

Publiceringsår 2017

Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet



Ange granskningstyp 2017

Diarienummer: 40-2016:6997

Foto: MostPhotos

Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	5
Vad har Skolinspektionen granskat.....	5
Kvalitetsgranskningens viktigaste resultat	5
Utvecklingsområden.....	7
Inledning	8
Vad säger läroplanen?	9
Tidigare studier om huvudmannens styrning av förskolan	10
Kvalitetsgranskningens syfte och fokus	10
Begrepp som används i rapporten	12
Kvalitetsgranskningens resultat	13
Förskolans målpuppfyllelse i relation till barnens utveckling och lärande bedöms sällan	13
Kvantifierbara mål efterfrågas och skolan blir norm	14
Vårdnadshavarnas röster väger tungt	15
Tyngdpunkt på att beskriva arbetsprocesser	16
Självvärderingar används ofta	16
Positivt med dialoger och verksamhetsbesök.....	17
Underlaget begränsar analyserna.....	18
Förskolan osynliggörs	19
Svårt att fördela resurser utifrån barnens behov	20
Avslutande diskussion	21
Bakgrund, syfte och övergripande aspekter	23
Metod och genomförande av kvalitetsgranskningen	25
Rättslig reglering	27
Referenser	29
Bilaga 1: Granskade huvudmän	30
Bilaga 2: Bedömningsmatris	31

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och pedagogisk verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Dessutom har Skolinspektionen ett utökat uppdrag att under åren 2015–2017 granska svenska förskolors kvalitet och måluppfyllelse. Denna granskning ingår i detta uppdrag. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen tydliggör vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området men beskriver även väl fungerande inslag och visar på framgångsfaktorer. Syftet med denna granskning är att belysa hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen, främst förskolans läroplan.

I granskningen Huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet ingår 29 slumpvis utvalda huvudmän, 22 kommunala och 7 enskilda. De iakttagelser, analyser och bedömningar som gjorts har redovisats i form av enskilda beslut till de huvudmän som Skolinspektionen besökt i kvalitetsgranskningen. I denna rapport redovisas de övergripande resultaten och slutsatserna från granskningen.

I granskningen har också jämställdhetsaspekter beaktats i bedömningsunderlag och verktyg för genomförandet.

Avsikten med denna rapport är att den ska bidra till att belysa huvudmäns arbete med att styra och stödja förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen. Det är viktigt att notera att resultaten som presenteras gäller de huvudmän som ingått i granskningen och inte syftar till att ge en nationell eller generaliserande bild. De huvudmän som granskats framgår i bilaga 1.

Annika Welinder har varit projektledare för kvalitetsgranskningen och har också författat rapporten tillsammans med Agneta Ericsson. Lotta Kårlind har varit ansvarig enhetschef.

Sammanfattning

Alla barn i Sverige har rätt till en förskola av god kvalitet. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs enligt styrdokumentet, vilket betyder att denne ansvarar för att det finns fungerande system för att leda verksamheten mot de nationella målen. Ansvar som huvudman innebär bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt att följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven kan uppfyllas. Syftet med utvärderingen är att få kunskap om förskolans kvalitet och resultat, det vill säga hur verksamhetens organisation, innehåll och genomförande kan utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande.

Tidigare studier och Skolinspektionens erfarenheter ger sammantaget en bild av att huvudmännen ofta brister i sin styrning och ledning av förskolans kvalitet. Mot bakgrund av detta har Skolinspektionen bedömt det som viktigt att i en kvalitetsgranskning undersöka hur huvudmannen styr och leder förskolans verksamhet mot ökad måluppfyllelse. Granskningen fokuserar på det systematiska kvalitetsarbetet.

Vad har Skolinspektionen granskat

Skolinspektionen har granskat hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen i förskolans läroplan. Granskningen omfattar 29 huvudmän varav 22 kommunala och 7 enskilda. Skolinspektionen har i denna granskning intervjuat förskolechefer, förvaltningsledning, presidier för utbildningsnämnder och kommunstyrelser samt, hos enskilda huvudmän, förskolechefer, ledningsgrupper och representanter för styrelser. Inför kvalitetsgranskningen har Skolinspektionen även tagit del av inskickad dokumentation från de huvudmän som deltagit i granskningen.

Granskningen har tagit sin utgångspunkt i hur huvudmannen styr och stödjer förskolans verksamhet mot måluppfyllelse enligt de nationella målen. Granskningen har fokuserat på tre övergripande aspekter av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete:

- Får huvudmannen genom sitt systematiska kvalitetsarbete tillräcklig information om förskolans måluppfyllelse för att kunna utveckla kvaliteten och säkerställa likvärdigheten?
- Omfattar huvudmannens uppföljning och utvärdering förskolans hela uppdrag som det beskrivs i läroplanen?
- Utgår huvudmannens eventuella prioriteringar och förtydliganden av mål för uppföljning från en analys av utvecklingsbehov i förskolan?

Kvalitetsgranskningens viktigaste resultat

Uppföljning saknas av hur barns lärande utvecklas

I denna granskning kan Skolinspektionen konstatera att det finns ett stort behov av att utveckla delar av det systematiska kvalitetsarbetet som ingår i huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet. De uppföljningar av måluppfyllelsen som görs har fokus på olika kvalitetsaspekter som verksamhetens strukturella förutsättningar, förskolornas olika aktiviteter och arbetsprocesser samt vårdnadshavarnas upplevelser av främst servicekvaliteten. Skolinspektionen menar att dessa delar är väsentliga för att huvudmannen ska få en bild av förskolans kvalitet, men de behöver kompletteras för att ge huvudmannen ett fylligare underlag i arbetet med att utveckla kvaliteten och förbättra resultatet. Framför allt saknar diskussioner och uppföljningar den dimension som handlar om att formulera och bedöma måluppfyllelsen. Har det som förskolan erbjuder barnen haft påverkan på deras utveckling och

lärande? Har verksamheten bidragit till att utveckla deras förmågor utifrån det uppdrag som förskolan har enligt läroplanen? Enligt styrdokumentet är det förskolans kvalitetsutveckling som ska utvärderas, men för att kunna göra en sådan utvärdering måste förändringar i barnens utveckling och lärande följas upp. Att denna dimension saknas får konsekvenser för det övriga kvalitetsarbetet. När det inte finns tillräckligt underlag för att göra analyser av resultatet i relation till barnens utveckling och lärande som grupp saknas också ett tillräckligt underlag för att fatta beslut om förbättringsinsatser som utgår ifrån behoven i förskolorna. Bristande uppföljning av resultatet påverkar även möjligheterna att styra resurser utifrån behoven i huvudmannens förskolor och försvårar även möjligheterna att prioritera mål för kommande uppföljningar.

Även om vissa av förskolorna i sitt kvalitetsarbete diskuterar och bedömer verksamhetens kvalitet, också utifrån förändringar i barnens utveckling och lärande och vilka förändringar personalen kan se i barngruppen, dokumenteras sällan dessa uppföljningsdiskussioner. Det som kommer ut av dessa diskussioner, i form av utvärdering av förskolans måluppfyllelse, går inte heller vidare till huvudmannen. I de dokumenterade uppföljningar som granskningen tagit del av är i stället fokus på förskolepersonalens arbetsprocesser och på de aktiviteter de genomfört. De flesta av dessa beskrivande uppföljningar används främst som underlag för förskolornas egna diskussioner. I de fall då huvudmannen begär in någon form av underlag från förskolorna handlar dessa främst om i vilken utsträckning man arbetat med något eller några områden i läroplanen, exempelvis barns inflytande eller matematik. Redovisningarna av förskolans måluppfyllelse både på förskolenivå och förvaltningsnivå stannar vid beskrivningar av arbetet och behandlar inte något resultat i relation till barnens lärande.

Redovisningar begränsas till kvantitativa mått och enkäter till vårdnadshavare

Eftersom huvudmännen har ett behov av att redovisa resultat från sina verksamheter efterfrågar de mätbara, uppföljningsbara mål där resultaten kan redovisas i form av kvantitativa, jämförbara data från förskolan i likhet med de som finns i skolan i form av provresultat och betyg. Detta innebär att redovisningen av förskolans verksamhet, förutom att beskriva det förskolan arbetat med, ofta begränsas till de kvantitativa mått huvudmannen har tillgång till. Exempelvis redovisas genomsnittsvärden från enkätsvar från vårdnadshavarna och från personalens självvärderingar, uppgifter om personaltäthet, andel högskoleutbildad personal och liknande. Hos flera huvudmän används resultaten från vårdnadshavarenkäter som ett av de viktigaste måtten på förskolans kvalitet. Dessa begränsningar innebär att det finns en risk för att förskolan inte får lika stor tyngd som andra verksamheter i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Förbättringsinsatser blir generella – bygger inte på behovsanalys

Utifrån ett otillräckligt underlag är det svårt att göra analyser av måluppfyllelsen och besluta om riktade insatser för att kvaliteten ska utvecklas och därmed resultatet förbättras. Granskningen visar att förbättringsinsatser då blir generella, inriktas på de strukturella förutsättningarna eller på att arbetet ska förstärkas på något läroplansområde. Besluten tar ofta sin utgångspunkt i det som man *allmänt vet är viktigt* eller *det som ligger i tiden*. Skolinspektionen menar att dessa utgångspunkter kan sammanfalla med förskolornas behov men behöver inte göra det. En annan konsekvens av den bristande informationen om resultatet i förskolan blir att, i de fall då huvudmannen väljer att prioritera mål för framtida uppföljningar, inte heller dessa har sin utgångspunkt i en verklig behovsanalys. De handlar i stället ofta om att förstärka arbetet inom något område som exempelvis utgår ifrån elevers betygsresultat eller något som lyfts generellt på nationell nivå, utan att ange vad man förväntar sig att förskolans verksamhet ska leda till eller hur resultatet ska bedömas. Konsekvensen av att huvudmannen får bristande information om förskolornas måluppfyllelse kan bli att huvudmannen inte kan vidta de åtgärder som behövs för att tillgodose förskolornas behov. Detta innebär i sin tur en risk för att barnen i förskolan inte får det stöd och den stimulans för sin utveckling och sitt lärande som de behöver och har rätt att få.

Utvecklingsområden

I de granskningsbeslut som fattats har Skolinspektionen i 21 av 29 beslut bedömt att det finns utvecklingsområden som huvudmännen behöver arbeta med. De utvecklingsområden som identifierats hänger oftast samman med granskningens huvudresultat, att huvudmännens systematiska kvalitetsarbete saknar den dimension som handlar om att formulera och bedöma måluppfyllelsen i termer av om det som förskolan erbjuder barnen haft någon påverkan på deras utveckling och lärande och om barnen upplever verksamheten som intressant, rolig och meningsfull.

Granskningen visar att huvudmannen behöver utveckla sitt arbete med att följa upp och redovisa måluppfyllelsen i förskolan. I detta ingår följande:

- Huvudmannen behöver utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete så att uppföljningen och utvärderingen omfattar de nationella målen för förskolan. Uppföljningen och utvärderingen behöver också i högre grad omfatta barnens utveckling och lärande. Det pedagogiska uppdraget behöver få ett större utrymme i uppföljningen.
- Huvudmannen behöver i större utsträckning skapa strukturer och system för att kunna följa upp och utvärdera förskolans måluppfyllelse samt säkerställa att förskolechefer och förskollärare ges tillräcklig kompetens att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen.
- De beslut om förbättringsåtgärder som huvudmannen fattar behöver i större utsträckning utgå ifrån en analys av identifierade utvecklingsbehov i förskolan. Detta gäller även i de fall huvudmannen väljer att prioritera och tydliggöra mål för uppföljning.

