

Kvaliteten i förskole- klass och fritidshem

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Anna Sandström
Olof Fredholm

20
17

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| 1 INLEDNING | 3 |
| 1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT | 3 |
| 1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR | 3 |
| 1.3 AVGRÄNSNING | 4 |
| 1.3.1 Ansvariga nämnder | 4 |
| 1.4 REVISIONSKRITERIER | 4 |
| 1.4.1 Kommunallagen | 4 |
| 1.4.2 Skollagen och Skolförordningen | 4 |
| 1.4.3 Läroplan och allmänna råd | 4 |
| 1.4.4 Stadens styrdokument | 5 |
| 1.5 RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA | 5 |
| 1.6 METOD | 5 |
| 2 GRANSKNINGSRESULTAT | 5 |
| 2.1 ANSVARFÖRDELNING | 5 |
| 2.2 SYSTEMATISKT KVALITETSARBETE | 6 |
| 2.2.1 Systematiskt kvalitetsarbete på nämndnivå | 7 |
| 2.3 FÖRDELNINGEN AV RESURSER | 9 |
| 2.4 KONSEKVENsutredningar | 10 |
| 2.5 KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH KOMPETENSutveckling | 10 |
| 2.6 PLATS PÅ FRITIDShem | 11 |
| 2.7 TILLSYN AV FRISTÅENDE FRITIDShem | 11 |
| 2.8 KONTROLL AV HUSHÅLLENS INKOMStUPPGIFTER | 11 |
| 3. BEDÖMNINGAR | 12 |
| 4. KÄLLOR | 13 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Förskoleklassen och fritidshemmet är en del av skolväsendet och verksamheterna regleras i skollagen (2010:800). Fritidshemmets syfte är att komplettera utbildningen i förskoleklassen och grundskolan och att erbjuda eleverna en meningsfull fritid och rekreation. Skollagen (SL) och läroplanen ligger till grund för verksamheten i förskoleklassen och fritidshemmet. Utbildningen ska systematiskt och kontinuerligt planeras, följas upp och utvecklas. Utbildningen ska utgå från en helhetssyn på eleven och elevens behov samt främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.

Inom förskoleklass och fritidshem finns kommunala och enskilda huvudmän. Kommunerna beslutar om godkännande och har tillsyn över fristående fritidshem, det vill säga sådana fritidshem som inte anordnas vid en fristående skola.¹ I Skolinspektionens tillsynsansvar ingår förskoleklassverksamhet och tillsyn över fritidshem som anordnas på en skolenhet.²

Stadsrevisionen genomförde en kartläggning av fritidshemmen år 2012. Kartläggningen visade att skillnaderna var stora såväl inom som mellan Stadsdelarna avseende storlek på fritidshemmen, personaltäthet, och att det var svårt att få korrekta data gällande exempelvis gruppstorlek på varje fritidshem.

I granskningen av 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 lever upp till lokala och nationella beslut om styrning, ledning och tillsyn.

Granskningen har genomförts parallellt och med likartade revisionsfrågor som granskningen av Förskola och pedagogisk omsorg. Andra revisorsgruppen beslutade om den senare i december 2016. Granskningarna är likartade, och båda utgör delar av revisionsplan 2016. Granskningen kommer att tillställas stadsdelsnämnderna, Grundskolenämnden och Kommunstyrelsen med begäran om svar från Grundskolenämnden och Kommunstyrelsen. På grund av den nya organisationen som trädde ikraft vid årsskiftet begärs inget svar från Stadsdelsnämnderna. Granskningen utgör dock en av utgångspunkterna för ansvarsprövningen av stadsdelsnämndernas verksamhet för 2016.

