

Till: Utbildningsnämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av styrning i förskola

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av utbildningsnämndens styrning och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan. Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden inte fullt ut säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Bedömningen grundar sig på brister i nämndens uppföljning.

Utbildningsnämnden bedöms inte följa upp kvaliteten på ett sådant sätt att det möjliggör styrning för att säkra rätt förutsättningar och prioritera utvecklingsinsatser. Måluppfyllelse analyseras utifrån läroplan för förskola och utbildningsnämndens mål på verksamhetsnivå. Däremot saknas vidare analys där resultatet analyseras på övergripande nivå. Utbildningsnämnden har under 2022 inte tagit del av någon samlad kvalitetsrapport avseende de kommunala förskolorna. Nämnden bör se över formerna för dialog och uppföljning för att säkerställa en fullgod insyn.

I granskningen framkom att tillsynen av fristående verksamheter inte genomförts enligt plan under 2022 samt våren 2023. Fristående förskoleverksamheter står inte under tillsyn av Skolinspektionen, utan tillsynsansvaret åvilar kommunen, i detta fall utbildningsnämnden. Det är således av betydande vikt att tillsynsarbetet återupptas och att utbildningsnämnden fullgör det lagstadgade ansvaret. Utbildningskontoret har anställt en biträdande avdelningschef för förskola som ska överta ansvaret för tillsynerna. Utbildningsnämnden bör säkerställa att tillsynsarbetet genomförs enligt plan. Det uppsökande arbetet bör följas upp för att förvissa sig om att informationen når berörda vårdnadshavare.

Vidare har det i granskningen framkommit ett visst behov av ytterligare stöd till rektorerna, främst vad gäller budgetering och ekonomi.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Stärka den egna uppföljningen av kvaliteten i förskolan för att säkerställa alla barns rätt till en utbildning av god kvalitet.
- Se över formerna för uppföljning för att säkerställa insyn och överblick av kvaliteten i de kommunala förskolorna.
- Säkerställa att tillsynen av fristående verksamheter bedrivs i enlighet med lagstiftningen.
- Tillse uppföljning av det uppsökande arbetet av barn som inte går i förskola för att säkerställa att de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga.
- Säkerställa erforderligt stöd till rektorerna för ökad måluppfyllelse.

Vi önskar svar från utbildningsnämnden senast 2024-01-31.

För

Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Roger Gerdin

Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport 2 2023 – Granskning av styrning i förskola

Granskning av styrning i förskola

Upplands-Bro kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Genomförande och avgränsning	4
1.4 Revisionskriterier.....	4
2. Utbildningsnämndens styrning och uppföljning av kvalitetsarbetet	4
2.1 Ansvar	4
2.2 Målstyrning	5
3. Kvalitetssystem i förskolan.....	7
3.1 Kvalitetsarbetets utformning i Upplands-Bro	8
3.2 Stöd till rektorerna	9
3.3 Utbildningsnämndens uppföljning av kvalitetsarbetet	9
3.4 Bedömning	10
4. Uppsökande verksamhet	11
4.1 Bedömning.....	11
5. Kvalitet hos fristående verksamhet	12
5.1 Bedömning.....	12
6. Svar på revisionsfrågor.....	13
Bilaga 1 - Källförteckning	15
Bilaga 2 - Utdrag från mall <i>Systematiskt kvalitetsarbete - Uppföljning förskola 2022-2023</i>	16

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat utbildningsnämnden styrning och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan. Granskningen har syftat till att bedöma om utbildningsnämnden säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete i förskolan.

Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden inte fullt ut säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Bedömningen grundar sig på brister i nämndens uppföljning. Utbildningsnämnden bedöms inte följa upp kvaliteten på ett sådant sätt att det möjliggör styrning för att säkra rätt förutsättningar och prioritera utvecklingsinsatser. Måluppfyllelse analyseras utifrån läroplan för förskola och utbildningsnämndens mål på verksamhetsnivå. Den mall som utarbetats till stöd för upprättande av planer för det systematiska kvalitetsarbetet bedöms utgöra bra stöd och främja välutvecklade analyser. Däremot saknas vidare analys där resultatet analyseras på övergripande nivå. Utbildningsnämnden har under 2022 inte tagit del av någon samlad kvalitetsrapport avseende de kommunala förskolorna. Uppföljning sker av nämndens valda indikatorer som förvisso kan stödja de förutsättningar som visat sig öka kvaliteten i förskolan, men det är inte likställt med god kvalitet per se. Indikatorerna är även förenade med vissa risker avseende reliabilitet, exempelvis vad gäller låg svarsfrekvens i föräldraenkäterna. Nämnden bör se över formerna för dialog och uppföljning för att säkerställa en fullgod insyn.

Vi noterar att det för närvarande sker ett utvecklingsarbete avseende det systematiska kvalitetsarbetet. Vi ser positivt på detta och rekommenderar utbildningsnämnden att följa arbetet och därtill säkerställa dess ändamålsenlighet.

I granskningen framkom även att tillsynen av fristående verksamheter inte genomförts enligt plan under 2022 samt våren 2023. Fristående förskoleverksamheter står inte under tillsyn av Skolinspektionen, utan tillsynsansvaret åvilar kommunen, i detta fall utbildningsnämnden. Det är således av betydande vikt att tillsynsarbetet återupptas och att utbildningsnämnden fullgör det lagstadgade ansvaret. Utbildningskontoret har anställt en biträdande avdelningschef för förskola som ska överta ansvaret för tillsynerna. Utbildningsnämnden bör säkerställa att tillsynsarbetet genomförs enligt plan. Det uppsökande arbetet bör följas upp för att säkra att informationen når berörda vårdnadshavare.