Inledning

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen i förskolan genomförs i enlighet med styrdokumentet.¹ Huvudmannen har även ansvar för att det finns fungerande system för att leda verksamheten mot de nationella målen. I detta ingår att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla förskolans kvalitet.² Huvudmannen ska också skapa förutsättningar för att verksamheterna ska kunna nå målen och avgöra vilka resurser som ska tilldelas för att säkerställa kvalitet och likvärdighet.³ Förskolechefen har ansvaret för sin förskolas kvalitet, men eftersom huvudmannen har det yttersta ansvaret för genomförandet av verksamheten i förskolan har huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet.⁴ Utgångspunkten för kvalitetsarbetet ska vara att förbättra måluppfyllelsen utifrån de behov som har identifierats i huvudmannens verksamhet.

Uppföljningar och utvärderingar är sätt att dels synliggöra sambanden mellan förskolans strukturella förutsättningar och det pedagogiska arbetet, dels få syn på områden som behöver åtgärdas och förbättras. Läroplanen reviderades 2010 och fick bland annat ett nytt kapitel om uppföljning, utvärdering och utveckling och ett om förskolechefens ansvar. Syftet med utvärderingen är att få kunskap om hur förskolans kvalitet, d.v.s. verksamhetens organisation, innehåll och genomförande, kan utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande. Det handlar ytterst om att utveckla bättre arbetsprocesser, kunna bedöma om arbetet sker i enlighet med målen och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra förutsättningarna för barn att lära, utvecklas, känna sig trygga och ha roligt i förskolan. Det är analyserna av utvärderingens resultat som pekar ut väsentliga utvecklingsområden. All form av utvärdering ska utgå från ett tydligt barnperspektiv.⁵ Skolinspektionen menar att utvärderingen därmed också måste omfatta förskolans resultat i form av hur verksamheten gjort avtryck hos barnen. Förskolans resultat påverkas av de olika kvalitetsaspekterna, i synnerhet av den strukturella kvaliteten och kvaliteten på arbetsprocesserna. Dessa aspekter samverkar också med och påverkar varandra. Utvärderingarna av förskolans måluppfyllelse behöver också omfatta resultatet för att huvudmannen, utifrån en analys av detta, ska kunna utveckla de olika kvalitetsaspekterna i syfte att förbättra resultatet.

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.⁶ Enligt förarbetena till skollagen ska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamhetens kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen.⁷ Huvudmannen behöver därför klargöra hur detta arbete ska bedrivas. Exempelvis innebär det att klargöra vilka mål, krav och riktlinjer som ska följas upp och utvärderas samt ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och enheterna när det gäller uppföljningen.

Läroplanen är utgångspunkten för allt kvalitetsarbete i förskolan. Där framgår att det är förskolans kvalitet som kontinuerligt och systematiskt ska dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas. För att utvärdera förskolans kvalitet och skapa goda villkor för lärande behöver barns utveckling och lärande följas, dokumenteras och analyseras. För att stödja och utmana barn i deras lärande behövs kunskap om varje barns erfarenheter, kunnande och delaktighet samt inflytande över och intresse för

¹ 2 kap. 8 § skollagen

² Lpfö 98/2016 s. 14

³ 4 kap. 3 och 5 §§ skollagen

⁴ 4 kap 3 § skollagen

⁵ Lpfö 98/2016 s. 14

⁶ Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, Skolverket, 2015

⁷ Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Regeringens proposition 2009/10:165, s. 306.

de olika målområdena. Det behövs också kunskap om hur barns utforskande, frågor, erfarenheter och engagemang tas till vara i verksamheten, hur deras kunnande förändras samt när de upplever verksamheten som intressant, rolig och meningsfull.⁸ I läroplanen tydliggörs att det inte är det enskilda barnets prestationer som ska bedömas. Det som ska ligga till grund för bedömning av förskolans måluppfyllelse är enligt läroplanen hur förskolan har tillgodosett barnens möjligheter till att utvecklas och lära, det vill säga hur förskolans bidragit till ett förändrat kunnande hos barnen som grupp.

För att huvudmannen ska kunna ta ansvar för att främja alla barns utveckling och lärande samt erbjuda en trygg omsorg måste huvudmannen ha ett system för kvalitetsarbete där måluppfyllelsen följs upp. Forskning visar att förskolornas systematiska kvalitetsarbete behöver stärkas och utvecklas och även Skolinspektionens erfarenheter ger sammantaget en bild av att huvudmännen ofta brister i sin styrning och ledning av förskolans kvalitet.⁹ Erfarenheter från bland annat Skolinspektionens regelbundna tillsyn har visat att huvudmännen ofta har svårt att tydliggöra läroplanens mål och vilka resultat som ska följas upp. Det finns en osäkerhet hos många huvudmän kring frågan om hur förskolans resultat kan bedömas utifrån påverkan på barnens utveckling och lärande utan att en sådan bedömning är i strid med läroplanens grundtankar. I beslutet från Skolinspektionens regelbundna tillsyn framgår att huvudmännen ofta inte kan redovisa i vilken utsträckning förskolorna har ett målinriktat arbete och vilka åtgärder huvudmannen avser att vidta. Detta medför att det finns en risk för att huvudmannen inte har tillräcklig information om förbättringsbehov i förskolan och vilka åtgärder som behöver vidtas för att kvaliteten ska förbättras.

Behov av förbättring i huvudmannens styrning och ledning framkom även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning när det gäller grundskolan¹⁰. I den granskningen framkom att många huvudmän behöver tydliggöra sitt ansvarstagande för styrningen av skolan med fokus på de nationella mål och riktlinjer som framgår av skollag, läroplaner och förordningar. Skolinspektionen fann också att en majoritet av de granskade huvudmännen behövde utveckla sin uppföljning, analys och utveckling av grundskolans verksamhet så att kvalitetsarbetet blir inriktat på måluppfyllelse utifrån de nationella målen för utbildningen.

Vad säger läroplanen?

Kunskap om varje barns utveckling och lärande är nödvändig för att utvärdera, upprätthålla och utveckla förskolans kvalitet. Förskolans läroplan innehåller inga mål för vad det enskilda barnet ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Målen formuleras som strävansmål och anger inriktning för förskolans arbete. Nedan följer några exempel.

Förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar

- öppenhet, respekt, solidaritet och ansvar
- självständighet och tillit till sin egen förmåga
- intresse för skriftspråk och förståelse för symboler och deras kommunikativa funktioner
- sin skapande förmåga och sin förmåga att förmedla upplevelser, tankar och erfarenheter i många uttrycksformer som lek, bild, rörelse, sång och musik, dans och drama
- sin förmåga att urskilja, uttrycka, undersöka och använda matematiska begrepp och samband mellan begrepp.¹¹

⁸ Lpfö 98/2016 s. 14

⁹ Sheridan, Sandberg, Williams (2012) Sheridan och Pramling Samuelsson (2016)

¹⁰ Skolinspektionen (2015) Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus. Kvalitetsgranskningsrapport 2015:1

¹¹ Lpfö 98/2016 s. 8, 9 och 10

Det finns inte några fastställda normer eller nivåer för barns kunskaper eller förmågor i förskolans läroplan. Förskolan ska inte heller använda kunskapen om varje barns utveckling och lärande för att jämföra eller kategorisera barnen, men kunskapen ska däremot utgöra underlag för planering av verksamheten med barnen. Varje barns utveckling och lärande ska kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp och analyseras för att det ska vara möjligt att utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner.¹² Bedömning av måluppfyllelsen måste också ingå som en del i underlaget vid de utvecklingssamtal som förskolan förtjänande har med barnens vårdnadshavare. Arbetslaget ska dessutom föra förtjänande samtal med barnens vårdnadshavare om barnens trivsel, utveckling och lärande.¹³

Tidigare studier om huvudmannens styrning av förskolan

Forskning visar att förskolornas uppföljning som regel hamnar på en beskrivande nivå i stället för en analytisk.¹⁴ Sheridan och Pramling Samuelsson menar att en stor del av problematiken med kvalitetsbedömningar ligger i hur barns lärande kan dokumenteras och beskrivas, vilket forskarna framhåller som ett tydligt utvecklingsområde.¹⁵ Forskarna Folke-Fichtelius och Lundahl menar att kopplingen mellan dokumentation och analys av barns lärande och bedömning av verksamhetens kvalitet är relativt ny för förskolan och utmanar på olika sätt förskolans tidigare bedömningstraditioner.¹⁶ Detta kan åtminstone delvis förklara problematiken som finns inom förskolan med att dokumentera barns lärande så att huvudmannen får tillgång till en samlad bild i denna del.

Sheridan och Pramling Samuelsson framhåller vidare att det som sker i förskolan är direkt beroende av och nära förbundet med den ledning som utövas och de förutsättningar som kommunen tillhandahåller.¹⁷ Forskarna menar att ansvariga på huvudmannanivå behöver fundera över om förskollärarna ges möjlighet att arbeta i riktning mot de nationella målen och för måluppfyllelse. Förutsättningar för ett systematiskt kvalitetsarbete är en fråga för såväl förskolan som för lednings- och kvalitetsansvariga hos huvudmannen.

I Skolverkets studie (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken* undersöktes hur åtta kommunala huvudmän uppfattar styrsystemet. Studien var särskilt inriktad mot huvudmannens ansvarstagande för skolverksamheten.¹⁸ I de åtta kommuner som granskades fanns det en otydlighet när det kom till hur huvudmannaskapet skulle hanteras. Skolverket menar att det är oklart hur det delegerade ansvaret styrs och följs upp samt hur återkoppling sker. De intervjuade kommunföreträdarna är inte samstämmiga i synen på hur det kommunala huvudmannaskapet ska tolkas när det gäller ansvar och uppdrag. Återkopplingen mellan styrkedjans olika nivåer var svag, vilket bland annat tog sig uttryck i att det stundtals saknades dialog och samsyn mellan nämnd/förvaltning och den högre politiska ledningen.

Kvalitetsgranskningens syfte och fokus

Syftet är att granska hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen, i skollagen och förskolans läroplan. Granskningen har fokuserat på tre övergripande aspekter av huvudmannens systematiska kvalitetsarbete:

¹² Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan, Utbildningsdepartementet 2010

¹³ Avsnitt 2.4 och 2.6 Lpfö 98, *Uppföljning, utvärdering och utveckling* samt prop. 2009/10:165 sid. 353.

¹⁴ ibid

¹⁵ Sheridan, Sandberg, Williams (2012) Sheridan och Pramling Samuelsson (2016)

¹⁶ Folke-Fichtelius och Lundahl i Åsén (red.) (2015)

¹⁷ Sheridan och Pramling Samuelsson (2016)

¹⁸ Skolverket (2011) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Intervjuerna genomfördes 2009-2010.

- Får huvudmannen genom sitt systematiska kvalitetsarbete tillräcklig information om förskolans måluppfyllelse för att kunna utveckla kvaliteten och säkerställa likvärdigheten?
- Omfattar huvudmannens uppföljning och utvärdering förskolans hela uppdrag som det beskrivs i läroplanen?
- Utgår huvudmannens eventuella prioriteringar och förtydliganden av mål för uppföljning från en analys av utvecklingsbehov i förskolan?