Revisionsfrågor

- Hur är ansvaret för förskoleklass och fritidshem fördelat i Borås Stad?
- Finns rutiner för uppföljning och utvärdering av förskoleklassernas och fritidshemmens verksamhet?
- Hur fördelas resurser till förskoleklasser och fritidshem?
- Genomförs konsekvensutredningar vid förändringar i verksamhet och organisation?
- Hur säkerställs kompetensförsörjning och kompetensutveckling?
- Får alla barn i Borås Stad plats omgående i fritidshem från att vårdnadshavare anmält önskemål om fritidshem med offentlig huvudman?

1 2 kap 7 § SL, 26 kap 4 § SL

2 26 kap 3 § SL

- Finns det rutiner för tillsyn av fristående fritidshem, d.v.s. sådana fritidshem som inte anordnas vid en fristående skola, och vilken tillsyn genomförs?
- Vilken intern kontroll sker innan utbetalning av bidrag till fristående verksamhet?
- Följs rutiner för kontroll av hushållens inkomstskatter?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhetskvalitet med utgångspunkt från krav och förväntningar på förskoleklasser och fritidshem, 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 förskoleklass och fritidshem anordnad av kommunen, samt för tillsynen av fristående fritidshem. Stadsdelsnämnd Väster är ansvarig för kvaliteten hos kommunens enda fristående fritidshem. Kommunstyrelsen är ansvarig för att bevilja tillstånd för fristående fritidshem. Stadsdelsnämnderna rapporterar tillsynsresultat för de fristående verksamheterna till Kommunstyrelsen.

1.4 Revisionskriterier

1.4.1 Kommunallagen

Enligt 6 kap. 7 § Kommunallagen 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 och Skolförordningen

I Skollagen (SL) och Skolförordningen (SkolF) regleras bl.a. de grundläggande bestämmelserna avseende förskoleklass och fritidshem. I SL regleras bl.a. rättigheter och skyldigheter för barn och deras vårdnadshavare. Vidare regleras huvudmannens ansvar för verksamheten och tillsyn av verksamheten. Förskoleklassens uppdrag regleras i ett eget kapitel i Skollagen och förskoleklassen ska följa läroplanen för grundskolan, specialskolan eller sameskolan i tillämpliga delar.

1.4.3 Läroplan och allmänna råd

I Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011, reviderad 2016, beskrivs fritidshemmets och förskoleklassens verksamhetens värdegrund, uppdrag, samt mål och riktlinjer för arbetet.

Skolverkets skrift ”Förskoleklassen – uppdrag, innehåll och kvalitet” (2014) ska ge vägledning till huvudmän (kommunala och fristående) och personal. Dokumentet ger råd avseende Förskoleklassens uppdrag och utveckling, Lärande och lek, Den pedagogiska miljön, Läraren, Undervisningen, Modersmål, Övergångar och samverkan, Att följa upp elevernas utveckling och lärande, samt Systematiskt kvalitetsarbete i praktiken.

Skolverkets allmänna råd med kommentarer Fritidshem (2014) ska ge vägledning till huvudmän (kommunala och fristående), rektorer och andra med motsvarande ledningsansvar och personalen i fritidshemmet i syfte att öka måluppfyllelsen. Dokumentet ger råd avseende Förutsättningar för arbetet i fritidshemmet, Rektorns pedagogiska ledarskap, Lärande i Fritidshemmet samt Samverkan med hemmet.

Skolverket skriver att allmänna råd är rekommendationer men fastslår samtidigt att ”Allmänna råd syftar till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör alltså följas om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.”³

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. Varje förvaltning inom skolväsendet och varje enhet ska ta fram en motsvarande plan där de förtydligar och konkretiserar sitt arbete.

Kommunfullmäktige har den 25 september 2014 antagit 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 fritidshem och beslutar om rätt till bidrag. Staden har på förvaltningsnivå den 31 augusti 2012 antagit Råd för förskoleklass och fritidshem.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Anna Sandström och granskningsmedarbetare är Olof Fredholm.

1.6 Metod

Metoderna för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän vid stadsdelsförvaltningarna.