Vidare har det i granskningen framkommit ett visst behov av ytterligare stöd till rektorerna, främst vad gäller budgetering och ekonomi.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas utbildningsnämnden att:

- ▶ Stärka den egna uppföljningen av kvaliteten i förskolan för att säkerställa alla barns rätt till en utbildning av god kvalitet.
- ▶ Se över formerna för uppföljning för att säkerställa insyn och överblick av kvaliteten i de kommunala förskolorna.
- ▶ Säkerställa att tillsynen av fristående verksamheter bedrivs i enlighet med lagstiftningen.
- ▶ Tillse uppföljning av det uppsökande arbetet av barn som inte går i förskola för att säkerställa att de åtgärder som vidtas är ändamålsenliga.
- ▶ Säkerställa erforderligt stöd till rektorerna för ökad måluppfyllelse.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Förskolan styrs av skollagen och läroplanen. I skollagen finns bestämmelser som bland annat reglerar utbildningens syfte, när barn ska erbjudas förskola samt att förskolans kvalitet kontinuerligt och systematiskt ska dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas. Läroplanen beskriver förskolans värdegrund, vad barnen ska få möta under sin tid i förskolan och vilket ansvar rektorn och förskollärarna har.

Eftersom kvalitet i förskoleverksamhet mäts i verksamheten snarare än vad barn tillgodogör sig av verksamheten, som är fallet i grundskolan, är det en stor utmaning att på ett systematiskt sätt följa upp kvaliteten i förskolan. Indikatorer såsom legitimerade förskolelärare, personaltäthet och storlek på barngrupper mäter förutsättningar för kvalitet, inte själva kvaliteten på förskolan.

Det finns risk att förskolan hamnar i skymundan för grundskolans frågor och utmaningar. Ibland beror det på bristande kunskap om förskolans uppdrag och läroplan, ibland på organisatoriska eller andra faktorer. Det finns risk att kvalitetsarbetet i förskolan reduceras till kvantitativa frågor som budget, föräldrars nöjdhet och platstillgång. Skolinspektionen kallar det för *målträngsel* som gör att det saknas ett helhetstänkande och förståelse för vad kvalitetsarbete egentligen är till för. För att få till ett systematiskt kvalitetsarbete bör därför begreppet breddas och styrkedjan identifieras.¹

Jämförelsetal från Skolverket visar att förskolan i Upplands-Bro har en låg andel tjänster med förskolläraryrket (32 procent mot genomsnittliga 42 procent) och att personaltätheten är lägre (5,7 barn per medarbetare mot genomsnittliga 5,1). Revisorerna har i sin riskanalys identifierat utbildningsnämndens verksamhetsstyrning av förskolan som en prioriterad risk.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete i förskolan. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka mål har nämnden för förskolans kvalitet?
- ▶ Hur följer utbildningsnämnden upp förskolans måluppfyllelse? Har nämnden analyserat måluppfyllelsen i förhållande till både kommunala och nationella mål?
- ▶ Har nämnden identifierat utvecklingsområden och vidtagit åtgärder som är relevanta utifrån tidigare analys och bedömningar av måluppfyllelse? Berör dessa arbetet med att stimulera barns språkutveckling?
- ▶ Vilket centralt stöd ges till förskolerektorerna, exempelvis i form av kompetensutveckling, central elevhälsopersonal eller gemensamma läromedel? Är stödet i linje med de utvecklingsområdena enheterna själva identifierat?
- ▶ Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett tillfredställande sätt?

¹ Förskolans kvalitet och måluppfyllelse, ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan, Skolinspektionen 2018.

- ▶ Bedriver kommunen, i enlighet med skollagen, uppsökande verksamhet mot vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola?
- ▶ På vilket sätt följer kommunen upp kvaliteten hos fristående förskolor? Har nämnden en samlad bild av kvaliteten i all förskoleverksamhet?

1.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen i bilaga 1.

Granskningen avser utbildningsnämnden. Granskningen avgränsas till utbildningsnämndens ansvar som huvudman. Granskningen omfattar inte enskilda rektorers ansvar enligt skollagen.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna utgörs av:

- ▶ 4 kap 3-4 §§ Skollagen (2010:800) om ansvar för att planera, följa upp och utveckla utbildningen
- ▶ 4 kap 6 § skollagen om dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet
- ▶ 4 kap 7 § skollagen om huvudmannens ansvar för att vidta åtgärder vid eventuella brister i verksamheten
- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap.
- ▶ Läroplan för förskolan, Lpfö 18
- ▶ Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet (2012)
- ▶ Kommunfullmäktiges mål och budget 2023

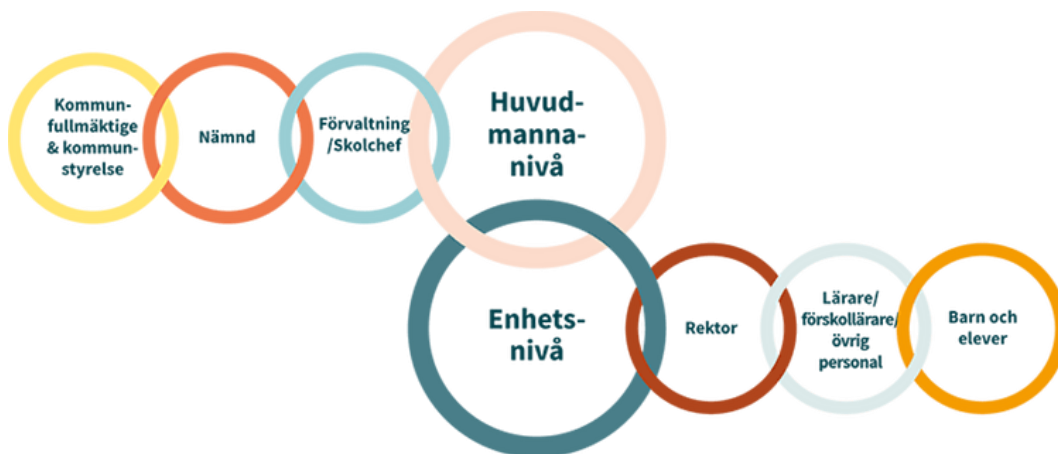
Revisionskriterierna beskrivs löpande i rapporten.

