

Sollefteå kommun
siv.sjodin@solleftea.se

Beslut

2017-09-19

Dnr 400-2016:6997

Beslut

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

2017-09-19

1 (8)

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 33 huvudmän, i urvalet ingår såväl enskilda som kommunala huvudmän. Sollefteå kommun ingår i denna granskning.

Skolinspektionen besökte Sollefteå kommun den 8 juni 2017. Besöket genomfördes av Kristine Brosjö och Sara Carlsson. Intervjuer med förskolechefer, representanter för förvaltningen samt representanter för utskottet Unga och lärande 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 ansvarstagande inom det granskade området. Därefter följer en motivering till de utvecklingsområden som Skolinspektionen har identifierat inom ramen för granskningen.

2017-09-19

2 (8)

Dnr 400-2016:6997

Beskrivning av huvudmannen

Sollefteå kommun har omkring 20 000 invånare. Det finns 15 kommunala förskolor som leds av 11 förskolechefer. I Sollefteå kommun finns 4 fristående förskolor varav en erbjuder omsorg på obekväm arbetstid. Enligt Skolverkets statistik för år 2016 var 86 procent av barnen i åldrarna 1 – 5 inskrivna i förskolan. Andelen årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning var vid samma tidpunkt 42 procent.

Sollefteå kommun leds av en kommunstyrelse med tillhörande utskott. Unga och lärande är ansvarigt utskott för förskolorna. På förvaltningen finns en huvudmannenschef som ansvarar för bland annat förskola. Kvalitets- och utvecklingschef, tf/vik verksamhetschef, leder utvecklingsarbetet för för- och grundskolan i Sollefteå kommun.

Sammanfattande bedömning

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen har tydliggjort mål som tar sin utgångspunkt i läroplanen. De tydliggjorda målen dokumenteras i både huvudmannens kvalitetsrapport som gäller för förskolan, grundskolan och fritidshem samt i respektive förskolas kvalitetsrapport. Målen följs upp genom verksamheternas kvalitetsrapporter i kvalitetsdialog mellan representanter för utskottet Unga och lärande och respektive förskolechef. De uppföljningar som görs på förskolorna innehåller i huvudsak en redovisning av organisationen och lokalerna och om man arbetat med och erbjudit barnen aktiviteter i enlighet med de nationella målen. Uppföljningarna återspeglar endast i liten utsträckning en bedömning av om det förskolan arbetat med bidragit till barnens utveckling och lärande i form av ett förändrat kunnande. Vad gäller huvudmannens arbete inom förskolans jämställdhetsuppdrag, framgår det att Sollefteå kommun hade ett jämställdhetsprojekt för några år sedan som mynnade ut i en handlingsplan som gällde samtliga verksamheter i kommunen. Huvudmannen följer dock inte upp specifikt detta mål för förskolan.

Vidare framgår att det saknas en gemensam modell för att mäta måluppfyllelsen i kommunens förskolor, och därmed saknar huvudmannen förutsättningar att göra en fullständig analys av förskolornas måluppfyllelse och att besluta om förbättringsåtgärder på huvudmannanivå.

Granskningen visar vidare att Sollefteå kommun nyligen har implementerat ett resursfördelningssystem som tar hänsyn till barnens olika förutsättningar och

2017-09-19

3 (8)

Dnr 400-2016:6997

behov som utgår utifrån socioekonomiska faktorer. Eftersom resursfördelningssystemet är nytt har förvaltningen inte hunnit följa upp vilka effekter den socioekonomiska resursfördelningen får för verksamheternas måluppfyllelse.

Identifierade utvecklingsområden

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

- Huvudmannen behöver utarbeta former för att mäta, följa upp och sammanställa måluppfyllelsen i förskolan.
- Huvudmannen behöver följa upp och utvärdera resursfördelningssystemets effekt för att säkerställa att alla förskolor får så likvärdiga förutsättningar som möjligt.
- Huvudmannen behöver utveckla det systematiska kvalitetsarbetet så att de förbättringsåtgärder som beslutas på huvudmannanivå i större utsträckning tar sin utgångspunkt i en analys av förskolornas måluppfyllelse.

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 som tar sin utgångspunkt i läroplanen och i en analys av förskolornas verksamhet.

