

Revisionen

2021-09-22

Kommunfullmäktige för kännedom






Kommunstyrelsen
Barn- och skolnämnden

Granskning av styrning och utveckling av förskolan

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att granska av styrning och utveckling av förskolan. Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden inte helt säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammantagna bedömning baseras på bedömningen av de fem revisionsfrågorna i granskningen, vilka framgår nedan. Bedömningen görs på en tregradig skala (uppfyllt, delvis uppfyllt, eller ej uppfyllt). I tabellen nedan redovisas bedömning per revisionsfråga enligt trafikljusmodellen. Iakttagelser och motivering till respektive bedömning redogörs för i rapporten.

Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	Delvis	
Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	Delvis	
Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	Delvis	
Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	Nej	
Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	Delvis	

NORRTÄLJE KOMMUN
Revisorerna

Efter genomförd granskning rekommenderar vi barn- och skolnämnden att:

- Tydliggöra verksamhetens förutsättningar i dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet, både i enhetsspecifika rapporter och i övergripande dokumentation.
- Utveckla former för en systematisk och kontinuerlig uppföljning av förskolans verksamhet till hela barn- och skolnämnden.

Revisorerna önskar att skriftligt få ta del av barn- och skolnämnden samt utbildningsnämndens yttrande med anledning av granskningsresultatet och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas senast den 22 november 2021.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC carin.hultgren@pwc.com

För revisionen



Johnny Karlson
Ordförande

Granskning av styrning och utveckling av förskolan

Norrtälje kommun

September 2021

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor






Caroline Tham Johansson, revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av styrning och utveckling av förskolan. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Barn- och skolnämnden **inte helt** säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	Delvis	
Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	Delvis	
Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	Delvis	
Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?	Nej	
Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?	Delvis	

Rekommendationer

- Tydliggöra verksamhetens förutsättningar i dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet, både i enhetsspecifika rapporter och i övergripande dokumentation.
- Utveckla former för en systematisk och kontinuerlig uppföljning av förskolans verksamhet till hela barn- och skolnämnden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Förskolan i Norrtäljes kommun	5
Granskningsresultat	6
Planering av utbildning	7
Ändamålsenlig dokumentation på enhetsnivå	8
Ändamålsenlig dokumentation på huvudmannanivå	9
lakttagelser	9
Bedömning	10
Systematisk och kontinuerlig uppföljning	10
Åtgärder vid brister	11
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15

Inledning

Bakgrund

Norrtälje kommuns kostnader för förskola är betydligt lägre¹ än för strukturellt liknande kommuner vilket kan indikera en effektiv verksamhet och/eller lägre ambitionsnivå än i strukturellt liknande kommuner. Andelen årsarbetare i förskolan med pedagogisk högskoleexamen är avsevärt lägre än i strukturellt liknande kommuner vilket kan vara en riskfaktor för förskolans kvalitet.

Huvudmannen, det vill säga Barn- och skolnämnden, ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i förskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. Detta ska ske inom ramen för ett systematiskt kvalitetsarbete som regleras i skollagen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska ske på både enhetsnivå och huvudmannanivå.

Pandemin har inneburit att barn i förskolan haft en högre frånvaro samt att mer personal än normalt varit frånvarande. Detta kan ha påverkat huvudmannens och förskolornas arbete med att utveckla och förbättra utbildningen då fokus i hög grad fått läggas på den dagliga driften av verksamheten.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid enheterna. (Exempelvis tillgång till förskoleplatser, hur man arbetar med likabehandling med mera.) I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger förskolenheterna, för att de ska kunna ge barnen en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar. Analysen behöver ske så att huvudmannen kan identifiera hur det går för olika grupper av barn, exempelvis gruppen flickor och gruppen pojkar. Utifrån analysen identifierar huvudmannen vilka förbättringsåtgärder som är nödvändiga samt vidtar dessa åtgärder. När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna har tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid förskolenheterna, men även på uppgifter huvudmannen själv samlat in (till exempel nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter och anmälningar om kränkande behandling). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete och det kvalitetsarbete som rektor tillsammans med lärare, övrig personal och barn/vårdnadshavare genomför vid förskolenheterna. Det systematiska kvalitetsarbetet ska ha fokus på de nationella målen för utbildningen.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