2. Granskningsresultat

2.1 Ansvarsfördelning

I Borås Stad finns det tre Stadsdelsnämnder (Norr, Väster och Öster) som inom sitt geografiska område ansvarar för förskoleklass och fritidshem. Respektive förvaltning har en områdeschef för grundskolan. För varje skolenhet finns en rektor. Rektor ansvarar för grundskola, förskoleklass och fritidshem och fördelar skolans resurser fritt mellan skolformerna. Rektor ansvarar vanligtvis för en skolenhet men det finns åtta rektorer som ansvarar för två enheter. Norr har nio kommunala skolor med förskoleklass och fritidshem fördelat på åtta rektorer. Väster har 12 kommunala skolor med förskoleklass och fritidshem fördelat på tio rektorer. Väster har dessutom ansvar för tillsyn över kommunens enda fristående fritidshem. Öster har 14 kommunala skolor med förskoleklass och fritidshem fördelat på tio rektorer.

Under Stadsdel Norr finns avdelningen Kommungemensam förskola och skola som arbetar för hela Borås Stad. De enheter på avdelningen som arbetar mot skola är grundsärskolorna Erikslund och Fjärding, Centrum för flerspråkigt lärande (CFL), samt Utvecklingsenheten som arbetar med att öka måluppfyllelsen och med att skapa större likvärdighet mellan kommunens förskolor och skolor.

Borås Stad inför en ny nämndorganisation från och med årsskiftet 2016/2017, och den kommunala förskoleklass- och fritidshemsverksamheten kommer att vara en del av den nya Grundskolenämndens ansvarsområden.

2.2 Systematiskt kvalitetsarbete

Borås Stad ska som huvudman systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen inom förskoleklass och fritidshem.⁴ På övergripande nivå regleras arbetet i Borås Stad i Bildningsstaden Borås som uppdaterades av Kommunfullmäktige i februari 2016. I dokumentet framkommer brister/utvecklingsområden som skolan behöver arbeta med under längre tidsperioder.

I Strategin identifieras följande utvecklingsområden:

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

Utöver ovanstående utvecklingsområden har LSG:s Arbetsgrupp i Utvecklingsplan 2016 GRUNDSKOLA OCH GRUNDSÄRSKOLA i Borås Stad fastslagit naturvetenskap och teknik som ett ytterligare utvecklingsområde.

Uppföljning till huvudman av Bildningsstaden Borås

Respektive Stadsdelsnämnd arbetar med Utvecklingsplan 2016, och ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.⁵ Utifrån strategin Bildningsstaden Borås ska respektive skola förhålla sig till strategin och de identifierade utvecklingsområdena i sina respektive planer. Intervjuerna visar att Bildningsstaden Borås bryts ner i varierande grad på skolorna. Förskoleklasserna/fritidshemmen arbetar i varierande grad med de utvecklingsområden som identifierats i Bildningsstaden Borås och Utvecklingsplan 2016, och de bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete.

Som ett led i kvalitetsuppföljningen till nämnder och huvudman sammanställer årligen utvecklingsenheten tre till fyra kommunövergripande rapporter som belyser grundskolans verksamhet. Under 2016 har hittills rapporterna Värdegrund 2016, och Undervisning och resultat 2016, publicerats.⁶ Värdegrund 2016 innehåller uppgifter om förskoleklass och fritidshem. Undervisning och resultat 2016 innehåller uppgifter om förskoleklass, men inte fritidshem.⁷ En rapport om modersmålsundervisning kommer att presenteras i december 2016.

Rapporterna bygger på underlag från respektive skola, där medarbetare och rektor tillsammans värderar verksamhetens kvalitet inom definierade utvecklingsområden. Utvecklingsenheten träffar rektorerna 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 sammanhang, analyseras, utmanas och diskuteras. Självskattningen jämförs bl.a. med elevenkät och föräldraenkät.

