

(enkelsidig kopia)

KOMMUNSTYRELSEN Värnamo	
2015 -03- 18	
Diariernr 2015.094	Diarieplanbeteckn.

Värnamo kommun

2015-03-18

Revisorerna

Till

Barn- och utbildningsnämnden

(KF för kännedom)

Granskning av förskoleverksamheten

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 18 mars 2015 har vi i egenskap av revisorer fått genomgång av revisionsrapporten från KPMG.

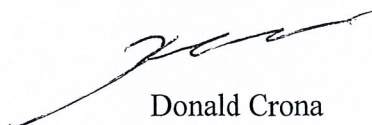
Härmed överlämnar vi revisionsrapporten till barn- och utbildningsnämnden för yttrande. Svar emotser vi senast 28 maj 2015.

Värnamo som ovan



Anders Berglund

Revisionens ordförande



Donald Crona

Vice ordförande

KOMMUNSTYRELSEN Värnamo	
2015 -03- 18	
Diariernr 2015.095	Diarieplanbeteckn.

Värnamo kommuns revisorer

Basgranskning av
förskolans verksamhet

Revisionsrapport

Innehåll

1.	Bakgrund	2
2.	Syfte	2
3.	Avgränsning	2
4.	Revisionskriterier	3
5.	Metod	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Organisation	3
8.	Styrning och ledning i enlighet med nationell lagstiftning	4
9.	Systematiskt kvalitetsarbete och måluppfyllelse	6
10.	Kompetensutveckling	7
11.	Synpunkter från arbetstagarorganisationerna	8
12.	Forum för samråd med vårdnadshavarna	9
13.	Tillsyn av fristående förskolor	9
14.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	11

1. Bakgrund

Revisorerna har i revisionsplanering för 2014 uppmärksammat risker beträffande förskolans verksamhet. Härigenom har vi av Värnamo kommuns revisorer fått i uppdrag genomföra en basgranskning av förskoleverksamheten.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för förskoleverksamheten Värnamo kommun.

2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av verksamheten är tillräcklig. Rapporten avser att belysa följande frågeställningar:

- Är nämndens styrning och ledning av förskolans verksamhet tillräcklig?
- Finns ett målinriktat samt dokumenterat kvalitetsarbete inom förskolan?
- Finns en systematisk uppföljning av måluppfyllelsen inom förskolans verksamhet?
- Finns en kontinuerlig återkoppling till nämnden vad avser måluppfyllelsen?
- Finns ett fungerande prognosarbete med sikte på behov av platser och lokaler?
- Finns strategier och handlingsplaner för personalens kompetensutveckling?
- Finns forum för samråd och kommunikation med vårdnadshavarna?
- Genomförs några undersökningar om vad vårdnadshavarna anser om förskoleverksamheten?
- Vilka rutiner finns för utövning av nämndens tillsynsplikt av fristående förskolor?

3. Avgränsning

Granskningen avser barn- och utbildningsnämndens styrning och ledning av förskoleverksamheten.

4. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Skollagen
- Läroplan för förskolan
- Skolverkets allmänna råd för förskolan
- Skolverkets allmänna råd för systematisk kvalitetsarbete
- Kommunala måldokument

5. Metod

Genomgång och studium av relevanta dokument och beslutsunderlag. Intervjuer och avstämningar har genomförts med barn- och utbildningsnämndens presidium, representanter från fackförbunden Lärarförbundet och Kommunal, områdeschef väster, områdeschef söder samt chef barn- och utbildningsförvaltningen.

Rapporten har faktagranskats av Lärarförbundet, Kommunal och chef barn- och utbildningsförvaltningen.

