

Beslut

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

2017-08-11

1 (7)

Dnr 400-2016:6997

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. Örebro kommun ingår i denna granskning.

Skolinspektionen besökte Örebro kommun den 30 maj 2017. Besöket genomfördes av utredare Ann Edvinsson och undervisningsråd Bo Jersenius. Intervjuer med förskolechefer, verksamhetschefer, förvaltningsledning, förskolenämnd samt programnämnd och kommunstyrelsens presidium har genomförts.

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

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

2017-08-11

2 (7)

Dnr 400-2016:6997

Beskrivning av huvudmannen

Örebro kommun har drygt 144 000 invånare. Det finns ca 130 kommunala förskolor med mellan 1 och 10 avdelningar. Förskolorna leds av 45 förskolechefer. Enligt statistik från Skolverket var 88 procent av barnen i åldrarna 1-5 år inskrivna i förskolan år 2016. Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning var vid samma tidpunkt 53 procent. Förskolenämnden är en driftsnämnd och ingår i programområde Barn och utbildning. Förskolenämnden fullgör kommunens uppgifter avseende förskola. Programnämnd barn och utbildning är ansvarig nämnd för förskolan. Programnämnden rapporterar till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Sammanfattande bedömning

Örebro kommun har som huvudman antagit ett antal kommunala mål som också gäller för förskolan. Skolinspektionens kvalitetsgranskning visar att målen i viss utsträckning tar sin utgångspunkt i förskolans läroplan men utgår inte från en analys av förskolans måluppfyllelse enligt läroplanen.

Det pågår ett kontinuerligt arbete på förskolorna för att följa upp verksamhetens måluppfyllelse utifrån både de nationella och kommunala målen. Verksamhetscheferna sammanställer förskolornas uppföljningar i en årsrapport som redovisas för förskolenämnd och programnämnd barn och utbildning. Årsrapporten innehåller framförallt uppföljning av ett par prioriterade områden för året samt de kommunala mål nämnden antagit.

Granskningen visar att det systematiska kvalitetsarbetet från förskola till verksamhetschef via förskolechefer fungerar tillfredsställande. Samtidigt visar granskningen att varken programnämnd eller förskolenämnd efterfrågar uppföljning av måluppfyllelse utifrån de nationella målen. Därutöver är styrkedja och ansvar svårtolkat och oklart mellan programnämnd och driftsnämnd. Det riskerar att ha en negativ effekt på det systematiska kvalitetsarbetet.

Huvudmannen har en kommunövergripande strategi för jämställdhetsintegrering som samtliga nämnder är ålagda att följa. Utvecklingsuppdrag angivna i strategin tillsammans med vad som anges i läroplanen för förskolan utgör verksamhetens jämställdhetsarbete.

Identifierade utvecklingsområden

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

2017-08-11

3 (7)

Dnr 400-2016:6997

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att följa upp förskolans måluppfyllelse i relation till de nationella målen.
- Huvudmannen behöver utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att förbättringsåtgärder i större utsträckning tar sin utgångspunkt i analys 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 prioriterar i sitt systematiska kvalitetsarbete tar i viss utsträckning sin utgångspunkt i de nationella målen för förskolan.

Skolinspektionens utredning

I dokumentet Örebro strategi och budget preciseras huvudmannens kommunövergripande mål som beslutats av kommunstyrelsen. Örebro kommun har organiserats i så kallade programnämnder och driftsnämnder. Programnämnd barn och utbildning ger driftsnämnden, i det här fallet förskolenämnden, i uppdrag att konkretisera de kommunövergripande målen utifrån sin verksamhet. Det resulterar i sin tur i aktiviteter på förskolenivå.

Målen i förskolenämndens verksamhetsplan tar i viss utsträckning sin utgångspunkt i läroplanen för förskolan. Två av de elva målen lyder: "Alla elever i grund och gymnasieskolan ska ges förutsättningar att klara kunskapsmålen" och "Förskolan ska vara en omsorgsfull och trygg plats för barnen med god pedagogisk verksamhet". Varken i intervjuer eller i inskickade dokument framgår att de mål som nämnden prioriterat utgår från en analys av förskolans måluppfyllelse. Verksamhetscheferna menar dock i intervju att de politiska målen följer de statliga styrdokumenterna och att antalet mål har minskat över tid. Förskolecheferna menar vidare att läroplanen för förskolan ligger som en grund för hur man ska tänka utifrån de mål som politikerna sätter.

