda barn utbildning i förskolan. I arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar ingår bland annat att förse förskoleenheterna med nödvändiga materiella och personalmässiga resurser, samt se till att barngrupperna har en lämplig storlek och sammansättning. I arbetet ingår också att säkerställa att de förskolechefer som är anställda att leda verksamheten vid förskoleenheterna, och den personal som bedriver undervisning, har den behörighet och kompetens skolförfattningarna kräver. Huvudmannen har också ett fungerande system för att ta emot anmälningar om kränkande behandling av barn. I de fallen utreds kränkningarna och åtgärdas vid behov. Kommunen utövar också sitt tillsynsansvar över fristående förskolor och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen godkännt.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterade i tidigare beslut att Nynäshamns kommun inte uppfyllde författningskraven avseende att:

- Kommunen erbjuder förskoleplats i enlighet med författningarna. (8 kap. 3–7 och 14 §§ skollagen)
- Huvudmannen ser till att förskolan medverkar till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. (8 kap. 10 § skollagen)
- Huvudmannen tar emot anmälningar från förskolechefer om angivna kränkningar mot barn, utreder skyndsamt omständigheterna kring de angivna kränkningarna och vidtar i förekommande fall de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling. (6 kap. 10 § skollagen)

Det har vid uppföljningen av tillsynen inte framkommit annat än att Nynäs-
hamns kommun avhjälpit dessa brister.

Motivering

Plats i förskolan

I huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av Skolinspektionens beslut den 29 september 2015 framgår bland annat att plats i förskolan numera erbjuds inom den i skollagen angivna tidsgränsen. Vidare framgår att föräldrars önskemål om specifik förskola inte alltid kan tillgodoses, men plats finns alltid. I takt med att nya förskolenheter etableras ökar möjligheten att tillgodose sådana önskemål.

Modersmål i förskolan

I huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av Skolinspektionens beslut den 29 september 2015 framgår bland annat att huvudmannen upprättat en plan för arbetet med modersmål i förskolan. Planen är implementerad på kommunens förskolor. Planen tar sin utgångspunkt i flerspråkighet och pekar på flerspråkighetens fördelar både för individ och samhälle. I planen beskrivs det dagliga arbetet för att ge barnen möjlighet att utveckla sitt modersmål och en flerkulturell kulturtillhörighet och på vilka sätt modersmål kan stödjas och stimuleras. Personalens roll och uppdrag i denna del av förskolans uppdrag beskrivs i planen. Kompetensutvecklingsinsatser till personalen, men också diskussioner i arbetslagen för att skapa ett gemensamt synsätt har stärkt förskolornas arbete för att stödja och stimulera barns språkutveckling.

Anmälan om kränkande behandling

Huvudmannen redovisar med anledning av Skolinspektionens beslut den 29 september 2015 bland annat att nya rutiner för anmälan till huvudmannen har upprättats och implementerats under 2016. Nu anmäler personalen upplevda kränkningar till förskolechefen som i sin tur lämnar vidare till ansvarig på förvaltningen som rapporterar till nämnden. Vid uppföljningsbesöket redovisar representanter för huvudmannen att kommunen under året kommer att ta i bruk ett IT-stöd som ytterligare kommer att underlätta arbetet ute i verksamheten men också centralt för att få en tydlig bild av var i verksamheten det förekommer kränkningar, i vilka former och omfattning.

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 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 konstaterade i tidigare beslut att Nynäshamns kommun inte uppfyllde författningskraven avseende att:

- Huvudmannen ser till att det inom ramen för utbildningen i förskolan och annan pedagogisk verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn. (6 kap. 6–10 §§ skollagen)

Det har vid uppföljningen av tillsynen inte framkommit annat än att Nynäshamns kommun avhjälpt denna brist.

Motivering**Målinriktat arbete mot kränkande behandling**

Huvudmannen redovisar med anledning av Skolinspektionens beslut den 29 september 2015 att förskolornas planer mot kränkande behandling nu uppfyller författningskraven. Förskolecheferna har arbetat med sina personalgrupper för att tydliggöra skollagens krav. Förskolornas arbete för att motverka kränkande behandling verkställs kontinuerligt genom personalens arbete med värdegrunden. Genom situationer som uppkommer och i barnens lek finns ständigt anknytning till värdegrunden och detta arbete beskrivs vid uppfölj-

Beslut

2017-06-27

11 (12)

Dnr 43-2014:8269

ningsbesöket som en central del i förskolans målinriktade arbete för att förebygga alla former av kränkande behandling.

Skolinspektionen avslutar härmed tillsynen avseende de brister som bedöms som avhjälpna.

I ärendets slutliga handläggning har Malin Norell, Cindra Klingspor Lindblom och Leif Eriksson deltagit. Föredragande har Gunnar Olausson varit.

På Skolinspektionens vägnar



Tommy Lagergren
Beslutsfattare

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, Box 23069, 104 35 Stockholm. Eller e-postadress skolinspektionen@skolinspektionen.se, eller lämnas till Skolinspektionen på besöksadress Sveavägen 159 i 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.