

Beslut

efter kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet i
Stenungsunds 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. Stenungsunds kommun ingår i denna granskning.

Skolinspektionen besökte Stenungsunds kommun den 7 juni 2017. Besöket genomfördes av utredare Ann Edvinsson och undervisningsråd Bo Jersenius. Intervjuer med förskolechefer, sektorledning, representanter för social- och utbildningsutskottet samt presidiet för kommunstyrelsen 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 ansvars-tagande 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

Stenungsunds kommun har omkring 26 000 invånare. Det finns 15 kommunala förskolor med mellan en och åtta avdelningar. Förskolorna leds av åtta förskolechefer. Enligt statistik från Skolverket var 85 procent av barnen i åldrarna 1–5 år inskrivna i förskolan år 2016. Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning var vid samma tidpunkt 43 procent. Bildnings- och socialutskottet är beredande utskott i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen är i sin tur verksamhetsansvarig nämnd.

Sammanfattande bedömning

Stenungsunds kommun har 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 framförallt fokus på att förbättra elevernas resultat i grundskolan.

I terminsuppföljningar redogör förskolorna för verksamhetens resultat men då framförallt utifrån kommunala inriktningsmål och i mycket begränsad utsträckning redovisas resultat med koppling till barnens utveckling och lärande.

Granskningen visar vidare få exempel på faktiska analyser som ligger till grund för val av mål eller förbättringsåtgärder. För att mål och förbättringsåtgärder ska ha effekt är det av vikt att utgå från en kartläggning och analys. Vidare är det av vikt att förmedla och förankra analysen så att alla som arbetar med målområdet har samma problembild.

Det resursfördelningssystem som huvudmannen använder för förskolan tar till viss del hänsyn till barnens behov och förutsättningar utifrån att förskolor och områden kan äska tilläggsbelopp. Det saknas dock en systematisk kartläggning av faktorer som påverkar förskolornas förutsättningar vilket i sin tur försvårar möjligheterna 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 område:

- Huvudmannen behöver utveckla arbetet med att följa upp förskolans måluppfyllelse utifrån läroplanen så att förbättringsåtgärder i större utsträckning tar sin utgångspunkt i analyser av förskolans måluppfyllelse.

2017-08-11

3 (7)

Dnr 400-2016:6997

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 uppföljning av verksamheten.

Skolinspektionens utredning

I huvudmannens verksamhetsplan anges kommunfullmäktiges vision och de olika kommunala verksamheternas inriktningsmål. Förskola ingår i sektor utbildning och har tillsammans med grundskola sju inriktningsmål. Inriktningsmålen berör framförallt resultat på nationella prov, elevernas syn på skolan samt behörighet till gymnasiet.

Verksamhetscheferna har inom sektor utbildning i uppdrag att bryta ner inriktningsmålen, därefter formulerar förskolecheferna mål för varje förskola. Enligt förskolecheferna är *"Inriktningsmålen är ju ganska vida så nästan alla läroplansmål går ju in där"*.

I intervju med sektorledning framkommer att det framförallt är verksamhetschefer, förskolechefer samt förskolepersonal som arbetar med läroplansmålen, medan sektorledning och politiken fokuserar på de kommunala inriktningsmålen. Sektorchefen menar att *"Inriktningsmålen är en förutsättning för att kunna jobba med läroplansmålen."*

De prioriterade målen i skolutvecklingsplanen tas fram genom en utvärdering och analys vid varje terminsuppföljning. Skolutvecklingsplanen är enligt sektorchefen ett levande dokument som revideras 1-2 gånger/år. Respektive förskolechef formulerar en skolutvecklingsplan för varje förskola. I planen beskrivs en målbild för var de kommer att befinna sig i sitt arbete år 2018. Utöver de sju inriktningsmålen och målbild, preciseras i skolutvecklingsplanen ett antal prioriterade mål som tar sin utgångspunkt i läroplanen för förskolan. Exempel på sådana prioriterade mål är genus och jämställdhet och språkutveckling.

Utöver skolutvecklingsplanen ska varje förskola arbeta efter ett antal handlingsplaner. Dessa handlingsplaner är plan för interkulturellt arbete, språkpla-

2017-08-11

4 (7)

Dnr 400-2016:6997

nen, matematikplanen, plan för likabehandling och mot diskriminering/kränkande behandling, plan för övergångar och överlämningar samt handlingsplan för Grön flagg.

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 huvudmannen gör av förskolans verksamhet inte ger en samlad nulägesbild av förskolornas måluppfyllelse i relation till de nationella målen. Huvudmannen redovisar ingen sammanställning av förskolornas egna analyser eller förslag på förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i en sådan analys.

Skolinspektionens utredning

Enligt en årsplan för bildnings- och socialutskottet framgår vilka frågor sektor utbildning ska följa upp och redovisa för utskottet. I årsplanen framgår inte om utskottet följer upp förskolans måluppfyllelse med utgångspunkt i läroplanen.