Skolinspektionens utredning

Av dokumentation och av intervjuer framgår att huvudmannen har beslutat att tydliggöra tre prioriterade områden som ska ligga till grund för verksamheternas systematiska kvalitetsarbete. Dessa områden är: *Ökad måluppfyllelse, Pedagogiskt ledarskap* samt *Trygghet och studiero*. Utvecklingsområden tas fram som

2017-09-19

4 (8)

Dnr 400-2016:6997

"minsta gemensamma nämnare" utifrån förskolornas kvalitetsrapporter, berättar representanter för presidiet i utskottet. Huvudmannen och respektive förskolechef har i så kallad kvalitetsdialog formulerat överenskommelser som varje förskolechef ska fokusera på för att nå de uppsatta målen. Till exempel har det varit fokus på språkutvecklande arbetssätt, matematiska begrepp samt naturvetenskap och teknik. Några förskolechefer nämner i intervju att de har arbetat med läslyftet.

De tydliggjorda målen dokumenteras i både huvudmannens kvalitetsrapport som gäller för förskolan, grundskolan och fritidshem samt i respektive förskolas kvalitetsrapport. Utöver de tre kommungemensamma mål som alla förskolor i kommunen är ålagda att arbeta med kan varje förskolechef prioritera egna mål utifrån de behov som finns i den egna verksamheten, exempelvis *Barns inflytande, Förskola och hem, lågaffektivt bemötande*.

Vid intervju med förskolechefer uppger de att det finns mål gällande jämställdhet som "kommer in i planen mot diskriminering och kränkande behandling". Huvudmannen följer dock inte specifikt upp detta mål för förskolan. Samtliga intervjuade berättar att de hade ett jämställdhetsprojekt för några år sedan som mynnade ut i en handlingsplan som gällde samtliga verksamheter i kommunen. Förskolecheferna menar att "det blommar upp saker som blir väldigt intensiva ett tag och sedan ebbar de ut".

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

Skolinspektionen bedömer att det, på huvudmannanivå, saknas en uppföljning av förskolornas måluppfyllelse i relation till de nationella målen. De uppföljningar som görs på förskolorna innehåller i huvudsak en redovisning av organisationen och lokalerna och om man arbetat med och erbjudit barnen aktiviteter i enlighet med de nationella målen. Uppföljningarna återspeglar endast i liten utsträckning en bedömning av om det förskolan arbetat med bidragit till barnens utveckling och lärande i form av ett förändrat kunnande. Huvudmannen följer inte heller upp måluppfyllelsen inom förskolans jämställdhetsuppdrag.

Skolinspektionens utredning

Av det inskickade kvalitetshjulet och av intervjuer med förskolechefer, representanter för förvaltningen samt representanter för utskottet Unga och lärande

2017-09-19

5 (8)

Dnr 400-2016:6997

framgår hur det systematiska kvalitetsarbetet ska fungera. Samtliga intervjuade berättar att förskolecheferna lämnar in enheternas kvalitetsrapporter till förvaltningen i augusti. I september har varje förskolechef kvalitetsdialog med politikerna, då de utifrån enhetens kvalitetsrapport beslutar om förbättringsområden, så kallade överenskommelser, som har kommit fram. De överenskommelser som, efter avslutad dialog, skrivs mellan huvudman och respektive förskolechef följs upp i ledningsdialog under våren. Av dokumentation och av intervjuer framgår också att pedagoger från samtliga förskolor ingår i nätverk i syfte att bidra till likvärdighet när det gäller utvecklingsarbetet i förskolan.

Av intervjuer framgår vidare att utöver kvalitets- och ledningsdialoger genomförs även enkäter till vårdnadshavare. Underlagen från dessa har dock under de senaste åren inte varit tillförlitligt eftersom antal svarande har varit under 50 procent, bland annat beroende på att enkäten inte finns översatt till fler språk. Förutom vårdnadshavarenkäten finns det enligt de intervjuade inga andra mätverktyg vad gäller måluppfyllelsen. Det verktyg som finns är de pedagogiska planeringarna och det som förskolecheferna beskriver för politikerna i kvalitetsrapporten och dialogen. Förskolecheferna säger dock att fokus i dessa dialoger inte ligger på måluppfyllelsen utifrån läroplanen utan på organisationen och lokalerna. Förskolecheferna berättar också att de genomför observationer i verksamheten men att de inte tittar på samma saker. "Vi gör olika och har olika mallar", säger förskolecheferna. Förskolecheferna menar i intervjun att det borde finnas en gemensam modell för att mäta måluppfyllelsen i förskolan, till exempel vad det konkret innebär att det är en trygg miljö. "Tanken är att vi ska ha ett digitalt kvalitetsverktyg med det har inte blivit av på grund av tidsbrist". Förskolecheferna uttrycker att det kan finnas en risk att huvudmannen inte fångar upp olikheter mellan verksamheterna eftersom det saknas ett gemensamt mätverktyg.