Begrepp som används i rapporten

Enligt Skolverkets allmänna råd "Måluppfyllelse i förskolan" avses med **måluppfyllelse** resultat i relation till de nationella målen i skollagen och förskolans läroplan.¹⁹

I andra avsnittet i läroplanen för förskolan anges att målen anger inriktningen på förskolans arbete och därmed också den förväntade kvalitetsutvecklingen i förskolan. Det är verksamhetens kvalitet som ska dokumenteras, följas upp och utvärderas.

I den här rapporten har nedanstående kvalitetsaspekter beaktats.²⁰

Resultatkvalitet rör mål och resultat, det vill säga om verksamheten uppnår det som eftersträvas.

Processkvalitet handlar om den pedagogiska verksamhetens inre arbete, vad som sker i de processer som äger rum i förskolan.

Strukturell kvalitet handlar om verksamhetens yttre villkor. Hit hör till exempel personalens kompetens, personaltäthet, barngruppernas storlek och sammansättning och material.

Servicekvalitet anger hur vårdnadshavarna uppfattar verksamheten och där målet är att de ska vara nöjda.

¹⁹ Skolverket (2017) *Allmänna råd med kommentarer – Måluppfyllelse i förskolan*. Skolverket, Stockholm

²⁰ Sheridan, S och Pramling Samuelsson, I. (2016) *Barns lärande – fokus i kvalitetsarbetet*. Stockholm: Liber

Kvalitetsgranskningens resultat

Kvalitetsgranskningen grundar sig i att skollagen tydliggör huvudmannens ansvar för att det finns fungerande system för att leda verksamheten mot de nationella målen. Huvudmannen har en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet.²¹ Utgångspunkten för kvalitetsarbetet ska vara att förbättra måluppfyllelsen utifrån de behov som har identifierats i huvudmannens verksamhet. Skolinspektionen har i denna kvalitetsgranskning fokuserat på hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen.

I granskningen kan Skolinspektionen konstatera att huvudmännen upplever svårigheter med att väga in samtliga kvalitetsaspekter i bedömningen av förskolans kvalitet. Detta får som konsekvens att huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet genom det systematiska kvalitetsarbetet har svagheter. De delar som ingår i det systematiska kvalitetsarbetet är beroende av varandra och när den del saknas som handlar om huruvida barnens utveckling och lärande påverkats får det konsekvenser för huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet.

I avsnitten som följer redovisar Skolinspektionen granskningens resultat och analyser av dessa.

Förskolans måluppfyllelse i relation till barnens utveckling och lärande bedöms sällan

Förskolans läroplan innehåller inga mål för vad barnen ska uppnå, utan målen är strävansmål som riktar krav mot förskolan. Förskolan ska stödja och stimulera barnens utveckling och lärande och läroplanen innehåller också formulerade strävansmål kring olika förmågor som förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar. Skolinspektionen menar att de olika kvalitetsaspekterna, exempelvis strukturella förutsättningar och arbetsprocesser måste följas upp och utvärderas i kvalitetsarbetet, de bidrar till och påverkar resultatet. Men resultatet, det vill säga vad barnen fått ut av verksamheten i form av utveckling och lärande, måste vara utgångspunkten.

I granskningen kan Skolinspektionen konstatera att huvudmännen huvudsakligen följer upp och utvärderar den strukturella kvaliteten och servicekvaliteten. Strukturella faktorer, som exempelvis barngruppernas storlek, personaltäthet och personalens utbildning, är viktiga som en del av förskolans förutsättningar men de innebär inte någon garanti för pedagogisk kvalitet. Exempel på underlag som huvudmännen använder för att följa upp förskolans verksamhet är olika former av statistik, föräldraenkäter och eventuella ärenden som kommer in till kommunens klagomålshantering. De uppföljningar som de tar del av från förskolorna har oftast fokus på processerna i form av beskrivningar av innehåll och arbetssätt samt olika kompetensutvecklingsinsatser.

Svårigheten att bedöma förskolans måluppfyllelse i alla dess aspekter lyfts fram i intervjuer på samtliga nivåer. Resultat kopplat till förskolans uppdrag att främja barnens utveckling och lärande diskuteras sällan mellan huvudmannen och förskolecheferna. Dessa diskussioner förs oftast vid ostrukturerade samtal i olika forum och mera sällan i en strukturerad form där de ingår i ett systematiskt arbete med att följa upp och bedöma verksamhetens resultat. Det finns exempel på huvudmän som begär in förskolornas redogörelse för hur de bedömer att barnen utvecklats och lärt genom det som förskolan arbetat med. För att kunna bedöma resultatet utifrån förändringar hos barnen använder personalen i dessa fall bland annat barnintervjuer, barnobservationer, så kallade barnråd och reflektioner tillsammans med barnen för att också kunna fånga deras upplevelser av verksamheten.

Det finns förskolechefer som framhåller att det är svårt att tydliggöra förskolans måluppfyllelse. De uppger att det från huvudmannens sida är fullt fokus på skolans resultat och att huvudmannen saknar

²¹ 4 kap 3 § skollagen

förståelse för och insikt om att man i förskolan inte kan bedöma resultatet på samma sätt som i skolan. I förskolan behöver barnens lärande beskrivas på ett annat sätt, men huvudmannens underlag i form av mallar är inte alltid anpassade efter förskolans verksamhet. I granskningen framkommer att såväl huvudmän som förskolechefer efterlyser en diskussion kring frågan om vad ökad måluppfyllelse konkret innebär inom förskolan.

En annan grupp förskolechefer beskriver att den uppföljning förskolorna gör utifrån läroplanens uppdrag och strävansmål stannar hos dem. De uppger att de måste bli bättre på att formulera hur verksamheterna påverkat barnens utveckling och lärande och att de egentligen har många exempel på detta men att det inte går att översätta till siffror, vilket efterfrågas av huvudmannen. Det finns också funderingar, från flera förskolechefer i granskningen, kring hur denna form av resultat ska kunna kommuniceras till huvudmannen. De uttalar att de behöver och också skulle vilja redovisa förskolans resultat utifrån uppdraget att det ska medverka till barnens utveckling och lärande.

Skolinspektionen kan konstatera att huvudmannen huvudsakligen systematiskt följer upp och utvärderar den strukturella kvaliteten som utgör förskolans förutsättningar samt servicekvaliteten. Förskolans uppdrag att stödja barnens utveckling och lärande följs främst upp genom de beskrivningar som förskolorna lämnar i olika former, exempelvis vid samtal, genom kvalitetsredovisningar och genom självvärderingar där personalen värderar kvaliteten på verksamheten. Strukturell kvalitet och processkvalitet är väsentliga delar och förändringar i dessa påverkar resultatet. Genom att komplettera uppföljningarna med en bedömning av i vilken utsträckning förskolans arbete också inneburit att barnens utveckling och lärande påverkats positivt, skulle huvudmannen få en mer komplett bild av måluppfyllelsen.

Kvantifierbara mål efterfrågas och skolan blir norm

Det finns huvudmän i granskningen som menar att det är ett problem att det inte finns mätbara mål i läroplanen för förskolan. Flera huvudmän följer upp förskolans resultat på en aggregerad nivå med de kvantitativa resultat från förskolan som man har tillgång till. Konsekvensen blir då ofta att man följer upp förskolans verksamhet på samma sätt som man gör med övriga skolverksamheter och att man till följd av detta inte synliggör förskolans egentliga måluppfyllelse. Flera förskolechefer beskriver att huvudmannen efterfrågar förskolans resultat i siffror i de redovisningar som ingår i huvudmannens kvalitetsarbete och att de upplever att det är svårt att ange förskolans resultat på detta sätt. Redovisningarna och de uppföljningar av måluppfyllelsen som huvudmannen tar del av, innehåller ofta kvantitativa data i form av olika nyckeltal, som exempelvis gruppstorlekar, personaltäthet och andel högskoleutbildade pedagoger. Ibland redovisas också genomsnittsvärden från enkätsvar från vårdnadshavare och personalgrupper.

Lagers forskning visade att huvudmannen tenderar att använda redan etablerade tillvägagångssätt för det systematiska kvalitetsarbetet som då hämtas från exempelvis grundskolan eller någon annan sektor inom kommunen. Det bidrar till att de modeller och mallar som används inte är utformade specifikt för förskolans unika förutsättningar. Lager framhåller också att målen för förskolan inte går att "mäta" på samma sätt som i grundskolan. Ändå förekommer det att huvudmannen formulerar denna typ av mål även för förskolan.²²

Det finns exempel på hur man i tvärgrupper med förskolechefer, rektorerna för grundskolan och nämndens politiker samverkar och läser dokumentation från varandras respektive kvalitetsdialoger. På så sätt, menar de, blir alla verksamheter lika viktiga, alla får insyn i de olika verksamheterna och de upplever att nämnden genom denna insyn kan fatta goda beslut

²² Lager, 2010, 2015

Skolinspektionen kan konstatera att konsekvensen av att använda kvantitativa, jämförbara resultat från förskolan ofta blir att förskolans resultat inte synliggörs, följs upp och utvärderas. Skolinspektionen kan i granskningen se att det finns ett behov och en efterfrågan från huvudmän att ta fram underlag för att kunna följa upp och mäta förskolorna på en aggregerad nivå som utgår från förskolans verksamhet.

Vårdnadshavarnas röster väger tungt

Skolinspektionen kan se att flera huvudmän använder enkäter som ställs till vårdnadshavare för att följa upp förskolans kvalitet. Det är tydligt i granskningen att vårdnadshavarnas röster väger tungt när det gäller att bedöma kvaliteten i förskolan. Det finns huvudmän där detta resultat ses som det viktigaste måttet på förskolans kvalitet. Exempel finns på huvudmän som sätter mål för verksamheten i förskolan i form av att en viss procent av vårdnadshavarna ska vara nöjda med förskolan.

I granskningen framkommer att frågorna i enkäterna oftast har fokus på vårdnadshavarnas uppfattning om kvaliteten på servicen, omsorgen om barnen och deras trygghet. I mindre utsträckning ställs frågor om barnens utveckling och lärande i förskolan. Det förekommer också enkäter som ställs till både vårdnadshavare och förskollärare där frågorna i grunden är desamma men formuleras på olika sätt. Såväl representanterna för huvudmannen som förskolecheferna lyfter vikten av att ställa olika frågor till vårdnadshavare och personal eftersom det inte är självklart att vårdnadshavarna har samma insikt om förskolans uppdrag som pedagogerna. Eftersom samma enkät används under flera år menar de att de kan se trender. I en annan kommun har man använt enkäter på ett liknande sätt och där betonar förskolecheferna svårigheterna med att låta vårdnadshavarna bedöma verksamhetens kvalitet och säger att vårdnadshavarnas kunskap om förskolans uppdrag påverkar svaren som också har fokus på det egna barnets behov. De ger som exempel att vårdnadshavarna kanske inte tycker att det finns en tillräcklig utemiljö om det bara finns en gunga på förskolan, medan förskollärarna väger in andra aspekter i utemiljöns kvalitet.