1

https://siris.skolverket.se/reports/rwserverlet?cmdkey=common&geo=1&report=kostnader&P_VERKSFORM=10&P_VERKSAR=2019&P_KOMMUNKOD=0188&P_LANKOD=01&P_VFTYP=

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?
- Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?
- Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?
- Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?
- Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Revisionsfråga 2 och 3 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 1, 4 och 5 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

- 6 kap. 6 § Kommunallagen
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet
- 4 kap. 3 § Skollagen (för revisionsfråga 1)
- 4 kap. 6 § Skollagen (för revisionsfråga 2 och 3)
- 4 kap. 3 § Skollagen (för revisionsfråga 4)
- 4 kap. 3 § Skollagen (för revisionsfråga 5)

Avgränsning

Granskningen avser förskola. Granskningen avser i huvudsak år 2021.

Metod

- Sammanställning av nationell och lokal statistik avseende förskolan samt förutsättningar för verksamhetens genomförande på huvudmanna-, förskolenhets- samt gruppnivå.
- Dokumentgranskning av styrande och stödjande dokument för systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och enhetsnivå (urval), till exempel verksamhetsplaner och dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete.
- Protokollgranskning för barn- och skolnämnden perioden september 2020-maj 2021
- Intervjuer med barn- och skolnämndens ordförande, barn- och skolnämndens 2:a vice ordförande, förvaltningsdirektör för barn- och utbildningskontoret, kvalitetsutvecklare och verksamhetschef för förskola. Sammanlagt har 5 personer intervjuats inom ramen för granskningen.

De intervjuade har sakgranskat rapporten.

Förskolan i Norrtäljes kommun

Barn- och skolnämnden har det samlade ansvaret för förskoleverksamheten i Norrtälje kommun. Som huvudman har nämnden ansvar för kvalitet och ekonomi för samtliga kommunala förskolor. Förskoleverksamheten i Norrtälje omfattade per januari 2021, 71 förskolor, varav 32 i kommunal regi och 39 fristående. Under år 2021 utökades antalet förskoleplatser eftersom två nya fristående förskolor etablerades i början på året. En kommunal förskola avvecklades under sommaren 2021.

Förskoleverksamheten är indelad i nio områden med nio rektor som ansvarar för varsitt område. I de 32 kommunala förskolorna finns det 98 avdelningar och per maj 2020 var det ett genomsnitt på 17 barn per avdelning samt 1660 antal inskrivna barn i de kommunala förskolorna i Norrtälje.

Av statistik som är framtagen av Norrtäljes kommun framgår det att personaltätheten är 4,96 antal barn per heltidstjänst (oktober 2019)². Enligt skolverkets statistik för år 2020 har 36 % av de anställda inom förskolan (räknat på heltidstjänster) i Norrtälje kommun en förskolläraryrkesexamen och 37 % av de anställda har en förskolläraryrkeslegitimation³. Rikssnittet är 43 % respektive 44 %.

I Närtuna förskola har 67 % av de anställda en förskolläraryrkesexamen, detta är den förskola som har högst procentuell andel personal med förskolläraryrkesexamen. Vätö är den förskolan som har lägst andel med 8,1 %. Den största kommunala förskolan är Frötuna med 122 barn och sex avdelningar och den minsta är Björkö-Arholm med åtta barn och en avdelning.