6. Ansvarig nämnd

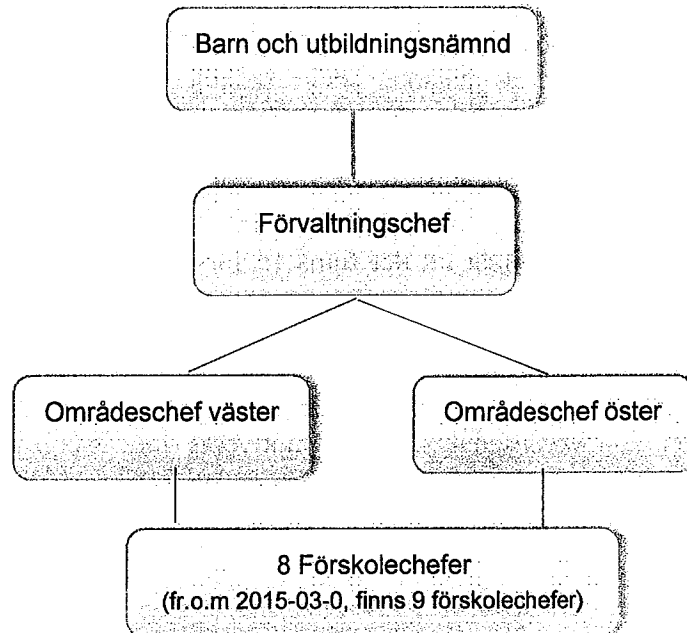
Barn- och utbildningsnämnden.

7. Organisation

Det finns 38 kommunala förskolor i Värnamo kommun samt 10 är fristående förskolor. Förskoleverksamheten är organiserade i två geografiska områden: Väst och Öst. Sammanlagt är 1455 barn placerade i de kommunala förskolorna. Motsvarande siffra är 237 barn i de fristående förskolorna.

Det finns totalt åtta förskolechefer som ansvarar för de kommunala förskoleavdelningarna, (se figur 7:1)

Figur 7:1



8. Styrning och ledning i enlighet med nationell lagstiftning

Förskolans verksamhet styrs av skollagen, läroplan för förskolan, allmänna råd för förskolan, allmänna råd för systematiskt kvalitetsarbete samt allmänna råd för arbete mot diskriminering och kränkande behandling.

Skolinspektionen genomför regelbundna tillsyn av förskoleverksamheten i kommunerna. Tillsynen utgår från ovan nämnda styrdokument.

Iakttagelser

Under hösten 2014 genomförde skolinspektionen en tillsyn av förskoleverksamheterna i Värnamo kommun. Tillsynen påvisar bl.a. att förskolans **planer mot kränkande behandling** behöver utvecklas, där åtgärderna behöver konkretiseras i syfte att förebygga och förhindra kränkande behandling.

Vidare påvisas behov av ett medvetet samt inriktat arbete med att motverka **traditionella könsroller**. I enlighet med läroplanen ska alla som verkar i förskolan arbeta för att främja de grundläggande värden som anges i skollagen. Vidare ska personalen ta avstånd från det som strider mot de grundläggande demokratiska värderingarna, människors lika värde och jämställdhet.

Det framhålls vidare att vuxnas sätt att bemöta flickor och pojkar samt de krav och förväntningar som ställs på barnen bidrar till att forma flickors och pojkars uppfattning om vad som är kvinnligt och manligt.

Av tillsynen framkommer att personal och förskolechefer inte uppmärksammar läroplanens mål att motverka traditionella könsmönster vid planering av verksamheten.

Ytterligare påpekanden avser **förskolornas lokaler**, där det framgår att verksamheten i flera förskolor bedrivs i lokaler som från början inte varit avsedda för denna typ av verksamhet. Av tillsynen framgår att det finns 15 förskolor som endast består av en avdelning.

Vad avser **gruppsammansättningarnas lämplighet** uppmanas huvudmannen att följa upp och utvärdera barngruppernas sammansättning och storlek, där det idag inte genomförs någon konsekvensanalys. Detta motiveras mot bakgrund av bristande resurser.

Kommentarer

Av intervju med fackliga representanter bekräftas kritiken gällande ej ändamålsenliga lokaler samt bristande analyser och uppföljning av barngruppernas sammansättning och storlek.

