

Beslut

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

2017-06-28

1 (9)

Dnr 400-2016:6997

Inledning

Skolinspektionen har med stöd i 26 kap. 19 § skollagen (2010:800) genomfört en kvalitetsgranskning, 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. Söderköpings kommun ingår i denna granskning.

Skolinspektionen besökte Söderköpings kommun den 10 maj 2017. Besöket genomfördes av utredarna Agneta Ericsson och Annika Welinder. Intervjuer genomfördes med förskolechefer, förvaltningsledning, ledamöter från ansvarig nämnd och ledamöter 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.

2017-06-28

2 (9)

Dnr 400-2016:6997

Beskrivning av huvudmannen

I Söderköpings kommun finns 14 kommunala förskolor och 6 som drivs av enskilda huvudmän.

Enligt nationell statistik som baseras på uppgifter från den 15 oktober 2016 har kommunens förskolor i genomsnitt 15,6 barn per avdelning, 38 procent av personalen i barngrupp har pedagogisk högskoleutbildning och personaltätheten är 5,3 barn per årsarbetare.

Arbetet vid de kommunala förskolorna leds av fem förskolechefer som vardera har ansvar för mellan två och tre förskolor.

Barn och utbildningsnämnden är ansvarig nämnd för verksamheten och arbetet vid barn- och utbildningsförvaltningen leds av förvaltningschefen. På förvaltningen arbetar också en utvecklingsledare.

Sammanfattande bedömning

För att styra och leda kvaliteten i kommunens förskolor har kommunen fastställt en tydlig styrkedja där det framgår vilka mål som prioriteras, hur uppföljningar ska ske och hur de olika ansvarsnivåernas beslutade mål, prioriteringar och uppföljningar hänger ihop.

De mål som lyfts fram som kommunalt prioriterade mål omfattar såväl förskolan som skolan men de utgår i huvudsak ifrån en analys av elevernas resultat i skolan. Huvudmannens analys av förskolornas måluppfyllelse baseras på förskolornas beskrivningar av verksamheten i kvalitetsredovisningarna, på muntlig information från förskolecheferna, från diskussioner vid politikernas verksamhetsbesök och på resultaten i föräldraenkäterna. Förskolorna följer delvis upp verksamheten utifrån förskolans nationella uppdrag och mål men de kvalitetsredovisningar som nämnden tar del av innehåller endast en uppföljning av förskolornas verksamhet i relation till de av kommunen prioriterade målen och de lokala mål som respektive förskola prioriterat att arbeta med.

Förskolornas eget arbete med att följa upp och utvärdera verksamheten utifrån förskolans uppdrag och läroplanens strävansmål behöver förstärkas. Det gäller att tydligare följa upp förskolornas resultat i termer av att bedöma om förskolans verksamhet har haft någon påverkan på barnens kunskande. Jämförhetsmålet, som lyfts fram i *Skolprogrammet*, har inte tagits fram utifrån någon analys av behoven i förskolan, men förskolorna arbetar med uppdraget som också följs upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbete som pågår på respektive förskola.

2017-06-28

3 (9)

Dnr 400-2016:6997

Identifierade utvecklingsområden

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

- De mål som huvudmannen väljer att tydliggöra för uppföljning av förskolans verksamhet behöver i högre grad utgå ifrån en analys av förskolornas måluppfyllelse.
- Förskolorna behöver i större utsträckning utvärdera förskolans verksamhet utifrån hela uppdraget och också analysera verksamhetens resultat utifrån om det som man arbetat med haft någon påverkan på barnens kunskande.
- För att kunna fatta beslut om adekvata utvecklingsinsatser behöver huvudmannen basera sin analys av förskolornas måluppfyllelse på ett underlag som i större utsträckning tar sin utgångspunkt i förskolornas måluppfyllelse i relation till de nationella målen.

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 huvudmannen tydliggör mål för förskolorna i kommunen som är förenliga med förskolans läroplan. Målen är däremot inte valda utifrån en analys där verksamheternas måluppfyllelse vägs in.