²<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZTM1Y2Q1MmMtMzE0ZS00NDA5LTk0MTQtZTdjZTQ4ZDcwYTE1IiwidCI6IjMxYjMwMjFkLTAwYWQ0tNGRmMS1iMmVILTNIY2E3YzQ5ODdlZCIsImMiOjdh9>

³<https://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?sf=dh&hg=L0&vg=Personal&sy=0&varid=186&varid=190&varid=188&varid=145&varid=151&varid=148&varid=144&varid=150&varid=147&varid=192&varid=196&varid=194&varid=193&varid=197&varid=195&varid=153&varid=155&varid=154&year=2020&area=343&area=-99&render=true&mode=1#tab-1>

Granskningsresultat

Struktur för det systematiska kvalitetsarbetet

Riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet i Norrtäljes kommuns förskolor och skolor (framtaget av verksamhetschef för förskola 2019-05-01) utgår från skollagen och Skolverkets allmänna råd som finns för systematiskt kvalitetsarbete.

Riktlinjerna tydliggör de olika faserna i det systematiska kvalitetsarbetet: planera, genomföra, följa upp, utvärdera och analysera och riktar sig både till varje förskola och till huvudmannen. Riktlinjerna beskriver vad som ingår i respektive fas för förskolan respektive huvudmannen. Det tydliggörs även att alla medarbetare ska delta i kvalitetsarbetet.

Kvalitetsarbetet sker läsårsvis och vid läsårets slut genomförs en utvärdering och en samlad analys för hela läsåret på respektive förskola. Analysen sammanfattas i en kvalitetsrapport för varje förskola. Denna analys ger därefter underlag till kommande läsårs utvecklingsinsatser. Rektor skriver därefter en sammanfattande kvalitetsrapport för sitt rektorsområde som sedan skickas till verksamhetschefen.

Verksamhetschefen för förskola sammanställer en kvalitetsredovisning utifrån förskolans övergripande resultat som presenteras för nämnden varje höst. Innan nämnden får del av kvalitetsredovisningen genomför nämndens gruppledare en kvalitetsdialog med rektorerna för förskolan. I dialogerna deltar även skolchef samt verksamhetschef för förskola. Ambitionen med kvalitetsdialogen är att enheterna, förvaltning och huvudman över tid ska utveckla en samsyn över hur utbildningen ska genomföras inom huvudmannens ansvarsområde.

Av riktlinjerna framgår att det finns en gemensam mall för förskolornas kvalitetsrapporter.

Mall för förskolans kvalitetsrapport 2020-2021 är framtagen som en vägledning när rektorerna skriver respektive förskolas kvalitetsrapport. Enligt mallen ska rapporten utgå från fyra punkter:

- Resultat och analys
- Framgångsfaktorer
- Utvecklingsområden kopplade till uppsatta mål
- Sammanfattning

Av riktlinjerna för det systematiska kvalitetsarbetet framgår när huvudmannen följer upp verksamheten genom kvalitetsredovisning, delårsrapporter och årsredovisning samt att kvalitetsdialog genomförs. Varje förskola konstruerar ett eget årshjul. I dessa finns APT, Barnsäkerhetsrond, självskattning, analys, överlämningsamtal, kvalitetsrapport/kvalitetsdagar och utvecklingssamtal med.

Planering av utbildning

Revisionsfråga 1: Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Enligt revisionskriterierna ska planeringen **utgå från en analys av måluppfyllelse och utvecklingsområden**. Därtill ska nämnden se till att verksamheten genomförs utifrån den gjorda planeringen. Enligt revisionskriterierna ska nämnden ange i planeringen vad insatserna förväntas leda till och vilka förutsättningar som krävs för att utbildningen/insatserna ska kunna genomföras.