4 4 kap 3 § SL

5 4 kap 4 § SL

6 T.o.m. 2016-12-05

7 En särskild rapport om Fritidshemmet publicerades 2015, se nedan.

Värdegrund 2016

Rapporten är uppdelad på fem avsnitt: värdegrund i grundskolan, likabehandlingsplan, elevers inflytande över sitt lärande i grundskolan, föräldrars inflytande, värdegrund på fritidshemmet, samt frågor att lyfta till huvudman. Självskattningen jämförs i den mån det går med elevernas och föräldrarnas svar i Klimatundersökningen. Bedömningen baserad på självskattning är att det finns ett värdegrundsarbete och fungerande verktyg vid ex. konfliktshantering. Mellan 5-10 % av eleverna känner sig dock inte trygga på skolan, resultaten är olika på olika skolor. De allra flesta skolor uppger att de har ett likabehandlingsarbete och planer mot kränkande behandling. Ett utvecklingsområde som diskuteras är hur fritidsverksamheten ska involveras i planerna. Avseende elevinflytande och föräldrainflytande skattar sig rektorerna generellt sett högre än eleverna. Flera rektorer uppger att de har lågt engagemang från föräldrar. Samtidigt upplever 37 % av föräldrarna att de inte ges möjlighet att påverka verksamheten.

Undervisning och resultat 2016

Rapporten som tas fram varje år har för 2016 ett särskilt fokus på matematikundervisningen i skolan. De olika delarna är inledning, betyg, betyg i matematik, nationella prov, undervisning i matematik, uppföljning i matematik, kompetensutveckling för matematik, förutsättningar, samt behov att lyfta till huvudmannen. Rapporten nämner inte fritidshemmen.

Fritidshemmet 2015

Det har tagits fram en särskild rapport för fritidshemmen avseende 2015. I rapporten konstateras att skillnaden är stor mellan antal elever per årsarbetare som Skolverket presenterar och vad som presenteras i Borås Stads årsredovisning som antal barn/heltid pedagogisk personal.

2.2.1 Systematiskt kvalitetsarbete på nämndnivå

Kommunfullmäktige har under målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga beslutat om indikatorn Andel elever i grundskolan som upplever att lärarna i min skola tar hänsyn till elevernas åsikter, %.⁸ Under målområdet finns ingen indikator för fritidshemsverksamheten.

Tabell 1

| Andel elever i grundskolan som upplever att lärarna i min skola tar hänsyn till elevernas åsikter, % | Utfall 2016 | Målvärde 2016 |
|--|-------------|---------------|
| Stadsdel Norr | 82 | 92 |
| Stadsdel Väster | 75,8 | 80 |
| Stadsdel Öster | 78,9 | 100 |
| Borås Stad | 78,6 | 92 |

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

Ingen av Stadsdelsnämnderna har lokala indikatorer för förskoleklass eller fritidshem.

Den offentliga statistiken för 2015 över förskoleklass ger följande bild:

Tabell 2

| | Borås | Större städer | Övriga Sjuhärad |
|--|--------|---------------|-----------------|
| Kostnad förskoleklass hemkommun, kr/elev | 44 975 | 53 680 | 65 587 |
| Elever/lärare (årsarbetare) i kommunal förskoleklass och grundskola, antal | 13,4 | 12,5 | 12,3 |
| Lärare/pedagogisk personal med pedagogisk högskoleexamen i kommunal förskoleklass och grundskola | 87,4 | 89,1 | 90,0 |

Källa: Kolada (Skolverket och SCB)

