

# Osby kommun

Granskning av det systematiska  
kvalitetsarbetet inom förskolan



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
1.3. Genomförande .....	4
1.4. Revisionskriterier.....	4
<b>2. Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
2.1. Organisation och kompetensförsörjning .....	6
2.2. Systematiskt kvalitetsarbete .....	10
<b>3. Bedömningar och rekommendationer .....</b>	<b>14</b>
3.1. Svar på revisionsfrågor.....	14
3.2. Rekommendationer .....	15
<b>Källförteckning .....</b>	<b>16</b>

## Sammanfattning




Vår sammanfattade bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt för att systematiskt och kontinuerligt följa upp förskoleverksamheten, analysera resultaten samt planera och utveckla utbildningen.

Vi bedömer det som positivt att nämnden följer kompetensförsörjningen inom förskolan och att det sker ett aktivt arbete för att öka andelen förskollärare. Vi ser också att det sker insatser vad gäller att utveckla kompetensen inom förskolan, bland annat med hjälp av tydligare funktioner på respektive förskola och gemensamma utvecklingsresurser. Det finns förskolor med ett välutvecklat kvalitetsarbete och goda förutsättningar för att bedriva pedagogisk utveckling. Vi ser dock att skillnaderna mellan förskolorna är betydande vad avser andelen förskollärare. Dessa skillnader blir också tydliga i ljuset av att förskolor med högst socioekonomiska behov har lägst andel förskollärare. Vi har inte tagit del av underlag som visar att nämnden följer dessa skillnader eller arbetar för att åtgärda dem. Våra bedömningar och rekommendationer i sin helt kan läsas i kapitel 3. I tabellen nedan framgår våra bedömningar på revisionsfrågorna.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden tar del av enskilda förskolors utvecklingsbehov till grund för framtida prioriteringar, också utifrån socioekonomiska behov.
- ▶ Tillse att arbetet gällande kompetensförsörjning involverar samtliga förskolor i kommunen och att samtliga förskolor ges möjligheten att ta del av en ökad förskollärary- och personaltäthet.
- ▶ Utvärdera och säkerställa att skollagens 2 kap. 10 § följs och att rektorer får möjlighet att besluta om sin enhets inre organisation.
- ▶ Skapa en tydligare struktur för kvalitetsarbetet från huvudmannanivå till enhetsnivå, där det finns en samstämmighet mellan mål och utvecklingsområden.
- ▶ Utvärdera och säkerställa att likvärdighet också skapas för de barn som tillhör kommunal pedagogisk omsorg.

Helt uppfyllt	
Delvis uppfyllt	
Ej uppfyllt	

Revisionsfråga	Bedömning
Finns det rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på nämndsnivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara?	
Finns dokumentation för förskola som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndsnivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser?	
Sker ett aktivt arbete avseende kompetensförsörjning för förskolan?	

Sker ett aktivt arbete avseende att skapa likvärdighet mellan förskolorna? Till exempel vad avser personaltäthet, personalens kompetens och förskolornas kvalitetsarbete.



## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

I samband med att den nya skollagen antogs 2010 blev rektor en reglerad befattning med lednings- och samordningsansvar. Förskola blev även en egen skolform och detta har inneburit högre krav på pedagogisk styrning och utveckling av förskoleverksamheten. Skollagens krav på systematiskt kvalitetsarbete innebär att huvudmän, förskole- och skolenhetens systematiskt och kontinuerligt ska följa upp verksamheten, analysera resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planera och utveckla utbildningen. Kvalitetsarbetets syfte är att det ska leda till måluppfyllelse i förhållande till de mål, krav och riktlinjer som formulerats i författningar som styr förskolans verksamhet. Sammantaget har detta medfört att förskolans pedagogiska uppdrag med fokus på lärande har förstärkts där förskolan utgör ett viktigt första steg i utbildningssystemet.

Kommunrevisionen i Osby har utifrån ovan och i samband med bedömning av risk- och väsentlighetsanalys bedömt att kvalitet i förskolan är ett område som ska vara föremål för granskning.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om barn- och utbildningsnämnden arbetar ändamålsenligt för att systematiskt och kontinuerligt följa upp förskoleverksamheten, analysera resultaten samt planera och utveckla utbildningen. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på nämnds nivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara?
- ▶ Finns dokumentation för förskola som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämnds nivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser?
- ▶ Sker ett aktivt arbete avseende kompetensförsörjning för förskolan?
- ▶ Sker ett aktivt arbete avseende att skapa likvärdighet mellan förskolorna? Till exempel vad avser personaltäthet, personalens kompetens och förskolornas kvalitetsarbete.

### 1.3. Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer med verksamhetsledningen inom barn- och utbildningsförvaltningen, samt med utvalda rektorer. Urvalet av rektorer har skett i samråd med förvaltningen och utgått från att få representation geografiskt och storleksmässigt vad avser förskolorna.