lakttagelser

Barn- och skolnämnden i Norrtäljes kommun har beslutat om *Verksamhetsplan och budget 2021*, 2021-02-01, § 11. Verksamhetsplanen redogör för skolverksamhetens mål och budget. Verksamhetsplanen fokuserar främst på resultat från det gångna läsåret inom grundskolan samt analyser och planering framåt. Det som berör förskolans planering är främst målet avseende andel föräldrar som tycker att deras barn är trygga i förskolan, ett uppdrag om att det ska tas fram tydliga kriterier som kan tillämpas för när förvaltningen ska initiera förslag till nedläggning av skolor och förskolor (på grund av lågt barn/elevantal), en kvalitetsindikator som avser andel personal med förskolläralegitimation (med målet att öka andelen) samt en indikator för resursindex där indexet baseras på kostnad per inskrivet barn i kommunal förskola och nettokostnadsavvikelsen för förskola (med målet att ha lägre kostnader). Det framgår vidare förskolans verksamhet berörs av att befolkningstillväxten är osäker, att det finns ekonomiska utmaningar samt att det är en utmaning att behålla och rekrytera behöriga lärare.

Arbetsplan läsåret 2020/2021 för Norrtäljes kommunala förskolor är framtagen av verksamhetschefen för förskola 2020-09-16 och har delgetts nämnden som ett underlag till kvalitetsredovisningen 2020-10-12, § 99. Arbetsplanen är övergripande för alla kommunala förskolor. I arbetsplanen redovisas tre utvecklingsområden som förskolorna fokuserar på: systematiskt kvalitetsarbete, hållbar utveckling och digitala verktyg i en digital förskola. För varje område redovisas mål för området samt de insatser som planeras för att uppfylla och främja arbetet med att nå målen. Insatser kan exempelvis vara fortbildningsinsatser.

Av intervjuer framkommer att gruppledarna i nämnden tillsammans med rektorer och förvaltningsledning genomför två kvalitetsdialoger per år med fokus på förskolan. En genomförs i början av hösten och har fokus på analys och utvärdering av det gångna läsåret och att identifiera utvecklingsområden. Den andra kvalitetsdialogen genomförs i januari och fokuserar på hur arbetet fortgår och om det finns något i verksamhetsplanen som påverkar planeringen framåt.

Av intervjuer framgår att det på förvaltningen finns ett strukturerat arbetssätt för att följa förskolornas planering och hur utbildningen genomförs under året. Varje förskola/förskoleområde tar fram en egen arbetsplan där de utvecklingsområden som förskolan identifierat vid analys av föregående läsåre redovisas tillsammans med mål och insatser för att nå målen. Arbetsplanen ligger till grund för arbetet under läsåret och för kvalitetsrapport som görs efter läsårets avslut.

Vi har tagit del av analys och identifierade utvecklingsområden presenterade i förskolors kvalitetsrapporter (urval), kvalitetsredovisning för förskolan 2019/2020 samt minnesanteckningar från kvalitetsdialog hösten 2020.

Bedömning

Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?

Delvis.

Barn- och skolnämndens verksamhetsplan 2021 och arbetsplanen för 2021 innehåller ingen koppling till den analys av verksamhetens måluppfyllelse eller utvecklingsområden som förskolor och huvudman har identifierat. Vi har i granskningen dock tagit del av denna analys i form av kvalitetsrapporter 2019/2020, kvalitetsredovisning 2019/2020 och minnesanteckningar från kvalitetsdialog hösten 2020.

Avsaknaden av koppling till analysen i planeringsdokumenten gör att det är svårt att se vad som föranleder planering som görs. Förskolan har dessutom en undanskymd roll i verksamhetsplanen som istället domineras av redogörelse för grundskolans verksamhet.

Genom förvaltningens strukturerade arbetssätt med dialoger och uppföljningar samt kvalitetsdialogerna med gruppledarna har nämnden indirekt via gruppledarna möjlighet att säkerställa att verksamheten följer planeringen. Vi har förståelse för att det i en stor nämnd är svårt att genomföra dialoger med hela nämnden men vill uppmärksamma vikten av att hela nämnden ges information då hela nämnden är ansvarig som huvudman för förskolan.

