

Granskning av styrning av förskola

Knivsta kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Genomförande och avgränsning	4
2. Utbildningsnämndens ansvar och målstyrning	4
2.1 Ansvar	4
2.2 Målstyrning	5
3. Kvalitetssystem i förskolan.....	6
3.1 Det systematiska kvalitetsarbetet i Knivsta kommun	7
3.2 Utbildningsnämndens uppföljning av kvalitetsarbetet	9
3.3 Bedömning.....	9
4. Erbjudande av förskola samt uppsökande verksamhet	10
4.1 Prognoser över behov och tillgång till förskoleplatser	10
4.2 Uppsökande verksamhet.....	12
4.3 Bedömning.....	12
5. Kompetensförsörjning inom förskolan	12
5.1 Bedömning	13
6. Tillsynsansvar.....	13
6.1 Bedömning.....	14
7. Svar på revisionsfrågor.....	16
Bilaga 1 - Projektcykel	17
Bilaga 2 - Källförteckning	18

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat utbildningsnämnden styrning och uppföljning av förskolan. Syftet med granskningen har varit att ge revisorerna underlag för att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning av förskoleverksamheten utifrån sitt ansvar som huvudman. Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden till stor del säkerställt en ändamålsenlig styrning. I granskningen noteras dock ett antal utvecklingsmöjligheter.

Utbildningsnämnden följer kvalitetsarbetet på flera vis. Vi ser positivt på det utbyte som sker genom dialoger och kontinuerliga möten med företrädare för förskoleverksamheten. Utbildningsnämnden uppges ha tagit del av förskolans samlade kvalitetsrapport, men detta går ej att bekräfta vid granskning av nämndens protokoll. Kvalitetsrapporten bedöms inte innehålla en tillräcklig analys av förskoleverksamheten på övergripande nivå. Inför huvudmannens analys av orsakerna till måluppfyllelsen är det viktigt att det finns en dokumenterad uppföljning som visar variationer i resultat och måluppfyllelse mellan och inom olika enheter samt över tid. Dokumentationen behövs för att kunna följa kvalitetsutvecklingen över tid och se effekterna av utvecklingsarbetet. För ökad spårbarhet bör dokumentationen av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ses över. Vi ser positivt på utvecklingsarbetet som pågår för att ta fram lämpliga kvalitetsindikatorer.

Vår bedömning är att nämnden säkerställt att kommunen kan erbjuda förskola till alla barn som har rätt till det. Även om informella dialoger hålls gällande platstillgången samt att nämnden vid behov fattar beslut om lokalfrågor kan det finnas fördelar med att uppdatera lokalförsörjningsplanen oftare än vart fjärde år. En regelbundet uppdaterad lokalförsörjningsplan säkerställer ett mer strategiskt, proaktivt och långsiktigt perspektiv. Vi bedömer vidare att den uppsökande verksamhet som kommunen bedriver sker i enlighet med skollagen. Utbildningsnämnden bedöms även ha säkerställt ett strategiskt arbete med kompetensförsörjningen inom förskolan. Det finns flera initiativ som syftar till att säkerställa kompetensen inom förskolan.

Utbildningsnämndens bedöms i huvudsak ha säkerställt sitt tillsynsansvar över de fristående förskolorna. Tillsynsprocessen finns beskriven i riktlinjer för tillsynsarbetet som beslutats av nämnden. Däri tydliggörs ansvar och struktur för genomförandet av tillsyner. Däremot har vi i granskningen inte kunnat styrka att utbildningsnämnden tagit del av de underlag som enligt riktlinjerna ska utarbetas varje läsår.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa dokumentation och spårbarhet i nämndens kvalitetsarbete.
- ▶ Utveckla de övergripande analyserna i förskolans samlade kvalitetsrapport.
- ▶ Säkerställa att nämnden tar del av erforderliga underlag från tillsynsarbetet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

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

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

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

Jämförelsetal från Skolverket visar att förskolan i Knivsta har en låg andel tjänster med förskolläraryrket (33% mot genomsnittliga 42%) och att barngrupperna i kommunal regi är stora (18,2 barn mot genomsnittliga 14,9). Revisorerna har i sin riskanalys identifierat utbildningsnämndens verksamhetsstyrning av förskolan som en prioriterad risk.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att ge revisorerna underlag för att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning av förskoleverksamheten utifrån sitt ansvar som huvudman. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete i förskolan?
 - Hur följer nämnden upp förskolans kvalitet och måluppfyllelse?
 - Har nämnden som huvudman analyserat måluppfyllelsen i förhållande till de nationella målen för förskolan?
 - Har nämnden identifierat utvecklingsområden och formulerat mål som är relevanta utifrån analys och bedömningar?
 - Har nämnden säkerställt att det sker ett systematiskt kvalitetsarbete som dokumenteras på ett tillfredställande sätt?
- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt att kommunen kan erbjuda förskola till alla barn som har rätt till det?
 - Finns det prognoser över framtida platsbehov i alla kommundelar?
 - Finns det analyser över platstillgång i förhållande till efterfrågan, utifrån exempelvis geografisk närhet eller pedagogisk inriktning?
 - Bedriver kommunen, i enlighet med skollagen, uppsökande verksamhet mot vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola?
- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning inom förskolan?

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

- Genomförs systematiska kartläggningar för att få en överblick över behov av personal på kort och lång sikt?
- Finns det strategier, planer och pågående åtgärder för att säkra tillgången till önskvärd kompetens?
- Sker en kontinuerlig uppföljning och analys av resultaten?
- ▶ Har utbildningsnämnden säkerställt att kommunen tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor?
 - Finns det en etablerad process för hur tillsyn ska bedrivas?
 - Omfattar tillsynsprocessen diskussioner om utbildningskvalitet i förhållande till lagstiftning och nationella mål för förskolan?
 - Utförs tillsynen av personal med rätt kompetens för uppdraget?