Även representanter för förvaltningen anser att det är svårt att beskriva måluppfyllelsen i förskolan. De menar att mycket av arbetet har gått ut på att "tackla ökningen av barn". De säger att de vid verksamhetsbesök "visuellt kan se och i dialog med lärarna förstå" att de arbetar på annat sätt nu än tidigare men att det inte finns några mätverktyg för att kunna se i vilken grad de beslutade utvecklingsåtgärderna har gett effekt. Denna bild delas av representanter för utskottet som säger att huvudmannen inte har hittat system, förutom vårdnadshavarenkäter, för att mäta förskolans verksamhet på ett övergripande plan.

2017-09-19

6 (8)

Dnr 400-2016:6997

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen har ett resursfördelningssystem som utformas utifrån socioekonomiska faktorer. Dock visar granskningen att huvudmannen inte har följt upp vilka effekter den socioekonomiska resursfördelningen får för verksamheternas måluppfyllelse.

Skolinspektionens utredning

Av intervjuerna framgår att Sollefteå kommun, efter Skolinspektionens tillsynsbeslut i juni 2016, för budgetår 2017 har infört en ny resursfördelningsmodell som utformas utifrån socioekonomiska faktorer såsom nyanlända barn, vårdnadshavares utbildningsbakgrund och kön. De intervjuade anser dock att modellen inte väger upp de olika verksamheternas förutsättningar eftersom det inte är någon stor resurs som fördelas om. Detta är något som huvudmannen ska vidareutveckla inför budgetår 2018.

Både förskolechefer, representanter för förvaltningen och utskottet säger att de inte har hunnit följa upp och utvärdera effekterna av resursfördelningen eftersom modellen är så ny. Enligt representanter för förvaltningen har modellen provats i grundskolan och har då fallit ut väl.

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

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen behöver utveckla arbetet med att på huvudmannanivå analysera de uppgifter som framkommer i förskolornas uppföljningar och den dokumentation som inhämtas från förskolorna. Därmed tar inte heller huvudmannens beslut om förbättringsåtgärder sin utgångspunkt i en analys av förskolornas måluppfyllelse i relation till förskolans uppdrag och nationella mål.

Skolinspektionens utredning

Av insänd dokumentation och av intervjuer framkommer att varje förskolechef tar fram en kvalitetsrapport med nulägesbeskrivning, analys, framgångsfaktorer och förbättringsområden för sin respektive verksamhet utifrån de tre beslutade utvecklingsområdena samt egna prioriterade målen utifrån läroplanen. Kvalitetsrapporten ligger sedan till grund för kvalitetsdialog mellan varje förskolechef och representanter för utskottet då dessa även skriver överenskommelser om förbättringsåtgärder för respektive förskola. Prioriterade förbätt-

2017-09-19

7 (8)

Dnr 400-2016:6997

ringsåtgärder kan exempelvis handla om att förskolechef behöver genomföra fler verksamhetsobservationer med återkoppling till pedagogerna, att ha tolkstöd vid inskolning och möten eller att alla pedagoger måste vara närvarande i barns aktiviteter oavsett barnens ålder.

Förskolecheferna framför i intervjun att de har en bra struktur för kvalitetsarbetet men att kommunikationen i organisationen borde förbättras. Representeranter för förvaltningen berättar att de delvis har gjort en analys av förskolans verksamhet tillsammans, bland annat vid läsning av huvudmannens kvalitetsrapport.

Det systematiska kvalitetsarbetet för skolverksamheten i Sollefteå kommun är beskrivet i ett samlat dokument, *Kvalitetsrapport, läsåret 2015/2016, förskola, skola, fritidshem*, som Skolinspektionen har tagit del av. I den anges att huvudmannen har fokuserat på att minska barngruppernas storlek och att statsbidrag söks för ändamålet. Ett annat område som beskrivs i *Kvalitetsrapporten* gällande förskolan är översyn av förskolornas utemiljö. I dokumentet saknas dock helt analys av förskolans måluppfyllelse eller åtgärder som huvudmannen ska vidta för att höja verksamhetens kvalitet. I stället hänvisas det till varje förskolas Kvalitetsrapport och de överenskommelser som huvudman skriver med varje förskolechef.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 19 mars 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 kristine.brosjo@skolinspektionen.se

Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 40-2016:6997) i de handlingar som sänds in.

På Skolinspektionens vägnar



Gabriel Brandström
Enhetschef



Kristine Brosjö
Utredare/Föredragande

Skolinspektionen

Beslut

2017-09-19

8 (8)

Dnr 400-2016:6997

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 kunskaper 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.