Skolinspektionens utredning

I det femåriga (2015-2020) skolprogrammet som beslutas av kommunfullmäktige anges de övergripande målen, *Alla barn och elever ska, utifrån sin ålder och verksamhetens styrdokument, ha en ökad måluppfyllelse, Alla barn och elever ska känna ökad trygghet, arbetsro och hälsa och Jämställdheten mellan könen ska öka*. Barn- och utbildningsnämndens centralt prioriterade mål för förskolan är att *Alla barn och*

2017-06-28

4 (9)

Dnr 400-2016:6997

elever ska känna ökad trygghet, arbetsro och hälsa och att Alla barn i Söderköpings kommunala förskolor ska ges förutsättningar att utveckla ett rikt språk.

Här anges också centralt prioriterade strategier/framgångsfaktorer:

Språkutvecklande arbetssätt, pedagogisk dokumentation, projektinriktat arbetssätt.

I intervjun framför förskolecheferna att förskolans roll i det livslånga lärandet syns i styrkedjan och i förskolornas verksamhetsplaner, men att den däremot inte syns i de övergripande kommunala måldokumenterna som exempelvis *Skolprogrammet* eller i *Uppdrag till nämnden*. De av nämnden prioriterade målen, även de som riktas mot förskolan om *barnens trygghet, arbetsro och hälsa* samt *språkutveckling*, utgår, enligt förskolecheferna, ifrån en analys av elevernas resultat i grundskolan. Förskolorna anpassar de centralt prioriterade målen till sin egen verksamhet och de har också lokala mål som de lyfter in i sina verksamhetsplaner. De lokala målen tas fram genom analys av de uppföljningar som görs enligt BRUK (självskattningar) och de väger också in resultaten från den årliga föräldraenkäten.

När det gäller de mål som huvudmannen lyfter fram som prioriterade, säger förskolecheferna att de diskuteras med kvalitetsutvecklaren som också utgår ifrån förskolornas resultatredovisningar. De framför att förvaltningen ställer tydliga krav på att målen ska vara mätbara men att det är svårt utifrån förskolans uppdrag och nationella mål.

Förskolecheferna framför vidare att politikerna inte har lyft fram några prioriterade mål för jämställdhetsarbetet i förskolan men att de ställde frågor om det hösten 2016 och att förskolorna då informerade om hur de arbetade. Förskolecheferna tillägger att det pågår diskussioner om genus och de ger som exempel att de granskat och diskuterat utbudet av böcker på förskolorna, men de är överens om att de kan bli bättre på att se till att diskussionen hålls vid liv.

I intervjun beskriver representant för förvaltningen styrmodellen och framför att det finns två mål i förvaltningens verksamhetsplan som rör förskolan, nämligen *Trygghet och hälsa* samt *Språkutveckling*. Förvaltningsrepresentanten tillägger att huvudmannen tänker sig att de prioriterade målen utgår ifrån förskolan även om de inte formuleras så, huvudmannens inställning är att elevernas betygsresultat påverkas av det som händer i förskolan. Varje förskolechef ska också göra en lokal arbetsplan och där ska anges vilka mål varje förskola ska arbeta mot.

2017-06-28

5 (9)

Dnr 400-2016:6997

När det gäller förskolans uppdrag kring jämställdhet framförs att det är en diskussion som lever, att förskolorna arbetade med normkritik för några år sedan och att det finns med i likabehandlingsplanen. Förvaltningsrepresentanten tillägger att det saknas systematik i diskussionerna om jämställdhet men att både diskussionerna och arbetet ingår i den dagliga verksamheten.

I intervjun framför nämndens presidium att de uppdrag som lämnas till förvaltningen syftar till att stödja de mål som står i läroplanen. Uppdragen till förvaltningen utgår från de punkter som finns i skolprogrammet och nämnden försöker sammanfatta det som de tycker är viktigast för måluppfyllelsen. De utgår också ifrån den checklista som de har med sig på sina verksamhetsbesök och från sådant som de ser, hör och läser i tidningen. De säger, i intervjun, att de prioriterade målen inte utgår ifrån områden som brister utan mer utifrån en generell uppfattning om vad som behövs för att få en bra förskola och skola.

I intervjun framför kommunstyrelsens presidium att kommunstyrelsenivån utgör det första steget i styrkedjan och att stegen bygger på varandra. Presidiet säger att *Skolprogrammet* saknar specifika skrivningar för förskolan, när det gäller förskolan är det nämnd och förvaltning som får komma fram till hur det kan formuleras och mätas. De framför vidare att förskolan ska bidra till de mål som finns i programmet och att målen gäller alla åldrar, från 1-åringar till studerande i vuxenutbildning. När det gäller jämställdhetsuppdraget så framför de att det, av fullmäktige, fastställda *Skolprogrammet* innehåller målet att jämställdheten mellan könen ska öka.