1.3 Revisionskriterier

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

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

Revisionskriterierna beskrivs löpande i rapporten.

1.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser utbildningsnämnden. Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen i bilaga 2.

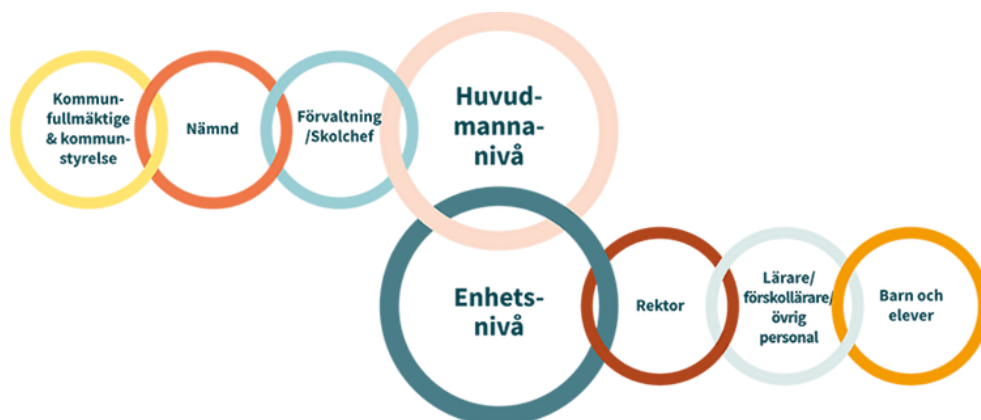
Granskningen avgränsas till utbildningsnämndens ansvar som huvudman. Granskningen omfattar inte enskilda rektorers ansvar enligt skollagen.

2. Utbildningsnämndens ansvar och målstyrning

2.1 Ansvar

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

Figur1: Skolverksamhetens styrkedja



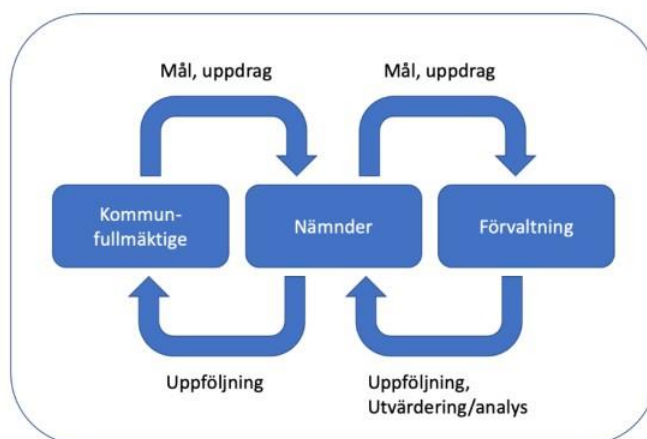
Källa: Skolverket.

Av skollagen framgår att huvudmannen ska säkerställa att förskolans resurser är tillräckliga och att förskolan alltid ska eftersträva att bli bättre. Vidare är det huvudmannens ansvar att alla barn når målen. Huvudmannen ska även tillse att utbildningen följer nationella mål. Rektor ansvarar för att det på enhetsnivå finns en planering, analys och utveckling av förskolans resultat och kvalitet. Rektor har också ansvar för att barnen får det stöd som de har rätt till för att nå målen. Lärare och pedagoger ansvarar för den utbildning som de bedriver. I Knivsta kommun finns tio kommunala förskolor som leds av fyra rektorer. Utbildningsnämnden utgör huvudman för de kommunala förskolorna. Vidare har utbildningsnämnden tillsynsansvar över de 14 fristående förskolor som bedriver verksamhet inom kommunen.

2.2 Målstyrning

Kommunfullmäktige formulerar i mål och budget ett antal övergripande inriktningsmål som tydliggör inriktning och fokus. För 2023 formuleras inriktningsmålet "En trygg förskola och en skola med goda kunskapsresultat". Till målet uttrycks att barngruppernas storlek ska minska. Inriktningsmålen förstärks och förtydligas genom tidsbegränsade uppdrag som visar vad som skall göras för att målen ska nås. Under 2023 har utbildningsnämnden i uppdrag att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet inom förskola och skola med fokus på trygghet och studiero. Indikatorer är andel föräldrar som är trygga med att lämna sitt barn i förskolan samt andel heltidstjänster med förskollärexamen.

Figur 2. Knivsta kommuns process för mål, uppdrag och uppföljning:



För att förtydliga och fokusera nämndens arbete kan nämnderna i sina verksamhetsplaner formulera riktade nämndmål eller uppdrag utifrån fullmäktiges inriktningsmål. I sin verksamhetsplan 2023 formulerar utbildningsnämnden uppdrag att öka andelen behöriga lärare i förskola med koppling till heltid som norm. Utbildningsnämnden formulerar även nämndmålet öka tillgången till elevhälsa. Förvaltningen får i uppdrag att öka samverkan med socialtjänst och barnavårdscentraler (BVC), samt öka den specialpedagogiska kompetensen hos alla lärare och kunskapen kring neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Enligt nämndens verksamhetsplan kommer det bli en utmaning att bibehålla samma antal förskollärare och samtidigt bibehålla eller minska barngruppernas storlek utifrån de ekonomiska förutsättningarna. Sammantaget har följande för granskningen relevanta mål, uppdrag och indikatorer formulerats:

Inriktningsmål	Uppdrag från KF	Nämndmål/uppdrag från nämnd	Indikator
En trygg förskola och en skola med goda kunskapsresultat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet inom förskola och skola med fokus på trygghet och studiero ▶ Säkerställ god tillgång till elevhälsan 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Öka andel behöriga lärare (uppdrag från utbildningsnämnden till verksamheten) ▶ Öka tillgången till elevhälsa (nämndmål) med uppdrag om ökad samverkan med socialtjänst, BVC, öka den specialpedagogiska kompetensen hos alla lärare och kunskap kring NPF. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Andel föräldrar som är trygga med att lämna sitt barn i förskolan ▶ Andelen heltidstjänster i förskolan med förskolläraryrket ska öka (år 2021 var det 34 procent)

Enligt ledamöter från utbildningsnämndens presidium pågår diskussioner kring lämpliga kvalitetsindikatorer. Barngruppernas storlek utgör exempelvis inte en indikator 2023 då inrapportering till Kolada och Skolverket inte varit enhetligt, utan grundats på olika tolkningar. Vid granskningens genomförande pågår därför en kartläggning av hur barngrupperna ser ut i Knivsta kommuns förskolor. En annan indikator som föreslagits är att mäta ljudtröttheten hos personalen. För att kunna följa utvecklingen över tid, se trender, och resultatet av genomförda insatser har ett utvecklingsarbete startat för att följa årskullar, snarare än årskurser.

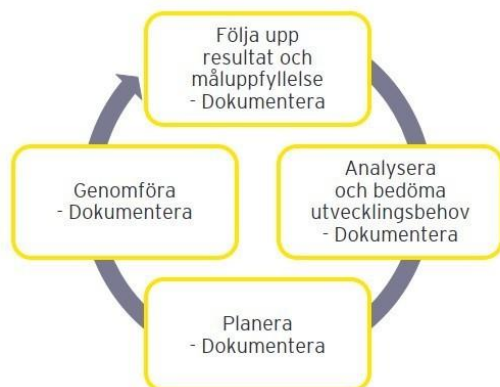
Utbildningsnämnden har inte identifierat några för denna granskning relevanta risker i sin internkontrollplan 2023.

3. Kvalitetssystem i förskolan

Av skollagens fjärde kapitel framgår att varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen. Huvudmannen ska vidare analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra

insatser i syfte att utveckla utbildningen. Detta skall även göras på enhetsnivå där förskollärare, övrig personal, barn och deras vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta. Skolverket illustrerar arbetet på följande vis i *Allmänna råd med kommentar, Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet*:

Figur 3 - Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet



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

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

I de allmänna råden för kvalitetsarbetet listas olika förutsättningar som kan påverka kvalitetsarbetet; dessa kan vara ekonomiska och materiella, exempelvis kostnader per elev, lokaler, utrustning och läromedel. De kan även vara personella, vilket rör medarbetarnas utbildning och kompetens men även personaltäthet. Vidare spelar organisatoriska aspekter in, så som styrning och ledning samt medarbetarnas motivation, engagemang, delaktighet och inflytande.

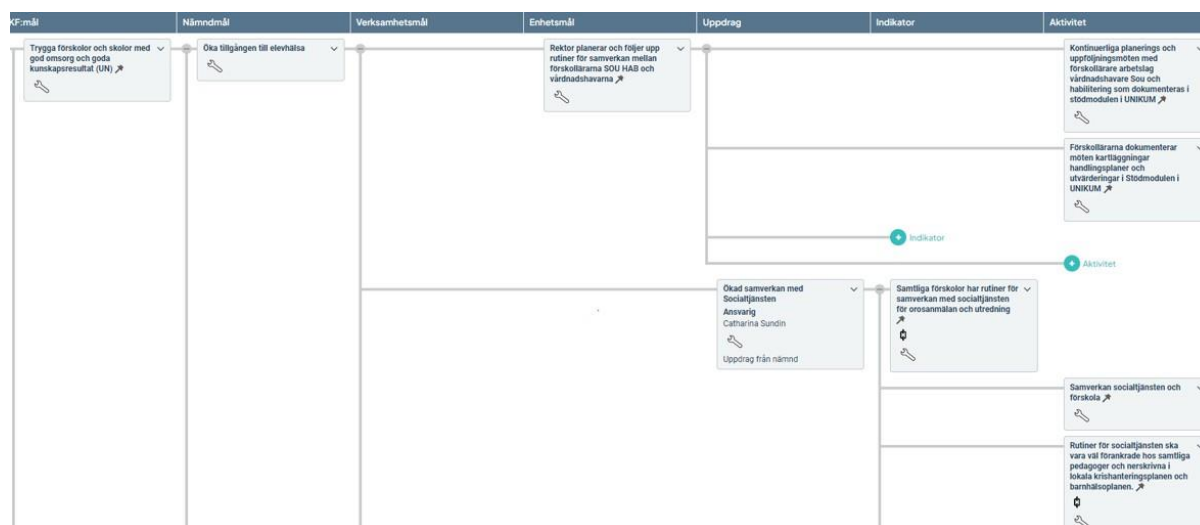
3.1 Det systematiska kvalitetsarbetet i Knivsta kommun

Under hösten 2022 påbörjades ett utvecklingsarbete för att skapa likvärdighet i de kommunala förskolornas systematiska kvalitetsarbete. Tidigare analyser visade skillnader i förskolornas kvalitetsarbete avseende den didaktiska planeringen, utvärdering och analys. Fokus på utvecklingsarbetet uppges därför ha varit att skapa en gemensam struktur och dokumentation. I dagsläget ska samtliga förskolor arbeta utifrån en gemensam projektcykel. Se bilaga 1. Till stöd för förskolorna i det systematiska kvalitetsarbetet har en manual med stödfrågor tagits fram av utbildningskontoret. Uppföljning, utvärdering och analys skall göras kontinuerligt av rektor tillsammans med personalen i verksamheten. Rektorerna ska sedan rapportera resultatet av analysen i verksamhetssystemet Stratsys i början av läsåret. Analyserna bygger på flera dokument och underlag, så som pedagogiska dokumentationer, dokumentation i Unikum, föräldraenkät, trygghetsvandringar ur plan mot diskriminering och kränkande behandling.