Granskningen är genomförd september - december 2021 och omfattar de kommunala förskolorna.

### 1.4. Revisionskriterier

#### 1.4.1. Skollagen (2010:800)

Skollagen reglerar i fjärde kapitlet 2–6 §§ hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Här anges bland annat att:

- ▶ Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.
- ▶ Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskolenivå
- ▶ Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av förskollärare och övriga personal. Barn i förskolan och deras vårdnadshavare ska ges möjligheten att delta i arbetet. Förskolechefen ansvarar för att kvalitetsarbete vid enheten genomförs enligt ovanstående riktlinjer.
- ▶ Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Vad avser enheternas försättningar och resurser anges i skollagens 2 kap. 10 §:

Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

#### **1.4.2. Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet (2012)**

Skolverket har 2012 utgivit allmänna råd med kommentarer om det systematiska kvalitetsarbetet för skolväsendet. Allmänna råd är rekommendationer till hur skolor och förskolor ska tillämpa förordningar och föreskrifter. Råden ska följas om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.

#### **1.4.3. Kommunallagen (2017:725)**

Nämnderna ska enligt 6 kap 6 § inom sitt ansvarsområde se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten. Nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt.

Enligt 6 kap 3 § beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

## 2. Iakttagelser

### 2.1. Organisation och kompetensförsörjning

#### 2.1.1. Organisation och ekonomi

I Osby kommun finns åtta kommunala förskolor fördelat på fyra orter. Därtill finns fyra kommunala dagbarnvårdare i Lönsboda. De kommunala förskolorna är fördelade på fem rektorer med ansvar för en till två förskolor. På förskolorna arbetar två yrkeskategorier, förskollärare och barnskötare. Förskolorna leds av en områdeschef.

Inom förvaltningen finns en central barn- och elevstödsenhet (CBE), vilken är en övergripande enhet som arbetar med alla barns rätt till utbildning. I CBE finns professionerna specialpedagog och logoped som arbetar mot förskolan.

I nämndens delårsrapport för 2021 prognosticeras ett positivt resultat för förskolan om ca 3,1 mnkr. Detta uppges bero bland annat på riktade statsbidrag.

#### 2.1.2. Kompetensförsörjning för förskolan som helhet

Av förvaltningens kvalitetsrapport för 2021 framgår att Osby kommun har färre förskollärare än rikssnittet. I samband med detta framgår att kompetensutveckling och kompetensförsörjning är prioriterade områden på central nivå. Den tillhörande målsättningen som framgår i kvalitetsrapporten är att kommunen ska ligga över rikssnittet i andel förskollärare av personalstyrkan. I delårsrapporten för 2021 återfinns nämndsmålet *vi ska ge alla det stöd de behöver för att kunna utvecklas och utmanas efter sina förutsättningar*. Inom nämndsmålet finns indikatorn att 50 procent av befintlig personalstruktur i förskolan är legitimerade förskollärare. Utfallet på 39 procent innebär att målet inte är uppnått i delårsrapporten.

I tabell nedan framgår en positiv trend avseende förskollärartäthet. I 2021 års kvalitetsrapport redogörs en förskollärartäthet om 12,5 barn per förskollärare i kommunen, vilket är ett närmande av förskollärartätheten i riket på 11,8 barn per förskollärare för år 2020. I kvalitetsrapporten redogörs även en genomsnittlig personaltäthet om 5,2 barn per personal. Enligt intervju är kommunens riktmärke sex barn per personal.

**Tabell 1. Personal- och förskollärartäthet i Osbys förskolor.**

År	Förskollärartäthet	Personaltäthet
2019	15,9	
2020	12,9	
2021	12,5	5,2

*Källa: Skolverket och barn- och utbildningsförvaltningens kvalitetsrapport 2021.*

Enligt uppgift har förvaltningen ambitionen att rekrytera fler förskollärare samt erbjuda befintliga barnskötare möjligheten att utbilda sig till förskollärare. Vi har tagit del av förvaltningens redogörelse av detta arbete. Där framgår att Osby endast rekryterar förskollärare på tillsvidareanställning och att barnskötare erbjuds fortbildning till förskollärare. I villkoren för barnskötare som studerar till förskollärare i Osby framgår att de ska vara tillsvidareanställda och yngre än 55 år. Därtill erbjuds studieledighet på 20 procent med bibehållen lön. Enligt aktuell uppgift läser tre barnskötare i kommunens anställning till förskollärare. Under intervju beskrivs det som utmanande att kombinera studier och en fortsatt

anställning. Vidare noteras att den upplevda utmaningen sannolikt gör att förhållandevis få tar del av erbjudandet att utbilda sig till förskollärare.

Utöver fler förskollärare framkommer även från intervjuer med rektorer generellt en önskan om bättre tillgång till specialpedagoger i förskolorna. Eftersom personalbudgeten sätts centralt kan rektorer inte på eget initiativ justera personalsammansättningen och anställa fler specialpedagoger, även om utrymme finns i förskolans egen budget.