Under två heldagar varje år, går verksamhetschefer och förskolechefer igenom vilka mål de ska arbeta med under året, både nämndens mål och verksamhet-

2017-08-11

4 (7)

Dnr 400-2016:6997

ens egna mål. De egna målen tas fram utifrån vad som framkommer i kvalitetsrapporterna från varje förskola, dialoger, Skolinspektionens granskningar, brukarenkäter m.m. Varje förskola anger i sin arbetsplan verksamhetens prioriterade målområden utifrån läroplanen. För 2016/17 är de prioriterade målområdena språkutveckling, naturvetenskap och teknik.

Örebro kommun är av Sveriges Kommuner och Landsting utsedd till en så kallad modellkommun i arbetet med jämställdhetsintegrering. Huvudmannen har en kommunövergripande strategi för ett jämställt Örebro som samtliga nämnder är ålagda att följa. I verksamhetsplanen för förskolenämnden anges mål om alla människors lika värde och mänskliga rättigheter. Indikatorer och utvecklingsuppdrag för målen är bl.a. genderbudgetanalyser och utvecklandet av normkritiskt och genusmedvetet förhållningssätt i förskolan. Därutöver anges kommunövergripande åtaganden så som att höja kunskapsnivån om jämställdhet.

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen behöver utveckla uppföljningen av förskolans måluppfyllelse mot samtliga av läroplanens mål inklusive mål om barnens utveckling och lärande. Uppföljningen ska därefter kunna ligga till grund för huvudmannens analyser och beslut om förbättringsåtgärder.

Skolinspektionens utredning

Varje år ska kommunens egna beslutade mål mätas av mot ett antal indikatorer. Bedömningen av nämndens resultat och bidrag till kommunens utveckling grundas på resultat från årets aktiviteter, indikatorernas utfall samt analys av vidtagna åtgärder. Exempel på indikatorer som följs upp är personaltäthet på förskolan, resultat från brukarenkät och andel förskollärare per förskola.

I förskolenämndens verksamhetsplan framkommer att de kommunövergripande målen och åtagandena följs upp i en halvårsredovisning, i årsberättelsen och i resultatdialoger. Förskolenämndens åtagande att se till att åtgärder utförs enligt *Strategi för ett jämställt Örebro*, följs upp på samma sätt.

2017-08-11

5 (7)

Dnr 400-2016:6997

I intervju med representanter för förskolenämnden uppger de att de försöker hitta formerna för att ha kontinuerliga dialoger med förskolorna och att de bjuder in verksamheter som arbetat särskilt med en specifik fråga som de får berätta om.

Förskolecheferna redovisar årligen kvalitetsrapporter. En del förskolechefer redovisar per förskola, andra redovisar en kvalitetsrapport för samtliga av sina enheter och intraprenaderna lämnar in en gemensam rapport till verksamhetscheferna. Kvalitetsrapporterna innehåller beskrivningar och en analys utifrån uppsatta mål. I mallen för kvalitetsrapporterna för 2016/17 anges bl.a. att förskolan ska rapportera hur de arbetat med naturvetenskap och teknik enligt läroplanen. Representant från förvaltningen uttrycker i intervju att *"det är förvaltningens försök att föra in uppföljning av det statliga uppdraget. Inget som nämnden särskilt efterfrågat."* I förskolenämndens verksamhetsplan uttrycks dock att arbetet med uppföljning av läroplanen ska fördjupas. Förvaltningschefen bekräftar det och uttrycker att mål och uppföljning som tar sin utgångspunkt i läroplanen för förskolan är ett utvecklingsområde. *"Vi har identifierat att vi behöver arbeta med uppföljning av läroplanen och det finns bland våra uppdrag."*

Enligt förskolecheferna mäts måluppfyllelsen bl.a. genom föräldraenkäter, reflektionsprotokoll och samtal med barnen. Det dokumenteras i sin tur i en digitalt pedagogisk plattform.

I resultatuppföljnings- och medarbetarsamtal ger verksamhetscheferna återkoppling till förskolecheferna om kvalitetsrapporterna. Enligt verksamhetscheferna har uppföljningen på varje förskolenhet förbättrats sen de införde en digitalt pedagogisk plattform där målen enligt förskolans läroplan anges.