Av intervju med områdescheferna framgår att ett arbete med att se över likabehandlingsplanerna har påbörjats. Det finns även tankar på att anlita extern hjälp i syfte att motverka traditionella könsmönster inom kommunens förskolor. Det framgår vidare att under februari månad har två s.k. förskoleobservatörer tillsatts, där de har fått i uppdrag att titta särskilt på arbetet med kränkningar, genusperspektiv och jämställdhet.

Förskoleobservatörerna kommer att besöka samtliga förskolor, där en heldag ägnas per avdelning. Vidare ska de agera som bollplank för förskolecheferna. Vi bedömer detta som positivt.

Vad avser icke ändamålsenliga lokaler finns nu planer på att bygga fem förskolor med 2-6 avdelningar vardera, vartannat år fram till år 2020. Den första byggnationen påbörjas under våren 2015. Dock medger områdescheferna att det är långt ifrån tillräckligt. Det finns nu ett tjänstemannaförslag från områdescheferna som påtalar behovet av en ny förskola varje år. Förslaget är vid tid för granskningen ej behandlat på politisk nivå.

Av intervjuerna med områdescheferna, förvaltningschef samt presidiet framgår att man även har arbetat fram en lokalstandard för förskolor i Värnamo kommun i syfte att på sikt åtgärda olämpliga lokaler. Befintliga lokaler kommer nu att inventeras utifrån den framtagna standarden. Ambitionen är att påbörja inventeringen under 2015. Vi bedömer att detta arbete bör påbörjas snarast, där framförallt s.k. lägenhetsförskolor bör

prioriteras. Idag finns ca 10 förskoleverksamheter som bedrivs i lägenheter. Detta har en negativ påverkan på barns möjligheter att vistas utomhus.

Likaså kommer den antagna standarden att ligga till grund för kommande nybyggnationer.

Vad avser barngruppernas sammansättning och storlek kommer förvaltningen att arbeta fram en mall för en s.k. barnkonsekvensanalys under våren 2015. Mallen ska agera som ett verktyg för förskoleledningarna. Vidare kommer det att genomföras "barnmiljöronder" årligen under augusti/september. Vi bedömer dessa åtgärder som positiva.

9. Systematiskt kvalitetsarbete och måluppfyllelse

Målarbete samt utvärdering och uppföljning av graden av måluppfyllelsen är en central del i det systematiska kvalitetsarbetet. Utgångspunkten är nationella mål för utbildningen/verksamheten samt lokala politiska mål.

Vad avser **kvalitetsarbetet** skall huvudmannen **systematiskt** och **kontinuerligt** följa upp verksamheten samt analysera resultaten. Härigenom skall rutiner och strukturer skapas för kvalitetsarbetets genomförande. Det är rektorn som ansvarar för att ett kvalitetsarbete genomförs vid enheten. Det systematiska kvalitetsarbetet skall i enlighet med skollagen **dokumenteras**, (4 kap 6 §), där det skall finnas dokumentation för samtliga skolformer. Kravet på dokumentation avser både huvudmannanivå och enhetsnivå och syftar till att kunna följa kvalitetsutvecklingen över tid och se förändringarna av måluppfyllelse samt se effekterna av ett utvecklingsarbete. Således är dokumentation en grundförutsättning för ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete.

Iakttagelser

Vi har tagit del av kvalitetsredovisningarna för de kommunala förskolorna, där vi anser att de skiljer sig markant vad avser kvalitet, analys och måluppföljning. Det finns kvalitetsredovisningar som redogör för fastställda mål följt av en analys och åtgärdsplaner. Det finns även kvalitetsredovisningar av "dagbokscharakter", där dagens händelser beskrivs på en detaljerad nivå. Vidare förekommer att barnen benämns vid namn i kvalitetsarbetet, där det exempelvis framgår huruvida de har skött en viss uppgift eller haft ett avvikande uppförande.

