

Kvaliteten i förskolan och pedagogisk omsorg

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Olof Fredholm
Anna Sandström

20
16

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	3
1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	3
1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	4
1.3.1 Ansvariga nämnder	4
1.4 REVISIONSKRITERIER	5
1.4.1 Kommunallagen (KL)	5
1.4.2 Skollagen (SL) och Skolförordningen (SkolF)	5
1.4.3 Läroplan och allmänna råd	5
1.4.4 Stadens styrdokument	5
1.5 RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA	5
1.6 METOD	5
2 GRANSKNINGSRESULTAT	6
2.1 ANSVARSFÖRDELNING	6
2.2 SYSTEMATISKT KVALITETSARBETE	6
2.2.1 Systematiskt kvalitetsarbete på nämndnivå	6
2.3 FÖRDELNINGEN AV RESURSER	9
2.4 KONSEKVENsutredningar	11
2.5 KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH KOMPETENSutveckling	11
2.6 PLATS I FÖRSKOLA	12
2.7 TILLSYN AV FRISTÅENDE FÖRSKOLOR OCH ENSKILD PEDAGOGISK OMSORG	13
2.8 KONTROLL AV HUSHÅLLENS INKOMSTUPPGIFTER	13
3. BEDÖMNINGAR	14
4. KÄLLOR	16

1 Inledning

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Barn som är bosatta i Sverige som har fyllt ett år och ännu inte börjat i förskoleklass ska erbjudas förskola inom fyra månader från att vårdnadshavaren anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman. Kommunfullmäktige i Borås Stad har beslutat att barn i staden får börja i förskola från sex månaders ålder. Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Pedagogisk omsorg erbjuds istället för förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar som barn och elever i förskolan eller elever i fritidshemmet.

Inom förskola och pedagogisk omsorg finns det kommunala och enskilda huvudmän. Enskilda får efter ansökan till kommunen godkännas som huvudmän för förskola.¹ Enskilda kan efter ansökan till kommunen få rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg.² Hemkommunen ska lämna bidrag till varje huvudman med rätt till bidrag.³ Bidraget består av grundbelopp och i förekommande fall av ett tilläggsbelopp.

Skolinspektionen beslutade den 16 oktober 2014 om föreläggande med vite på 600 000 kr för att ansvariga i Borås Stad skyndsamt ska rätta till allvarliga brister i den kommunala förskolan. Efter överklagande sänktes vitet till 400 000 kr. Efter uppföljningsbesök ansåg Skolinspektionen att Borås kommun vidtagit sådana åtgärder att de påtalade bristerna var avhjälpta och beslutade den 4 juli 2016 att avsluta tillsynen.

Stadsrevisionen har genomfört flera fördjupade granskningar som har berört förskoleverksamheten de senaste åren. Bl.a. avseende övergrepp vid en förskola, förutsättningarna för ledarskap, och Borås Stads personalpolitik.

I rapporten avseende Borås Stads personalpolitik gjordes bedömningen att Stadens personalpolitik har så stora brister att den inte kan betraktas som ändamålsenlig. Bristerna bedöms utgöra en allvarlig risk för stadens kompetensförsörjning och därigenom även för förvaltningarnas förmåga att nå kvalitet och effektivitet i verksamheterna.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Mot ovanstående bakgrund syftar projektet till att granska om Stadsdelsnämnderna i Borås Stad dels i egenskap som huvudmän till kommunala förskolor och pedagogisk omsorg, dels bidragsgivare och tillsynsmyndighet för fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg lever upp till lokala och nationella beslut utifrån styrning, ledning och tillsyn.

1 2 kap 5 § Skollagen

2 25 kap 10 § Skollagen

3 8 kap 21 § Skollagen, samt 25 kap 11 § Skollagen

Revisionsfrågor:

- Hur är ansvaret för förskoleverksamheten och den pedagogiska omsorgen fördelat i Borås Stad?
- Finns rutiner i Borås Stad för uppföljning och utvärdering av förskolans och den pedagogiska omsorgens verksamhet?
- Hur fördelas resurser till förskolor och pedagogisk omsorg?
- Genomförs konsekvensutredningar vid förändringar i verksamhet och organisation?
- Hur säkerställs kompetensförsörjning och kompetensutveckling?
- Får alla barn i Borås Stad plats i förskola inom fyra månader från att vårdnadshavaren anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman?
- Finns det rutiner för tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg och vilken tillsyn görs?
- Vilken intern kontroll sker innan utbetalning av bidrag till fristående verksamhet?
- Följs rutin för kontroll av hushållens inkomstuppgifter?

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar förskoleverksamhetens kvalitet med utgångspunkt från krav och förväntningar på förskolan och vad som styr och ger förutsättningar för verksamheten. Kvalitetskriterierna uttrycks i lagstiftning, regler och lokala styrdokument.

1.3.1 Ansvariga nämnder

Stadsdelsnämnderna är ansvariga för kvaliteten i den kommunala förskolan och för tillsynen av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg i kommunen. Stadsdelsnämnd Öster är ansvarig för kvaliteten hos kommunens enda dagbarnvårdare. Kommunstyrelsen är ansvarig för att bevilja tillstånd för fristående förskolor och godkänna bidrag för enskild pedagogisk omsorg. Stadsdelsnämnderna rapporterar tillsynsresultat för de fristående verksamheterna till Kommunstyrelsen.