Det finns förskolechefer som upplever att huvudmannen enbart har fokus på vårdnadshavarnas nöjdhetsindex och att det från huvudmannens sida inte förs så många diskussioner om själva innehållet eller kvaliteten i förskolan. De framför att det är personalens uppdrag att göra det bästa för varje barn och att det är de som ska göra de professionella bedömningarna. Det kan inte föräldrarna göra även om deras åsikter är viktiga. Ändå upplever förskolecheferna att det blir föräldrarna som utvärderar verksamhetens kvalitet om huvudmannen lägger så stor vikt vid dessa enkätsvar. Det händer också att vårdnadshavarnas åsikter ibland väger tyngre än professionens, även om andelen föräldrar som svarar ofta är väldigt låg. Som exempel nämns att enbart 30 procent av vårdnadshavarna i en kommun svarade på den senaste enkäten.

I granskningen framkommer att frågeställningarna till vårdnadshavarna oftast har fokus på barnens trygghet och omsorg samt hur vårdnadshavarna upplever servicekvaliteteten medan personalenkäternas frågeställningar oftast rör arbetet i förskolan, vilka aktiviteter man genomfört och hur genomförandet fungerat.

Skolinspektionen menar att det är av största vikt att huvudmannen tar del av vårdnadshavarnas uppfattningar om förskolans kvalitet. Om de lägger tyngdpunkten på vårdnadshavarnas synpunkter kan detta emellertid, mot bakgrund av att de kan ha begränsad kunskap om och inställning till förskolans uppdrag och mål, innebära att huvudmannen får otillräcklig information om måluppfyllelsen utifrån de nationella målen. Om huvudmannen väljer att låta personalen i förskolan svara på enkäter som rör förskolans verksamhet, utifrån det pedagogiska uppdraget så som det beskrivs i läroplanen, blir det ett komplement till vårdnadshavarenkäterna som också gör professionens röst hörd. Det är viktigt att underlaget till enkäterna utformas så att de innehåller samtliga kvalitetsaspekter och även omfattar personalens bedömning av förskolans resultat.

Tyngdpunkt på att beskriva arbetsprocesser

Förskolans processkvalitet omfattar det innehåll som finns i verksamheten och de arbetsprocesser som pågår och hur väl personalen genomför dessa. Denna kvalitet är viktig för förskolans resultat och behöver därför följas upp och utvärderas.

I granskningen framkommer att innehållet i de underlag som huvudmännen begär in från förskolorna som en del i kvalitetsarbetet till största delen består av beskrivningar av processkvaliteten. På förskolorna dokumenteras, även i det man benämner som pedagogisk dokumentation, framför allt de aktiviteter som genomförts, och uppföljningen kretsar främst kring beskrivningar av olika arbetsområden som också knyts till läroplanen. Även i de redovisningar som lämnas till huvudmannen beskriver förskolorna främst innehåll och arbetssätt samt olika kompetensutvecklingsinsatser.

I granskningen kan Skolinspektionen också se att det finns huvudmän som i sina anvisningar och mallar fokuserar på vad förskolorna har genomfört och inte på lärandeprocessen. I de fall huvudmannen beslutat om att prioritera vissa mål riktas dessa oftast också mot innehåll och arbetsprocesser, exempelvis att förskolan ska utveckla arbetet med normer och värden, matematik eller språkutveckling. Vid prioriteringar av mål formuleras sällan ett syfte som handlar om förskolans uppdrag när det gäller barnens utveckling och lärande eller förskolans mål att sträva mot att varje barn utvecklar olika förmågor. Huvudmannen anger inte heller några riktlinjer för utvärderingen.

Ett exempel från granskningen visar hur en huvudman följer upp och utvärderar förskolans verksamhet för att därigenom synliggöra någon form av resultat, på ett sätt som också gör det möjligt att jämföra olika förskolor med varandra. I huvudmannens förskolor följer personalen upp och utvärderar sin verksamhet, bland annat genom att använda ett självvärderingsverktyg där de i kategorierna ”i liten utsträckning”, ”varken liten eller stor” eller ”i stor utsträckning” anger hur mycket de arbetat med läroplanens olika områden. Dessa underlag samlas in av huvudmannen och måluppfyllelsen i förskolan redovisas sedan i form av en tabell över antalet ”mer aktiva förskolor” respektive ”mindre aktiva förskolor” i relation till läroplanens områden. Skolinspektionen menar att detta kan vara viktig information för huvudmannen som får en bild av vad förskolorna arbetat med, och självvärderingen kan också användas som diskussionsunderlag med förskolecheferna kring prioriteringar av olika arbetsområden. Men det säger inte så mycket om kvaliteten i processerna eller om arbetet exempelvis ledde till att barnen utvecklade sina förmågor.

Skolinspektionerna menar att uppföljning av processkvaliteten är nödvändig. Personalen på förskolorna behöver få syn på sina arbetsprocesser i syfte att utveckla dessa och även få ett underlag för att ringa in vilka kompetensutvecklingsinsatser som skulle kunna behövas. Att följa upp processkvaliteten är viktigt även för huvudmannen och kan ge huvudmannen en del av de underlag som behövs i arbetet med att utveckla kvaliteten.

Självvärderingar används ofta

Flera av de granskade huvudmännen använder olika självvärderingsverktyg som metod för uppföljning. Det personalen kommer fram till i sina självvärderingar redovisas vanligtvis till förskolechef och huvudman som en bedömning enligt en sifferskala. Skolinspektionen har i granskningen fått ta del av exempel på olika självvärderingsverktyg som används. Flera av dessa är uppbyggda så att arbetslagen tillsammans kan värdera i vilken utsträckning de arbetat med olika områden i läroplanen, men många av verktygen saknar frågor kring förskolans resultatkvalitet.

Enligt Skolverkets allmänna råd kan en självvärdering bidra till att kartlägga huvudmannens egna insatser.²³ Frågor som kan vara aktuella att ställa är vilket stöd och vilka resurser enheterna behöver i sitt

²³ Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet, Skolverket, 2015

kvalitetsarbete, om de organisatoriska eller personella förutsättningarna är anpassade till behoven eller vad som krävs för att förskolechefer och rektorer ska kunna fungera som pedagogiska ledare med ansvar för utvecklingen.

Flera huvudmän har tagit beslut om att arbeta med ett gemensamt självvärderingsmaterial som ett steg mot att få en ökad likvärdighet i förskolornas uppföljningar. De menar att samtliga förskolor då kan utgå från samma kvalitetsindikatorer och att förskolor och huvudmän kan ringa in gemensamma fokusområden. Av flera huvudmän i granskningen används självvärderingen för att bedöma kvaliteten i en hel verksamhet. Förskolecheferna säger att det är ett bra underlag för att diskutera verksamheternas arbete på de enskilda förskolorna, men att det är svårare att synliggöra måluppfyllelsen i hela förskolans verksamhet i relation till de nationella målen. Skolverket, som också tagit fram självvärderingsverktyg, anger att det inte är ett mätinstrument utan ett utvecklingsverktyg som inte räcker som underlag för att bedöma kvaliteten i en hel verksamhet.

De gemensamma diskussionerna, som beskrivs i intervjuer, ger möjlighet till ett kollegialt lärande, och bedömningarna av förskolans arbetsprocesser kan också jämföras över tid. Men så som många av självvärderingsverktygen är utformade ger underlagen huvudmännen begränsad information i arbetet med att styra och leda förskolans kvalitet. För att ge huvudmännen ett underlag som möjliggör analyser och beslut om förbättringsåtgärder behöver självvärderingarna också innehålla personalens reflektioner och bedömningar avseende om förskolans verksamhet bidragit till barnens utveckling och lärande.

Positivt med dialoger och verksamhetsbesök

Flertalet av huvudmännen genomför uppföljningar i form av dialoger med företrädare för verksamheten samt verksamhetsbesök som ett led i att stödja förskolorna i deras kvalitetsarbete och för att de ska få en bild av hur verksamheten fungerar. Dialoger äger exempelvis rum vid olika möten mellan såväl förskolechefer som mellan förskolechefer och huvudmän. Det är vanligt att representanter för huvudmännen genomför verksamhetsbesök och de menar att de genom besöken i förskolorna får större insyn i det dagliga arbetet och har lättare att både ställa frågor och få svar på dem. Både dialoger och verksamhetsbesök har oftast fokus på förskolans aktiviteter och arbetsprocesser där förskolechef och personal får beskriva hur de upplever att arbetet fungerat och vilka utmaningar de har och har haft. Ett annat område som ofta kommer upp i diskussionerna under besöken är förskolornas strukturella förutsättningar, som barngruppernas storlek, barnens närvarotider, personaltätheten och lokalernas lämplighet.

I granskningen finns exempel där huvudmännen använder dialog för att följa upp och analysera förskolornas måluppfyllelse. Dessa dialoger sker med regelbundenhet och utgår ifrån förutbestämda och kända frågeställningar som har fokus på samtliga kvalitetsaspekter inklusive resultatet. Respektive förskola får även redovisa hur man tagit reda på och bedömt vilka avtryck verksamheten gjort hos barnen. Hos andra huvudmän finns såväl checklistor som gemensamma frågeställningar, som personalen går igenom för att förbereda besöket av politiker eller styrelse.

Flera huvudmän ger uttryck för att de upplever att det är svårt att få till stånd dialoger som ger en tydlig bild av kvaliteten i förskolorna och som bidrar till att ge huvudmännen ett underlag för att fatta beslut om förbättringsinsatser. Samtidigt framför samtliga som deltagit i granskningen att såväl dialoger i olika form som verksamhetsbesök av huvudmännen är viktiga, men att både struktur och innehåll behöver utvecklas för att huvudmännen ska få en tydligare uppfattning om samtliga kvalitetsaspekter i förskolorna.

Skolinspektionen kan konstatera att dialoger och verksamhetsbesök är en viktig del för huvudmännen för att få information om vad som sker i förskolorna och hur förskolechefer och personal upplever att verksamheten fungerar. För att dialoger och verksamhetsbesök ska kunna ge huvudmännen underlag

som kan användas för att följa upp och analysera förskolornas måluppfyllelse behöver innehållet bli mer strukturerat, och innehållet behöver i större utsträckning utgå från frågeställningar som har fokus på samtliga kvalitetsaspekter inklusive resultatet för att besöken ska ge huvudmannen information om behov och insatser.

Underlaget begränsar analyserna

Som beskrivits tidigare i denna rapport omfattar huvudmannens uppföljningar och utvärderingar främst strukturella förutsättningar, som exempelvis barngruppernas storlek, barnens närvarotider, personaltäthet, personalens utbildningsnivå och lokalernas lämplighet. Av granskningen framgår att dessa faktorer också följs över tid och att eventuella förändringar analyseras. Analyserna kan exempelvis leda till beslut om olika förbättringsinsatser i form av satsningar på fortbildning för personalen, åtgärder för att minska barngrupperna eller förbättringsinsatser när det gäller lokaler och miljö.

Många representanter för huvudmannen vittnar om svårigheterna med analysarbetet och uppger att det skulle behövas insatser för att utveckla den delen av det systematiska kvalitetsarbetet. I granskningen framkommer också exempel där sådana satsningar gjorts. En huvudman beskriver att de gjort en kommunövergripande satsning för att öka kompetensen när det gäller att analysera verksamheternas resultat. Anledningen till denna satsning var bland annat att man från huvudmannens sida ansåg att analysdelen behövde fördjupas för att inte enbart hamna i konstaterande av vad man gjort i sina respektive verksamheter. Samtliga nivåer i styrkedjan deltog i satsningen, och enligt samtliga intervjuade resulterade detta i en ökad förståelse för hur analysarbetet bör genomföras.