Enligt uppgift från barn- och utbildningsförvaltningen sker ett flertal moment för att utveckla kompetensen i kommunens förskolor. I kompetensplan för förskolorna i Osby kommun 2021 – 2022 framgår att det pågår utbildningar i teckenkommunikation för pedagoger under nuvarande läsår. Därtill får samtliga pedagoger utbildning i digitala resurser av CBE kontinuerligt. Rektorer deltar i bokcirkeln *Mångfaldens förskola* och deltar på en digital fortbildningsdag.

### **2.1.3. Personaltäthet och kompetens förskolorna emellan**

Av intervju framgår att det finns nämndsbeslut kring att kommunens förskolor ska ha i genomsnitt 18 barn per avdelning och tre personal, det vill säga ett riktmärke om sex barn per personal. Det innebär att rektorer inte själva får utöka bemanningen eller skapa avdelningar med färre barn. Vi har efterfrågat men inte mottagit detta nämndsbeslut. Enligt uppgift är ambitionen är att kommunens förskolor ska ha ett likvärdigt personalantal.

I Osby kommun finns en påtaglig variation i personalkompetens mellan förskolorna. Enligt uppgift från intervju finns en förskola med för tillfället två förskollärare och 14 barnskötare (i förvaltningens statistik nedan är antalet förskollärare högre). Parallellt återfinns ett flertal förskolor med betydlig högre förskollärartäthet, varav en förskola har cirka 20 förskollärare och sex barnskötare i sin personalstyrka. I tabell nedan framgår antalet förskollärare per förskola.

**Tabell 2: Antal barnplatser per förskola (kommunal regi) och antal förskollärare samt procentuella andelen förskollärare per antal platser.**

<i>Förskola</i>	<i>Antal platser</i>	<i>Antal förskollärare</i>	<i>Andel i %</i>
<i>Skogsgården</i>	144	20	14 %
<i>Klockarskogsgården</i>	72	4 <sup>1</sup>	5,6 %
<i>Äventyrsgården</i>	20	3	15 %
<i>Gamleby</i>	36	3	8,3 %
<i>Hasselgården</i>	72	4	5,6 %
<i>Toftagården</i>	20	3	15 %
<i>Trulsagården</i>	72	6	8,3 %
<i>Rönnegården</i>	180	19	10,6 %

*Källa: Barn- och utbildningsförvaltningen i Osby*

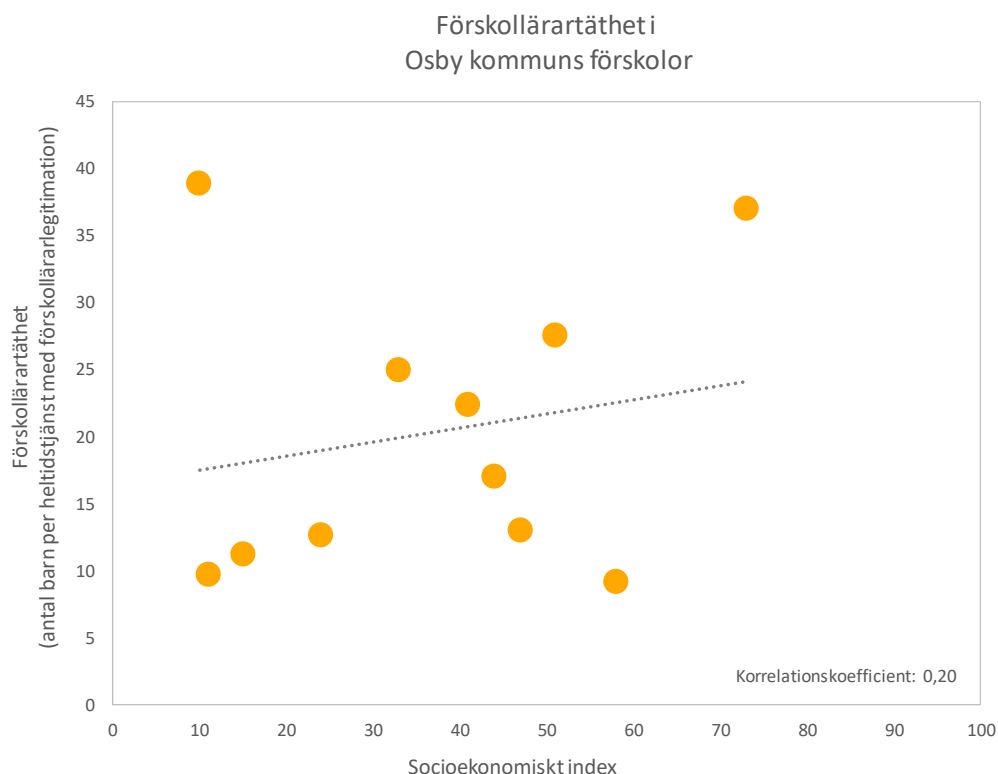
Inom kommunen finns därtill fyra kommunala dagbarnvårdare, som bedriver pedagogisk omsorg med 5-7 barn var. De bedriver verksamheten i sina egna hem och har en gemensam lokal till sitt förfogande. Förskolans läroplan fungerar i denna verksamhet mer som en vägledning och inte som ett styrande dokument. Två av dagbarnvårdarna är barnskötare och två saknar pedagogisk utbildning. Enligt intervju upplevs skillnaden som stor gällande vad