1.4 Revisionskriterier

Kommunfullmäktige är mottagare av statens uppdrag till kommunerna. Konkret innebär det att fullmäktige har det yttersta ansvaret för att den kommunala skolverksamheten har den kvalitet och de resurser som krävs för att uppfylla nationella mål och genomföra utbildningen i enlighet med de krav som ställs i skollagstiftningen. Kommunfullmäktige har utsett tre stadsdelsnämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter avseende förskola och pedagogisk omsorg.

1.4.1 Kommunallagen (KL)

Enligt 6 kap. 7 § KL skall nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

1.4.2 Skollagen (SL) och Skolförordningen (SkolF)

I SL och SkolF regleras bl.a. de grundläggande bestämmelserna avseende förskola och pedagogisk omsorg. I SL regleras bl.a. rättigheter och skyldigheter för barn och deras vårdnadshavare. Vidare regleras huvudmannens ansvar för verksamheten och tillsyn av verksamheten.

1.4.3 Läroplan och allmänna råd

I Läroplan för förskolan Lpfö 98 reviderad 2016 beskrivs förskoleverksamhetens värdegrund, uppdrag, samt mål och riktlinjer för arbetet.

Skolverkets allmänna råd med kommentarer förskolan ska ge vägledning till huvudmän (kommunala och fristående), förskolechefer, förskollärare och övrig personal i arbetslaget i syfte att stärka verksamhetens måluppfyllelse. Dokumentet ger råd avseende styrning och ledning, barngruppens och miljöns betydelse i det pedagogiska arbetet, särskilt stöd, samt samarbetet med hemmet.

Skolverkets allmänna råd med kommentarer pedagogisk omsorg ska ge vägledning till huvudmän (kommunala och fristående) och personal. Dokumentet ger råd avseende övergripande krav på verksamheten, utveckling och lärande, särskilt stöd, barngruppens sammansättning och storlek, personal, uppföljning och utvärdering, kommunens informationsskyldighet om pedagogisk omsorg, samt bidrag och kommunal tillsyn.

Skolverket skriver att allmänna råd är rekommendationer men fastslår samtidigt att ” Allmänna råd syftar till att främja en enhetlig rättslämning. Råden bör alltså följas om inte kommuner, enskilda huvudmän och personal handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.”⁴

Skolverket har satt riktmärken för barngruppernas storlek. För barn mellan ett och tre år kan barngruppens storlek vara sex till tolv barn. För barn mellan fyra och fem år kan barngruppens storlek vara nio till 15 barn. Riktmärkena är inte tvingande. De ska användas som något att förhålla sig till och vara ett stöd för att skapa lagom stora barngrupper.⁵

1.4.4 Stadens styrdokument

Kommunfullmäktige har den 20 december 2012 (reviderat 25 januari 2016) antagit Strategin Bildningsstaden Borås. Strategin syftar till att fortsätta förbättringsarbetet i skolväsendet i Borås och göra Borås till en bildningsstad. Utifrån Bildningsstaden Borås har det tagits fram en Utvecklingsplan avseende förskola. Varje förvaltning inom skolväsendet och varje enhet ska ta fram en egen plan där de förtydligar och konkretiserar sitt arbete.

Kommunfullmäktige har den 25 september 2014 beslutat om villkor för godkännande och rätt till bidrag för fristående förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. I Borås Stad är det Kommunstyrelsen som beslutar om godkännande av fristående förskola och beslutar om rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Olof Fredholm och granskningsmedarbetare är Anna Sandström.

1.6 Metod

Granskningen bygger på dokumentstudier, samt intervjuer med tjänstemän på de tre Stadsdelsförvaltningarna. Intervjuade har tillställts rapporten utan Stadsrevisionens bedömningar för faktagranskning.

⁴ Skolverkets allmänna råd för förskola s.7.

⁵ <http://www.skolverket.se/skolformer/forskola/barngruppens-storlek-1.248999> datum 2016-12-05

2 Granskningsresultat

2.1 Ansvarsfördelning

I Borås Stad finns det tre Stadsdelsnämnder (Norr, Väster och Öster) som inom sitt geografiska område ansvarar för förskola och pedagogisk omsorg. Respektive förvaltning har en områdeschef för förskola. Norr har 24 kommunala förskolor fördelat på 13 förskolechefer. Väster har 34 kommunala förskolor fördelat på 13 förskolechefer. Öster har 30 kommunala förskolor fördelat på 13 förskolechefer. Öster har dessutom ansvar för kommunens enda kommunala dagbarnvårdaren. Förskolecheferna har i regel ansvar för 2-3 förskolor. Respektive Stadsdelsnämnd svarar för tillsynen av fristående verksamheter inom sitt geografiska område.