Sedan 2022 utgår mallen i Stratsys från öppna frågor om nuläget där rektorerna kan kryssa i vilka mål i läroplanen som berörts utifrån de aktiviteter som förskolorna arbetat

med. Utbildningsnämnden, såväl som medarbetare inom utbildningskontoret och rektorerna, har tillgång till Stratsys.

I Stratsys åskådliggörs målkedjan där utbildningskontoret lägger in kommungemensamma respektive nämndspecifika mål med indikatorer och aktiviteter. Förskolorna lägger sedan in motsvarande för den egna verksamheten.



Utifrån analysen utarbetas en enhetsspecifik verksamhetsplan. Verksamhetsplanerna uppges utgöra förskolornas plan för det systematiska kvalitetsarbetet, en så kallad SKA-plan. I verksamhetsplanerna specificeras mål och aktiviteter för att nå de politiska fullmäktige- och nämndmålen. Vid granskning av ett urval av förskolornas verksamhetsplaner identifieras skillnader i innehåll och utformning. Planerna saknar analys av måluppfyllelse i förhållande till nationella mål. Vidare återfinns ingen redovisning av uppnått resultat, analys av framgångsfaktorer eller utvecklingsområden inom de olika målområdena.

Utifrån förskolornas inrapportering i Stratsys och deras verksamhetsplaner sammanställer verksamhetschef för förskola en kvalitetsredovisning för förskolan. Förskolans senaste kvalitetsredovisning var för läsåret 2021/2022. I redovisningen finns en beskrivning av status utifrån läroplanens målområde. Någon övergripande analys av framgångsfaktorer eller utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse finns ej.

Rektorerna har enskilda möten med verksamhetschef för förskola en gång i månaden. Därutöver hålls rektorsmöten med samtliga rektorer för förskolorna tillsammans med verksamhetschefen för förskola en gång i veckan. Vid intervju beskrivs att rektorerna har gemensamma analysdagar en gång per termin där de går igenom data och diskuterar gemensamma utvecklingsområden. Tidigare identifierade utvecklingsområden inkluderar arbete för ökad likvärdighet, matematik, lärmiljöer och språk. En gång i månaden deltar även grundskolans rektorer. Vidare finns även andra forum för kompetensutveckling så som chefsträffar.

Vid intervju beskriver rektorerna att de är mycket nöjda med det stöd som tillhandahålls. Organisationen möjliggör och frigör tid för rektorerna att leda det systematiska kvalitetsarbetet och bedriva analysarbete.

3.2 Utbildningsnämndens uppföljning av kvalitetsarbetet

Vi har inom ramen för denna granskning gått igenom protokoll från utbildningsnämndens sammanträden från februari 2022 - september 2023.

Av protokollen framgår att nämnden tagit del av utbildningsnämndens samlade verksamhetsberättelse 2022 samt för delåret. I nämndens samlade verksamhetsberättelse 2022 följs kommunfullmäktiges- respektive utbildningsnämndens mål och valda indikatorer upp. Viss analys av måloppfyllelsen återfinns. Vidare står att nämnden utifrån offentlig statistik, tillsyn av förskolor och övriga kvalitetsuppföljningar kan konstatera att kommunens förskolor håller god kvalitet.

Av protokoll från nämndens sammanträden framgår inte att nämnden delgivits förskolans senast tillgängliga kvalitetsredovisning 21/22. Vid intervju beskriver dock utbildningskontoret och intervjuade från nämndens presidium att kvalitetsredovisningen presenterats för nämnden.

På begäran från nämnden har förskolan sedan förra läsåret haft en stående punkt vid varje nämndsammanträde. Vid intervju med utbildningsnämndens presidium beskrivs rapporteringen bidra med ökad förståelse och insyn. I protokollen framgår att information om förskolan delgivits nämnden muntligt, men vilka områden som berörts går ej att utläsa. Enligt uppgift från utbildningskontoret ska följande ämnen behandlas under läsåret 23/24:

Månad	Ämne
Februari	Utvecklingsinsatser
Mars	Undervisning och utbildning <i>Gemensam didaktisk mall, planerad undervisning</i> , projektgrupp och rektor presenterar
April	Vårdnadshavarenkät samt besök av en rektor
Juni	Övergångar samt rektor från förskola och specialpedagog gästar
september	Verksamhetsplan/Systematiskt kvalitetsarbete
Oktober	Barns delaktighet och inflytande
December	Plan mot diskriminering och kränkande behandling och barnhälsoplanen

Därutöver sker kvalitetsdagar tre gånger per år där utbildningsnämnden träffar rektorer och skolledare från såväl kommunala verksamheter som fristående aktörer. Detta forum uppskattas av samtliga intervjuade.

3.3 Bedömning

Nämnden bedöms i allt väsentligt ha säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete i förskolan.

Utbildningsnämnden följer kvalitetsarbetet på flera vis; genom rapportering vid nämndsammanträden samt kvalitetsdialoger med förskolornas rektorer. Vi ser positivt på det utbyte som sker genom dialoger och kontinuerliga möten med företrädare för verksamheten.

Vidare sker uppföljning av måloppfyllelse och kortare analys i nämndens samlade verksamhetsberättelse och delårsrapportering. Utbildningsnämnden har även tillgång till verksamhetssystemet Stratsys där ledamöterna kan följa kvalitetsarbetet regelbundet.