Av intervju med områdescheferna framgår en medvetenhet kring skillnaden i kvalitet vad avser det systematiska kvalitetsarbetet. Det uttrycks att man har försökt att frånga

en detaljstyrning gällande kvalitetstarbetet, dock har det visat sig inte fungera på vissa förskolor.

Det finns vidare planer på att de nytilträdde förskoleobservatörerna ska bidra med förbättringsåtgärder vad gäller det systematiska kvalitetsarbetet.

Kommentarer

Vi bedömer att förbättringsarbetet gällande kvalitetsarbetet bör prioriteras, där det idag finns stora skillnader vad avser innehåll och kvalitet mellan de olika förskolorna. Av det systematiska kvalitetsarbetet bör nationella mål samt lokala mål framgå följt av en uppföljning, utvärdering, analys och förbättringsåtgärder i syfte att fylla sin funktion som ett skarpt verktyg för utveckling av utbildningen.

Det råder konsensus bland professionen och presidiet om att kvalitetsarbetet bör gå ifrån ett "redovisningsdokument" till ett verktyg med analys, förankring, återkoppling och förbättringsåtgärder.

Vad gäller benämning av barnen i kvalitetsredovisningar bedömer vi detta som oprofessionellt. Vidare strider detta mot offentlighets- och sekretesslagen. Både politik och profession är eniga om detta.

Vi anser vidare att barn- och utbildningsnämnden bör följa upp förskoleverksamheten på ett mer systematiskt sätt i syfte att få kännedom om eventuella brister i ett tidigt skede samt kunna sätta in åtgärder i tid.

Av intervjuerna med presidiet framgår att ett nytt inslag i nämndarbetet är att presidiet kommer att under mandatperioden besöka varje förskoleavdelning i syfte att komma närmare verksamheten. Detta bedömer vi som positivt.

10. Kompetensutveckling

I enlighet med skollagen 2 kap. 34 § ska huvudmannen se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudmannen ska även se till att förskolelärare och annan personal vid förskoleenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller

Iakttagelser

Av intervju med de fackliga representanterna framgår att medlemmarna uttrycker att det inte finns någon systematisk kompetensutveckling. Det uttrycks vidare att huruvida man "får" gå på en utbildning/kurs är beroende av vilken enhet man jobbar på.

Av intervjuerna med områdeschefer samt förvaltningschef framgår att det inte finns någon övergripande plan eller riktlinjer med sikte på personalens kompetensutveckling.

Områdescheferna uttrycker vidare att personalen oftast inte ser fortbildning som sker i egen regi som kompetensutveckling.

Kommentarer

Vi anser att förvaltningen bör arbeta fram en kompetensutvecklingsplan i syfte att komma åt den rådande oenhetligheten vad avser personalens möjligheter till fortbildning. Kompetensutveckling ska ej vara beroende av personalens organisatoriska tillhörighet. Därmed anser vi att det finns ett behov av en central styrning gällande denna fråga.

11. Synpunkter från arbetstagarorganisationerna

Iakttagelser

Av intervju med fackliga representanter framgår att majoriteten av förskoleenheterna har en fungerande styrning och ledning. Dock finns det enstaka förskolor som bedöms ej fungera. Det som lyfts framförallt är bemötandet, där personalen inom vissa enheter inte känner sig väl bemötta av sin chef.

Det framgår vidare att personalens frågasättande av aktuella ämnen är ”tabubelagd”, där det istället bedöms som ”gnäll”.

Ytterligare moment som diskuteras är att vissa förskolechefer har bristande kunskaper i arbetsrätten. Detta har lett till att vissa medlemmar har fått felaktig information om sina rättigheter. Det framgår vidare att medlemmarna påtalar olikheter mellan förskolorna vad avser information om arbetstider, övertid och flextider.

Det har vidare förekommit på ett fåtal förskoleenheter där förskolechefen har uttryckt ”är du inte nöjd kan du byta jobb”. Härigenom finns en rädsla i att uttrycka sina åsikter.