Under Stadsdel Norr finns avdelningen Kommungemensam förskola och skola som arbetar för hela Borås Stad. De enheter på avdelningen som arbetar mot förskola är; resursförskolan Kvarngården Mini för barn med flera funktionsnedsättningar och Utvecklingsenheten som arbetar med att öka måluppfyllelsen och med att skapa större likvärdighet mellan kommunens förskolor och skolor.

Borås Stads nuvarande organisation är under förändring och från och med årsskiftet 2016/2017 kommer den kommunala förskoleverksamheten (inklusive pedagogisk omsorg riktad mot barn i förskoleålder) vara ordnad under en gemensam nämnd, Förskolenämnden.

2.2 Systematiskt kvalitetsarbete

Borås Stad ska som huvudman systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen inom förskola och pedagogisk omsorg.⁶ På övergripande nivå regleras arbetet i Borås Stad i Bildningsstaden Borås som uppdaterades av Kommunfullmäktige i februari 2016. I dokumentet framkommer utvecklingsområden som förskolan behöver arbeta med under längre tidsperioder.

I Strategin identifieras följande utvecklingsområden avseende förskola:

- Systematiskt kvalitetsarbete
- Bedömning för lärande/formativa förhållningssätt
- Värdegrund
- Barn- och elevhälsoarbete
- Nyanlända/modersmål
- Digital kompetens
- Språk-, läs och skrivutveckling
- Matematik

Utöver ovanstående utvecklingsområden som har antagits av Kommunfullmäktige för förskoleverksamheten har LSG Arbetsgrupp i Utvecklingsplan 2016 FÖRSKOLA i Borås Stad fastslagit naturvetenskap och teknik som ett ytterligare utvecklingsområde.

Uppföljning till huvudman av Bildningsstaden Borås

Respektive Stadsdelsnämnd arbetar med Utvecklingsplan 2016, och respektive förskola ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.⁷ Utifrån strategin Bildningsstaden Borås ska respektive förskola förhålla sig till strategin och de identifierade utvecklingsområdena i sina respektive planer. Intervjuerna visar att Bildningsstaden Borås inte fullt ut bryts ner på enhetsnivå på samtliga förskolor, förskolorna arbetar dock i varierande grad med de utvecklingsområden som identifierats i Bildningsstaden Borås och Utvecklingsplan 2016, och de bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete.

6 4 kap 3 § SL

7 4 kap 4 § SL

Som ett led i kvalitetsuppföljningen till nämnder och huvudman sammanställer årligen utvecklingsenheten tre kommunövergripande rapporter som belyser förskolans verksamhet. Under 2016 har hittills rapporterna Värdegrund 2016, och Undervisning och resultat 2016, publicerats.⁸ En rapport om modersmålsstöd kommer att presenteras i december 2016. Rapporterna bygger på underlag från respektive förskola, där medarbetare och förskolechef tillsammans värderar verksamhetens kvalitet inom definierade utvecklingsområden. Utvecklingsenheten träffar förskolecheferna en gång i månaden. Träffarna ägnas åt kollegialt lärande och de områden som identifierats i utvecklingsplanen. Under träffarna diskuteras också de kommunövergripande kvalitetsrapporterna.

Rapporterna bygger på självskattning. De intervjuade uppger att självskattning är en bra metod för att bedöma, och ha som underlag i det systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt framhålls att självskattning behöver sättas i rätt kontext, analyseras, utmanas och diskuteras. Självskattningen jämförs bl.a. med föräldraenkät.

Värdegrund 2016

Rapporten är uppdelad på sju avsnitt: värdegrundsarbete, trygghet och trivsel, likabehandlingsplan, normkritiskt förhållningssätt, barns inflytande, föräldrars inflytande, samt behov att lyfta till huvudmannen. Avsnitten barns inflytande och föräldrainflytande är avsnitt där förskolechefernas självskattning jämförts med föräldrarnas svar i Klimatundersökningen. Vårdnadshavarnas bild av barn- och föräldrainflytande är inte lika positivt som förskolechefernas.

Enligt rapporten har de flesta förskolor ett fungerande värdegrundsarbete och generellt har förskolorna förbättrat sig jämfört med Värdegrundsrapporten från 2014. Man framhåller bl.a. att dialogen med vårdnadshavare behöver utvecklas, att kvaliteten på värdegrundsarbetet är beroende av personalens utbildningsnivå, och att insatser behöver göras för att rekrytera behörig personal och för att behålla kompetent personal.

Undervisning och resultat 2016

Rapporten som tas fram varje år har för 2016 ett särskilt fokus på matematikundervisningen i förskolan. De olika delarna är undervisning i förskolan, matematikundervisning i förskolan, matematiklyftet, behov att lyfta till huvudmannen, och slutsatser. De flesta förskolor skattar sig högt inom de olika delarna. Den delen som sticker ut negativt i rapporten är självskattning avseende övergångsmöte mellan förskola och förskoleklass där mer än hälften av förskolorna skattar att övergången, fungerar inte alls, eller fungerar i liten utsträckning. I rapporten framkommer att det blir kvalitetsskillnad i undervisningen mellan avdelningar som har flera förskollärare och de avdelningar som endast har någon eller ingen förskollärare.