Ändamålsenlig dokumentation på enhetsnivå

Revisionsfråga 2: Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

lakttagelser

Riktlinjerna för det systematiska kvalitetsarbetet som beskrevs i inledningsvis tydliggör hur kvalitetsarbetet ska genomföras på enhetsnivå och hur det ska dokumenteras.

Av riktlinjerna framgår att det vid läsårets slut på genomförs en utvärdering och en samlad analys av hela läsårets resultat. Den analysen sammanfattas i en kvalitetsrapport från varje förskola och skola. Rektor skriver därefter en sammanfattande kvalitetsrapport till verksamhetschefen för respektive verksamhetsområde. Den kvalitetsrapport som rektorerna skickar till verksamhetschefen är en sammanfattande rapport över det rektorsområde som respektive rektor ansvarar för.

Vi har i granskningen tagit del av verksamhetsplan för en förskola, arbetsplaner (för två förskolor) och kvalitetsrapporter för läsåret 2020/2021 från tre rektorsområden. Vi har inte tagit del av den kvalitetsrapport som varje förskola enligt ovan ska upprätta. Arbetsplanerna och kvalitetsrapporterna är upprättade i enlighet med de mallar som finns. Den verksamhetsplan vi fått del av är omfattande och inkluderar även en

arbetsplan med utvalda utvecklingsområden och beskrivning av vilka insatser som ska göras.

I kvalitetsrapporterna som omfattar rektorsområdet redovisas barn- och skolnämndens mål och förskolornas egna mål. Därefter redovisas resultat och analys, framgångsfaktorer och utvecklingsområden kopplade till uppsatta mål. Detaljeringsgraden i rapporterna skiljer sig åt. Det finns ingen beskrivning av förutsättningarna för de förskolor som kvalitetsrapporten omfattar avseende exempelvis barn, personal och lokaler. Vid sakgranskningen framkommer att rektorerna i årets kvalitetsrapporter har beskrivit resultatet utifrån resurser och påverkan av Covidpandemin.

Av intervjuer framgår att det som underlag för kvalitetsrapporten även används en självskattningsenkät som alla medarbetare gör under våren, en gemensam självskattningsenkät i arbetslaget samt en utbildningsenkät till vårdnadshavare under våren. Därtill de löpande dialoger och samtal som förs i arbetslaget och med rektor kring förskolans utveckling.

Bedömning

Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?

Delvis.

Det finns en tydlig och känd struktur för dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet. Dokumentationen redovisar mål, resultat och analys, framgångsfaktorer och utvecklingsområden. Verksamhetens förutsättningar i form av antal barn, personalens kompetens, lokaler, utemiljöer med mera saknas dock helt i dokumentationen. Förutsättningarna är en del av kvaliteten i verksamheten och behöver följas upp för att ligga till grund för analys och beslut om insatser. Redovisningen av förutsättningar behöver därför utvecklas för att kunna utgöra ett sådant underlag.

Ändamålsenlig dokumentation på huvudmannanivå

Revisionsfråga 3: Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

lakttagelser

Det finns en på huvudmannanivå sammanställd statistik om förskolorna. Statistiken inkluderar hur många barn som finns på förskolan respektive varje avdelning, personaltäthet, antal heltidstjänster/förskola, könsfördelning, andel i % av personal (räknat i heltidstjänster) som har förskolläraryxamen och förskolläraryrlegitimation.

Norrtälje kommunala förskolor kvalitetsredovisning läsåret 2019/2020 är framtagen av verksamhetschefen för förskolan 2020-09-16 och är upprättad i enlighet med den mall som finns. I kvalitetsredovisningen redogörs för övergripande förutsättningar, de utvecklingsområden man arbetat med och hur detta gått samt en samlad analys av hela förskoleverksamheten och hur väl den når de nationella målen för förskolan. Framgångsfaktorer presenteras, och kvalitetsredovisningen avslutas med att det föreslås utvecklingsområden för det kommande läsåret.