Utbildningsnämnden uppges ha tagit del av förskolans samlade kvalitetsrapport för läsåret 21/22, men detta går ej att bestyrka vid granskning av nämndens protokoll. Kvalitetsrapporten bedöms inte innehålla en tillräcklig analys av förskoleverksamheten på

övergripande nivå, exempelvis vad gäller variationer mellan enheternas resultat och måluppfyllelse, hur organisering av förskoleenheterna påverkar måluppfyllelsen eller hur resurs- och ledningssystem påverkar detsamma. Inför huvudmannens analys av orsakerna till måluppfyllelsen är det viktigt att det finns en dokumenterad uppföljning som visar variationer i resultat och måluppfyllelse mellan och inom olika enheter samt över tid. I ett längre perspektiv är dokumentationen en förutsättning för att kunna kartlägga verksamheten och identifiera områden som är särskilt angelägna att utveckla för att uppfylla målen.

Betydande uppföljning av kvalitetsarbetet i Knivsta kommuns förskolor görs således genom dialoger och muntlig rapportering. All dokumentation behöver förvisso inte vara skriftlig, andra hjälpmedel så som filmer och bilder kan nyttjas men för ökad spårbarhet och möjligheten att följa utvecklingen över tid bör dokumentation av nämndens arbete ses över. Det systematiska kvalitetsarbetets utformning bidrar till att utvecklingsinsatser och prioriteringar grundas på tidigare behovsanalyser, men det är i dagsläget svårt att följa utbildningsnämndens del i det arbetet.

Vi ser positivt på utvecklingsarbetet som pågår för att ta fram lämpliga kvalitetsindikatorer.

4. Erbjudande av förskola samt uppsökande verksamhet

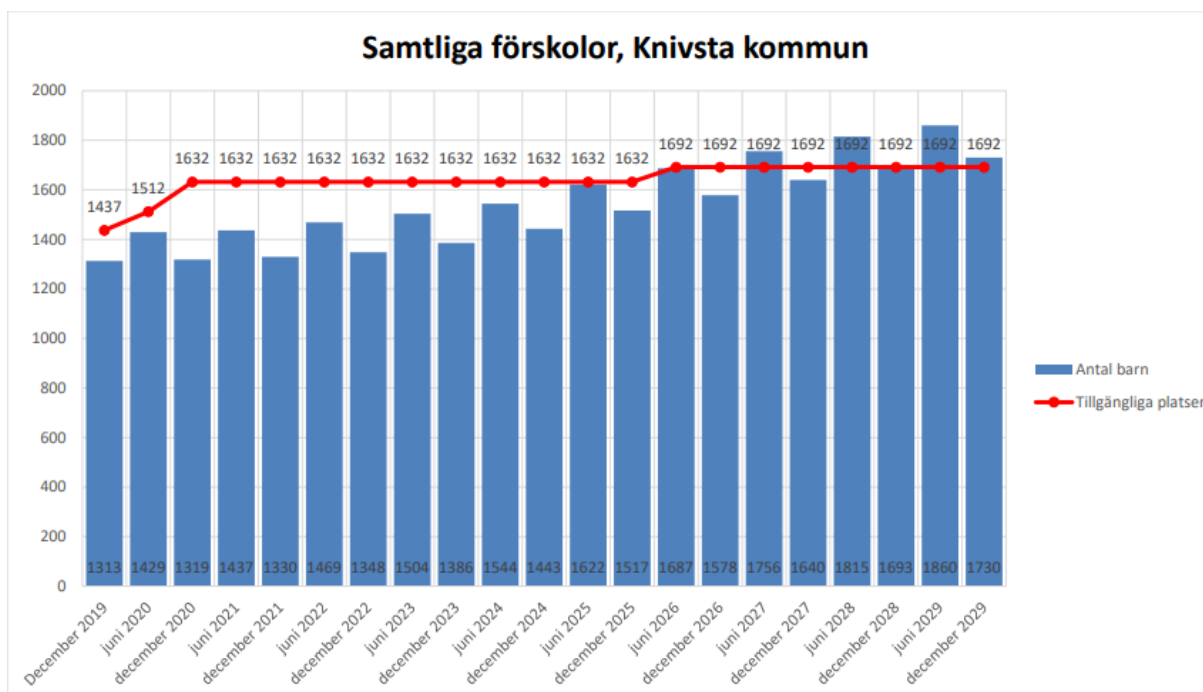
I Skollagens kapitel 8 anges att hemkommunen ska erbjuda förskola till barn som är bosatta i Sverige och som inte har börjat i förskoleklassen eller någon annan utbildning för fullgörande av skolplikten. Från och med ett års ålder ska barn erbjudas förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Alla barn ska erbjudas förskola under minst 525 timmar om året från och med höstterminen det år de fyller tre år.

4.1 Prognoser över behov och tillgång till förskoleplatser

I nämndens verksamhetsberättelse för 2022 anges att antalet förskolebarn ökat men att flera valt fristående förskolor framför de kommunala. På landsbygden, i Lagga och Långhundra, finns dock utmaningar med platstillgången. I nämndens verksamhetsplan 2023 anges att Knivsta har en växande befolkning där utvecklingen behöver följas noga. Inför 2023 har Knivsta en viss överkapacitet av förskoleplatser, framför allt i Alsike. Det framgår även att kommunen kommer behöva en ny förskola i de centrala delarna av Knivsta.

I lokalförsörjningsplanen sammanställer förvaltningen sin analys över platstillgången för kommunens barn utifrån befolkningsprognoser på både kommunövergripande nivå samt inom kommundelarna. Lokalförsörjningsplanen revideras var fjärde år och två gånger om året tas nya befolkningsprognoser fram.