2. Utbildningsnämndens styrning och uppföljning av kvalitetsarbetet

2.1 Ansvar

Ansvar för förskolan är uppdelat på flera aktörer. Bilden nedan visar styrkedjan och den övergripande ansvarsfördelningen för förskolan.

Figur: Skolverksamhetens styrkedja



Källa: Skolverket.

Av skollagen framgår att huvudmannen ska säkerställa att förskolans resurser är tillräckliga och att förskolan alltid ska eftersträva att bli bättre. Vidare är det huvudmannens ansvar att alla barn når målen. Huvudmannen ska även tillse att utbildningen följer skollagen och läroplanen. Rektor ansvarar för att det på enhetsnivå finns en planering, analys och utveckling av förskolans resultat och kvalitet. Rektor har också ansvar för att barnen får det stöd som de har rätt till för att nå målen. Lärare och pedagoger ansvarar för den utbildning som de bedriver. Den kommunala förskolan i Upplands-Bro kommun är organiserad i fyra områden och varje område leds av en rektor.

I Upplands-Bro är utbildningsnämnden huvudman för de 15 kommunala förskolorna. Vidare har utbildningsnämnden även tillsynsansvar över 10 fristående förskolor. Ungefär 79 procent av barnen i Upplands-Bro går i en kommunal förskola.

2.2 Målstyrning

Ett av fullmäktiges övergripande mål i *Kommunplan 2023 med planering för 2024-2026* är "Livslångt lärande". Livslångt lärande består av två målformuleringar där huvudsakligen "Ökad kvalitet, förbättrade resultat och ökad behörighet till gymnasiet. Ökad trygghet och arbetsro. Stärkt psykisk hälsa och minskat utanförskap." är relevant i denna granskning. Fullmäktige skriver vidare att förskolan ska kännetecknas av kvalitet där varje barn får rätt förutsättningar att lyckas. För att eliminera risken att barn halkar efter ska fokus finnas på de tidiga åldrarna.

Utbildningsnämnden har fyra prioriterade målområden för verksamheten. Dessa är:

1. Kunskapsresultaten
2. Trygghet, ordning och studiero
3. Attraktiva läroplatser
4. Barn och elevplatser i fristående verksamheter

Utifrån fullmäktiges övergripande mål och utbildningsnämndens prioriterade målområden formuleras nämndmål med indikatorer. I tabellen nedan anges för granskningen relevanta

nämndmål och indikatorer.²

Övergripande mål	Nämndmål	Indikator	Indikatormål (Tidigare resultat)
Livslångt lärande	Attraktiva läroplatser- <i>Varje förskoleenhet behöver aktivt jobba för att skapa en attraktiv läroplats.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Andel behöriga förskollärare (50 procent) ▶ En lärplatta per fem barn ▶ NKI-undersökning hos vårdnadshavaren 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 50 procent (36 procent år 2022) ▶ Ej uppnått ▶ 89 procent av vårdnadshavare ska svara "jag är nöjd med mitt barns förskola" (85 procent år 2022)
	Trygghet, ordning och studiero- <i>Barn behöver känna sig trygga för att utvecklas och vara mottagliga för nya kunskaper. Tydliga strukturer, rutiner, ordning och studiero ska vara grundläggande faktorer i arbetet.</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Andel vårdnadshavare som anser att deras barn är trygga i förskolan 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 97 procent (93 procent år 2022 respektive 94 procent år 2021)

Vid intervju framförs några synpunkter på de valda indikatorerna. Bland annat lyfts att svarsfrekvensen på föräldraenkäterna är förhållandevis låga, särskilt i socioekonomiskt utsatta områden. Vidare upplever flera att syftet med målet om en lärplatta per fem barn är gott men att det inte fungerar ute i verksamheten, eftersom förskolorna arbetar med flera olika digitala verktyg och snarare fokuserar på digitalt skapande. Samtliga rektorer verkar för fler förskollärare, men svårigheter med att anställa fler förskollärare och samtidigt uppnå budget i balans betonas. Vid uträkning av andel förskolelärare utgår rektorerna från förskolans grundbemanning. Dit räknas endast barnskötare och förskollärare i barngrupp.

Utbildningsnämnden har inte formulerat något specifikt mål avseende språkutveckling eller andra kunskapsområden inom förskolan år 2023. Nämnden har däremot fattat ett tidigare beslut om att ingå Skolverkets prioriterade satsning om ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt (SKUA). Satsningen avrapporterades i slutet av 2022. För att vidhålla arbetet har förskolans rektorer och utbildningskontoret beslutat att ingå Skolverkets *Läslyftet i förskolan*. Nämnden har inte varit delaktig i beslutet.