De förutsättningar som redovisas i kvalitetsredovisningen är på en övergripande nivå, exempelvis antal förskolor, något om variationer mellan förskolorna och förändringar under året. I analysen som finns i kvalitetsredovisningen ingår resultat för de olika förskolorna. Vid intervjuer framkommer att arbetet löpande utvecklas och att förutsättningar på ett tydligare sätt kommer att finnas med i mall för kvalitetsrapporter och kvalitetsredovisning framöver.

Barn- och skolnämnden beslutade 2020-10-12 § 99 att nämnden tagit del av förskolans kvalitetsredovisning samt att nämnden antar barn- och utbildningskontorets förslag till utvecklingsområden för läsåret 2020/2021. På sammanträdet 2020-12-07 fick nämnden del av Norrtälje kommunala förskolors samlade arbetsplan för läsåret 2020/2021.

Riktlinjerna för det systematiska kvalitetsarbetet tydliggör att kvalitetsredovisningen ska presenteras för nämnden så tidigt på hösten som möjligt. Detta för att tillåta huvudmannen, utifrån det presenterade resultatet, att sätta nya mål för att utveckla och säkerställa att utbildningen följer de nationella målen.

Bedömning

Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?

Delvis.

Det finns en kvalitetsredovisning som redovisar den samlade förskoleverksamhetens övergripande förutsättningar, utvecklingsområden och hur väl man uppfyller de nationella målen och vilka utvecklingsområden man vill prioritera framåt. Nämnden har tagit del av kvalitetsredovisningen och har även beslutat om utvecklingsområden framåt.

Vi bedömer att verksamhetens förutsättningar inte redovisas i tillräcklig utsträckning. Förutsättningarna är en del av kvaliteten i verksamheten och behöver följas upp och dokumenteras för att ligga till grund för analys och beslut om insatser. För att huvudmannen ska kunna få en samlad bild av verksamhetens förutsättningar, resultat och utvecklingsområden behöver informationen om förutsättningarna utvecklas avseende exempelvis antal barn, personalens kompetens, lokaler och utemiljö.

Systematisk och kontinuerlig uppföljning

Revisionsfråga 4: Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

lakttagelser

Som redovisats i tidigare revisionsfrågor genomförs kvalitetsdialoger två gånger per år med gruppledarna i nämnden, förskolans rektorer, skolchef och förskolans verksamhetschef. Inför dessa får gruppledarna del av exempelvis alla förskoleområdets kvalitetsrapporter. På dialogerna diskuteras och analyseras kvalitet och utveckling av förskolan. Vid dialogerna deltar endast gruppledarna och inte hela nämnden. Vid dialogerna förs minnesanteckningar. Vi har tagit del av minnesanteckningar från dialogen i september 2020. Minnesanteckningarna delges formellt inte nämnden och dess ledamöter. I intervju uppges att det istället åligger respektive gruppleddare att sprida information från dialogerna vidare till sina partikamrater i nämnden.

Förskolans kvalitetsredovisning 2019/2020 redovisades för barn- och skolnämnden 2020-10-15 § 99. Nämnden beslutade att den tagit del av redovisningen och antog utvecklingsområden för kommande läsår.

Under året har utbildningen i förskolan också till viss del följts upp vid delårsrapport och årsredovisning för de delar som presenteras där, exempelvis avseende vad föräldrarna anser om förskolan förbereder deras barn på ett bra sätt för fortsatt utveckling och lärande samt om deras barn är trygga i förskolan. Vidare följs indikatorer för personalens behörighet och verksamhetens kostnader upp.

Vid intervjuer framkommer att nämnden relativt ofta får muntlig information om förskolan på sina sammanträden. Detta är dock svårt att verifiera i nämndens protokoll.

I genomgång av nämndens protokoll under perioden 2020-09 - 2021-05 kan ytterligare uppföljning av förskolans verksamhet inte utläsas.

Bedömning

Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Nej.