<sup>1</sup> Dock uppges i intervju att det endast finns två förskollärare, vilket ändrar andelen till 2,6 procent förskollärare.



barnen i den kommunala pedagogiska omsorgen får för utvecklingsmöjligheter jämfört med vad barnen på förskolorna får.<sup>2</sup>

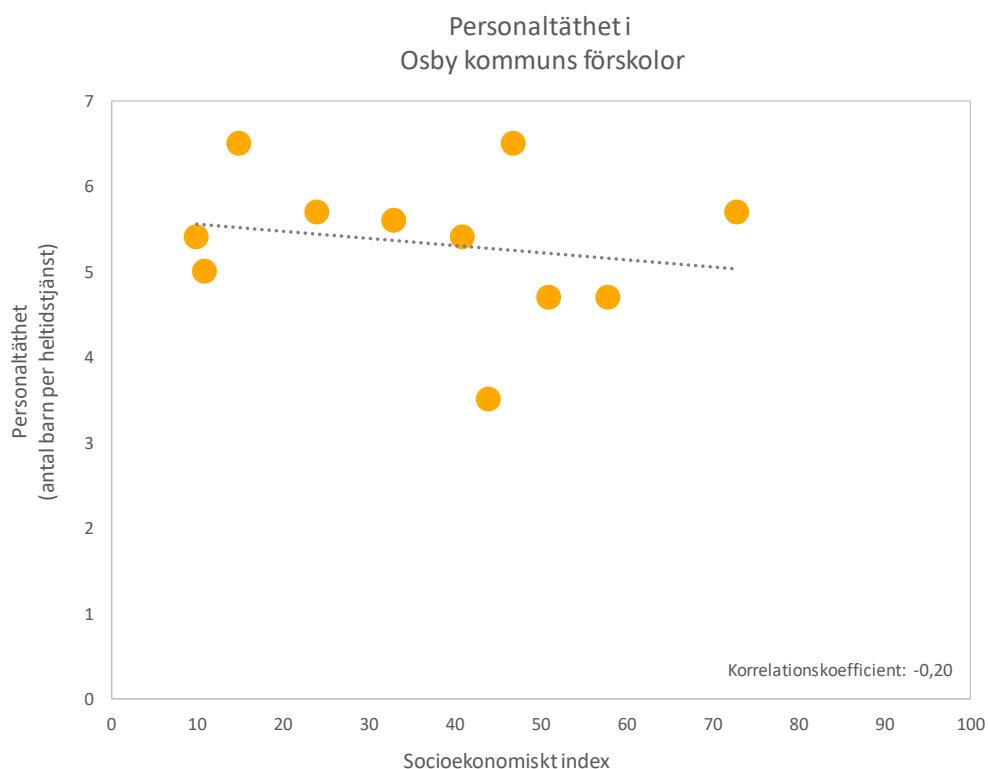
Ytterligare en aspekt av intresse är förskolornas behov av kompetens i form av personal- och förskollärartäthet och hur detta varierar mellan förskolorna. I diagrammet nedan framgår variationen i förskollärartäthet och personaltäthet tillsammans med ett socioekonomiskt index för samtliga förskolor i kommunen. Indexet är framtaget av SCB och är ett verktyg för att kunna fördela resurser utifrån barns socioekonomiska bakgrund, vilket är en del av arbetet för en likvärdig förskola.<sup>3</sup> Varje punkt i diagrammet representerar en förskola. Av diagrammet kan det utläsas en stor spridning kring förskollärartäthet i förhållande till förskolornas socioekonomiska index.



*Källa: Förvaltningens underlag, baserad på information från SCB.*

<sup>2</sup> I förskola och fritidshem bedrivs undervisning och utbildning. Enligt skollagen ingår inte pedagogisk omsorg i det svenska skolväsendet, utan är ett alternativ till utbildning i förskola eller fritidshem.

<sup>3</sup> Y-axeln visar hur personaltätheten ser ut på förskolorna. X-axeln visar förskolornas socioekonomiska indexvärde. Ett högt indexvärde innebär en socioekonomiskt starkare bakgrund. Det framgår ej vad indexet är baserat på, men utifrån Skolverkets beräkningsgrunder ingår bland annat föräldrarnas utbildningsnivå och andelen nyligen invandrade.



*Källa: Förvaltningens underlag, baserat på information från SCB.*

I ovan diagram syns en svag tendens där förskolor med lägre socioekonomiskt värde (det vill säga mindre gynnsamma förutsättningar) har färre förskollärare per barn samtidigt som personaltätheten överlag är jämnt fördelad.