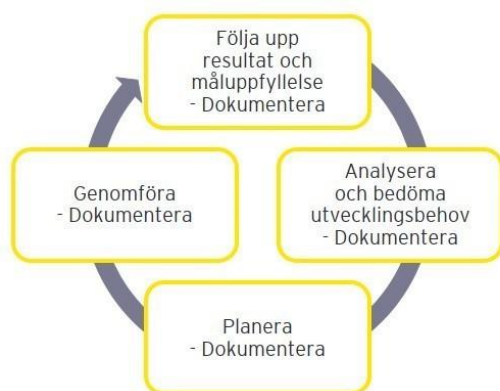
² Ett av fullmäktiges övergripande mål rör valfrihet och konkurrens, där utbildningsnämnden har valt indikatorer om ökad andel barnplatser i fristående förskolor. Vid intervju påtalas svårigheter för de kommunala verksamheterna att marknadsföra sina verksamheter, exempelvis på sociala medier eller kommunens hemsida. Idag finns få möjligheter att arbeta med bilder och rörligt material för att visa upp sina verksamheter, i likhet med hur många fristående verksamheter gör.

Nämnden har inte identifierat någon för granskningen relevant risk i sin *Plan för intern styrning och kontroll - 2023*.

3. Kvalitetssystem i förskolan

Av skollagens fjärde kapitel framgår att varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Huvudmannen ska vidare analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Detta skall även göras på enhetsnivå där förskollärare, övrig personal, barn och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen uppfylls. Skolverket illustrerar arbetet på följande vis i *Allmänna råd med kommentar, Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet*:

Figur 2 - Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet



Källa: Skolverkets *Allmänna råd med kommentar, Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet, 2012. Färgredigering av EY.*

I Skolverkets allmänna råd för kvalitetsarbetet listas även ansvarsfördelningen i det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt Skolverket bör huvudmannen:

1. skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara,
2. se till att styrning, ledning, organisation och uppföljningssystem stödjer kvalitetsarbetet på såväl huvudmannanivå som enhetsnivå, samt
3. se till att rektorer och annan berörd personal kan använda ändamålsenliga former för uppföljning och analys av utbildningen.

För att kunna säkerställa att all utbildning genomförs i enlighet med de nationella målen är det angeläget att huvudmannen har en dokumentation som innehåller en redogörelse för resultaten och hur de har följts upp inom alla verksamheter. Av Skolverkets allmänna råd framgår vidare att dokumentationen också behöver innehålla en analys av orsakerna till eventuella brister i måloppfyllelse och vilka åtgärder som ska genomföras på kort och lång sikt för att de nationella målen ska kunna uppfyllas. Dokumentationen blir därmed ett stöd för beslut om prioriteringar och utvecklingsinsatser.

I de allmänna råden för kvalitetsarbetet listas olika förutsättningar som kan påverka kvalitetsarbetet; dessa kan vara ekonomiska och materiella, exempelvis kostnader per elev, lokaler, utrustning och läromedel. De kan även vara personella, vilket rör medarbetarnas

utbildning och kompetens men även personaltäthet. Vidare spelar organisatoriska aspekter in, så som styrning och ledning samt medarbetarnas motivation, engagemang, delaktighet och inflytande.

3.1 Kvalitetsarbetets utformning i Upplands-Bro

Sedan hösten 2022 pågår ett utvecklingsarbete av det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan. Utbildningskontoret leder arbetet och tillsammans med en professor i pedagogiskt arbete har fyra heldagars workshops anordnats för rektorer och skolledare från förskola till vuxenutbildning. Del två i arbetet utgörs av fyra digitala föreläsningar som alla medarbetare i alla skolformer ska ta del av.

Varje år ska rektorerna utarbeta en plan för det systematiska kvalitetsarbetet, en så kallad SKA-plan.³ Planen ska redogöra för hur verksamheten planerar och utvärderar verksamheten i relation till läroplanen. Till stöd i arbetet har utbildningskontoret tagit fram en mall. Mallen har omarbetats under våren 2023 för att i större utsträckning bidra till verksamhetsutveckling och minskad administration. I mallen finns anvisningar för innehållet och stödfrågor. De områden som omfattas av planen återkopplar till läroplan och nämndmål. Planerna ska bland annat innehålla statistik och information kring personal, personaltäthet och barnen på förskolan. Vidare ska det finnas en bedömning avseende i vilken utsträckning förskolans pedagogiska lärmiljö bedrivs i enlighet med lärmiljöguiden (för mer information om lärmiljöguiden, vänligen se sista stycket i detta avsnitt) och den miljö som barn ska erbjudas utifrån läroplanen. Vidare ska planen innehålla en resultatanalys av de mål och aktiviteter som vidtagits för att uppnå målen i förskolans läroplan. I bilaga 2 återfinns utdrag ur mallen. Framgångsfaktorer och utvecklingsområden ska identifieras inom samtliga delar. Vid intervju beskrivs mallen utgöra ett bra stöd i arbetet och en naturlig del i förskolornas eget arbete med processberättelser. Flera av de intervjuade ser positivt på det utvecklingsarbete som genomförts och tycker att den nya mallen är tydlig och bra samt minskar omfattningen av planerna. Tidigare år har planerna kunnat bli ungefär 50-60 sidor långa där mycket text återupprepats.

Utbildningskontoret läser förskoleområdenas planer och återkommer med feedback och synpunkter i så kallade kvalitetsdialoger. Syftet med dialogerna är att skapa utrymme för reflektion, bidra med nya perspektiv och hjälpa enheterna att hitta vägar framåt. Förskolorna får själva välja vilka medarbetare som ska delta vid dialogerna. Intervjuade har i huvudsak beskrivit kvalitetsdialogerna som givande men med variationer över åren. Att samtalsparten från utbildningskontoret är väl insatt i förskoleverksamhetens förutsättningar, utmaningar och möjligheter till utveckling beskrivs som en viktig del i att göra dialogen meningsfull. Flera intervjuade är därför glada över att utbildningskontoret har anställt en biträdande avdelningschef för förskolan, för att stödja den avdelningschef som i dagsläget ansvarar för både grundskola och förskola.