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen samlar in och sammanställer information om förskolornas måluppfyllelse som omfattar både en nulägesbild, förskolornas egna analyser och förslag på förbättringsåtgärder. Uppföljningen omfattar de av huvudmannen prioriterade målen och de mål som varje förskola valt att prioritera och därmed saknar huvudmannen ett underlag som visar måluppfyllelsen när det gäller förskolans hela uppdrag. Uppföljningen sker i samverkan med förskolorna och diskussionerna omfattar också, i viss utsträckning verksamhetens resultat, det vill säga om det man arbetat med och erbjudit barnen också förändrat deras kunnande i enlighet med läroplanens uppdrag.

2017-06-28

6 (9)

Dnr 400-2016:6997

Förskolans jämställdhetsuppdrag följs upp inom varje förskolas uppföljning av läroplansmålen, i övrigt sker det ingen uppföljning på huvudmannanivån.

Skolinspektionens utredning

I det inskickade *Skolprogram för 2015-2020*, som utformats av barn- och utbildningsnämnden och fastställts av kommunfullmäktige anges tre övergripande mål och här anges också på vilket sätt måluppfyllelsen ska mätas och redovisas. Målet *Alla barn och elever ska, utifrån sin ålder och verksamhetens styrdokument, ha en ökad måluppfyllelse* mäts genom meritvärdet, målet *Alla barn och elever ska ha känna ökad trygghet, arbetsro och hälsa* mäts genom en enkät i grundskola och gymnasium och målet *Jämställdheten mellan könen ska öka* mäts genom differensen i meritvärde.

Av de inskickade dokumenten framgår vidare att nämnden följer upp uppdragsplanen (som innehåller uppdrag formulerade av nämnden och riktade till förvaltningen) under oktober varje år samt inför upprättandet av en ny uppdragsplan. Här nämns också att uppföljningen till stora delar bygger på resultaten i den årliga enkät som ställs till elever och vårdnadshavare.

I intervjun framför förskolecheferna att styrkedjan är tydlig i kommunen och att de som chefer har stöd av den i det systematiska kvalitetsarbetet. I den årliga resultatredovisningen, där de också väger in resultaten från föräldraenkäten, redovisar de förskolans måluppfyllelse i relation till de kommunalt prioriterade målen och de mål som respektive förskola prioriterat. Resultatredovisningen som, när det gäller måluppfyllelsen är berättande och resonerande, skickar de sedan till nämnden. Förskolecheferna säger att både förvaltning och politiker ställer krav på att allt ska gå att mäta, men att förskolecheferna lyfter diskussionen om svårigheten att mäta resultat i förskolan. I intervjun tillägger de det problematiska med att resultaten från föräldraenkäten, enligt deras bedömning, får stor vikt i kommunens uppföljning.

I intervjun säger förvaltningsrepresentanten att förskolorna lämnar in en resultatredovisning som utgår ifrån verksamhetsplanen. Förvaltningens representant framhåller att det pågår mycket diskussioner om mål och resultat i förskolan, men att det finns svårigheter i att mäta resultat utan att mäta barnen. Förvaltningens representant tillägger att förskolecheferna har kunnat beskriva att det skett en utveckling i de resultatredovisningar som ingår i verksamhetsplanen men att det är svårt för huvudmannen att veta vilket underlag som ligger till grund för förskolechefernas analys. Förvaltningens representant berättar

2017-06-28

7 (9)

Dnr 400-2016:6997

vidare att förvaltningen diskuterar de inlämnade redovisningarna med varje chef, de redovisas också muntligt för nämnden under en heldag. Här får också nämnden ta del av förskolechefernas analyser. En annan del av arbetet med uppföljning är att politikerna gör verksamhetsbesök, då har de med sig ett underlag från förvaltningen som utgår från de centrala målen och de framgångsfaktorer som man lyfter fram. I detta underlag finns också en punkt där förskolan kan lyfta sina egna, lokala mål.