Rapporten pekar också på svårigheten att få tag i förskollärare, bristfälliga lokaler för undervisning, barngruppernas storlek, och att det krävs särskilda åtgärder för att stödja barn med annat modersmål.

Ecers-metodiken

I förskolan finns det sex pedagoger (s.k. Ecers-pedagoger) som arbetar med att granska pedagogiska processer utifrån Ecers-metodiken (Early Childhood Environment Rating Scale). Ecers-pedagogen ska ses som ett externt öga som ett stöd i det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. Inicialt under en treårsperiod har i princip alla förskolor fått besök av Ecers-pedagoger. Ecers-stödet ges numera när det efterfrågas av förskolechefer men tanken är att alla förskolor fortsatt ska få besök av Ecers-pedagoger. Två av tre intervjuade förskolechefer uppger att de haft Ecers-pedagoger på sina respektive förskolor. Det sker ingen redovisning av resultat av Ecers-stöd i de kommunövergripande rapporterna som publicerats under 2016. Däremot kan resultaten användas för att utveckla ett specifikt område på den förskola där Ecers-besöket ägt rum, samt på utvecklingsenheten för att identifiera nya övergripande utvecklingsområden.

2.2.1 Systematiskt kvalitetsarbete på nämndnivå

Kommunfullmäktige har under målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga beslutat om indikatorn Andel föräldrar som känner sig trygga när de lämnar sitt barn på förskolan, %.

Tabell 1.

Andel föräldrar som känner sig trygga när de lämnar sitt barn på förskolan, %	Utfall 2014	Utfall 2015	Utfall 2016	Målvärde 2016
Stadsdel Norr	96,6	96,8	93	100
Stadsdel Väster	96,7	97,6	96,4	98
Stadsdel Öster	96,3	97,6	95,5	100
Borås Stad	96,6	97,4	95,4	99

Ingen av Stadsdelarna når upp till målsättningen för 2016 som redovisas i T2.

Stadsdelsnämnd Öster har under målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga, beslutat om indikatorn Alla förskolor ska ha en handlingsplan för arbetet med modersmålsstöd. Utfallet för 2016, tertiäl 2 är att 60 % av förskolorna har en handlingsplan, jämfört med målvärde 100 %. Alla förskolor uppges ha påbörjat sina planer.

Stadsdelsnämnd Öster har under målområdet Ekologisk hållbarhet lokalt och globalt, beslutat om indikatorn Alla förskolor ska systematiskt arbeta med hälsofrämjande åtgärder såsom minskade bullernivåer på förskolan samt giftfria förskolor. Utfallet för 2016 är 100 % måluppfyllelse jämfört med målvärde 80 %.

Ingen av de två andra Stadsdelsnämnderna har lokala indikatorer för förskolan.

Den offentliga statistiken för 2015 över förskoleverksamhet ger följande bild:

Tabell 2.

	Borås	Större städer	Övriga Sjuhärad
Inskrivna barn/årsarbetare kommunal förskola, antal	5,3	5,3	5,3
Årsarbetare i förskola med pedagogisk högskoleexamen	53,8	52,0	54,3
Kostnad förskola kr/inskrivet barn	128 169	136 570	134 318
Barn 1-5 år inskrivna i förskolan, andel %	79	85	81

Källa: Kolada (Skolverket och SCB)

Ingen av Stadsdelsnämnderna följer upp kvantitativa nyckeltal som på enhetsnivå beskriver förskolornas kvalitetsutveckling, vilket innebär att Stadsdelsnämnderna inte får information om andelen förskollärare per avdelning eller barngruppernas storlek och sammansättning på de olika enheterna.

Sammanfattningsvis konstateras att nämnderna/förvaltningarna följer upp och utvärderar förskolan inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Analysen av arbetet bygger till största delen på självskattning. Mest framträdande är bristen på, och den ojämna fördelningen av, förskollärare och de konsekvenser den får för verksamheten.

2.3 Fördelningen av resurser

Det svenska skolsystemet bygger på likvärdighetsprincipen och ska vara kompenserande d.v.s. uppväga skillnader i barns förutsättningar. Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens olika behov enligt SL.⁹

Resursfördelning till stadsdelsnämndernas olika verksamheter sker utifrån befolkningsansvaret. Varje stadsdelsnämnd får en samlad resurs för de olika verksamhetsområdena. Nämnden kan sedan prioritera mellan verksamhetsområdena. Avseende kommunala förskolor fördelas resurser till stadsdelsnämnderna utifrån antal barn i förskoleålder i stadsdelen. 90 % av resurserna fördelas direkt och 10 % viktas där 7 %-enheter viktas mot barn med förvärvsarbetande föräldrar och 3 %-enheter för barn med föräldrar med utländsk bakgrund. Utöver resursfördelningsmodellen har stadsdelarna de senaste åren fått olika ramanslag och tilläggsanslag, summorna har varierat mellan åren. Stadsdelarna har också kunnat söka statsbidrag för minskning av barngruppernas storlek.