Kvalitetsrapporterna utgör grunden för en samlad årsrapport för alla kommunala förskolor. Årsrapporten antas av förskolenämnden för att sedan skickas vidare till programnämnden barn och utbildning och därefter kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Programnämndens presidium menar i intervju att läroplansmålen följs upp på driftsnivå av förskolenämnden, inte på programnivå av programnämnden. Samtidigt framkommer i intervju med förskolenämndens presidium att *"Förskolecheferna rapporterar måluppfyllelse i det digitala dokumentationssystemet men det följer ju inte vi upp. Vi följer upp strävansmålen i samtal och vid verksamhetsbesök. Det är mer av stickprovskunskap"* Det bekräftas i intervju med representanter från förvaltningen att förskolenämnden inte efterfrågar uppföljning av måluppfyllelse enligt läroplanen. *"Man (förskolenämnden) förutsätter att vi följer den (läroplanen)."*

2017-08-11

6 (7)

Dnr 400-2016:6997

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

Skolinspektionen bedömer att nuvarande resursfördelningsmodell i viss utsträckning utgår ifrån barnens behov och förutsättningar. Huvudmannen uppger dock att den översyn av resursfördelningsmodellen som vid tiden för granskningen pågår ska göra att modellen kommer att utgå från barnens olika förutsättningar och behov.

Skolinspektionens utredning

I förskolenämndens verksamhetsplan anges att programnämnden barn och utbildning fördelar resurser till förskolenämnden utifrån en resursfördelningsmodell för förskoleverksamheten. Av dokument framkommer att resursfördelningsmodellens grundtilldelning baseras bl.a. på antal barn och ålder. Avstämning av antal barn görs utifrån fastställda mättillfällen under året. Grundtilldelningen ska täcka kostnader för bl.a. personal, pedagogiskt material, måltider, administration. Ett tillägg utgår till förskolor som har ett riktat uppdrag att bedriva verksamhet med teckenspråk som grund. Förskolor på landsbygden med endast en avdelning kan få en landsbygdstilldelning. Tilläggsbelopp för barn som har behov av särskilt stöd kan sökas hos ansvarig handläggare i särskild ordning.

I både intervjuer och i insamlade dokument framkommer att den nuvarande resursfördelningsmodellen inte i tillräcklig utsträckning utgår ifrån barnens behov och förutsättningar och att det därför pågår en översyn av resursfördelningsmodellen för förskolan. Parametrar så som socioekonomisk variation och barns vistelsetid kommer att föras in i resursfördelningsmodellen. I och med framtagandet av en ny resursfördelningsmodell kommer huvudmannen också att se över uppföljningen av resursfördelningen. Arbetet kommer enligt insamlade dokument att slutföras under 2017.

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

- Skolinspektionen bedömer att huvudmannen behöver utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att förbättringsåtgärder i större utsträckning tar sin utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet.

2017-08-11

7 (7)

Dnr 400-2016:6997

Skolinspektionens utredning

Programnämnd barn och utbildning följer årligen upp huvudmannens egna beslutade mål bl.a. gentemot ett antal indikatorer och genomförda aktiviteter som anges i verksamhetsplanen för programnämnd barn och utbildning och förskolenämnd. Exempel på indikatorer som följs upp är resultat från brukarenkät och andel förskollärare per förskola. Övrig dokumenterad uppföljning som programnämnden tar del av är årsrapporten som är en sammanställning av varje förskolas kvalitetsrapport.

Det framkommer dock varken i intervjuer eller insamlade dokument att beslutade förbättringsåtgärder tar sin utgångspunkt i en analys av förskolans måluppfyllelse enligt läroplanen.

Exempelvis känner representanter i förskolenämnden inte till om förbättringsåtgärden, att förskolan ska arbeta utifrån ett normkritiskt förhållningssätt, har föregåtts av en analys av verksamheten. De menar dock att *"Normkritiskt förhållningssätt är något som kommer bli nästa stora grej. Vi känner väl av hur vindarna blåser."*

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 11 januari 2018 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



Lena Dahlqvist
Enhetschef



Ann Edvinsson
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**

I förskolan är det verksamhetens kvalitet som ska dokumenteras, följas upp och utvärderas. Kunskap om varje barns utveckling och lärande är därmed nödvändig för att utvärdera, upprätthålla och utveckla förskolans kvalitet.