Enligt uppgift är ovanstående kalkyler beställda från SCB under 2021 men har ännu ej diskuterats eller använts i något sammanhang.

I intervju framstår möjligheten att rekrytera som avgörande beträffande kompetensförsörjning. Samtliga förskolor utgår från samma kommunövergripande mål att öka personalkompetensen och intervjuade är medvetna om målsättningen. Samtidigt är skillnaderna mellan förskolorna påtaglig. En förklaring till variationen som framkommer under intervju är att kompetens lockar kompetens. Enligt given förklaring har en förskola med hög förskolärartäthet lättare att rekrytera fler förskollärare än en förskola där förskolärartätheten är låg. Det framgår också ett sammanhang mellan förskolornas socioekonomiska behov och bristen på förskollärare.

#### **2.1.4. Barngruppernas storlek**

Vi har tagit del av barn- och utbildningsförvaltningens sammanställning av placering i förskola. Där framgår ett genomsnitt om 14,6 barn per barngrupp för kommunala förskolor 2021. Därtill har vi tagit del av protokoll från 2018 där beslut om att öka barnantalet till 18 barn per avdelning framgår. Denna uppgift har även lyfts under intervju. I delårsrapporten för 2021 framgår samtidigt att förvaltningen får statsbidrag genom Skolverket för små barngrupper. Vidare framgår att i syfte att ge kommunen goda förutsättningar att söka ett högt bidrag arbetar förskolorna aktivt för att hålla nere barngruppernas storlek.

Enligt offentlig statistik återfinns en positiv trend där barngrupperna i kommuns förskolor i kommunal regi har blivit mindre. Se tabell nedan. För år 2020 omfattar barngrupperna i Osby 11,9 barn jämfört med 15,3 i riket.

**Tabell 3. Antal barn per barngrupp, kommunal regi.**

År	Barn per barngrupp
2017	16,2
2018	16,9
2019	15,4
2020	11,9
2021	14,6

*Källa: Kolada.*

I underlag vi har tagit del av återfinns ej uppföljning avseende barngruppers storlek. Vi har dock tagit del av barn- och utbildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll från 2021-06-01 där uppföljning av gruppstorlek och sammansättning, köläget och placeringsstatistik i förskolan avhandlades. Av protokoll framgår att nämndens arbetsutskott godkänner förslaget att följande information ska redovisas av enheterna för nämnden:

- ▶ Antalet inskrivna och placerade barn per förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem
- ▶ Barngruppens storlek
- ▶ Köläget inom förskola och pedagogisk omsorg
- ▶ Vistelsetiden på förskolor
- ▶ Antal folkbokförda och placerade barn på förskolor och pedagogisk omsorg per åldersgrupp

När uppföljning ska ske anges i dokumentet "Systematiskt kvalitetshjul med ärenden till barn- och utbildningsnämnden 2022".

## 2.2. Systematiskt kvalitetsarbete

### 2.2.1. Struktur och mål på huvudmannanivå

Barn- och utbildningsnämnden har en nämndsplan för 2021, där förskolan också ingår. Ett antal nämndsmål finns framtagna, vilka tillsammans med de indikatorer som avser förskolan visas i nedanstående tabell.

Nämndsmål	Indikatorer
Vi ska erbjuda utbildning och mötesplatser som leder till en ökad medvetenhet om livsstilens betydelse för hälsan, miljö och samhället.	▶ Förskolans förmåga att planera och erbjuda lärande om miljö, hälsa och samhälle.
Vi ska ge alla det stöd de behöver för att kunna utvecklas och utmanas efter sina förutsättningar	▶ Verksamheterna ska erbjuda varierat innehåll och arbetsformer för att stödja barnens förmåga till lärande.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Andelen legitimerade förskollärare av befintlig personalstruktur i förskola.</li> </ul>
Vi ska skapa ökad tillgänglighet och delaktighet genom att erbjuda ökad kunskap, kommunikation och skapande.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Undervisningens förmåga att stödja och utveckla barnens lärandeprocess utifrån barnets förutsättningar och behov.</li> <li>▶ Likvärdighet och samverkan mellan skolformer och inom enheter som förutsättning för barn progression för utveckling.</li> </ul>

Indikatorerna följs främst upp utifrån resultat på enkät till vårdnadshavare. Faktiskt utfall och analys saknas i delårsrapport för 2021.

I nämndsplanen anges också fyra prioriterade områden för förskolan, vilka är följande:

- ▶ Utvecklingsorganisationer
- ▶ Kollegialt lärande
- ▶ Tillgänglig lärmiljö
- ▶ Barnkonventionen

Dessa utvecklas inte ytterligare i nämndsplanen. De återfinns däremot i förvaltningens kvalitetsrapport för förskolorna 2021. Kvalitetsrapporten är uppdelad i avsnitt utifrån resultat, analys och slutsats, framgångsfaktorer samt utveckling framåt utifrån de fyra prioriterade områdena. I intervju anges att utvecklingsområdena anses höra ihop med nämndsmålen.