Vad avser kommunikationen mellan förvaltningsledningen och arbetstagarorganisationen framgår att det finns en fungerande dialog och att kommunikationen har förbättras under senare år.

Kommentarer

De fackliga representanterna betonar att ovan nämnda brister förekommer vid ett fåtal förskolor. Dock kan en sådan ”kultur” sprida sig.

Vi bedömer att i syfte att förhindra en sådan spridning bör barn- och utbildningsnämnden på ett tydligt sätt klargöra att en sådan kultur och ledarskap inte är acceptabelt.

Det framkommer att kommunen har ett ledarutvecklingsprogram som bl.a. innefattar introduktion i arbetsrätten. Dock kan det finnas behov av ytterligare insatser, där arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna bör föra en dialog om anordnande av utbildningstillfällen vad gäller arbetsrätten.

Av intervju med områdescheferna framgår att under hösten 2014 byttes ledningarna på vissa förskolor, där det har varit turbulent. Dessa enheter bedöms som fungerande idag enligt områdescheferna.

12. Forum för samråd med vårdnadshavarna

Enligt förskolans läroplan har förskolelärare ett särskilt ansvar för att formerna för samarbete mellan förskolan och hemmet utvecklas. Förskolan har ett ansvar att ge föräldrarna möjligheter till delaktighet i verksamheten och att kunna utöva inflytande över hur målen konkretiseras i den pedagogiska planeringen.

I enlighet med skollagen, (4 kap. 13 §), ska det inom varje förskoleenhet finnas ett eller flera forum för samråd. Förskolechefen har ansvaret för att ett eller flera forum för samråd inrättas.

Iakttagelser

Av granskningen framkommer att det finns en förvaltningsövergripande policy för föräldrasamverkan, (antagen 2011-08-15). Det finns idag ett formellt forum för föräldrasamråd som äger rum en gång per termin. Ytterligare sätt att öka föräldrars inflytande sker genom årliga utskick av s.k. föräldraenkäter. Dock framgår av intervjuerna att svarsfrekvensen är för låg.

13. Tillsyn av fristående förskolor

Enligt skollagen 26 kap. 4 § ska kommunen utöva tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket. Härigenom är

det av stor vikt att det finns ett system för att regelbundet kunna bedriva tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi.

Kommunen har rätt att på plats granska verksamheten, inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Den som ansvarar för den fristående förskolan är även skyldig att på uppmaning av kommunen göra sammanställningar som behövs för tillsynen. Kommunen ska även, inom ramen för sin tillsyn, lämna råd och vägledning till den fristående förskolan.

Enligt skolinspektionen brister tillsynen i många kommuner, där tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi utövas inte i tillräcklig utsträckning. Många kommuner genomför inte regelbundna tillsynsbesök eller låter det gå långa perioder mellan besöken. Likaså anses att bedömningen av kvalitetsaspekterna vara otillräckliga.

Iakttagelser

Det finns ett tillsynsverktyg i form av en frågelista som är baserad på gällande lagstiftning. Tillsynslistan består av frågor om verksamheten så som åtaganden, styrning och ledning, mål och riktlinjer, utveckling och lärande, inne- och utemiljö, systematiskt kvalitetsarbete, samverkan med vårdnadshavare och kompetensutveckling. Frågelistan ifylls av kommunen i samband med tillsynen genom att huvudmannen kryssar i Ja, Nej eller Ej aktuell. Det finns även utrymme för eventuella kommentarer

Följande handlingar begärs in i samband med tillsynsförfarandet:

- Verksamhets/arbetsplan
- Kvalitetsredovisning
- Plan mot diskriminering och kränkande behandling
- Taxekonstruktion, (gäller endast en förskola)
- Körutiner, (gäller endast en förskola)

Av granskningen framgår att förvaltningen genomför tillsynsbesök, dock ej regelbundna. Det finns ambitioner att genomföra tillsynsbesök vartannat år. Det finns även planer på ej föranmälda tillsynsbesök.