Stadsdelsnämnderna beslutar själva hur de lokalt ska fördela resurserna mellan Stadsdelsnämndens verksamhetsområden och mellan förskolorna. I realiteten finns det idag tre resursfördelningsmodeller för förskolan. Stadsdelsnämnd Norr fördelar resurser jämt per avdelning, på en småbarnsavdelning ska det vara max 16 barn, på en blandavdelning ska det vara max 19 barn och på en avdelning

för större barn max 22 barn. Stadsdelsnämnd Väster fördelar resurser mellan förskolor utifrån prognoser över hur många barn respektive förskola beräknas ta emot under året. Ingen särskild socioekonomisk kompensation utgår i Norr eller Väster. Motiveringen utifrån intervjuerna är att barnens närvaro i socioekonomiskt svaga förskolor är lägre (15 timmars barn). I Öster beräknar man att en anställd på en förskola med socioekonomiskt starka barn har ett volymtimmeskrav på 200 timmar mot ett volymtimmeskrav på 190 timmar på en förskola med socioekonomiskt svaga barn.

Stadsdelen bekostar förskolplatser för barn som är folkbokförda i Stadsdelen och går på en fristående förskola/enskild pedagogisk omsorg eller på en kommunal förskola i en annan Stadsdel.

Barngruppernas storlek

Flera förskolor har sökt och blivit beviljade bidrag för minskning av barngruppernas storlek. Trots detta har det inte under 2015 eller 2016 skett någon uppföljning av barngruppernas storlek i de kommunövergripande rapporterna. Däremot har Stadsdelsnämnderna gjort en viss analys avseende beviljade statsbidrag för att minska barngruppernas storlek. Både Stadsdelsnämnd Norr och Stadsdelsnämnd Väster anger högre andel inskrivna barn/årsarbetare än den officiella statistiken från Skolverket.¹⁰

Stadsdelsnämnd Norr uppger i Tertial 2 att de sökt och beviljats statsbidrag för att sänka antalet barn i grupperna. För hösten innebär det ca 6 mnkr, vilket motsvarar en utökning med ca 24 årsarbetare. Indikatorn barn per årsarbetare kommer i genomsnitt att förbättras från 6,2 barn per årsarbetare till ca 5,7 barn per årsarbetare under hösten.

Stadsdelsnämnd Väster uppger i Tertial 2 att antalet inskrivna barn per heltid pedagogisk personal är 6,0 barn istället för det budgeterade 6,6 barn. Skillnaden 0,6 innebär en utökning med ca 30 årsarbetare under perioden. Utökningen är finansierad av statsbidrag och har bidragit till att barngrupperna har kunnat vara mindre och det har i sin tur givit bättre förutsättningar att uppfylla förskolans uppdrag enligt läroplanen.¹¹ Även om personaltätheten är bättre än det budgeterade värdet på 6,6 barn är det en större andel medarbetare utan förskolläraryrket i verksamheten, vilket är en konsekvens av behov av utökning av bemanningen i kombination med att det utexamineras för få förskollärare.

Stadsdelsnämnd Öster uppger i Tertial 2 att Förskolan tilldelades statliga medel till 16 enheter i Stadsdelsnämndens förskolor för att minska barngruppernas storlek. Verksamheten har anpassat lokaler och anställt mer personal för bidragen och avdelningarna startade i augusti 2016. Enheterna har utöver statsbidragen använt eget överskott för att göra lokalanpassningar.

Fördelningen av resurser till fristående verksamhet

I SL anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman¹² Vidare anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman.¹³ Det fastslås att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. I grundbeloppet ska det ingå kostnader för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Av redovisningen ska det framgå belopp för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig. Kommunstyrelsen skickar ut besluten till de fristående förskolorna/pedagogisk omsorg. I besluten framgår lokalkostnader, administration och mervärdesskatt, ingen övrig uppdelning sker. Det bifogas ingen besvärshänvisning till besluten.

10 Se tabell 2

11 33 av 34 förskolor har beviljats statsbidrag för minskade barngrupper i Stadsdel Väster

12 8 kap. 22 §, 14 kap. 16 § och 25 kap. 12 § SL

13 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § SL

Skolinspektionen publicerade 2014 rapporten **Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet**. Rapporten bygger på 30 undergranskningar varav granskningen av Stadsdelsnämnd Väster i Borås var en.¹⁴

I granskningen av stadsdel Väster i Borås kommun framhåller Skolinspektionen att Borås Stads bidrag till fristående förskolor inte är förenlig med författningarna.¹⁵ Kommunstyrelsen har sedan 2015 ett uppdrag att se över resursfördelningsmodellen till fristående förskolor. Uppdraget är inte slutfört.

Sammanfattningsvis visar granskningen att resurserna fördelas olika i Stadsdelarna. Barngruppernas storlek påverkas av om förskolorna haft förutsättningar för att söka statsbidrag för minskade barngrupper eller ej. Borås Stad fördelar inte resurser till de fristående i enlighet med gällande författningar. Kommunstyrelsen har inte slutfört uppdraget att se över ersättningen till de fristående förskolorna.