Lokalförsörjningsplan förskola och skola utbildningsnämnden 2020-2029 utgår från befolkningsprognosen från november 2019 och syftar till att möta de krav som ställs på kommunens planering i ett växande Knivsta. Det framgår i planen att antalet barn i behov av förskola under perioden 2019-2029 förväntas öka med ca 500 barn till ca 1 850 barn. Nyttjandegraden bedöms vara ca 91 procent av det totala antalet barn år 1-5. I planen framgår att Knivsta fram till 2025/2026 har ett överskott av förskoleplatser, efter 2025/2026 överstiger barnantalet tillgängliga platser, se tabell nedan.



Tabell hämtad från nämndens lokalförsörjningsplan 2020-2029

Utbudet av förskoleplatser i förhållande till antalet barn analyseras även för olika kommundelar. I planen anges att det inte finns några pågående byggprojekt av förskolor i kommunal regi. Tillkommande förskoleplatser behövs från 2025/2026 och i planen fastställs att planeringen av dessa platser ska påbörjas under 2020. Förvaltningen ska återkomma till nämnden i oktober, med förslag kring detta i en uppdaterad lokalförsörjningsplan som tas fram utifrån befolkningsprognosen maj 2020.

Vi har tagit del av den uppdaterade *Lokalförsörjningsplanen för förskola 2021-2030*, behandlad av nämnd den 27 april 2021. I den uppdaterade lokalförsörjningsplanen prognostiseras kommunen ha ett kapacitetsöverskott fram till 2028 i stället för 2025/2026 som den tidigare planen redovisade. I planen står att det kommer behövas förskoleplatser från 2026 och att planeringen snarast bör påbörjas för att omhänderta detta.

Vid intervjuer anges att det för hela kommunen inte behövs fler förskoleplatser men då närhetsprincipen tillämpas skapas olika behov för olika geografiska områden. Det kan behövas en förskola i centrala Knivsta framgent, förvaltningen har identifierat en tomt som kan användas för bygget men arbetet har inte kommit längre än så. Intervjupersoner anger vidare att förskolor på landsbygden där ökat platsbehov finns kommer byggas ut med paviljonger för att tillgodose behovet.

Vid granskning av protokoll framgår att utbildningsnämnden vid behov fattar beslut om lokalfrågor och ger förvaltningen uppdrag gällande detta. Intervjupersoner anger att det finns en bra dialog gällande behovet av platser för förskolor mellan utbildningskontoret och samhällsbyggnadskontoret. Hanteringen av platstillgång underlättas även av korta beslutsvägar inom kommunen. I granskningen har vi även tagit del av förvaltningens interna material där befolkningsförändringar följs, både på kommunövergripande nivå samt för kommundelar.

Knivstas överkapacitet av förskoleplatser bekräftas även av statistik från Kolada, se tabell nedan, där det framgår att det inte finns några barn i Knivsta som väntat längre än 30

dagar på en förskoleplats. Jämfört med liknande kommuner under 2021 där i genomsnitt 19 procent har väntat på en förskoleplats längre än 30 dagar.

Kolada		2021	2022
Väntetider för barn som inte fått förskoleplats på önskat placeringsdatum, väntat längre än 30 dagar, andel (%)	Alla kommuner (ovägt medel)	21	26
	Liknande kommuner, förskola ²	19	-
	Knivsta	0	0

4.2 Uppsökande verksamhet

I Skollagens kapitel 8 anges att hemkommunen genom uppsökande verksamhet ska ta kontakt med vårdnadshavare till barn som ska erbjudas förskola och som inte har en plats i förskola. Hemkommunen ska informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Från och med 1 juli 2023 har hemkommunens ansvar utökats. Hemkommunens ansvar börjar då från och med det år barnet fyller tre år. Om barnet inte börjar i förskolan efter kontakt ska ny kontakt tas inför varje ny termin. Det utökade ansvar kommunerna ålagt har sin grund i att det finns ett brett forskningsstöd att förskolan har positiva effekter för barns utveckling och lärande.

Utbildningskontoret har identifierat att runt 25 barn i Knivsta inte går i förskola. Informationsbrev har skickats ut till berörda vårdnadshavare. Brevet har även följts upp med telefonsamtal. Därutöver sker samverkan med öppna förskolan och barnavårdscentral (BVC). Det ska finnas förskoleplatser till dessa barn om så önskas.

4.3 Bedömning

Vår bedömning är att nämnden säkerställt att kommunen kan erbjuda förskola till alla barn som har rätt till det. Behovet av förskoleplatser analyseras i lokalförsörjningsplanen, både på kommunövergripande nivå samt inom kommundelarna. I nuläget har Knivsta kommun en överkapacitet av förskoleplatser och väntetiden för en förskoleplats överstiger inte 30 dagar. Behovet av förskoleplatser utgår från befolkningsprognoser och närhetsprincipen och hänsyn tas ej till andra faktorer som pedagogisk inriktning.

Lokalförsörjningsplanen revideras vart fjärde år, även om det finns informella dialoger gällande platstillgången samt att nämnden vid behov fattar beslut om lokalfrågor kan det finnas fördelar med att mer frekvent uppdatera lokalförsörjningsplanen. En regelbundet uppdaterad lokalförsörjningsplan säkerställer ett mer strategiskt, proaktivt och långsiktigt perspektiv. Vi inser att platsbehovet löpande ses över inom förvaltningen då befolkningsprognosen uppdateras två gånger om året men en mer formaliserad process som nämnden får ta del av ökar insynen i verksamheten och förståelsen för behoven.

Vi bedömer vidare att den uppsökande verksamhet som kommunen bedriver går i linje med skollagens intentioner. Kommunen bedriver, i enlighet med skollagen, uppsökande verksamhet mot vårdnadshavare vars barn inte har plats i förskola, dels genom brev och samtal, dels i samverkan med andra aktörer som når målgruppen. Resultatet av arbetet föreslås följas upp framgent.