Det har inte utarbetats någon samlad kvalitetsrapport för de kommunala verksamheterna under de senaste två åren. En förhoppning med den nya mallen för SKA-planerna är att den ska underlätta analys och sammanställning på kommunövergripande nivå kring framgångsfaktorer och utvecklingsområden. Den nytillträdde biträdande avdelningschefen för förskola har fått i uppdrag att utarbeta en samlad kvalitetsrapport för de kommunala

³ Vid tidpunkten för granskningen höll rektorerna på att utarbeta SKA-plan/kvalitetsrapport för läsåret 2022-2023.

förskolorna.

För att möjliggöra en likvärdig utbildning och lärmiljö för alla barn i kommunen har en lärmiljöguide tagits fram för de kommunala förskolorna. Guiden ska erbjuda stöd i utformningen av lärmiljöer och fungera som en kvalitetssäkring och gemensam nämnare för vad basmiljöerna ska innehålla. En utvecklingspedagog uttrycker att guiden utgör ett gott stöd i arbetet och nyttjas vid analys tillsammans med pedagogerna. Guiden har inte beslutats av utbildningsnämnden.

3.2 Stöd till rektorerna

På utbildningskontoret finns en utbildningschef och en avdelningschef för förskola och grundskola. En biträdande avdelningschef med ansvar för verksamhetsutveckling i förskolan har nyligen anställts. Inom kontoret finns centralt skolstöd som är en övergripande avdelning som på olika vis ger stöd till förskolor och skolor i kommunen. Dit hör resursenheten som stödjer förskolorna i arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Stödet sker i form av handledning, konsultation och fortbildning samt samordning av det förebyggande arbetet. Vid behov får rektorerna inom sina verksamheter anställa ytterligare kompetens, exempelvis utvecklingsledare och specialpedagog. Till centralt skolstöd hör även utbildningskontorets administration som svarar för kvalitetsuppföljning och utveckling av verksamheterna.

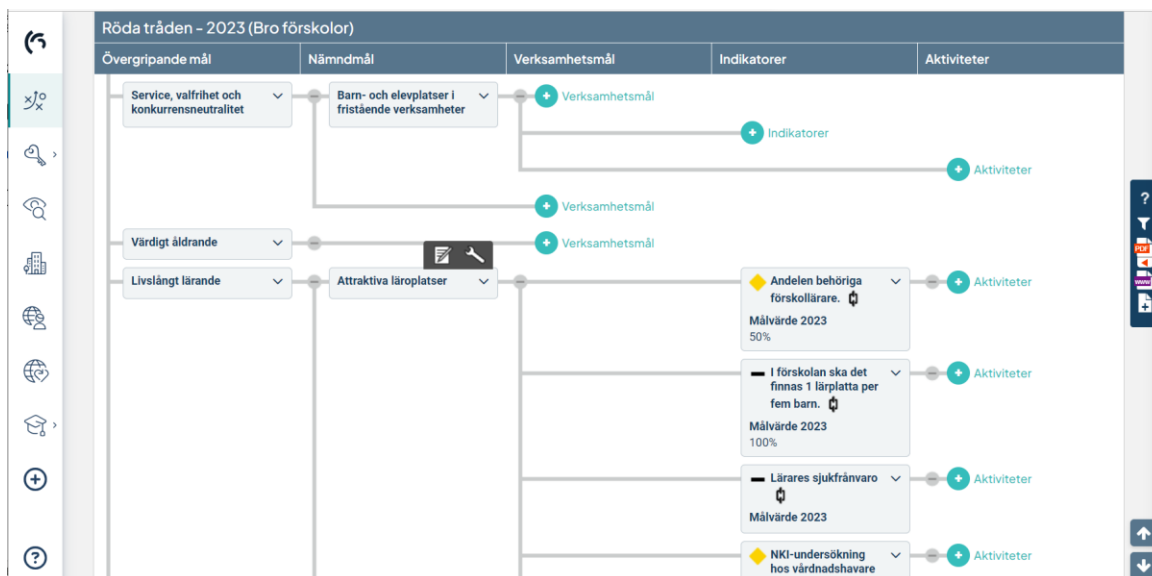
Varannan vecka hålls rektorsmöten där alla rektorer träffas tillsammans med avdelningschef för förskola och grundskola. Framgent ska biträdande avdelningschef ta över ansvaret. Vid intervju beskrivs en generell upplevelse av att stödet från utbildningskontoret minskat de senaste åren. Behov av mer kontinuerligt stöd i budgetarbete och ekonomi efterfrågas av fler. Tidigare fanns utredare på utbildningskontoret med god kännedom om förskolan som exempelvis kunde bistå vid ansökningar om statsbidrag.

Vid intervju beskrivs att kommunens rektorer fått ta del av flera utbildningsinsatser, bland annat via Uppsala universitet men även Erasmus avseende ledarskapsutbildning för rektorer.

3.3 Utbildningsnämndens uppföljning av kvalitetsarbetet

Uppföljning till nämnd sker i ordinarie ledningssystem där valda indikatorer följs upp. Utbildningskontoret sammanställer resultatet och viktiga händelser för förskolan i tertialrapport 1 och i verksamhetsberättelse.