Det har i flertalet intervjuer framkommit att jämställdhetsuppdraget är en del av arbetet på förskolorna eftersom det är en del av läroplanens uppdrag. Enligt förskolecheferna arbetar förskolorna ständigt med värdegrund och likabehandling men det finns inga konkreta mål för jämställdhet som beslutats av huvudmannen. De har inte heller prioriterat några utvecklingsbehov. I en kommun säger förvaltningsrepresentanterna att man från huvudmannens sida inte analyserat förskolornas måluppfyllelse avseende jämställdhetsarbetet utan att detta arbete har varit fokuserat på flickors och pojgars resultat i skolan.

Skolinspektionen konstaterar att huvudmannens förutsättningar för att göra en analys av måluppfyllelsen utifrån samtliga kvalitetsaspekter begränsas eftersom underlaget saknar den aspekt av kvaliteten som handlar om resultatet. Det underlag som analyserna har utgå ifrån är, förutom de strukturella faktorerna, beskrivningar av aktiviteter, resultat från personalens egna bedömningar i självvärderingar och eventuella svar i personal- och vårdnadshavarenkäter. Dessa delar är viktiga men ger inte den totala bilden av förskolans kvalitet. Framför allt saknas den pusselbit som handlar om huruvida utbildningen i förskolan bidragit till barnens utveckling och lärande.

Skolinspektionen konstaterar vidare att det faktum att uppföljningar brister när det gäller att bedöma resultatet och att det generellt finns svagheter i analyserna av övriga kvalitetsaspekter innebär att det underlag som huvudmännen har tillgång till för att fatta beslut om utvecklingsinsatser är otillräckliga. I granskningen framkommer att prioritering av mål och beslut om förbättringsinsatser ibland utgår ifrån andra verksamheter. Exempelvis kan försämringar av elevernas betyg i matematik eller i deras läsförståelse i grundskolan resultera i att förskolorna ska prioritera arbetet med matematik eller språkutveckling och beslut om kompetensutvecklingsinsatser på detta område. Utgångspunkten för huvudmannens prioriteringar och beslut om förbättringsinsatser kan också vara något område som man uttrycker *ligger i tiden* eller *känner extra starkt för*. Det finns också exempel på där intervjuade nämnsrepresentanter inte känner till om förbättringsåtgärderna har föregåtts av en analys av verksamheten, utan de uttrycker att *de känner av hur vindarna blåser*.

Skolinspektionen menar inte att det behöver vara fel eller är oviktigt att exempelvis ta hänsyn till elevernas resultat i grundskolan och utifrån dessa besluta om prioriteringar och satsningar i förskolan.

Viktigast är dock att förskolans eget uppdrag följs upp. De satsningar som görs i förskolan har betydelse även för elevernas kunskapsutveckling i fortsättningen. Men när de prioriterade områdena och insatserna inte utgår ifrån en behovsanalys av förskolans resultat kan de behov av stöd och stimulans som barnen i de olika förskolorna har prioriteras bort till förmån för annat. Konsekvensen kan bli att barnen inte får det stöd och den stimulans de har rätt till för att utvecklas så långt som möjligt och att huvudmannen inte kan erbjuda barnen en likvärdig förskola.

Förskolan osynliggörs

Läroplanens strävansmål anger riktning för förväntad kvalitetsutveckling, och således är god målfyllelse lika med god kvalitet. I detta sammanhang är det väsentligt att lyfta fram att förskolans läroplan enbart innehåller strävansmål och att detta har gett problem när kommunerna försökt utvärdera förskolans kvalitet på samma sätt som skolan.²⁴

I granskningen framkommer att förskolan ofta i huvudmannens uppföljningar hamnar i skuggan av skolan. Som exempel på detta nämns innehållet i de diskussioner som sker på huvudmannanivå och de verktyg och mallar som används i det systematiska kvalitetsarbetet. Det framgår också i granskningen att det finns huvudmän där det varken finns något större intresse för eller kunskap om förskolans verksamhet, framför allt på den politiska nivån där man behöver utveckla större förståelse för förskolans uppdrag. Bristen på styrning från huvudmannen får bland annat som konsekvens att förskolans frågor inte får samma utrymme i diskussioner och dokument som skolan och inte heller ges samma tyngd, och därmed betraktas förskolan inte som lika viktig. Det finns till och med de förskolechefer som upplever att de får styra förskolan i kommunen helt på egen hand. I en kommun uppger förskolecheferna att det som händer i förskolan inte upplevs som viktigt från huvudmannens sida, utan den rådande kulturen i kommunen är att det är i förskoleklassen som barnens lärande börjar. I de fall huvudmannens organisation enbart omfattar förskolan framhåller samtliga nivåer att detta på ett positivt sätt gjort det möjligt att ha fokus på förskolans frågor utan att de behöver konkurrera med skolan om utrymmet.

Granskningen visar att det finns huvudmän som, när de väljer att prioritera mål, ofta väljer mål som gäller för såväl skola som förskola. Där framstår skolan som den rådande normen och prioriteringarna utgår från behov i skolan. Det finns förskolechefer som beskriver att även om förskolan inte lyfts fram i exempelvis huvudmannens verksamhetsplan där fokus är på skolan, gäller planen även för förskolan. Därför uppger förskolecheferna att de försöker anpassa de av huvudmannen prioriterade målen till förskolans uppdrag. De tillägger att förskolans osynlighet i verksamhetsplanen förmodligen handlar om bristande kunskap om förskolans mål och en ovana att följa upp dessa.

Det har också framkommit exempel på prioriterade utvecklingsmål som hämtas från behov i skolan och som svårligen låter sig omvandlas till förskolans verksamhet. Exempel på detta är utvecklingsmålen som handlar om att förbättra likvärdigheten i bedömningen vid betygssättning och att minska elevernas stress, vilka av huvudmannen valts som prioriterade utvecklingsmål för både förskola och grundskola. Här beaktas inte att barn i förskolan inte är elever och att de inte får betyg.

Att skolan är normen framkommer i granskningen även när det gäller hur huvudmannen avser att följa upp de utvecklingsmål som prioriterats för förskolan. Exempel på ett sådant utvecklingsmål är *Förstärka arbetet med jämställdhet i förskolan* som ska följas upp genom att meritvärdesskillnaden mellan pojkar och flickor i grundskolan ska minska. Ett annat exempel är *Arbeta mer med språkutveckling i förskolan* som följs upp genom betygen i ämnet svenska i grundskolan. Prioriteringen av denna typ av mål och val av uppföljningsmetod motiveras av några huvudmän med att man har ett 1–16-årsperspektiv och att utvecklingsmålen gäller både äldre och yngre barn.

²⁴ Lager 2010, 2015

Skolinspektionen kan konstatera att i de fall huvudmannen väljer att prioritera och tydliggöra mål för uppföljning utgår dessa sällan ifrån en analys av konstaterade utvecklingsbehov i förskolan.

Svårt att fördela resurser utifrån barnens behov

I flera av de kommuner som ingår i granskningen sker resursfördelningen genom att man fördelar samma summa per barn till alla förskolor och den huvudsakliga, eller ibland den enda, faktorn som påverkar tilldelningen är barnens ålder. Hos flera av de granskade kommunerna framgår att det sker justeringar av tilldelningen genom en nära dialog mellan verksamheter och beslutsfattare. På det viset, menar man, kan extra resurser tillföras förskolorna då behoven förändras, exempelvis när det behövs mer personal i en barngrupp, behov av språkstöd vid mottagandet av nyanlända barn eller vid de tillfällen då barn har behov av olika typer av stödinsatser.

Den kartläggning som Skolinspektionen tidigare har låtit genomföra av Sveriges samtliga kommuners resursfördelning till förskolan, visar att drygt en tredjedel av kommunerna fördelar resurser med utgångspunkt i socioekonomiska principer.²⁵ Skolinspektionen såg också att flertalet av dessa kommuner saknar uppföljning och analys av sina respektive modellernas träffsäkerhet. Det innebär att kommunerna inte vet om fördelningen leder till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan.

I denna granskning finns också exempel på kommuner som väger in socioekonomiska faktorer i resursfördelningen, exempelvis barn med annat modersmål än svenska och föräldrarnas utbildningsnivå. Granskningen visar också att det finns kommuner som har inlett ett arbete med att förändra sin resursfördelning för att ta större hänsyn till socioekonomiska faktorer. I någon kommun framhåller förskolecheferna att den socioekonomiska resursfördelningen gör skillnad för deras förutsättningar att nå ökad måluppfyllelse. De ger som exempel att de har anställt extra personal med annat modersmål, startat en introduktionsförskola samt satsat på handledning och kompetensutveckling.

Även om vi i granskningen kan se att det sker fördelning av resurser genom dialog och att hänsyn ibland tas till socioekonomiska faktorer utvärderar sällan kommunerna resursfördelningssystemets träffsäkerhet för att säkerställa att förskolorna får så likvärdiga förutsättningar som möjligt. Det finns exempel på politiska representanter som uppger att de inte vet utifrån vilka grunder resurserna fördelas. Andra politiska representanter framför att det bör göras en uppföljning av hur resurserna används och vilken effekt resursfördelningen får för verksamhetens måluppfyllelse.

Skolinspektionen kan konstatera att det i granskningen framgår att det finns olika former av resursfördelningssystem som, om dess effekter följs upp och utfallet vid behov justeras, säkerställer att resurserna fördelas utifrån barnens olika förutsättningar och behov.

²⁵ Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*. Kvalitetsgranskningsrapport 400-2016:5915

Avslutande diskussion

En av de bärande principerna i svensk förskola är att alla barn tillåts utvecklas i sin egen takt och utifrån sina egna förutsättningar. Det är förskolans uppdrag att stimulera och utmana barnens utveckling och lärande, men läroplanens mål riktas mot verksamheten och den innehåller inga mål för vad det enskilda barnet ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Det är huvudmannen som har ansvar för att det finns fungerande system för att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla förskolans kvalitet. Det är förskolans måluppfyllelse som ska följas upp och bedömas i kvalitetsarbetet. Samtidigt har förskolan, enligt skollagen, också ett uppdrag att följa varje barns utveckling och se till att varje barn utvecklas så långt som möjligt.

Förskolans läroplan fick först vid revideringen 2010 en skrivning om att uppföljningen av förskolans verksamhet också ska inkludera i vilken utsträckning barnens kunnande förändrats i relation till det som förskolan erbjuder. Forskare menar att kopplingen mellan dokumentation och analys av barns lärande och bedömning av verksamhetens kvalitet är relativt ny för förskolan och utmanar på olika sätt förskolans tidigare bedömningstraditioner, vilket åtminstone delvis kan förklara problematiken som finns inom förskolan med att dokumentera barns lärande.²⁶

Att följa upp och utvärdera förskolans kvalitet är komplext. Olika kvalitetsaspekter behöver ingå, exempelvis förskolornas strukturella förutsättningar, servicekvalitet och arbetsprocesser, men det gäller att inte glömma bort att följa upp och utvärdera resultatet. Fortfarande finns det en osäkerhet hos många huvudmän om vad resultat och måluppfyllelse i förskolan omfattar och hur dessa ska mätas.