2.4 Konsekvensutredningar

Utifrån intervjuerna kan konstateras att förskolecheferna till stor del får bestämma över sin inre organisation och att det genomförs konsekvensutredningar vid förändring i verksamhet och organisation. Förskolecheferna har en löpande dialog med placeringssamordnare och områdeschef och förskolecheferna om anpassningar i verksamheten utifrån rådande kösituationen i området. Enligt intervjuade fungerar detta relativt väl. Förskolepersonalen är medveten om att det normalt är mer barn i verksamheten på våren jämfört med hösten då sexåringarna börjat i förskoleklass, och att det därför under perioder kan finnas ett behov av överinskrivning.

Vid behov av särskilt stöd för enskilda barn får förskolecheferna stöd av centralt placerade specialpedagoger. Stödet kan bestå av en särskild personell resurs eller handledning för personalen. Det särskilda stödet beslutas centralt på respektive förvaltning. En förskolechef som har många barn med svag socioekonomisk bakgrund, menar att de i realiteten har att anpassa sig efter de barn som söker sig till förskolan, och att en majoritet av barnen har behov av kompensatoriskt stöd.

Sammanfattningsvis konstateras att det särskilda stödet generellt upplevs fungera relativt väl. Särskilt stöd består av handledning eller personell resurs. Förskolor med många barn från socioekonomiskt svaga områden har ett högre generellt kompensatoriskt behov vilket kan innebära att barn inte får det stöd de har rätt till.

2.5 Kompetensförsörjning och kompetensutveckling

SKL gjorde 2014 bedömningen att det med nuvarande arbetssätt, organisation och bemanning under perioden 2013-2022 nationellt behövs 30 000 nya förskollärare och 22 000 nya barnskötare. Dessutom behövs det andra pedagogiska kompetenser inom förskolan såsom exempelvis specialpedagoger.¹⁶

Borås Stad har som ambition att personalen i barngrupperna ska bestå av 70 % förskollärare, och 30 % barnskötare. För 2015 var andelen årsarbetare i förskolan med pedagogisk högskoleexamen, 53,8 %.¹⁷ Ingen av Stadsdelsnämnderna når i dagsläget upp till Borås Stads målsättning att ha 70 % förskollärare utan trenden är enligt respektive Stadsdel att andelen förskollärare i verksamheten sjunker. Lägst andel förskollärare uppgår Stadsdel Norr ha med cirka 44 %, högst andel förskollärare uppges Stadsdel Väster ha med knappt 60 %. I dagsläget finns det förskolor där inte alla avdelningar

14 Skolinspektionen. Rapport efter kvalitetsgranskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i stadsdel Väster i Borås kommun (2012)

15 8 kap. 22 SL. Se också Kammarrätten i Göteborg den 7 juni 2012 i mål 1656-11

16 SKL. Sveriges Viktigaste Jobb i förskolan och skolan – Hur möter vi rekryteringsutmaningarna. 2014. S. 10

17 Källa SCB och Skolverket (via Kolada.se)

har förskollärare. Den förskolan med lägst andel förskollärare (årsarbetare) har 17 % förskollärare. Den förskolan med högst andel förskollärare (årsarbetare) har 100 % förskollärare.¹⁸ Trenden med minskad andel förskollärare har förstärkts av Skolverkets bidrag för minskade barngrupper, där de som rekryteras i regel inte är förskollärare. Stadsdel Norr och Öster upplever ingen skillnad i svårighet att rekrytera till förskolor i socioekonomiskt svaga respektive starka områden. I Stadsdel Väster uppges det vara särskilt svårt att rekrytera förskollärare till förskolor i socioekonomiskt svaga områden och det är oftast på dessa förskolor som det finns avdelningar utan förskollärare.

Det råder brist på förskollärare, vilket gör det svårt att rekrytera. Rekryteringen upplevs också försvåras av att grannkommunerna till Borås i strävan efter att få en högre andel förskollärare i många fall erbjuder betydligt högre lön än Borås Stad och bättre arbetsmiljö. Ett sätt som lyfts under intervjuer för att ändå lyckas med att rekrytera förskollärare är att erbjuda kvalitativa praktikplatser inom förskolläraryrket genom verksamhetsförlagda utbildning. Förskolecheferna arbetar till viss del med validering av befintlig personal för att höja andelen förskollärare.

Trenden är också att det blir svårare att få tag i barnskötare med formell utbildning. I syfte att rekrytera barnskötare med rätt kompetens informeras elever på barn- och fritidsprogrammet på Almqvistsgymnasiet.

För läsåret 2016/2017 har 75 av 90 förskolor sökt bidrag för mindre barngrupper i förskolan. Av dessa beviljades 74 ansökningar. En förutsättning för att få bidraget är att förskolans lokaler har de fysiska förutsättningarna för att dela av förskolan för mindre barngrupper alternativt minska barnantalet. Detta har inneburit att vissa förskolor på grund av barntryck eller lokalernas beskaffenhet inte sökt bidraget. Detta har i åtminstone ett fall inneburit att en socioekonomiskt svag förskola på grund av högt söktryck och bristande anpassningsmöjligheter i lokaler fått högre barntäthet än förskolor i socioekonomiskt starka områden. I Stadsdel Väster har samtliga förskolor förutom en fått statsbidraget. Den förskola som inte beviljades bidraget kompenserades särskilt. Någon sådan kompensation har inte skett i övriga Stadsdelar. Tjänsterna uppges i relativt liten omfattning sökas av människor med formell utbildning.