För att tydliggöra den röda tråden i målstyrningen och främja systematisk och kontinuerlig uppföljning har en ny funktion i Stratsys tagits i bruk hösten 2023. Vyn i Stratsys ser nu ut enligt följande:



I denna vy åskådliggörs målkedjan där utbildningskontoret lägger in kommungemensamma respektive nämndspecifika mål med indikatorer och aktiviteter samt datum för uppföljning. Förskolorna lägger sedan in motsvarande för den egna verksamheten. Såväl nämndsledamöter som medarbetare på förskolorna har tillgång till vyn och kan följa utvecklingen.

Vi har granskat protokoll från utbildningsnämndens sammanträden under perioden 25 januari 2022 till och med 30 maj 2023.

Vid sitt sammanträde den 25 april 2023 antog nämnden *Underlag till budget 2024 Utbildningsnämnden*. Där finns en kortare redogörelse för vad som fungerade bra föregående år samt vad som kan utvecklas och förbättras framgent. I handlingarna konstateras att arbetet för att minska gruppstorlekar, lärmiljöer och undervisning har givit resultat. Däremot har andelen förskollärare inte ökat i den takt som utbildningsnämnden önskat. Några rektorer har medvetet anställt barnskötare för att klara en budget i balans. Verksamheten uppges behöva jobba aktivt med att effektivisera övriga utgifter för att prioritera andelen förskollärare. Likvärdigheteten utgör en annan utmaning.

I övrigt finner vi ingen rapportering som beskriver kvaliteten i förskolan. Vid intervju beskrivs att nämnden framgent ska få ta del av månadsrapporter som redogör för bland annat beläggning på förskolorna och förskollärartäthet.

Vid intervju anges att det innan pandemin hölls nämnddialoger då förskolornas rektorer fick träffa utbildningsnämnden. Forumet var uppskattat och samtliga intervjuade rektorer ser gärna att dialogen återupprättas. Nämnden upplevs ha en ambition och vilja för förskolan. Inte minst har förskoleverksamheten prioriterats genom höjd barnpeng som möjliggjort satsningar och hindrat neddragningar.

3.4 Bedömning

Vi bedömer att måluppfyllelse analyseras utifrån läroplan för förskola och utbildningsnämndens mål på verksamhetsnivå. Den mall som utarbetats till stöd för upprättande av planer för det systematiska kvalitetsarbetet bedöms utgöra bra stöd och

främja välutvecklade analyser. Däremot saknas vidare analys där resultatet analyseras på övergripande nivå. Vi kan inte se att utbildningsnämnden tagit del av, eller efterfrågat, mer uppföljning för att säkerställa god kvalitet i förskolan. De indikatorer som utarbetats kan förvisso sägas stödja de förutsättningar som visat sig öka kvaliteten i förskolan, men är inte likställt med god kvalitet per se. Indikatorerna är även förenade med vissa risker avseende reliabilitet, exempelvis vad gäller låg svarsfrekvens i föräldraenkäterna. Givet svårigheter med att mäta förskolans kvalitet med kvantifierbara mått bedömer vi att nämnden även bör se över formerna för dialog och uppföljning för att säkerställa en fullgod bild. De tidigare nämnddialogerna vad uppskattade forum enligt intervjuade rektorer. Nämnden bedöms således i behov av att stärka uppföljningen för möjligheten att säkerställa god kvalitet i de kommunala förskolorna. Utan adekvat uppföljning har nämnden svårt att säkra rätt förutsättningar och resurser, prioritera åtgärder och aktivt styra arbetet för att uppfylla läroplan och lag.

Vi noterar att det för närvarande sker ett utvecklingsarbete avseende det systematiska kvalitetsarbetet. Vi ser positivt på detta och rekommenderar utbildningsnämnden att följa arbetet och därtill säkerställa dess ändamålsenlighet.

4. Uppsökande verksamhet

I Skollagens kapitel 8 anges att hemkommunen genom uppsökande verksamhet ska ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola och som inte har en plats i förskola. Hemkommunen ska informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Från och med 1 juli 2023 har hemkommunens ansvar utökats. Hemkommunens ansvar börjar då från och med det år barnet fyller tre år. Om barnet inte börjar i förskolan efter kontakt ska ny kontakt tas inför varje ny termin.

Utbildningskontoret har identifierat att runt 100 barn i Upplands-Bro inte går i förskola. Informationsbrev har skickats ut till de 20–25 vårdnadshavare som det berör. Det första brevet som skickades ut var på svenska, men planer finns på att översätta innehållet till fler språk då berörda vårdnadshavare i de flesta fall har annat modersmål än svenska. Därutöver sker samverkan med öppna förskolan och barnavårdscentral (BVC). Genom socialtjänsten bjuds vårdnadshavare in till föräldrautbildning där förskolans betydelse förklaras. I dagsläget uppges det finnas förskoleplatser till dessa runt 100 barn om så önskas.

Vid intervju beskrivs att barn som börjar förskolan sent eller direkt i förskoleklass utan att ha gått på förskola, i många fall har svårare att, åtminstone initialt, tillgodogöra sig utbildningen. Detta gäller särskilt om barnen inte har svenska som modersmål. Uppförbacken är brantare, men hur goda resultat de senare lyckas uppnå varierar. Barn som inte gått i förskola saknar ofta den undervisning som ska genomföras enligt läroplanen för förskola. Vidare betonas att det ofta tar längre tid att sätta in rätt insatser vid behov av särskilt stöd då det inte finns kunskap om eleven sedan tidigare.

4.1 Bedömning

Vi bedömer att den uppsökande verksamhet som kommunen bedriver delvis går i linje med skollagens intentioner. Kommunen bedriver, i enlighet med skollagen, uppsökande verksamhet mot vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola, dels genom brev, dels i samverkan med andra aktörer som når målgruppen. Det uppsökande arbetet bör dock följas upp för att säkerställa att informationen når målgruppen. Informationen på fler språk

eller direkta samtal till vårdnadshavare är åtgärder som vidtagits av andra kommuner för att stärka det uppsökande arbetet.