5. Kompetensförsörjning inom förskolan

² Burlöv, Habo, Hammarö, Lekeberg, Staffanstorps, Svedala och Upplands-Bro.

I Skollagens kapitel 1 anges att huvudmannen ska se till att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till kompetensutveckling.

Det finns inga kommunövergripande mål gällande arbetet med kompetensförsörjning i kommunens mål och budget för 2023. I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2023 framgår att utbildningsnämnden uppdrar förvaltningen att "Öka specialpedagogisk kompetens hos alla lärare" samt "Systematiskt öka lärares kompetens kring Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF)".

I nämndens verksamhetsberättelse 2022 framgår att Knivsta kommun är en av flera utvalda kommuner som ingår i partnerskolesamarbete med Uppsala universitet med syftet att säkerställa kompetensförsörjningen framgent. Studenter under utbildning till förskollärare och lärare placeras på en utsedd partnerförskola/partnerskola under praktiken. Studenter och förskolor/skolor håller kontakten även mellan praktikperioderna. Förhoppningen är att locka studenter till vidare arbete efter avslutade studier.

I Knivsta kommun finns en *Plan för kompetensförsörjning*, planen ska tydliggöra hur kommunens framtida tillgång till personal kan säkras framför allt inom bristyrken. I planen finns en kompetensförsörjningsprocess som ska bidra till den fastställda budgetprocessen avseende kommunens kompetensförsörjning på kort och lång sikt. Enligt planen ska även en skattning av kompetensläget göras av chefer med stöd av HR-partners utifrån en mall. Vi har tagit del av en kommunövergripande sammanställning från 2021 av samtliga kompetenser och där identifieras inte förskolelärare som en befattning med brist nu eller inom 2-3 år. Vi har även tagit del av utbildningskontorets skattning av kompetensbehovet på kort och lång sikt. Vid intervjuer bekräftas att rekryteringsläget för förskollärare är gott.

Vi har tagit del av *Kalendarium fortbildning förskola* där tillgängliga utbildningstillfällen redogörs för under läsåret 2022/2023 och 2023/2024. I kalendariet framgår vilka som ska delta i utbildningen och vem som ansvarar för utbildningen. Utbildningarna är både av praktisk karaktär (HLR, brandskydd) samt pedagogisk karaktär (Matematikcirkeln, Naturskolan och Bättre språkutveckling). Vi noterar även att det finns utbildningar kopplade till förvaltningens uppdrag om ökad kompetensutveckling inom specialpedagogik och Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Det framgår att rektorerna på kommunens förskolor samarbetar vid rekrytering vilket skapar en jämn fördelning mellan förskolorna. Det har även genomförts en satsning mot alla utbildade barnskötare där kommunen erbjuder vidareutbildning. Intervjupersoner upplever att kompetensförsörjningen och kompetensutvecklingen är fungerande.

5.1 Bedömning

Vår bedömning är att utbildningsnämnden säkerställt ett strategiskt arbete med kompetensförsörjningen inom förskolan. Det finns flera initiativ som syftar till att säkerställa kompetensen inom förskolan, exempelvis vidareutbildning av utbildade barnskötare samt samarbetet med Uppsala universitet. Det finns även flera kompetensutvecklingsmöjligheter för befintlig personal som knyter an till områden som nämnden beslutat om.

På kommunövergripande nivå sammanställs samtliga kompetensbehov inom kommunens olika roller regelbundet. Det görs även en riskbedömning per yrkesgrupp gällande tillgängligheten av kompetens. Utbildningskontoret gör även egna skattningar av kompetensbehovet på kort och lång sikt (upp till tio år).

6. Tillsynsansvar

Riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor beslutades av utbildningsnämnden år 2021. Av riktlinjerna framgår ärendegång, vilka underlag som ska tillhandahållas, beslut, sanktioner och uppföljning. I korta drag genomförs tillsyner genom att utbildningskontoret kontakter tillsynad verksamhet och informerar om gällande riktlinjer och kommunens process för tillsyn. Sedan sker en kartläggning av verksamheten och en planering tillsammans med ansvarig för verksamheten. Verksamheterna är skyldiga att tillhandahålla efterfrågade underlag. Därefter genomförs ett eller fler besök ute i verksamheten. Efter varje tillsyn sammanställs ett protokoll med bedömning av hur väl verksamheten uppfyller kraven utifrån gällande lagar och föreskrifter. Protokollet kommuniceras med huvudmannen för sakgranskning och dialog. I tillsynsbeslutet som läggs tillsammans med protokollet ska framgå eventuella sanktioner samt verksamhetens styrkor. Datum för återkoppling om hur verksamheten planerar åtgärda brister fastställs i tillsynsbeslutet. Hur lång tid som huvudmannen får för att avhjälpa bristen beror på typ av brist samt allvaret i bristen. Det kan därefter bli aktuellt med ett återbesök i verksamheten för att följa upp de åtgärder som genomförts.

Tillsyner riktas mot sju huvudområden som är särskilt betydande för att säkra att alla barn får den utbildning och omsorg som de har rätt till enligt gällande lagar och föreskrifter. Tillsyner uppmärksammar områdena:

- ▶ Resurser, exempelvis personal, kompetensutveckling, lokaler och pedagogiskt material
- ▶ Arbetsmiljö och delaktighet
- ▶ Normer och värden
- ▶ Utveckling och lärande
- ▶ Barns inflytande
- ▶ Barn i behov av särskilt stöd
- ▶ Styrning, ledning, planering, uppföljning och kvalitetsarbete

En tidplan för tillsyn av fristående förskolor har utarbetats av utbildningskontoret. Av planen framgår att regelbunden tillsyn ska ske vart femte år. Vid intervju uppges att tillsynerna bedrivs i enlighet med plan. Tillsynsarbetet bedrivs av två medarbetare på utbildningskontoret med erfarenheter från förskola och med lärarbakgrund.