Sammanfattningsvis konstateras att ingen Stadsdel når upp till Borås Stads målsättning om 70 % förskollärare, och trenden är att andelen sjunker. Det finns idag förskoleavdelningar utan förskollärare. Trenden med minskad andel förskollärare har förstärkts av Skolverkets bidrag för minskade barngrupper. Det är svårt att rekrytera förskollärare då det är ett bristyrke. Lokalernas utformning kan innebära svårigheter att söka bidrag för minskade barngrupper. Personalen som finansieras via Statsbidrag visstidsanställs, vilket minskar attraktiviteten för utbildade att söka tjänsterna.

2.6 Plats i förskola

När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader.¹⁹ Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola. Den 1 maj 2016 fanns det 690 barn i Stadens förskolekö. Av dessa hade fyra barn stått i kö längre än fyra månader. Dessa barn hade dock erbjudits plats inom fyra månader som de tackat nej till. Fyra barn från annan kommun hade fått vänta i mer än fyra månader på förskoleplats. Under intervjuer framkommer det att barnen i regel får plats på förskolor i närområdet eller på väg till eller från vårdnadshavarnas arbeten.

¹⁸ Källa Utvecklingsenhetens volymtimmeruppföljning 2016-04-15.

¹⁹ 8 kap 14 § SL

Uppsökande verksamhet

Förskolan är en frivillig skolform. Som konstaterats tidigare i rapporten är andelen barn 1-5 år i förskoleverksamhet relativt låg i Borås. 2015 var 79 % av barnen i åldern 1-5 år inskrivna i förskoleverksamhet att jämföra med 85 % i den statistiska urvalskategorin Större städer (ovägt medel)²⁰ och 82 % i Alla kommuner (ovägt medel). Stadsdel Väster uppger att de skickar informationsbrev till vårdnadshavare med barn som har rätt till plats i allmän förskola och som inte är inskrivna i verksamheten. De två övriga Stadsdelsförvaltningarna har ingen uppsökande verksamhet, viss information ges dock på familjecentraler.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att barn får plats i förskolan inom den lagstadgade tiden. Det pågår ingen uppsökande verksamhet i två av Stadsdelsförvaltningarna till de vårdnadshavare som valt att inte skriva in sina barn i förskola.

2.7 Tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg

Ansvar för tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg vilar på respektive Stadsdelsförvaltning dit verksamheten geografiskt är förlagd. Tillsyn av den fristående verksamheten ska ske vart annat år. Granskningen visar att detta också sker. Samtliga områdeschefer menar att tillsynen visar att de fristående verksamheterna överlag håller en god kvalitet. Tillsynsrapporterna sänds till berörd Stadsdelsnämnd och därefter till Kommunstyrelsen i enlighet med beslut i Kommunfullmäktige 2014-09-25.²¹

Utbetalningarna till fristående förskolor sker med automatik utifrån uppgifter i verksamhetssystem. Utvecklingsenheten uppger att stickprov genom att föräldrar kontaktas för att verifiera att aktuella scheman stämmer sker.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att tillsynen av den fristående verksamheten fungerar tillfredställande och att det sker kontroller i samband med utbetalning till fristående.

2.8 Kontroll av hushållens inkomstuppgifter

Två gånger årligen samkörs de inkomstuppgifter som vårdnadshavare lämnat in för föregående år med Skatteverkets uppgifter. Återbetalningskrav eller utbetalning av överskjutande avgifter görs för alla som betalat 300 kr för mycket eller för litet för perioden. Övriga lämnas utan åtgärd.

20 Kommuner med 50 000- 200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 %.
21 Villkor för godkännande och rätt till bidrag för fristående förskola, fritidshem* och annan pedagogisk verksamhet

3. Bedömningar

Granskningen visar att det finns **rutiner för uppföljning och utvärdering** av förskolan genom det systematiska kvalitetsarbete som bedrivs i stadsdelsnämnderna. Uppföljningen av kvalitetsarbetet bygger till största delen på självskattning, vilket medför en risk för att bilden inte blir helt rättvisande.²² Mot denna bakgrund bedömer Stadsrevisionen det som väsentligt att även andra mätmetoder och mått tas fram i syfte att beskriva och följa kvalitetsutvecklingen i förskolan.

Stadsrevisionen konstaterar att de tre stadsdelsnämnderna tillämpar tre delvis olika resursfördelningsmodeller. **Resursfördelningen** i förskolan ska enligt lagstiftningen bygga på likvärdighetsprincipen och vara kompenserande, dvs ta hänsyn till barns olika förutsättningar. Ett sätt att göra detta på är att tillämpa en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till socioekonomiska bakgrundsvariabler. Granskningen visar att resursfördelningen till förskolorna inte fullt ut bygger på likvärdighetsprincipen. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att stadsdelsnämnderna och Förskolenämnden säkerställer likvärdighetsprincipen i förskolorna, och att de förskolor som inte kan söka statsbidrag för minskade barngrupper kompenseras för detta fullt ut.