Vi bedömer att uppföljning sker genom de formella ärenden som behandlas av nämnden (exempelvis kvalitetsredovisning, delårsrapport och årsredovisning samt beslut om utvecklingsområden), den muntliga information som uppges ske till nämnden, samt genom de kvalitetsdialoger där gruppledare från nämnden medverkar. Vi bedömer inte att nämnden som helhet har en systematisk och kontinuerlig uppföljning av förskolans verksamhet eftersom nämnden inte får del av enheternas kvalitetsredovisningar eller del av anteckningar från de kvalitetsdialoger som sker.

Åtgärder vid brister

Revisionsfråga 5: Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

lakttagelser

I kvalitetsdialogerna lyfts utvecklingsbehov av både förvaltning och politiker.

I verksamhetsplan och budget 2021 återges barn- och skolnämndens åtgärd för att förverkliga initiativ som exempelvis; översyn av resursfördelningsmodell; *Framtagande av en operativ lokalresursplan för barn- och skolnämndens verksamheter och Ta fram tydliga kriterier som kan tillämpas för när förvaltningen ska initiera förslag till nedläggning av skolor och förskolor.* Huruvida dessa har sitt ursprung i brister som identifierats i den systematiska kvalitetsarbete är svårt att utläsa men vi noterar bland annat följande åtgärder:

- *Utvärdera skolutvecklingsprogrammet 2016-2020.*

Förväntad effekt av åtgärden är att säkerställa att eventuella misstag i utveckling, genomförande och utvärdering av programmet inte återupprepas samt att eventuella

positiva effekter av programmet tas med i det nya skolutvecklingssystemet. För att detta ska anses slutfört ska utredningen genomföras, analyseras samt presenteras för barn och skolnämnden. Via protokoll kan vi konstatera att detta har återredovisats vid sammanträde 2021-03-15, § 27.

- *Upprätta nytt skolutvecklingsprogram som tar avstamp i det systematiska kvalitetsarbetet.*

Förväntad effekt av åtgärden är att huvudmannen skapar förutsättningar för barn och elevers utveckling och lärande tillsammans med förskollärare. Alla barn erbjuds en likvärdig förskola. För att detta ska ske måste ett nytt skolutvecklingsprogram upprättas tillsammans med personal för förskolor samt presenteras och beslutas av barn- och skolnämnden. Detta ska återrapporteras BSN 2021-10-04.

- *Framtagande av en operativ lokalresursplan för barn- och skolnämndens verksamheter*

Förväntad effekt av åtgärden är högre kvalitet i beslutsunderlag för kort- och långsiktig lokalplanering och verkställande av investeringsbehov och verksamhetsförändringar.

- *Ta fram tydliga kriterier som kan tillämpas för när förvaltningen ska initiera förslag till nedläggning av skolor och förskolor*

Förväntad effekt av åtgärden är tydligare beslutsunderlag inför samråd och beslut om förändringar i förskole- och skolorganisationen.

- *Översyn av resursfördelningsmodell*

Förväntad effekt av åtgärden är en transparent, förutsägbar och accepterad modell för fördelning av resurser till samtliga skolformer i såväl kommunal som fristående regi. God ekonomisk hushållning. Ekonomi i balans.

Av intervjuer framkommer att på initiativ från nämnden har en hemsida sammanställts med statistik från Norrtäljes kommuns förskolor för att skapa en öppenhet och transparens mot medborgarna.

Av minnesanteckningar från *kvalitetsdialog förskolan 2020-09-02* framgår att ordförande i barn- och utbildningsnämnden redovisar vilka punkter som politiskt har prioriterats från föregående kvalitetsdialog. Ett urval av dessa är:

- Mer pengar till lokaler
- Politiken har som en följd av kvalitetsdialogerna avsatt 15 miljoner kronor för att tillgodose källsortering.
- Kritik mot fler centrala utbildnings utbildningsinsatser.
- 30 timmars förskola för barn med arbetslösa och föräldralediga föräldrar. En motion om att införa detta igen har mottagits men föreslås avslås baserat på åsikter som framkommit vid kvalitetsdialogerna.