Det finns ett behov av att skapa enighet i hela styrkedjan kring vad som ingår i förskolans måluppfyllelse och utforma metoder och verktyg för att kunna bedöma och redovisa samtliga aspekter. Huvudmannen har ett ansvar för att följa upp, utvärdera och utveckla förskolans kvalitet. I detta ingår också att se till att förskolornas kvalitetsarbete ger tillräckligt med information om måluppfyllelsen till både förskolor och huvudman. Huvudmannens systematiska kvalitetsarbete har i dag fokus på den strukturella kvaliteten och servicekvaliteten och i viss utsträckning även på processkvaliteten. Så länge inte förskolorna följer upp och utvärderar resultatet kommer inte heller huvudmannen att få ett heltäckande underlag som möjliggör analys och beslut om förbättringsåtgärder utifrån behov i förskolorna.

Förskolornas uppföljningar beskriver främst verksamhetens innehåll och personalens arbetsprocesser. För att också följa upp och utvärdera resultatet behöver de inför starten av ett visst arbetsområde eller tema, kartlägga nuläget i barngruppen, diskutera vad de ska följa upp och utvärdera, vilka skillnader de förväntar sig att arbetet ska innebära för barngruppen och hur de ska få syn på dessa och redovisa dem. Om man utvecklar ett sådant arbetssätt finns det också förutsättningar för att samla ihop förskolans måluppfyllelse och också redovisa den för huvudmannen. Detta skulle ge huvudmannen större möjligheter att göra analyser, jämförelser och fatta beslut om förbättringsåtgärder utifrån identifierade behov, vilket också skulle ge bättre förutsättningar för att nå målet att erbjuda barnen en likvärdig förskola.

Brister i resonemang om måluppfyllelsen i förskolan leder till att det systematiska kvalitetsarbetet inte har den stödjande och styrande funktionen som det är tänkt. Det kan också innebära att, i de fall huvudmannen väljer att prioritera mål, dessa inte alltid tillför något till förskolans utvecklingsarbete. En annan konsekvens kan bli att huvudmannen blickar mot skolan och att exempelvis sjunkande betygsresultat i grundskolan ligger till grund för att prioritera mål och insatser i förskolan. Skolinspektionen menar att detta ibland kan vara relevant, men om prioritering av mål och beslut om insatser utgår ifrån behov i grundskolan kan detta innebära att förskolans egna behov inte framkommer och därmed inte prioriteras.

²⁶ Folke-Fichtelius och Lundahl i Åsén (red.) (2015)

De huvudmän som kommit längre, de som också beaktar verksamhetens resultat genom att bedöma om den haft någon positiv effekt på barnens utveckling och lärande, hur gör de? De framgångsfaktorer som lyfts fram handlar om att prioritera ett långsiktigt kvalitetsarbete, där det finns tydlighet vad gäller mål, gemensamma riktlinjer och stödmaterial. Det som också ofta poängteras är betydelsen av närhet mellan beslutsfattare och verksamhet i såväl stora som små organisationer. I granskningen har vi också sett något exempel där uppföljningen genom dialog är systematisk och strukturerad och där ledningen också ställer frågor om hur verksamheten i förskolan påverkat barnen. Frågor ställs också om hur förskolechef och personal tagit reda på detta. Vi ser även exempel på huvudmän där förskolornas uppföljningar sker genom att de, i beskrivande ord, bedömer verksamhetens måluppfyllelse också utifrån barnens utveckling och lärande under arbetsprocessen. Personalen konstaterar var barngruppen befinner sig inom ett visst läroplansområde innan man startar ett temaarbete eller liknande. Efter en viss tidsperiod följs arbetet upp och personalen diskuterar och dokumenterar vilka förändringar de kan konstatera i barngruppen i relation till de förmågor man valt att fokusera på. Huvudmannen får på så sätt ett underlag för att analysera och sammanställa verksamhetens måluppfyllelse och vidta åtgärder för att utveckla kvaliteten.

Vad är det som behövs? För att utveckla huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet behöver diskussioner initieras i hela huvudmannens styrkedja. Det behöver skapas samsyn kring de delar som ingår i förskolans måluppfyllelse, hur resultatet kan bedömas och redovisas på de olika nivåerna. Så länge någon del av förskolans kvalitet inte ingår i utvärderingarna saknar huvudmannen ett komplett underlag för att fatta beslut som utvecklar verksamheten och ger barnen en likvärdig förskola. Vidare behöver stöddokument tas fram som ger förskolor och huvudmän vägledning i hur det är möjligt att bedöma och redovisa måluppfyllelsen inklusive förskolans resultat i relation till barnens utveckling och lärande. Utifrån detta behöver metoder och verktyg utvecklas och implementeras såväl för förskolan som för huvudmannen

Varför är detta viktigt? Förskolan är den första skolform som barnen möter och den är en betydelsefull inledning till det livslånga lärandet. Förskolan har så stor betydelse för så många barns utveckling och lärande och att då, trots att det anges i läroplanen²⁷, inte tydligare kunna redovisa förskolans resultat från ansvarig huvudmans sida, så att det också omfattar om förskolan bidragit till att barnens kunskande har förändrats, är förvånande. Även för att säkerställa en likvärdig förskola med god kvalitet måste förskolans och huvudmännens uppföljningar också omfatta en bedömning av dessa resultat. När detta saknas är risken stor för att förskolans behov av utvecklingsinsatser inte blir synliga och därför inte heller kan prioriteras av huvudmannen. Detta påverkar i sin tur barnens möjligheter att få optimalt stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt. Att arbetet med uppföljningarna utvecklas utifrån aspekten barnens utveckling och lärande har också betydelse för barnen vid övergången till grundskolan. En bättre uppföljning i förskolan skulle ge grundskolan ökad kunskap om hur de ska planera och genomföra undervisningen så att barnen får den stimulans och de utmaningar som de behöver och har rätt till. Inte minst kan det bidra till att barnen behåller lusten att lära!

²⁷ Lpfö 98/2016 s. 14

Bakgrund, syfte och övergripande aspekter

I samband med den nya skollagen (SFS 2010:800) blev förskolan en egen skolform och ryms inom skolväsendet. En central utgångspunkt i skollagen är att alla barn och elever ska få ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt utifrån sina egna förutsättningar och enligt utbildningens mål.²⁸ Samtidigt stärktes det pedagogiska uppdraget i förskolan i läroplanen. Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg.²⁹ Förskolan ses som det första steget i barnets utbildning och verksamheten där ska lägga grunden till det livslånga lärandet.³⁰ Huvudmannen ansvarar för att utbildningen i förskolan genomförs i enlighet med styrdokumentet.³¹ Huvudmannen har även ansvar för att det finns fungerande system för att leda verksamheten mot de nationella målen. I detta ingår att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla förskolans kvalitet.³² Huvudmannen ska också skapa förutsättningar för att verksamheterna ska kunna nå målen och avgöra vilka resurser som ska tilldelas för att säkerställa kvalitet och likvärdighet.³³ Förskolechefen har i sin tur ansvar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.³⁴

Såväl forskning som kvalitetsgranskningar och tillsyn har konstaterat att det finns stora olikheter i huvudmannens styrning och ledning av förskolan, både inom och mellan förskolor, vilket kan riskera likvärdigheten i barns utbildning.³⁵ I den regelbundna tillsynen av huvudmän för förskolor framkommer också att uppföljning och analys av förskolans resultat och måluppfyllelse ofta brister. Det finns därför en risk att huvudmännen inte har tillräckligt underlag för att identifiera förskolornas utvecklingsområden och vad som behöver förbättras. Utifrån problembilden är det framförallt huvudmannens styrning och ledning av förskolan genom mål- och kvalitetsarbete som var relevant för granskningen.

Det övergripande syftet med kvalitetsgranskningen har varit att bedöma hur huvudmannen styr och stödjer förskolan mot måluppfyllelse enligt de nationella målen, främst förskolans läroplan. Granskningen tar därför utgångspunkt i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. För att uppfylla detta syfte har Skolinspektionen granskat huvudmännen utifrån följande övergripande aspekter:

- Får huvudmannen genom sitt systematiska kvalitetsarbete tillräcklig information om förskolans måluppfyllelse för att kunna utveckla kvaliteten och säkerställa likvärdigheten?
- Omfattar huvudmannens uppföljning och utvärdering förskolans hela uppdrag som det beskrivs i läroplanen?
- Utgår huvudmannens eventuella prioriteringar och förtydliganden av mål för uppföljning från en analys av utvecklingsbehov i förskolan?

Skolinspektionen granskar i vilken utsträckning huvudmannen begär in underlag från förskoleverksamheterna för att få ett fullgott underlag för den analys av utvecklingsområden som ska göras på huvudmannanivån. Vi granskar om huvudmannen begär in en nulägesbild av förskolornas måluppfyllelse, förskolornas egna analyser och deras förslag på förbättringsåtgärder. I granskningen ska bedömningen göras om huvudmannens systematiska kvalitetsarbete bygger på förskolans förutsättningar och uppdrag och inte, vilket är vanligt, på skolans. Det innebär att de modeller och mallar som används bör

²⁸ 3 kap. 3 § skollagen

²⁹ Läroplan för förskolan, Lpfö 98/2016 s. 5

³⁰ Prop. 2009/10:165, s. 343 ff

³¹ 2 kap. 8 § skollagen

³² Lpfö 98/2016 s. 14

³³ 4 kap. 3 och 5 §§ skollagen

³⁴ 2 kap. 9 § skollagen

³⁵ Skolinspektionen (2012), Styf (2012), Lager (2010), Sheridan, Williams och Sandberg (2012)

vara specifikt utformade för förskolans unika förutsättningar, uppdrag och mål. I detta bedömningsområde ingår även att granska hur huvudmannen samlar in och sammanställer måluppfyllelsen för samtliga verksamheter vad det gäller jämställdhet.

Vi granskar också om kommunerna gör en resursfördelning utifrån barnens behov och förutsättningar och vilka faktorer man i så fall använder sig av vid resursfördelningen. Kommunerna kan fördela resurser på olika sätt, exempelvis med en socioekonomisk modell eller genom dialog. Tidigare kartläggning³⁶ visar att lite mer än en tredjedel av kommunerna fördelar resurser med utgångspunkt i socioekonomiska principer.

Enligt nämnda kartläggning känner flertalet kommuner inte till om deras resursfördelning till förskolan leder till att barnen får likvärdiga förutsättningar till stimulans och lärande i förskolan då det saknas en uppföljning och analys av respektive modells träffsäkerhet. Vi granskar därför också om kommunerna har en sådan uppföljning och utvärdering av effekterna av valt resursfördelningssystem.

Vidare granskas om huvudmannen gör en analys av det underlag som förskolorna levererar. Det innebär t.ex. att, med utgångspunkt i förskolornas kvalitetsarbete, analysera variationer mellan enheternas resultat och måluppfyllelse. Det kan också handla om att analysera hur organiseringen av förskoleenheter påverkar måluppfyllelsen och hur resurs- och ledningssystem påverkar måluppfyllelsen. Vidare om huvudmannen utifrån en sådan analys fattar beslut om utvecklingsåtgärder och eventuellt tydliggör mål som förskolorna ska prioritera i verksamheterna. I detta bedömningsområde ingår också att granska om huvudmannen beslutar och vidtar åtgärder för att främja jämställdhet i förskolan. Detta med utgångspunkt i analysen av förbättringsområden.