Borås Stad tillämpar en **resursfördelning till de fristående skolorna** som inte är författningsenlig.²³ Kommunstyrelsen har sedan 2015 ett uppdrag att göra en översyn av ersättningen till fristående förskolor. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att Kommunstyrelsen säkerställer att principerna för bidrag till fristående förskolor och pedagogisk omsorg följer gällande förordningar, och att fristående förskolor och pedagogisk omsorg i samband med beslut om bidrag också får besvärshänvisning.

Granskningen visar att Borås Stad har en lägre andel barn i förskola än jämförbara kommuner. Det pågår ingen **uppsökande verksamhet** i två av Stadsdelsförvaltningarna, till de vårdnadshavare som har valt att inte skriva in sina barn i förskola. Stadsrevisionen gör bedömningen att det bör genomföras en analys av dessa förhållanden.

Kvalitet i förskolan är i hög grad beroende av att **behörig personal kan rekryteras och behållas** i verksamheten. Ingen Stadsdel når upp till Borås Stads målsättning om 70 % förskollärare, och trenden är att andelen sjunker. Det finns idag förskoleavdelningar utan förskollärare, och det är svårt att rekrytera förskollärare. Variationen på förskolenivå är stor; från 17 % i den förskola med lägst andel, till 100 % i den med högst andel förskollärare.²⁴ Trenden med minskad andel förskollärare har förstärkts av Skolverkets bidrag för minskade barngrupper. Granskningen visar att arbetsgivare i grannkommuner erbjuder högre löner och bättre arbetsvillkor än Borås Stad.

Stadsrevisionen bedömer det som avgörande för kvaliteten i förskolan att kompetensförsörjningen säkerställs. Detta förutsätter att förskolläraernas löner och arbetsvillkor blir konkurrenskraftiga. Den nationella bristsituationen är enligt Stadsrevisionens bedömning inget skäl för att inte agera på den regionala arbetsmarknaden.

22 Se bl.a. Persson. Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa. 2012. s. 26.

23 8 kap 22 § SL, se också Kammarrätten i Göteborg den 7 juni 2012 i mål 1656-11

24 Enligt Utvecklingsenhetens volymtimmesfil 160415.

Ola Sabel
revisionschef
certifierad kommunal revisor

Olof Fredholm
granskningsledare
kommunal revisor

4. Källor

Lagar, förordningar och allmänna råd

Kommunallagen (1991:900)

Skollagen (2010:800)

Skolförordning (2011:185)

Läroplan för förskolan Lpfö 98 (reviderad 2016)

Skolverket (2013) Allmänna råd med kommentarer för förskolan

Skolverket (2012) allmänna råd med kommentarer pedagogisk omsorg

www.skolverket.se

Inspektioner och normgivande rekommendationer

Skolinspektionen (2013) Tillsyn i Borås Kommun i grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola samt av kommunens ansvarstagande för förskola, fritidshem och vuxenutbildning.

Skolinspektionen (2016) Uppföljning av föreläggande med vite efter tillsyn av förskolor och annan pedagogisk verksamhet i Borås kommun

Skolinspektionen (2014) Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet

Skolinspektionen (2012) Kvalitetsgranskning av Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet i stadsdel Väster i Borås kommun

Skolinspektionen (2014) Uppföljning av kvalitetsgranskning av Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet i stadsdel Väster i Borås kommun

Kommunala styrdokument och kommunal uppföljning

Borås Stads budget 2016

Bildningsstaden Borås

Villkor för godkännande och rätt till bidrag för fristående förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg

Utvecklingsplan 2016 FÖRSKOLA i Borås Stad

Värdegrund 2016 Kvalitetsrapport FÖRSKOLA

Undervisning och resultat 2016 Kvalitetsrapport om skolformerna i Borås Stad FÖRSKOLA

Tertial 2 stadsdelsnämnder 2016 Stadsdelsnämnden Norr

Tertial 2 stadsdelsnämnder 2016 Stadsdelsnämnden Väster

Tertial 2 stadsdelsnämnder 2016 Stadsdelsnämnden Öster

Övriga dokument

Persson, Sven (2012)Förskolans betydelse för barns utveckling, lärande och hälsa. Malmö Stad

Statistik

Statistiken i rapportern kommer från SCB och Skolverket och är hämtad från www.kolada.se

Intervjuer

Intervju 1 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr. 2016-10-21

Intervju 2 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr. 2016-10-25

Intervju 3 med representant från Stadsdelsförvaltning Öster. 2016-10-28

Intervju 4 med representant från Stadsdelsförvaltning Öster. 2016-10-31

Intervju 5 med representant från Stadsdelsförvaltning Väster. 2016-11-01

Intervju 6 med representant från Stadsdelsförvaltning Väster. 2016-11-16

Intervju 7 med representanter från Stadsdelsförvaltning Norr, utvecklingsenheten. 2016-11-17

Intervju 8 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr, utvecklingsenheten. 2016-11-24



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57 E-POST revisionskontoret@boras.se
INTERNET boras.se/revisionskontoret