Av *förskolans kvalitetsredovisning 2019/2020* redovisas insatser för att utbilda utbildade barnskötare för att höja kompetensen på förskolorna. Vidare framkommer att

det finns stor variation mellan förskolorna vad gäller andel legitimerade förskollärare (8 - 67 % med ett snitt på 36 %). Där beskrivs också risken för att de mindre förskolorna kan ha större svårighet att rekrytera legitimerade förskollärare.

I verksamhetsplanens riskanalys framgår att det är en utmaning att behålla och rekrytera personal. Vi har inte identifierat några åtgärder från barn- och skolnämnden för att säkerställa en likvärdig fördelning av förskollärare på förskolorna eller insatser för att höja andelen legitimerade förskollärare. Vid intervjuer framkommer att den senare insatsen inte har prioriterats av ekonomiska skäl.

Bedömning

Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Delvis.

Genom de dialoger som förs mellan politiker och tjänstepersoner fångas många frågor upp och blir till dokumenterade beslut genom utvecklingsområden och i verksamhetsplan. Vi noterar dock att en av de påtagliga skillnaderna i förskoleverksamheten - likvärdig tillgång till legitimerade förskollärare - inte har prioriterats vad gäller åtgärder från barn- och skolnämndens sida.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av styrning och utveckling av förskolan. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Barn- och skolnämnden **inte helt** säkerställer ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete inom förskolan och att detta sker med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Barn- och skolnämnden att:

- tydliggöra verksamhetens förutsättningar i dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet, både i enhetsspecifika rapporter och i övergripande dokumentation.
- utveckla former för en systematisk och kontinuerlig uppföljning av förskolans verksamhet till hela barn- och skolnämnden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har Barn- och skolnämnden systematiskt och kontinuerligt planerat utbildningen?	Delvis Barn- och skolnämndens verksamhetsplan 2021 och arbetsplanen för 2021 innehåller ingen koppling till den analys av verksamhetens måluppfyllelse och utvecklingsområden som förskolor och huvudman har identifierat och redovisat i andra dokument. Avsaknaden av koppling till analysen i planeringsdokumenten gör att det är svårt att se vad som föranleder planering som görs.	
2. Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå?	Delvis Det finns en tydlig och känd struktur för dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet. Dokumentationen redovisar mål, resultat och analys, framgångsfaktorer och utvecklingsområden. Verksamhetens förutsättningar i form av antal barn, personalens kompetens, lokaler, utemiljöer med mera saknas dock helt i dokumentationen.	
3. Säkerställer Barn- och skolnämnden att det finns en ändamålsenlig dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå?	Delvis Vi bedömer att verksamhetens förutsättningar inte redovisas i tillräcklig utsträckning. Förutsättningarna är en del av kvaliteten i verksamheten och behöver följas upp för att ligga till grund för analys och beslut om insatser.	

4. Följer Barn- och skolnämnden upp utbildningen systematiskt och kontinuerligt?

Nej

Vi bedömer att uppföljning sker genom de formella ärenden som behandlas av nämnden, den muntliga information som uppges ske till nämnden, samt genom de kvalitetsdialoger där gruppledare från nämnden medverkar. Vi bedömer inte att nämnden som helhet har en systematisk och kontinuerlig uppföljning av förskolans verksamhet.



5. Vidtar Barn- och skolnämnden åtgärder vid brister som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet?

Delvis

Genom de dialoger som förs mellan politiker och tjänstepersoner fångas många frågor upp och blir till dokumenterade beslut genom utvecklingsområden och i verksamhetsplan. Vi noterar dock att en av de påtagliga skillnaderna i förskoleverksamheten - likvärdig tillgång till legitimerade förskollärare inte har prioriterats vad gäller åtgärder från barn- och skolnämndens sida.



2021-09-22

Carin Hultgren

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Norrtälje kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-04-28. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.