Rapporten är skriven i löptext utifrån årets verksamhet. Det framgår ett antal utpekade aktiviteter, bland annat under tillgänglig lärmiljö att "alla rektorer ska implementera begreppen pedagogisk och social tillgänglighet". Det finns dock inte under något av utvecklingsområdena specifikt vilka nyckeltal eller moment som följs upp, vilket gör att det inte går att följa aktiviteterna. Det går inte heller att utläsa på vilka grunder aktiviteterna utformats.

Enkätundersökningar med vårdnadshavare framhävs som en central del av uppföljningen. Enkätterna skickas till vårdnadshavare en gång per år. Enligt förvaltningsledningen är enkäterna viktiga för hur mål och arbetsplan utformas. Från sammanställningen av föregående fokusmöte och utifrån nämndens delårsrapport för 2021 framgår att fler vårdnadshavare än tidigare har svarat "vet inte" än tidigare. Detta beskrivs som en utmaning och att det behöver fokuseras på tydligare kommunikation med vårdnadshavare. Enkätresultaten följs inte upp i förvaltningens kvalitetsrapport.

Förvaltningen har enligt uppgift utvecklat och skapat en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet under några års tid. I den nuvarande strukturen utgår kvalitetsarbetet från ett framtaget årshjul, där det framgår när olika moment ska genomföras. Moment som anges är bland annat när barnenkäter genomförs, när förskolorna tar fram sina arbetsplaner och när så kallat fokusmöte sker för förskolan. Vid fokusmötet träffas samtliga skolformer och nämnd för en gemensam presentation av kvalitetsarbetet. Det senaste fokusmötet hölls i september 2021. Enligt uppgift kommer mötena från år 2022 att hålla minst två gånger per år. Utöver det kommer presidiet att närvara vid något chefsmöte med samtliga verksamhetsgrenar inom BUN:s verksamhetsområde.

Vi har tagit del av underlag för det senaste fokusmötet. I underlaget finns ej redovisning som berör enskilda förskolor, utan innehåller en samlad bild av verksamhetens arbete utifrån de prioriterade områdena och nämndsmålen. I intervju framgår dock att helhetsbilden kan missa förskolornas varierande framsteg och utmaningar. Därtill förmedlas att den samlade måluppfyllelsen inte skildrar förskolornas olika förutsättningar.

I intervju framgår att förskolan fram tills nu endast fått en kortare stund för gemensam redovisning under mötet, då samtliga skolformer varit representerade, vilket lett till att det från och med 2022 ska hållas ett eget fokusmöte för förskola och nämnd. Förskolorna har inga kontaktpolitiker och enligt uppgift har det skett flera försök från förskolornas håll att bjuda in politiken, men där de inte fått respons.

I intervju framgår att förskolerektorerna träffas varje vecka, och då även diskuterar det gemensamma kvalitetsarbetet. Varannan vecka deltar förskolans områdeschef.

### **2.2.2. Struktur på enhetsnivå**

Varje förskoleenhet ska ha en arbetsplan för arbetet under året och lämnar in en kvalitetsrapport till förvaltningen årligen. Under intervju beskrivs att en kvalitetsutvecklare tar fram förskolans arbetsplan. Utifrån en gemensam mall deltar varje avdelning för att utforma de mål förskolan arbetar mot under året, enligt uppgift från en förskola. I samma förskola framgår att förskollärarna har reflektionstid två timmar i veckan beträffande kvalitetsarbetet.

Av flertalet Intervjuade framgår att det är utmanande att väva ihop mål från skollagen, läroplanen, nämnden och identifierade utvecklingsområden, för att sedan applicera dem på tjänstemannanivå genom arbetsplanerna. Denna uppfattning framgår också i förskolornas kvalitetsrapporter, där bland annat följande kan utläsas i en rapport: *Svårt att se helheten och jobba målmedvetet är en analys som återfinns i flera avdelningars systematiska kvalitetsarbeten, kopplat till att det är många mål som ska hållas levande, ge resultat och analyseras.*

Utvärdering av arbetet utifrån arbetsplanerna sker genom de kvalitetsrapporter förskolorna sammanställer. De kvalitetsrapporter vi har tagit del av från förskolorna följer en liknande struktur som arbetsplanerna. Rapporterna innehåller årets utvecklingsområden, barn- och utbildningsnämndens mål samt efterföljande avsnitt med mål utifrån förskolans läroplan. Även om upplägget är liknande mellan förskolornas kvalitetsrapporter skiljer sig struktur och innehåll till viss del. Antalet årliga utvecklingsområden varierar mellan rapporterna vi har tagit del av och presentationen av nämndens mål ges olika mycket utrymme och saknas delvis i en rapport. Rapporterna är skrivna i löptext och det finns inte uppföljning av enkäter eller andra mätpunkter.