5. Kvalitet hos fristående verksamhet

Vid protokollgranskning från nämndens sammanträden i januari 2022 till och med maj 2023 framkommer att nya riktlinjer för kommunens tillsyn av fristående verksamheter antogs av nämnden i april 2022. Enligt riktlinjerna ska regelbunden tillsyn ske vartannat år. Under 2022 tar nämnden del av en förstagångstillsyn av en förskola. Nämnden får då hela tillsynsrapporten tillhanda. Tillsynen utfördes av två utredare från utbildningskontoret. Efter det tar nämnden inte del av några tillsynsrapporter under 2022 och 2023. Under första halvåret 2023 informerar utbildningschefen nämnden om tillsynsuppdraget. Det går ej ur protokollet att utläsa vad nämnden fått för information. Vid intervju bekräftas att tillsynen av fristående verksamheter inte genomförts enligt plan sedan dåvarande utredare slutade. Den nyligen tillträdde biträdande avdelningschefen för förskola ska överta tillsynsansvaret under hösten 2023 och framgent.

Vi har inom ramen för granskningen fått se exempel på tidigare tillsynsrapporter och tagit del av de riktlinjer som upprättats.

Vid intervju beskrivs att utbildningskontoret utöver tillsyner även träffar rektorer för de fristående verksamheterna varannan/var tredje månad. Vidare anordnas gemensamma utbildningar och kontoret administrerar den gemensamma kön och faktureringen till vårdnadshavare. Under somrarna erbjuds även fristående förskolor vara med vid sammanslagningar av verksamheter inom förskolan.

5.1 Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden vid tidpunkten för granskningen inte har en samlad bild av kvaliteten i all förskoleverksamhet då tillsyn av de fristående verksamheterna inte genomförts sedan våren 2022. Fristående förskoleverksamheter står inte under tillsyn av Skolinspektionen, utan tillsynsansvaret åvilar kommunen, i detta fall utbildningsnämnden. Det är således av betydande vikt att tillsynsarbetet återupptas och att utbildningsnämnden fullgör det lagstadgade ansvaret.

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Vilka mål har nämnden för förskolans kvalitet?	Utbildningsnämnden har utifrån fullmäktiges övergripande mål och prioriterade områden formulerat två nämndmål som rör förskolans kvalitet. Till dessa mål har följande fyra indikatorer valts: andel behöriga förskollärare, en lärplatta per fem barn, andel vårdnadshavare som är nöjda med sitt barns förskola respektive andel vårdnadshavare som anser att deras barn är trygga i förskolan.
Hur följer utbildningsnämnden upp förskolans måluppfyllelse? Har nämnden analyserat måluppfyllelsen i förhållande till både kommunala och nationella mål?	Nämnden följer upp förskolans måluppfyllelse i tertialrapporter och årsredovisning där uppföljning görs av de valda indikatorerna. Även kortare beskrivning av särskilt viktiga händelser i förskolan förekommer i rapporterna. Nämnden har inte analyserat måluppfyllelsen i förhållande till nationella mål. Den analysen görs på verksamhetsnivå, men rapporteringen bedöms inte nå utbildningsnämnden. För att säkerställa alla barns rätt till en likvärdig undervisning av hög kvalitet bör utbildningsnämnden inneha sådan information och överblick, vilket nämnden inte bedöms ha genom uppföljning av endast indikatorerna. Vi noterar dock att utvecklingsarbete pågår för det systematiska kvalitetsarbetet.
Har nämnden identifierat utvecklingsområden och vidtagit åtgärder som är relevanta utifrån tidigare analys och bedömningar av måluppfyllelse? Berör dessa arbetet med att stimulera barns språkutveckling?	Nej. Vi kan i granskningen inte se att nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning för att kunna styra vilka områden som bör prioriteras och utvecklas. Nämnden har tidigare fattat beslut om att ingå Skolverkets prioriterade satsning om ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Förskolans rektorer och utbildningskontoret har beslutat att fortsätta arbetet och har därför ingått Skolverkets Läslyftet i förskolan. Nämnden har inte varit delaktiga i det beslutet.
Vilket centralt stöd ges till förskolerektorerna, exempelvis i form av kompetensutveckling, central elevhälsopersonal eller gemensamma läromedel? Är stödet i linje med de utvecklingsområden enheterna själva identifierat?	Rektorerna träffas regelbundet tillsammans med avdelningschef för förskola och grundskola. Ny biträdande chef för förskola har anställts för att utöka stödet och skapa ett närmare ledarskap. Vidare sker dialoger med utbildningskontoret angående kvalitetsarbetet. Rektorerna får även HR-stöd och hjälp vid ekonomiska frågor. Centralt finns psykologer till stöd för barn i behov av särskilt stöd. Rektorerna erbjuder olika utbildningsinsatser. Inget annat har framkommit än att stödet är i linje med de utvecklingsområden som rektorerna själva identifierat.
Har nämnden säkerställt att kvalitetsarbetet dokumenteras på ett tillfredställande sätt?	Ja. Dokumentation sker i Stratsys och i mall för det systematiska kvalitetsarbetet. Vid tidpunkten sker utveckling av arbetssätt i Stratsys för att