Skolinspektionen granskar också om huvudmannen utifrån en analys av det underlag som begärs in från förskolorna har beslutat om utvecklingsåtgärder för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen³⁷. Den centrala frågan är om huvudmannen utifrån denna analys har tydliggjort något eller några specifika mål som verksamheterna ska prioritera. Som framgår av läroplanen anger samtliga mål i läroplanen inriktningen på förskolans arbete, men det kan finnas skäl för en huvudman att tydliggöra vissa av dessa mål om en analys utvisar ett behov av detta. Om huvudmannen har satt upp sådana mål är det således av vikt att dessa utgår från en analys av utvecklingsområden i verksamheterna. Här granskas om valda mål tar sin utgångspunkt i läroplanen eller om det är andra parametrar som styr valet. Det är också viktigt att dessa mål tydliggörs för förskolecheferna. I detta bedömningsområde ingår också att granska hur huvudmannen omsätter läroplanens mål till uppföljningsbara indikatorer samt hur huvudmannen beskriver resultat i förskolan. Vidare ingår att granska om och hur huvudmannen tydliggör förskolans jämställdhetsuppdrag.

³⁶ Skolinspektionen (2016)

³⁷ Skolverket (2017)

Metod och genomförande av kvalitetsgranskningen

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet har genomförts genom intervjuer och dokumentanalyser.

Urval

Urvalet av huvudmän utgår från att ge granskningen en bred och mångsidig kunskap om huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet. Kvalitetsgranskningen har under perioden april 2017 till juni 2017 genomförts hos 29 huvudmän för förskolor, 22 kommunala huvudmän och 7 enskilda huvudmän. Urvalet av huvudmän ska proportionellt återspegla den faktiska fördelningen av barn i kommunal respektive enskild regi. Urvalet gjordes också så att det fanns en geografisk spridning, från Simrishamn i Skåne till Lycksele i Västerbotten län.

Eftersom detta projekt ska granska huvudmannens styrning och ledning av förskolans verksamhet är det viktigt att granskningsobjekten medger en nivåskillnad mellan huvudmannen och verksamheten. Det innebär att granskningsobjekt där huvudman, förskolechef och förskollärare kan vara en och samma person inte ingår i granskningen. I granskningen ingår därför inte de huvudmän som har tre eller färre förskoleenheter att ansvara för.

Huvudmän där regelbunden tillsyn eller förskolegranskningar genomförs under våren 2017 ingick inte i granskningen.

Dokumentstudier

Dokumentstudierna genomförs inför huvudmannabesöken och utgör ett underlag inför intervjuerna. Projektledningen utarbetar, inför att granskningsbesök ska genomföras, en förteckning över de dokument och uppgifter som inspektörerna behöver inhämta inför granskningsbesöket. Centralt i denna granskning är att begära in den dokumentation som huvudmannen har gjort av sitt systematiska kvalitetsarbete av förskolan. Projektet kan också få värdefull information från huvudmannens egna styrdokument. Observera att dessa dokument *inte* ska granskas i sig, men det kan finnas uppgifter om huvudmannens styrning av förskolan i dessa dokument som kan utgöra viktiga underlag för intervjuerna. Ytterligare dokument kan tillkomma som är relevanta utifrån frågeställningarna. Projektet fastställer den slutliga dokumentlistan av vad som ska begäras in.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts på tre olika nivåer: representanter för den politiska ledningen/styrelsen för utbildningsföretaget, representanter för förvaltningsledningen/områdeschef för utbildningsföretaget och ett slumpmässigt urval av förskolechefer. De olika nivåintervjuerna har genomförts separat.

Inför intervjuerna har projektledningen utarbetat en intervjuguide som dels har fungerat som ett stöd till inspektörerna, dels bidragit till ökad likvärdighet vid insamling av intervjudata. Underlaget från intervjuerna har sedan också använts i arbetet för att ta fram den övergripande rapporten.

Följande intervjuer har genomförts:

Huvudmannaintervju: Vid intervjuer av offentlig huvudman har intervjuer genomförts med presidiet³⁸ i den nämnd som ansvarar för förskolan samt intervjuer med presidiet i kommunstyrelsen. Anledningen till att intervju görs med såväl ansvarig nämnd som kommunstyrelsen beror på att nämnden utgår från

³⁸ Med presidiet avses ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande

den budgetram som beslutas av kommunfullmäktige (efter beredning av kommunstyrelsen). Vid exempelvis beslut om förbättringsåtgärder kan respondenten svara att nämnden utifrån befintlig budgetram har omfördelat resurser, medan den högsta politiska ledningsnivån har beslutat om ökad budgetram till förskolan. Intervju med enbart nämndpresidiet skulle missa den senare informationen. Vid intervjuer av enskild huvudman har intervjuer genomförts med styrelsen för utbildningsföretaget (t.ex. ordförande och någon ytterligare från styrelsen).

Intervju med förvaltningsledningen: Vid intervjuer med offentlig huvudman har intervjuer genomförts med förvaltningsledning. Det har till exempel varit förvaltningschef, ansvarig ekonomichef och ansvarig för kvalitetsfrågor i förskolan. Intervjuer har även i något enstaka fall genomförts med områdeschef för förskolan.

Vid intervjuer med enskild huvudman har dessa genomförts med områdeschef eller motsvarande, ansvarig ekonomichef och ansvarig för kvalitetsfrågor.

Intervju med förskolechef: Intervjuerna har genomförts som gruppintervju med förskolechefer, beroende på huvudmannens storlek. Hos huvudmän med ansvar för många förskolor har ett urval av förskolecheferna intervjuats. Syftet var att kunna relatera den information som framkommit vid förskolechefernas intervju till intervjuerna med huvudmannen och förvaltningsledningen.

Rättslig reglering

Huvudmannens ansvar för utbildningen i förskolan innebär bland annat att fördela resurser efter barnens olika förutsättningar och behov.³⁹ Huvudmannen ansvarar även för att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt att systematiskt och kontinuerligt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten i förskolan.⁴⁰ Enligt förarbetena till skollagen ska kvalitetsarbetet bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen.⁴¹ Grundläggande i huvudmannens ansvarstagande är att utbildningen genomförs enligt skollagen och läroplanens krav på kvalitet och att den är likvärdig.⁴²

Syftet med utbildningen i förskolan är att den ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg.⁴³ Förskolan ska vara en pedagogisk verksamhet där omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnen och barnens behov och förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap.⁴⁴

Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef.⁴⁵ Förskolechefen ansvarar för sin enhets inre organisation och för att fördela resurser inom enheten efter barnens olika förutsättningar och behov.⁴⁶ Som förskolechef får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.⁴⁷ Enligt läroplanen har förskolechefen som pedagogisk ledare bland annat det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med målen i läroplanen och ett särskilt ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp utvärdera och utveckla verksamheten.

Av läroplanen för förskolan framgår också bland annat följande:

Förskolans kvalitet ska kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp, utvärderas och utvecklas. För att utvärdera förskolans kvalitet och skapa goda villkor för lärande behöver barns utveckling och lärande följas, dokumenteras och analyseras. För att stödja och utmana barn i deras lärande behövs kunskap om varje barns erfarenheter, kunnande och delaktighet samt inflytande över och intresse för de olika målområdena. Det behövs också kunskap om hur barns utforskande, frågor, erfarenheter och engagemang tas till vara i verksamheten, hur deras kunnande förändras samt när de upplever verksamheten som intressant, rolig och meningsfull.

Syftet med utvärdering är att få kunskap om hur förskolans kvalitet, dvs. verksamhetens organisation, innehåll och genomförande kan utvecklas så att varje barn ges bästa möjliga förutsättningar för utveckling och lärande. Det handlar ytterst om att utveckla bättre arbetsprocesser, kunna bedöma om arbetet sker i enlighet med målen och undersöka vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra förutsättningarna för barn att lära, utvecklas, känna sig trygga och ha roligt i förskolan. Det är analyserna av utvärderingens resultat som pekar ut väsentliga utvecklingsområden. All form av utvärdering ska utgå från ett tydligt barnperspektiv.

³⁹ 2 kap. 8 a § skollagen

⁴⁰ 4 kap. 3 § skollagen

⁴¹ Proposition 2009/10:165, s. 306

⁴² 2 kap. 8 § och 1 kap. 9 § skollagen

⁴³ 8 kap. 2 § skollagen

⁴⁴ 8 kap. 2 § skollagen

⁴⁵ 2 kap. 9 § skollagen

⁴⁶ 2 kap. 10 § skollagen

⁴⁷ 2 kap. 11 § skollagen

Vidare framgår av läroplanen att förskollärare bland annat ska ansvara för

- att varje barns utveckling och lärande kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följs upp och analyseras för att det ska vara möjligt att utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner
- att dokumentation, uppföljning och analys omfattar hur barns förmågor och kunnande kontinuerligt förändras inom målområdena i förhållande till de förutsättningar för utveckling och lärande som förskolan bidrar med
- att utvärderingsmetoder, hur dokumentation och utvärderingar används och påverkar verksamhetens innehåll och arbetssätt samt barns möjligheter att utvecklas och lära inom samtliga målområden kritiskt granskas
- att resultat av dokumentation, uppföljningar och utvärderingar i det systematiska kvalitetsarbetet används för att utveckla förskolans kvalitet och därmed barns möjligheter till utveckling och lärande.

Av läroplanen framgår vidare att arbetslaget bland annat ska

- kontinuerligt och systematiskt dokumentera, följa upp och analysera varje barns utveckling och lärande samt utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner
- använda olika former av dokumentation och utvärdering som ger kunskaper om förutsättningarna för barns utveckling och lärande i verksamheten samt göra det möjligt att följa barns förändrade kunnande inom olika målområden
- dokumentera, följa upp och analysera kommunikation och samspel med och mellan barn, barns delaktighet och inflytande samt vid vilka tillfällen som barnen upplever verksamheten som intressant, meningsfull och rolig
- dokumentera, följa upp och analysera hur barns förmågor och kunnande kontinuerligt förändras inom målområdena i förhållande till de förutsättningar för utveckling och lärande som förskolan bidrar med.⁴⁸

⁴⁸ Läroplan för förskolan, Mål och riktlinjer, 2.6 Uppföljning, utvärdering och utveckling.