I intervjun framför nämndens presidium att de tar del av förskolornas kvalitetsredovisningar. De har också teman vid varje beslutsmöte där olika frågor presenteras och diskuteras och två gånger om året träffar de rektorer och förskolechefer. De enskilda nämndsledamöterna rapporterar också till nämnden utifrån de verksamhetsbesök som de gör och då utgår de ifrån de gemensamma frågeställningar som de beslutat om. Presidiet tillägger att de samlar ihop sådant som de hör och sådant som de läser om verksamheten för att få en bild av kvaliteten. De framför svårigheterna med att värdera förskolornas kvalitet och att resultaten från den årliga föräldraenkäten därför blir en viktig del.

I intervjun framför kommunstyrelsens presidium att de tar del av den information som lämnas av nämnden i de olika politiska organen. När det gäller de centralt beslutade målen, så framför presidiet att det är svårare att utvärdera måluppfyllelsen i förskolan och att de då valde det som var mätbart, nämligen meritvärdet i skolan. De uppgifter om förskolan som presenteras för kommunstyrelsen är personaltätheten och eventuella behov av fler platser. De framhåller att kommunen har med barnperspektivet i alla de tolv programmen som fastställts för den kommunala verksamheten.

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen fördelar resurser utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Resursfördelningen följs också upp inom den uppföljning som sker av verksamheten i övrigt.

Skolinspektionens utredning

Av inskickade dokument framgår att resursfördelningen baseras på barnens ålder. I intervjun framför förskolecheferna att också förskolans storlek och barnens närvarotider är faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar men som inte påverkar tilldelningen. De tillägger att de alltid kan ansöka om mer resurser om det behövs och att de är nöjda med systemet.

2017-06-28

8 (9)

Dnr 400-2016:6997

Förvaltningens representant menar att det inte finns något behov av ytterligare differentiering eftersom det finns belopp som förskolorna kan söka för de barn som är i behov av särskilt stöd. Förvaltningens representant tillägger att, om det skulle det uppstå andra behov, så löser man det eftersom det är så nära mellan förskolecheferna och politikerna i kommunen.

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen genomför förbättringsåtgärder med utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet. De underlag som är utgångspunkten för analysen behöver dock göras mera omfattande och i större utsträckning utgå ifrån en bedömning av om förskolornas bidragit till ett förändrat kunnande hos barnen utifrån de nationella mål som gäller för förskolan.

Skolinspektionens utredning

I intervjun med representant från förvaltningen framförs att styrkedjan är tydlig när det gäller de olika ansvarsnivåerna och arbetet med att prioritera mål, följa upp måluppfyllelsen och vidta förbättringsåtgärder. Förvaltningens representant säger att det finns en bra dialog mellan förvaltning och politiker och att de tillsammans kommer fram till de mål som behöver prioriteras. Representanten framför att det emellertid behövs ett bättre underlag för politikernas analys och att de olika redovisningarna behöver sammanställas för att ge ansvariga politiker "ett flygfoto". Det finns också en risk för att underlaget från förskolorna filtreras när förvaltningen i sin tur sammanfattar i sina redovisningar och presentationer, tillägger förvaltningens representant.

I intervjun framför nämndens presidium att resultat i form av verksamhetens effekt på barnens kunnande främst diskuteras när det handlar om skolan och att de resultat de har för förskolan hämtas från föräldrarnas svar i enkäterna. De diskuterar också insatser utifrån de signaler de får från förskolechefernas redovisningar, från de diskussioner de har under sina verksamhetsbesök och annat som de ser och hör. Här nämner de exempelvis att de har diskuterat den ökande närvarotiden för barnen på förskolan och hur verksamheten kan stödja barnen utifrån detta. De nämner också att de fick signaler om att det behövdes fler pedagoger och även fler utbildade pedagoger och då satte de till mer medel och beslutade om insatser för kompetensutveckling och för att utbilda befintlig personal.

2017-06-28

9 (9)

Dnr 400-2016:6997

I intervjun framför kommunstyrelsens presidium att de anser att de får den information som de behöver för att fatta de beslut som ingår i deras uppdrag. De lyfter fram att det är nämnden som har ansvaret för verksamheten och att de också har ett ansvar för att signalera till kommunstyrelsen om det behövs.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 28 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 40-2016:6997) i de handlingar som sänds in.

På Skolinspektionens vägnar



Lotta Kårlind
Enhetschef



Agneta Ericsson
Utredare/Föredragande

Bilagor

Bilaga 1 Författningar och Allmänna råd