Barnens delaktighet framhävs under intervjuer som en central del av förskolans kvalitetsarbete. Under intervju med förvaltningsledningen framgår att samtliga femåringar intervjuas av pedagoger tillsammans med rektor, vilket kallas för "barnenkäter" i årshjulet för kvalitetsarbetet. Ytterligare ett tillvägagångsätt är att involvera barnen i kvalitetsarbetet som *förskolereportrar*. Enligt inkommen rutin sker processen i flera steg. Inledningsvis kan barnen med kamera i små grupper ta sig runt i skolmiljön. Därefter kan barnen agera reportrar och intervjuas varandra. Det avslutande steget är en utställning där personal och barnens familjer kan delta.

### **2.2.3. Utvecklingsorganisation**

I intervjuer och mottaget underlag framhävs att förskolan gemensamt arbetar för att utveckla en så kallad utvecklingsorganisation för kvalitetsarbetet. Ett av målen är att alla förskolor ska ha arbetslagsledare. I kvalitetsrapport för 2021 framgår att endast två av förskolorna i dagsläget har arbetslagsledare, och att övriga förskolor arbetar för att utveckla arbetslagsledare. På mindre enheter har det varit svårt att organisera för arbetslagsledare.

Förskolan har två så kallade SKUA-utvecklare gemensamt. SKUA står för språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. SKUA-utvecklarna är utbildade förskollärare som också genomgått utbildning kring SKUA. Enligt uppgift är deras uppdrag att bidra till den pedagogiska utvecklingen i förskolorna, bland annat kring tillgänglig lärmiljö. Deras tid fördelas mellan samtliga förskolor. SKUA-utvecklarna är också förste förskollärare, vilket det finns en uppdragsbeskrivning framtagen för.

I intervjuer framkommer att en av de största förskolenheterna, också med högst andel förskollärare, kunnat utveckla en modell med ansvar tilldelade kring kvalitetsarbetet. Förskolan har en så kallad modell för delat ledarskap, med två arbetslagsledare och två kvalitetsutvecklare. Dessa är förskollärare med nedsatt arbetstid för att kunna utföra sina uppdrag. Det uppges att denna modell varit en framgångsfaktor för förskolan, som har kunnat utveckla deras pedagogiska arbete och kvalitetsarbetet.

På en annan medelstor enhet uppges att denna möjlighet inte finns, och att rektorn kämpar för att få ihop bemanningen med förskollärarna.

### 3. Bedömningar och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt för att systematiskt och kontinuerligt följa upp förskoleverksamheten, analysera resultaten samt planera och utveckla utbildningen.

Vi bedömer det som positivt att nämnden följer kompetensförsörjningen inom förskolan och att det sker ett aktivt arbete för att öka andelen förskollärare, vilket bidrar till en övergripande positiv utveckling. Vi ser också att det sker insatser vad gäller att utveckla kompetensen inom förskolan, bland annat med hjälp av tydligare funktioner på respektive förskola och gemensamma utvecklingsresurser. Det finns förskolor med ett välutvecklat kvalitetsarbete och goda förutsättningar för att bedriva pedagogisk utveckling.

Vi ser dock att skillnaderna mellan förskolorna är betydande vad avser andelen förskollärare. Dessa skillnader blir också tydliga i ljuset av att förskolor med högst socioekonomiska behov har lägst andel förskollärare. Vi har inte tagit del av underlag som visar att nämnden följer dessa skillnader eller arbetar för att åtgärda dem. Snarare framkommer en bild av att nämnden tagit del av förskolan som helhet och inte heller besökt de olika förskolorna. Tillsammans med satta riktlinjer kring antalet barn per enhet och antalet personal samt att förskolorna inte får lov att rekrytera egna specialpedagoger ger detta en bekymmersam bild av arbetet för att skapa likvärdighet inom förskolan.

#### 3.1. Svar på revisionsfrågor

*Finns det rutiner för hur kvalitetsarbetet ska bedrivas på nämndsnivå och för hur enheternas kvalitetsarbete ska tas tillvara?*

Delvis. Det finns ett nämnds- och förvaltningsövergripande kvalitetsarbete, men vi bedömer att strukturen för hur detta hänger ihop med förskolornas kvalitetsarbete är oklar. Det saknas också tydliga nyckeltal för uppföljning och analys av de insatser som skett. Både fokusmöten och förvaltningens kvalitetsrapport förmedlar en samlad bild av förskolornas kvalitet, vilket försvårar möjligheten att prioritera utvecklingsinsatser. I tillägg varierar de enskilda förskolornas kvalitetsrapporter i kvalitet och omfattning. Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte tar del av förskolornas varierande förutsättningar och utvecklingsbehov. Den positiva utvecklingen gällande antalet förskollärare och barngruppernas storlek för kommunen i stort riskerar att överskugga en bristande likvärdighet mellan förskolorna när nämnden tar del av ett samlat resultat.