Den offentliga statistiken för 2015 över fritidshem ger följande bild:

| | Borås | Större städer | Övriga Sjuhärad |
|---|-----------------------|---------------|-----------------|
| Kostnad fritidshem, kr/inskrivet barn | 35 543 | 32 324 | 35 163 |
| Årsarbetare i fritidshem med pedagogisk högskoleexamen, andel (%) | 66,8 | 59,8 | 47,2 |
| Inskrivna barn/årsarbetare i kommunala fritidshem, antal | 24,8 | 22,0 | 20,6 |
| Barn 6-9 inskrivna i fritidshem, andel (%) | 50 ¹ 84 | 57 | 56 |
| Barn 10-12 inskrivna i fritidshem, andel (%) | 13 ¹ 4 | 21,5* | 32,5* |

Källa: Kolada (Skolverket och SCB) *alla kommuner har inte lämnat in uppgifter

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

Sammanfattningsvis konstateras att nämnderna/förvaltningarna i viss utsträckning följer upp och utvärderar förskoleklass/fritidshem inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Analysen av arbetet bygger till största delen på självskattning. Mest framträdande är bristen på elevinflytande i fritidshemmen.

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

Resursfördelningsmodellen för stadsdelarnas skolverksamheter tar hänsyn till förändringar i invånarantal i skolåldern och spridning över åldrar såtillvida att elever 13 – 15 år får ett 20 % högre belopp än de yngre eleverna. Av grundskolans medel går en grundresurs motsvarande 85 % ut per invånare och resterande 15 % omfördelas utifrån social struktur. Man tar då hänsyn till elever till utlandsfödda (70 %) och vårdnadshavarnas utbildningsnivå (30 %).

För fritidshem finns en liknande modell men den tar istället hänsyn till förvärvsarbetande vårdnadshavare (70 %) eftersom det är dessa som behöver fritidshemsplats, och hänsyn tas till invandrarbakgrund (30 %). Av fritidshemmens medel går 88 % ut per invånare i grundstruktur och resterande 12 % fördelas utifrån social struktur. Det utgår en särskild ersättning för elva s.k. små skolor utanför modellen med 600 tkr per skola.

I modellen kompenseras stadsdelarna inte för hela ökningen av antalet elever i grundskolan. En ökning av elevantalet kompenseras till 75 % med hänvisning till att fasta kostnader för lokaler och administration inte ökar.

Utöver resursfördelningsmodellen har stadsdelarna de senaste åren fått ökade ramanslag och tilläggsanslag. Summorna har varierat mellan åren.

Borås Stad har ansökt om och beviljats statsbidrag för bland annat lågstadiesatsning (F-3) och fritidshemssatsning avseende läsåret 2016/2017. För lågstadiesatsningen rör det sig om 11 Mkr, och för fritidshemssatsningen 6,6 Mkr. Bidragen ska användas till att anställa mer personal, och syftet är att höja verksamhetens kvalitet.¹⁰ Avseende lågstadiesatsningen fördelas 85 % i förhållande till faktiskt antal elever i lågstadiet, och 7,5 % i förhållande till föräldrar med högst förgymnasial utbildning, samt 7,5 % i förhållande till antalet nyanlända.

Fördelning av resurser till fristående verksamhet

I SL anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman. Vidare anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman.¹¹ Det fastslås att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. I grundbeloppet för förskoleklass ska det ingå kostnader för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, samt måltider.

9 2 kap 8a§ SL

10 Skolverket. Huvudmän som beviljats medel i Fritidshemssatsningen. Skolverket. Huvudmän som beviljats bidrag i lågstadiesatsningen

11 14 kap. 15-16 §§ och 9 kap. 19-20 §§ SL

Av redovisningen för fritidshem ska det ingå omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, samt måltider. Av redovisningen för båda verksamheterna ska det framgå belopp för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag var för sig. Kommunstyrelsen skickar ut besluten till de fristående skolorna. I besluten framgår lokalkostnader, administration och mervärdesskatt, ingen övrig uppdelning sker. Det bifogas ingen besvärshänvisning till besluten.

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.¹²

I granskningen av stadsdel Väster i Borås kommun framhåller Skolinspektionen att Borås Stads bidrag till fristående skolor inte är förenlig med författningarna.¹³ Kommunstyrelsen har sedan 2015 ett uppdrag att se över resursfördelningsmodellen till fristående skolor. Uppdraget är inte slutfört.