Vi har tagit del av en regelbunden tillsyn som genomfördes under våren 2023. Av rapporten framgår styrkor, föreläggande och anmärkningar. De områden som enligt riktlinjerna ska behandlas återfinns i rapporten.

I vår granskning av nämndens protokoll framgår att tillsynsbeslut anmäls som delegationsbeslut. Enligt riktlinjerna ska nämnden varje läsår få en sammanställning av utförda tillsyner och övergripande slutsatser. Av protokoll från nämndens sammanträden framgår inte att nämnden tagit del av en sådan sammanställning.

Vid intervju betonas att kvalitetsdialogerna, där rektorer från de fristående förskoleverksamheterna deltar, bidrar till insyn och samsyn kring kvalitet i förskolan.

6.1 Bedömning

Utbildningsnämndens bedöms i huvudsak ha säkerställt sitt tillsynsansvar över de fristående förskolorna. Tillsynsprocessen finns beskriven i riktlinjer för tillsynsarbetet som beslutats av nämnden. Däri tydliggörs ansvar och struktur för genomförandet av tillsyner. Riktlinjerna medför diskussioner och analys av utbildningskvalitet i förhållande till nationella mål för förskolan. Däremot har vi i granskningen inte kunnat styrka att utbildningsnämnden tagit del av de underlag som enligt riktlinjerna ska utarbetas varje

läsåar. Nämnden bedöms därför inte kunna ha en samlad bild av kvaliteten i all förskoleverksamhet.

Vi noterar att intervallen för de planerade tillsynerna är förhållandevis långa, jämfört med exempelvis Skolinspektionen som utövar tillsyn över fristående skolor vart tredje år. Det finns i lagstiftningen inga krav på hur ofta tillsyner behöver ske. Sker de mer sällan bör det dock finnas en systematik kring hur risksignaler ska fångas upp mellan tillsynsbesöken. Genom att inkludera de fristående verksamheterna i kvalitetsdialogerna bedöms nämnden ha förutsättningar att inhämta information även mellan tillsynsbesöken.

Inget annat har framkommit under granskningen än att personalen som genomför tillsynerna har erforderlig kompetens.

7. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
Har utbildningsnämnden säkerställt ett systematiskt kvalitetsarbete i förskolan?	Ja, i allt väsentligt. Nämnden följer kvalitetsarbetet på flera olika vis. Nämnden uppges ha tagit del av förskolans samlade kvalitetsrapport föregående läsår, men detta kan inte vidimeras vid genomgång av protokoll från nämndsammanträden. Förskolans samlade kvalitetsrapport bedöms i behov av utveckling för att i större utsträckning analysera förskoleverksamheten på övergripande nivå
Har utbildningsnämnden säkerställt att kommunen kan erbjuda förskola till alla barn som har rätt till det?	Ja.
Har utbildningsnämnden säkerställt ett strategiskt arbete med kompetensförsörjning inom förskolan?	Ja, i allt väsentligt.
Har utbildningsnämnden säkerställt att kommunen tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor?	Ja, i huvudsak. Utbildningsnämnden bedöms ha säkerställt att det finns en ansvarsfördelning och struktur för genomförandet av tillsyner. Dock har vi har i granskningen av nämndens protokoll inte kunnat styrka att nämnden tagit del av den samlade återrapportering som enligt riktlinjerna ska utarbetas varje läsår.

2023-10-09 Knivsta kommun

Liv Bongcam
Verksamhetsrevisor

Christina Sand
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1 - Projektcykel

Gemensam projektcykel för Knivstas kommunala förskolor.



Bilaga 2 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Ordförande och 1:e vice ordförande i utbildningsnämnden
- ▶ Utbildningschef
- ▶ Verksamhetschef förskola
- ▶ Två rektorer

Dokument

- ▶ Trivsamt och tryggt Knivsta - Mål och budget 2023 med plan för 2024-2026
- ▶ Verksamhetsplan 2023 för Utbildningsnämnden, antagen av Utbildningsnämnden 7 februari 2023
- ▶ Internkontrollplan 2023 för Utbildningsnämnden, Antagen av utbildningsnämnden februari 2023
- ▶ Lokalförsörjningsplan Knivsta kommun - Förskolor 2019-2029
- ▶ Protokoll från utbildningsnämndens sammanträden 2022 - september 2023
- ▶ Verksamhetsberättelse- och bokslut för Utbildningsnämnden, antagen av Utbildningsnämnden 14 mars 2023
- ▶ Verksamhetsberättelse och delårsbokslut för Utbildningsnämnden per augusti 2022
- ▶ Verksamhetsplan 2023 för Förskola
- ▶ Verksamhetsplan 2023 för respektive kommunal enhet
- ▶ Verksamhetsberättelse- och bokslut för Förskola, helår 2022
- ▶ Kvalitetsrapport 2021/2022 för Förskola
- ▶ Inventering av behov 2021
- ▶ Kalendarium fortbildning förskola
- ▶ Plan för kompetensförsörjning Knivsta
- ▶ SKA i Knivstas kommunala förskolor - Systematiskt kvalitetsarbete - För enklare guidning hur UNIKUM ska användas
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete i Knivsta kommunala förskolor - Manual och stödfrågor till projektcykel
- ▶ Utbildningsnämndens årshjul förskola 23/24
- ▶ Regelbunden tillsyn Vassunda och S:ta Maria förskola, UN-2023/20
- ▶ RIKTLINJER FÖR TILLSYN AV FRISTÅENDE FÖRSKOLOR, FRISTÅENDE PEDAGOGISK OMSORG OCH FRISTÅENDE FRITIDSHEM, UN-2021-135
- ▶ Tidplan för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg
- ▶ Platstillgång utifrån befolkningsprognoserna