*Finns dokumentation för förskola som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på nämndsnivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser?*

Nej. Vi bedömer att den nuvarande dokumentationen inte är tillräcklig eftersom den inte i tillräckligt stor utsträckning visar på de enskilda förskolornas utvecklingsbehov. Därtill hänvisar vi till skollagen 2 kap. 10 § avseende att rektor ansvarar för att fördela resurser inom sin organisation. Vi menar att det inte är i enlighet med skollagen att inte tillåta rektor att fördela medel inom sin tilldelade budgetram på att till exempel öka personaltätheten. En förskollärare kräver högre ekonomiska medel än en barnskötare, vilket innebär att förskolor som har svårigheter att rekrytera förskollärare riskerar att stå med medel som de inte kan använda, om dessa medel inte kan användas för att istället tillfälligt utöka personaltätheten. Vi hänvisar likaså till samma paragraf vad gäller möjligheten för rektorer att själva eller i samarbete med andra förskolor anställa specialpedagoger. Då förskolan prognosticerar ett överskott för 2021

ser vi det som en brist att nämnden inte har utvärderat detta och hur medlen kan disponeras, utifrån socioekonomiska faktorer och de övriga behov som finns.

*Sker ett aktivt arbete avseende kompetensförsörjning för förskolan?*

Ja. På en kommunövergripande nivå sker ett aktivt arbete och enligt våra iakttagelser ökar andelen förskollärare i kommunen. Vi ser dock en risk i att förvaltningens arbete med kompetensförsörjning inte beaktar förskolornas olika förutsättningar i tillräckligt stor utsträckning. Här krävs särskilda insatser och stöd för att attrahera förskollärare också till de enheter som har utmaningar med att rekrytera.

*Sker ett aktivt arbete avseende att skapa likvärdighet mellan förskolorna? Till exempel vad avser personaltäthet, personalens kompetens och förskolornas kvalitetsarbete.*

Nej. Vi bedömer att det saknas ett tydligt arbete för att skapa likvärdighet mellan förskolorna. Vi hänvisar till ovanstående resonemang. I tillägg noterar vi att det finns fyra kommunala dagbarnvårdare, där vi bedömer det som oklart om dessa barn ges motsvarande förutsättningar till utveckling som övriga barn inom den kommunala pedagogiska verksamheten. Vi menar att det är av vikt att säkerställa att den samlade kommunala organisationen kring såväl pedagogisk omsorg som förskola skapar likvärdighet avseende kvalitet och personalens kompetens.

### **3.2. Rekommendationer**

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att nämnden tar del av enskilda förskolors utvecklingsbehov till grund för framtida prioriteringar, också utifrån socioekonomiska behov.
- ▶ Tillse att arbetet gällande kompetensförsörjning involverar samtliga förskolor i kommunen och att samtliga förskolor ges möjligheten att ta del av en ökad förskollärary- och personaltäthet.
- ▶ Utvärdera och säkerställa att skollagens 2 kap. 10 § följs och att rektorer får möjlighet att besluta om sin enhets inre organisation.
- ▶ Skapa en tydligare struktur för kvalitetsarbetet från huvudmannanivå till enhetsnivå, där det finns en samstämmighet mellan mål och utvecklingsområden.
- ▶ Utvärdera och säkerställa att likvärdighet också skapas för de barn som tillhör kommunal pedagogisk omsorg.

Osby den 14 december 2021

Sara Shamekhi  
EY

Tyko Ager  
EY



## Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Förvaltningschef, Barn och Utbildning
- ▶ Områdeschef förskola
- ▶ Rektorer för tre förskoleområden
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium

### Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Stephan Hellqvist, förtroendevald revisor

### Dokument:

- ▶ Delårsrapport 2021 Barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Fokusmöte
- ▶ Arbetsplan för Rönnegårdens förskola 2021
- ▶ Verksamhetsplan för Hasselgårdens förskola
- ▶ Sammanställning av antal barn
- ▶ Årshjul
- ▶ Verksamhetsplan förskolan
- ▶ Personaltäthet
- ▶ Nämndsplan 2021
- ▶ Kvalitetsrapporter 2021 för Skogsgårdens förskola
- ▶ Kvalitetsrapport för Klockarskogsgårdens förskola 2021
- ▶ Kvalitetsrapport 2021
- ▶ Kvalitetsrapport för Gamlegårdens förskola
- ▶ Årsplan Skogsgårdens förskola 2021
- ▶ Kompetensutveckling barnskötare
- ▶ Kompetensplan 2021
- ▶ Enkäter i förskolan
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens arbetsutskotts sammanträdesprotokoll 2021-06-01
- ▶ Barn- och skolnämndens sammanträdesprotokoll 2018-05-22
- ▶ Antal förskollärare
- ▶ Placering förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem oktober 2021
- ▶ Systematiskt kvalitetshjul med ärenden till barn- och utbildningsnämnden 2022