Kommentarer

Vi bedömer att en tydlig organisation och rutiner vara av stor vikt för en fungerande tillsynsverksamhet. Vi har tagit del av den information som delges via kommunens hemsida gällande regler och bestämmelser för att erhålla kommunalt bidrag till fristående förskola/fritidshem samt pedagogisk omsorg. Dock finns inget antaget dokument på nämndsnivå om kriterier/rutiner för tillsyn av förskolor i enskild regi.

Vi anser att barn- och utbildningsnämnden bör anta ett styrdokument innehållande kriterier och rutiner för tillsyn av fristående förskolor. Av dokumentet bör exempelvis omfattningen av planerade och spontana tillsynsbesök framgå i syfte att skapa ett strukturerat system. Likaså kan typerna av tillsyn förtydligas, (etableringstillsyn, förstagångstillsyn, riktad tillsyn etc.)

Av styrdokumentet bör de fokusområden och mål som tillsynens utgår ifrån framgå, (ex. barn i behov av särskilt stöd, likabehandling, normer och värden, barngruppernas sammansättning och storlek, personal och behörighet, systematiskt kvalitetsarbete, pedagogisk verksamhet och miljö, förskolans samverkan med hemmen mm.)

Ytterligare delar som kan ingå i nämndens styrdokument är fastställande av ingripanden och sanktioner vid eventuella brister inom verksamheten.

Vid intervju med barn- och utbildningschefen ges ett antal goda exempel på kommuner som har tagit fram ett samlat dokument kring tillsynsverksamheten.

Vad avser tillsynsunderlaget/verktyget, (frågelista), bör detta utvecklas till ett mer analytiskt verktyg, där de fristående förskolorna bör beskriva samt redogöra för hur verksamheten arbetar med fastställda mål i läroplanen.

13. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser samt vår analys bedömer vi att följande punkter bör ses över, där vi rekommenderar att:

- Arbetet med att åtgärda framkomna brister i samband med skolinspektionens tillsyn bör prioriteras, (likabehandling och motverkning av traditionella könsmonster, analys av barngruppernas sammansättning och storlek, ändamålsenliga lokaler).
- Förbättringsarbetet gällande kvalitetsarbetet bör prioriteras, där det idag finns stora skillnader vad avser innehåll och kvalitet mellan de olika förskolorna. Av det systematiska kvalitetsarbetet bör nationella mål samt lokala mål framgå följt av en uppföljning, utvärdering, analys och förbättringsåtgärder i syfte att fylla sin funktion som ett skarpt verktyg för utveckling av utbildningen.
- Barn- och utbildningsnämnden bör följa upp förskoleverksamheten på ett mer systematiskt sätt i syfte att få kännedom om eventuella brister i ett tidigt skede samt kunna sätta in åtgärder i tid.
- Förvaltningen bör arbeta fram en kompetensutvecklingsplan i syfte att komma åt den rådande oenhetligheten vad avser personalens möjligheter till

fortbildning. Kompetensutveckling ska ej vara beroende av personalens organisatoriska tillhörighet.

- Arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna bör föra en dialog om anordnande av utbildningstillfällen vad gäller arbetsrätten.
- Barn- och utbildningsnämnden bör anta ett styrdokument innehållande kriterier och rutiner för tillsyn av fristående förskolor.
- Vad avser tillsynsunderlaget/verktyget, (frågelista), bör detta utvecklas till ett mer analytiskt verktyg, där de fristående förskolorna bör beskriva samt redogöra för hur verksamheten arbetar med fastställda mål i läroplanen.

I samband med sakgranskningen framkommer att förslaget om byggnation av en ny förskola varje år fram till år 2020 har nu behandlats och antagits av barn- och utbildningsnämnden. Detta bedömer vi som positivt.

KPMG



Viktoria Bernstam
Revisor/Sakkunnig



Kristian Gunnarsson
Kundansvarig