I intervju med förskolechefer framkommer att terminsuppföljningarna följs upp vid kvalitetskonferenser på verksamhets- och sektornivå samt vid medarbetarsamtal och lönesamtal. Terminsuppföljningen ligger i en mall utanför det digitala dokumentationssystemet där förskollärarna dokumenterar måluppfyllelse enligt läroplanen. Förskolechefernas sammanställningar av terminsuppföljningarna går därefter vidare till kommunstyrelsen. *"Men vad som händer sedan vet vi inte"* säger förskolecheferna. Enligt den sammanfattande terminsuppföljningen framgår att *"förskolecheferna bedömer enheternas måluppfyllelse som god trots att verksamheten inte har några direkt mätbara mål"*. Sektorchefen menar dock att förskolecheferna bedömer måluppfyllelsen utifrån den kartläggning som gjorts av området innan man börjat att arbeta med det.

Under rubriken Kunskap, utveckling och lärande i terminsuppföljningen för höstterminen 2016 framgår att alla förskolorna arbetar utifrån kommunens handlingsplaner för matematik, språk och interkulturellt arbetssätt samt att naturvetenskap och teknik, enligt läroplanen, behandlas inom ramen för Grön flagg. Därutöver redovisas inget ytterligare om utmaningar eller framgångsfaktorer relaterat till barnens utveckling och lärande enligt måluppfyllelsen i läroplanen.

2017-08-11

5 (7)

Dnr 400-2016:6997

Under rubriken Normer och värden i terminsuppföljningen redovisas på vilket sätt förskolorna arbetat med bl.a. barns inflytande, förskolans demokratiuppslag, genus och jämställdhet. Det konstateras i uppföljningen att genus och jämställdhet blir ett fortsatt prioriterat område tillsammans med interkulturellt arbetssätt under 2017.

Förskolan följer upp ett av de prioriterade målen i taget under en tidsperiod om tre månader per prioriterat mål. Inom vissa målområden exempelvis genus och matematik, har förskolorna använt så kallade skattningsskalor för uppföljning enligt ett kommunöverskridande samarbete. I övrigt används BRUK för personalens självskattning av måluppfyllelse enligt läroplanen. Den dagliga pedagogiska dokumentationen sker i det digitala dokumentationsverktyget Pluttra. I verktyget följs barnets individuella utveckling och hur förskolan bedriver sitt arbete mot målen.

I intervjuer framgår att representanter för social- och utbildningsutskottet gör verksamhetsbesök. I övrigt sker dialogen mellan verksamhetschef, sektorchef och politiker.

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 till viss del tar hänsyn till barnens behov och förutsättningar.

Skolinspektionens utredning

I intervju med sektorledningen framkommer att huvudmannen har en resursfördelningsmodell som i huvudsak baseras på antal barn och ålder. För barn i behov av särskilt stöd kan tilläggsbelopp äskas utöver grundbeloppet. Förskolechefer uttrycker i intervju att resursfördelningsmodellen som den är utformad vid tiden för granskningen "*slår lite fel*". Vidare framkommer att förvaltningen utvärderar modellen vid tiden för granskningen.

I terminsuppföljningen för höstterminen 2016 framgår att verksamheten förskola i stort har tillräckliga resurser men att det kan saknas resurser för barn i behov av särskilt stöd och för barn i socialt utsatta områden.

2017-08-11

6 (7)

Dnr 400-2016:6997

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen till viss del genomför förbättringsåtgärder med utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet

Skolinspektionens utredning

I insamlade dokument framkommer att verksamheten förskola infört förste förskollärartjänster. I tjänsten ingår att arbeta utifrån något av de målområden i läroplanen som prioriterats utifrån den analys som förskolecheferna gjort av varje enhets behov.

I intervju med sektorledningen beskriver de hur de kommer fram till de prioriterade målområdena. Förskolornas analyser ligger till grund för förskolechefernas analyser vilka i sin tur ligger till grund för generella förbättringsområden i kommunens förskolor. I terminsuppföljningen anges de förbättringsområden förskolecheferna identifierat på enheterna. Det redovisas dock ingen analys eller förslag på åtgärder med koppling till förbättringsåtgärderna.

Ett av fokusområdena utifrån läroplanen för förskolorna har varit språkutveckling. I intervju med förskolechefer framkommer att bakgrunden till valet av målområdet språkutveckling var att det på barnkonferenser lyftes att det fanns många barn med språksvårigheter. De ställde sig då frågan hur det kommer sig att det är så många barn med eventuella språksvårigheter och hur förskolepersonalen arbetar med språket och den språkplan huvudmannen tagit fram.

I faktagranskning skriver sektorchefen att verksamhetschef och förskolecheferna har en treårsplan med aktiviteter och åtgärder som tas fram utifrån analyser. I treårsplanen framgår även vilka fokusområden som behöver fortsätta arbetas med under flera år. Exempel på ett sådant fokusområde är genus och jämställdhet. Det framgår dock inte varför målområdet prioriteras igen.

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.

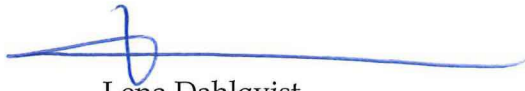
2017-08-11

7 (7)

Dnr 400-2016:6997

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 könsmönster 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.