Läroplanen innehåller inga mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Det finns inte heller fastställda normer eller nivåer för barns förmågor eller kunskaper.

Varje barns utveckling och lärande ska kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp och analyseras för att det ska vara möjligt att utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner.

Läroplanen för förskolan

1. Förskolans värdegrund och uppdrag, Saklighet och allsidighet

Alla som verkar i förskolan ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen och i denna läroplan och klart ta avstånd från det som strider mot dessa värden. Förskolan ska motverka traditionella könsmonster och könsroller. Flickor och pojkar ska i förskolan ha samma möjligheter att pröva och utveckla förmågor och intressen utan begränsningar utifrån stereotypa könsroller.

2.6 Uppföljning, utvärdering och utveckling

För att utvärdera förskolans kvalitet och skapa goda villkor för lärande behöver barns utveckling och lärande följas, dokumenteras och analyseras. Det behövs också kunskap om hur barns utforskande, frågor, erfarenheter och engagemang tas till vara i verksamheten, hur deras kunnande förändras samt när de upplever verksamheten som intressant, rolig och meningsfull.

Syftet med utvärdering är att få kunskap om hur förskolans kvalitet, dvs. verksamhetens organisation, innehåll och genomförande kan utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande. Det handlar ytterst om att utveckla bättre arbetsprocesser, kunna bedöma om arbetet sker i enlighet med målen och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra förutsättningarna för barn att lära, utvecklas, känna sig trygga och ha roligt i förskolan.

Skolverkets Allmänna råd om Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet

Att styra och leda kvalitetsarbetet

Huvudmannen bör

- skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara,

- se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå, samt
- se till att förskolechefer, rektorer och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.

Förskolechefen bör

- skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på enheten,
- se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer enhetens kvalitetsarbete, samt 6. Se till att personalen på enheten kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.

Att dokumentera kvalitetsarbetet**Huvudmannen bör**

- se till att det finns dokumentation som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser,
- skapa rutiner och former för dokumentation som är effektiva och ändamålsenliga för huvudmannens kvalitetsarbete, samt
- sträva efter att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet inom huvudmannens verksamhet.

Förskolechefen bör

- se till att dokumentationen är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på enhetsnivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser,
- skapa rutiner och former för dokumentation som är effektiva och ändamålsenliga för enhetens kvalitetsarbete, samt
- sträva efter att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet inom enheten.

Att följa upp måluppfyllelsen**Huvudmannen bör**

- samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen

Förskolechefen bör

- sammanställa enhetens resultat och se till att det finns underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen, samt
- se till att det utöver uppföljningen genomförs utvärderingar av särskilt identifierade områden inom enheten.

Att analysera och bedöma utvecklingsbehoven

Huvudmannen bör

- med utgångspunkt i uppföljningen analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen för den samlade verksamheten,
- använda analysen som underlag för dialoger med enheterna om utvecklingsbehov, samt
- utifrån analysen identifiera utvecklingsområden och därefter besluta vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas.

Att planera och genomföra utbildningen

Huvudmannen bör

- se till att planeringen av utbildningen utgår från analysen av måluppfyllelsen och de utvecklingsområden som ska prioriteras på respektive nivå,
- ange i planeringen vad utvecklingsinsatserna förväntas leda till,
- ange i planeringen vilka förutsättningar som krävs på kort respektive lång sikt för att utbildningen och utvecklingsinsatserna ska kunna genomföras, samt
- se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen.

Förskolechefen bör

- se till att enhetens planering av utbildningen utgår från den gemensamma analysen av måluppfyllelsen och huvudmannens respektive enhetens beslut om prioriterade utvecklingsinsatser,
- se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen.

Skolverkets Allmänna råd om Måluppfyllelse i förskolan

Huvudmannen bör

vid fördelning av resurserna beakta faktorerna:

- Personalens utbildning och kompetens samt personaltäthet
- Barngruppens storlek och sammansättning
- Miljöns utformning och
- Socioekonomiska förhållanden

Av Skolverkets kommentarer (s. 15) framgår bl a att det systematiska kvalitetsarbetet kan utgöra ett viktigt underlag för resursfördelningen. Vidare att en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet är dialog och återkoppling mellan huvudmannen och förskolechefen samt mellan förskolechefen och personalen.