2.4 Konsekvensutredningar

Utifrån intervjuerna kan konstateras att rektorerna till stor del får bestämma över sin inre organisation och att det genomförs konsekvensutredningar vid förändring i verksamhet och organisation. Fritidshemmen använder i de flesta fall skolans ordinarie lokaler, och dessa är i många fall inte anpassade till fritidshem. I intervjuer anges att det saknas mindre rum att tillgå för att barnen ska kunna gå undan från den större gruppen.

När det gäller särskilt stöd görs bedömningar från fall till fall. En elev som har behov av särskilt stöd i förskoleklass eller grundskoleklass har inte per automatik behov av särskilt stöd på fritidshemmet. En rektor som har många nyanlända elever, menar att de i realiteten har haft att anpassa sig efter de barn som söker sig till skolan, och att resurserna varit för små för att kunna möta dessa elevers behov.

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

2.5 Kompetensförsörjning och kompetensutveckling

Endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisning, i förskoleklass. Utöver lärare eller förskollärare får det i undervisningen i fritidshemmet och förskolan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att elevernas eller barnens utveckling och lärande främjas.¹⁴

Pedagogerna, enligt definitionen ovan, har ansvar för den pedagogiska verksamheten i förskoleklass och fritidshem och det behöver således finnas behöriga lärare i all förskoleklassverksamhet. SKL gjorde 2014 bedömningen att skolverksamheten nationellt med nuvarande arbetssätt, organisation och bemanning under perioden 2013-2022 behöver 150 000 nya medarbetare de närmaste tio åren.

¹⁵ Utöver lärare och förskollärare behövs det andra pedagogiska kompetenser kopplat till fritidshem och förskoleklass såsom exempelvis fritidspedagoger och specialpedagoger.

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

13 8 kap. 22 SL. Se också Kammarrätten i Göteborg den 7 juni 2012 i mål 1656-11

14 SL, Kap 2, §13-14

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

Den långsiktiga trenden är att andelen utbildad personal i verksamheten sjunker. I intervjuer uppges att det generellt är lättare att rekrytera och behålla personal i förskoleklass jämfört med fritidshemsverksamheten. Såväl fritidspedagoger som förskollärare och annan pedagogisk fritidshemspersonal uppges vara svårrekryterad. Personalens behörighet ser olika ut mellan olika fritidshem, medan alla uppger att varje fritidshem har behörig personal.

För hela Borås Stad uppgick andelen behöriga i förskoleklass till 88 % år 2016.¹⁶ År 2015 uppgick andelen behöriga i förskoleklass till 92,6 %. Därmed har andelen behöriga sjunkit med 4,6 procentenheter. I fritidshemsverksamheten uppgick andelen behöriga till 68,4 % år 2016. År 2015 uppgick andelen behöriga till 76,2 %. Därmed har andelen behöriga sjunkit med 7,8 procentenheter.¹⁷

Sammanfattningsvis konstateras att trenden är att andelen behörig personal sjunker i bägge verksamheterna. Det är svårt att rekrytera förskollärare och annan utbildad personal då det är bristyrken.

2.6 Plats på fritidshem

I SL framgår att plats på fritidshem ska erbjudas så snart det har framkommit att eleven har behov av en sådan plats.¹⁸ Utifrån intervjuerna konstateras att så också sker. Fritidshem erbjuds på den skola eleven går på.