	tydliggöra och förenkla uppföljning och målstyrning. En uttalad ambition är att minska rektorernas administrativa börda.
Bedriver kommunen, i enlighet med skollagen, uppsökande verksamhet mot vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola?	Ja, i huvudsak. Informationsbrev utgår till vårdnadshavare vars barn inte går i förskolan. Utbildningskontoret överväger att översätta brevet till fler språk då målgruppen i flera fall har annat modersmål än svenska. Vid intervju beskrivs att det sker samverkan inom kommunens verksamheter för att nå dessa vårdnadshavare, bland annat med socialtjänsten och deras föräldrautbildning och Barnavårdscentraler (BVC). Det uppsökande arbetet bör följas upp för att säkerställa att informationen når målgruppen och att rätt åtgärder vidtas.
På vilket sätt följer kommunen upp kvaliteten hos fristående förskolor? Har nämnden en samlad bild av kvaliteten i all förskoleverksamhet?	Utbildningsnämnden har tillsynsansvar över fristående förskolor. Tillsynsarbetet har inte utövats enligt plan under 2022 och våren 2023 sedan ansvariga utredare avslutat sina tjänster. Arbetet skall återupptas under hösten 2023 av den nyanställda biträdande avdelningschefen för förskola. Utbildningsnämnden bedöms inte ha en samlad bild av kvaliteten i all förskoleverksamhet vid tidpunkten för denna granskning. Vart femte barn i kommunen går i en förskola som ingen utövat tillsyn över de senaste 1,5 åren.

Upplands-Bro kommun den 19 september 2023

Liv Bongcam
Verksamhetsrevisor

Christina Sand
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Utbildningschef
- ▶ Avdelningschef förskola och grundskola
- ▶ Rektorer för tre förskoleområden
- ▶ Biträdande rektor för två förskoleområden
- ▶ Utvecklingspedagog

Dokument

- ▶ Kommunplan 2023 Med planering för 2024 - 2026
- ▶ Nämndplan 2023 Utbildningsnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2022 Utbildningsnämnden
- ▶ Plan för intern styrning och kontroll - 2023
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete - Uppföljning förskola 2022-2023
- ▶ Lärmiljöguide för de kommunala förskolorna Upplands-Bro kommun
- ▶ Riktlinjer för kommunens tillsyn av fristående verksamheter, Utbildningsnämnden den 26 april 2022 § 20
- ▶ SKA-plan förskola 2021-2022, exempel från ett förskoleområde
- ▶ Exempel från genomförd tillsynsrapport och förstagångstillsyn
- ▶ Tertialrapport 1 2023 (förskolor)
- ▶ Underlag till budget 2024 Utbildningsnämnden
- ▶ Protokoll från utbildningsnämndens sammanträden under perioden 25 januari 2022 till och med 30 maj 2023

Bilaga 2 - Utdrag från mall Systematiskt kvalitetsarbete - Uppföljning förskola 2022-2023

Nedan presenteras utdrag från mallen avseende målområde *Normer och värden*.

Redovisning av uppnått resultat

Anvisning

Redovisa vilket resultat ni uppnått utifrån de mål och planerade aktiviteter/åtgärder ni satte upp inför läsåret 2022-2023 för att främja alla barns utveckling och lärande inom målområdet normer och värden, samt för arbetet med trygg bas.

Redovisa resultat från Våga visa (målområde normer och värden).

Notera särskilt och redogör för nämndmål kring **trygghet** i er bearbetning och analys.

Nämndmål: Trygghet, ordning och studiero

Indikatorer	Målvärde 2022	Målvärde 2023
Andel vårdnadshavare som anser att deras barn är trygga i förskolan	97 %	97 %

Stödfrågor:

Vad ser ni för resultat av det arbete/åtgärder som gjorts under året?

Vad har ni för goda/höga resultat?

Vad har ni för mindre goda/lägre resultat?

Vilka likheter och skillnader ser ni mellan förskolor/team/barngrupper?

Vilka mönster ser ni över tid gällande resultat för normer och värden?

Hur har ni ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med normer och värden?

Hur möter ni nyanlända och flerspråkiga barn i arbetet med normer och värden?

Vad sticker ut, vad förvånar?

Hur har ni arbetat för att säkerställa likvärdighet gällande normer och värden för alla barn i förskoleområdet?

Analys

Anvisning

Stödfrågor:

Vad finns det för förklaringar (orsaker/samband) till resultaten?

Vilka styrkor ser ni?

Vilka av de åtgärder ni arbetat med under läsåret har haft effekt? Hur vet ni det, vilka bevis finns?

Vad har fungerat mindre bra?

Finns det åtgärder ni har arbetat med detta läsåret som inte har haft önskad effekt?

Vilka och på vilket sätt?

Hur har organisering av arbetsätt, pedagogik, förhållningssätt och förväntningar påverkat resultaten?

Identifierade framgångsfaktorer

Anvisning

Vilka framgångsfaktorer ser ni – och hur vet ni det? Ge konkreta exempel.

Vad har ni för framgångsrika arbetssätt, strukturer, metoder, strategier, förhållningssätt, organisation m.m. som ni bevisligen ser ger önskat resultat gällande normer och värden?

Identifierade utvecklingsområden

Anvisning

Vad behöver utvecklas/förändras – hur och varför? Ge konkreta exempel.

Dessa ligger till grund för val av nya åtgärder till nästa läsår.

Ange om det är åtgärder på organisations-, grupp-, eller individnivå.

Stödfrågor:

- *Hur kan vi vidareutveckla arbetet med normer och värden?*
- *Vad kan vi göra tillsammans i förskoleområdet/förskolan/teamet/arbetslaget/individuellt?*
- *Hur kan vi vid nästa resultatuppföljning se att åtgärderna har gett effekt?*
- *Hur kan vi se tecken på att vi är på väg i rätt riktning? Exempel på synliga, kvalitativa spår/förbättringar i förhållande till mål.*