2.7 Tillsyn av fristående fritidshem

Ansvaret för tillsyn av fristående fritidshem vilar på respektive Stadsdelsförvaltning dit verksamheten geografiskt är förlagd. I Borås Stad finns bara ett fristående fritidshem. Detta är beläget i Stadsdel Väster och är enligt utsago under avveckling. Tillsyn av den fristående verksamheten ska ske vart annat år. Granskningen visar att detta också sker. Den områdeschef som detta berör menar att tillsynen visar att den fristående verksamheten överlag håller en god kvalitet. Tillsynsrapporterna sänds till berörd Stadsdelsnämnd och därefter till Kommunstyrelsen i enlighet med beslut i Kommunfullmäktige 2014-09-25.¹⁹

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

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 i 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.

16 Statistik Thomas Dahlquist 4/1-5/1-2017, statistikuttåg antal anställningar årsarbetare, per 11-30 från Heroma, vht 62300 förskoleklass, 61350 fritidshem, i behöriga medräknas även utbildade pedagoger.
17 Enligt Salsa, Skolverket, var det 64 % behöriga läsåret 14/15 och 87 % behöriga läsåret 15/16
18 14 kap 4 § SL
19 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 förskoleklass och fritidshem 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. Mot denna bakgrund bedömer Stadsrevisionen det som väsentligt att även andra mätmetoder och mått tas fram i syfte att beskriva och följa kvalitetsutvecklingen i verksamheten.

Granskningen visar att resursfördelningen till skolorna inte fullt ut bygger på likvärdighetsprincipen. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att stadsdelsnämnderna och Grundskolenämnden säkerställer likvärdighetsprincipen i verksamheten.

Borås Stad tillämpar en **resursfördelning till de fristående skolorna** som inte är författningsenlig.²⁰ Kommunstyrelsen har sedan 2015 ett uppdrag att göra en översyn av ersättningen till fristående skolor. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att Kommunstyrelsen säkerställer att principerna för bidrag till fristående skolor följer gällande förordningar, och att fristående skolor i samband med beslut om bidrag också får besvärshänvisning.

Granskningen visar att Borås Stad har en lägre andel barn i fritidshem än jämförbara kommuner. Stadsrevisionen gör bedömningen att det bör genomföras en analys av dessa förhållanden.

I de två parallellt genomförda granskningarna om förskola/skolbarnomsorg och Fritidshem/förskoleklass identifieras brister i kompetensförsörjningen som innebär att Kommunfullmäktiges mål inte nås. Stadsrevisionen bedömer det som avgörande för kvaliteten i förskoleklass och fritidshem att kompetensförsörjningen säkerställs. Detta förutsätter att de högskoleutbildade pedagogernas löner och arbetsvillkor blir konkurrenskraftiga. Den nationella bristsituationen är enligt Stadsrevisionens bedömning inget skäl för att inte agera på den regionala arbetsmarknaden.

2017-01-31

Ola Sabel
revisionschef
certifierad kommunal yrkesrevisor

Anna Sandström
granskningsledare
certifierad kommunal yrkesrevisor

4. Källor

Lagar, förordningar och allmänna råd

Kommunallagen (1991:900)

Skollagen (2010:800)

Skolförordning (2011:185)

Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011 (reviderad 2016)

Skolverket (2014) Allmänna råd med kommentarer Fritidshem

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 GRUNDSKOLA i Borås Stad

Värdegrund 2016 Kvalitetsrapport GRUNDSKOLA

Undervisning och resultat 2016 Kvalitetsrapport om skolformerna i Borås Stad GRUNDSKOLA

Råd för förskoleklass och fritidshem

Statistik

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

Intervjuer

Intervju 1 med representant från Stadsdelsförvaltning Väster. 2016-10-27

Intervju 2 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr 2016-10-27

Intervju 3 med representant från Stadsdelsförvaltning Öster. 2016-10-31

Intervju 4 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr. 2016-11-17

Intervju 5 med representant från Stadsdelsförvaltning Norr, utvecklingsenheten. 2016-11-24

Intervju 6 med representant från Stadsdelsförvaltning Öster. 2016-11-29

Intervju 7 med representanter från Stadsdelsförvaltning Väster. 2016-12-01



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/revisionskontoret