Referenser

- Folke-Fichtelius, M. och Lundahl, C. (2015) *Förskolebarns lärande som mått på kvalitet – statliga krav på dokumentation i förskolan*. I Åsén (red.) *Utvärdering och pedagogisk bedömning i förskolan*. Stockholm: Liber.
- Kommunallagen (1991:900)
- Lager, K. (2010) *Att organisera för kvalitet – En studie om kvalitetsarbete i kommunen och förskolan*. Licentiatuppsats. Göteborgs universitet. Institutionen för pedagogik, kommunikation och lärande.
- Lager, K. (2015) *I spänningsfältet mellan kontroll och utveckling – En policystudie av systematiskt kvalitetsarbete i kommunen, förskolan och fritidshemmet*. Gothenburg Studies in Educational Sciences 379.
- Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. Utbildningsdepartementet.
- Sheridan, S., Williams, P. och Sandberg, S. (2013) *Systematic quality-work in preschool*. International Journal of Early Childhood, 45 (1), 123–150.
- Sheridan, S och Pramling Samuelsson, I. (2016) *Barns lärande – fokus i kvalitetsarbetet*. Stockholm: Liber
- Skolinspektionen (2011) *Förskolans pedagogiska uppdrag*. Kvalitetsgranskningsrapport 2011:10.
- Skolinspektionen (2012) *Förskola före skola – lärande och bärande*. Kvalitetsgranskningsrapport 2012:7.
- Skolinspektionen (2015) *Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus*. Kvalitetsgranskningsrapport 2015:1
- Skolinspektionen (2016) *Socioekonomisk resursfördelning till förskolan*. Kvalitetsgranskningsrapport 400-2016:5915
- Skolinspektionen (2017) *Delrapport II Förskolans kvalitet och måluppfyllelse*
- Skollagen (2010:800)
- Skolverket (2010) *Stödja och styra – om bedömning av yngre barn*. Forskning för skolan. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2015) *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket (2016) *Allmänna råd med kommentarer – Förskolan*. Stockholm: Fritzes
- Skolverket (2016) *Läroplan för förskolan – Lpfö 98*. Reviderad 2016. Stockholm.
- Skolverket (2017) *Allmänna råd med kommentarer – Måluppfyllelse i förskolan*. Skolverket, Stockholm
- Styf, M. (2012) *Pedagogisk ledning för en pedagogisk verksamhet? – Om den kommunala förskolans ledningsstruktur*. Avhandling. Umeå universitet. Pedagogiska institutionen.
- Utbildningsdepartementet (2010) *Förskola i utveckling – bakgrund till ändringar i förskolans läroplan*
- T. van der Bij, F.P. Geijselb, G.T.M. ten Damd (2016). *Improving the quality of education through self-evaluation in Dutch secondary schools Studies in Educational Evaluation, nummer 49 (2016) s. 42–50.*

Bilaga 1: Granskade huvudmän

Kommunala huvudmän

- Enköpings kommun
- Hallsbergs kommun
- Huddinge kommun
- Härjedalens kommun
- Järfälla kommun
- Krokoms kommun
- Kävlinge kommun
- Lunds kommun
- Lycksele kommun
- Simrishamns kommun
- Sollefteå kommun
- Stenungsunds kommun
- Sundbybergs kommun
- Svenljunga kommun
- Söderköpings kommun
- Tranemo kommun
- Uppvidinge kommun
- Vaxholms kommun
- Vännäs kommun
- Åtvidabergs kommun
- Älvdalens kommun
- Örebro kommun

Enskilda huvudmän

- Friluftsförskolor i Stockholm AB
- Förskoleteamet Helianthus Aktiefbolag
- Förskolorna Upptäckarna AB
- LiCa Förskolor AB
- Medborgarskolan Region Väst
- Skrattegi Förskolor AB
- TP förskolor AB

Bilaga 2: Bedömningsmatris

Bedömningsområde 1		
Tydliggör huvudmannen mål för uppföljning av förskolans verksamhet?		
Inom detta område granskas hur		
Bedömningspunkter	Indikatorer (alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras)	Förtydligande exempel (om exempel saknas bedöms indikatorn vara tillräckligt tydlig)
<p>1 Huvudmannen tydliggör mål som tar sin utgångspunkt i läroplanen samt i en analys av verksamheternas måluppfyllelse (AR kap 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De mål huvudmannen tydliggör avseende förskolans verksamhet tar sin utgångspunkt i läroplanen för förskolan. - De mål som tydliggjorts har valts ut efter en analys av verksamheternas måluppfyllelse. - Huvudmannen tydliggör mål för förskolans jämställdhetsuppdrag (enligt direktiv, handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Skolinspektionen 2016–2018) 	<p>Huvudmannens mål är till exempel kopplade till:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ förskolans värdegrund och uppdrag (1 Lpfö) ○ normer och värden (2.1 Lpfö) ○ utveckling och lärande (här ingår även barn med annat modersmål än svenska) (2.2 Lpfö) ○ barns inflytande (2.3 Lpfö). <p>Huvudmannen tydliggör mål som handlar om</p> <ul style="list-style-type: none"> • vikten av att motverka stereotypa könsroller och könsroller • att barn ska få pröva förmågor och intressen utan begränsningar utan stereotypa könsroller • att flickor och pojkar ska få lika stort inflytande över verksamheten. <p>(enligt direktiv, handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Skolinspektionen 2016–18). Här tittar vi på hur huvudmannen tydliggör dessa mål över tid då vi inte kan kräva att målen för jämställdhetsuppdraget ständigt tydliggörs, såvida inte en analys av förskolornas förbättringsområden utvisar ett behov av detta.</p>

	<ul style="list-style-type: none">- Huvudmannen klargör för förskolecheferna vilka mål som ska prioriteras i förskolornas kvalitetsarbete.	
--	--	--

Bedömningsområde 2

På vilket sätt genomför huvudmannen uppföljning av förskolans måluppfyllelse?

Inom detta område granskas hur

Bedömningspunkter	Indikatorer (alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras)	Förtydligande exempel (om exempel saknas bedöms indikatorn vara tillräckligt tydlig)
<p>2</p> <p>Huvudmannen har metoder för att få kunskap om förskolornas måluppfyllelse (4 kap 3 o 4 §§ SL, AR kap 1, 2 o 3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Huvudmannen samlar in och sammanställer information om förskolornas måluppfyllelse, vilken innehåller <ul style="list-style-type: none"> • en <i>nulägesbild</i> av förskolorna måluppfyllelse • förskolornas <i>egna analyser</i> • förslag på <i>förbättringsåtgärder</i> för förskolornas verksamhet (AR kap 3 punkt 1). - Huvudmannen samlar in och sammanställer måluppfyllelsen (enligt förra indikatorn) för samtliga verksamheter vad gäller förskolans jämställdhetsuppdrag (enligt direktiv) - Huvudmannen kommunicerar till förskolecheferna på vilket sätt förskolornas måluppfyllelse ska mätas. - Huvudmannen säkerställer att förskolecheferna tydliggör för personalen hur måluppfyllelsen ska mätas. 	<p>Huvudmannen har rutiner för bland annat</p> <ul style="list-style-type: none"> • att kommunicera vilka mål som ska prioriteras • att informera om vilka mål som ska följas upp • att dokumentera de mål som ska följas upp. <p><i>I förskolan är det verksamhetens kvalitet som ska dokumenteras, följas upp och utvärderas. Kunskap om varje barns utveckling och lärande är därmed nödvändig för att utvärdera, upprätthålla och utveckla förskolans kvalitet.</i></p> <p><i>Läroplanen innehåller inga mål för vad enskilda barn ska ha uppnått vid olika tidpunkter eller i olika åldrar. Det finns inte heller fastställda normer eller nivåer för barns förmågor eller kunskaper.</i></p> <p><i>Varje barns utveckling och lärande ska kontinuerligt och systematiskt dokumenteras, följas upp och analyseras för att det ska vara möjligt att utvärdera hur förskolan tillgodoser barnens möjligheter att utvecklas och lära i enlighet med läroplanens mål och intentioner.</i> (Förskola i utveckling – Bakgrund till ändringar i förskolans läroplan, Utbildningsdep. 2010)</p> <p><i>Dokumentation, uppföljning och analys omfattar hur barns förmågor och kunnande kontinuerligt förändras inom målområdena i förhållande till de förutsättningar för utveckling och lärande som förskolan bidragit med. (Lpfö 98, rev. 2010)</i></p>

	<ul style="list-style-type: none">- Huvudmannen har utarbetat former för dialog och samverkan med förskolorna.	
--	--	--

Bedömningsområde 3		
Hur genomför huvudmannen uppföljning av resursfördelningen till förskolan som utgår från barnens olika förutsättningar och behov? (Detta bedömningsområde gäller enbart kommunala huvudmän)		
Inom detta område granskas		
Bedömningspunkter	Indikatorer (alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras)	Förtydligande exempel (om exempel saknas bedöms indikatorn vara tillräckligt tydlig)
<p>3A Huvudmannen fördelar resurser inom förskolan efter barns olika förutsättningar och behov för att säkerställa en likvärdig utbildning. (2 kap 8 a § SL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Huvudmannen har en resursfördelning som tar hänsyn till barnens behov och förutsättningar. (AR fsk kap 1 punkt 3) 	<p>Huvudmannen beskriver <i>om</i> och <i>hur</i> de fördelar resurser efter exempelvis</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ socioekonomiska förhållanden ○ personalens utbildning och kompetens ○ personaltäthet ○ miljöns utformning ○ barngruppens sammansättning och storlek (AR fsk kap 1 punkt 3) ○ barn i behov av särskilt stöd. <p>Huvudmannen har en god dialog med förskolecheferna och det system man har är transparent.</p>
<p>3 B Huvudmannen gör uppföljningar av resursfördelningssystemets träffsäkerhet vad gäller likvärdiga förutsättningar (4 kap 3 § SL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Huvudmannen följer upp vilka effekter resursfördelningen får för verksamheternas måluppfyllelse. (enligt direktiv, SI 2016) 	<p>Huvudmannen kan ge exempel på hur omfördelning av resurser lett till att barnen vid en eller flera förskolor fått mer likvärdiga förutsättningar.</p>

Bedömningsområde 4		
<i>I vilken grad genomför huvudmannen förbättringsåtgärder med utgångspunkt i analyser av förskolans verksamhet?</i>		
Inom detta område granskas		
<u>Bedömningspunkter</u>	<u>Indikatorer</u> (alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras)	<u>Förtydligande exempel</u> (om exempel saknas bedöms indikatorn vara tillräckligt tydlig)
<p>4A Huvudmannen analyserar förskolornas måluppfyllelse. (4 kap 3 o 6 §§ SL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Huvudmannen analyserar förskolornas måluppfyllelse med utgångspunkt i den dokumentation som inhämtats från förskolorna. - Huvudmannen analyserar förskolornas måluppfyllelse avseende jämställdhetsuppdraget med utgångspunkt i den dokumentation/information som inhämtats från förskolorna. 	<p>Huvudmannen beaktar och drar slutsatser kring exempelvis</p> <ul style="list-style-type: none"> o variationer mellan förskolornas måluppfyllelse o hur organiseringen⁴⁹ av förskolorna påverkar måluppfyllelsen o resurs- och ledningssystemet o förskolornas analyser inklusive de förbättringsområden som förskolorna har identifierat samt vilka förbättringsåtgärder som föreslagits för att öka måluppfyllelsen. <p>Huvudmannen beaktar och drar slutsatser kring exempelvis om pojkar och flickor ges likvärdiga förutsättningar i verksamheten.</p>

⁴⁹ Med organisering avses här bland annat barngruppssammansättning samt personal- och stödfunktioner.

<p>4 B Huvudmannen beslutar och vidtar åtgärder för att utveckla verksamheten med utgångspunkt för genomförda uppföljningar och analyser. Måluppfyllelse, analys av förbättringsområden, planering och beslut om förbättringsåtgärder dokumenteras. (4 kap 3, 6 o 7 §§ SL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Huvudmannen beslutar om förbättringsåtgärder som tar sin utgångspunkt i en analys av förskolornas måluppfyllelse. - Huvudmannen beslutar om förbättringsåtgärder med utgångspunkt i en analys av måluppfyllelsen vad gäller förskolornas arbete med att främja jämställdhet i förskolan. - Huvudmannen dokumenterar måluppfyllelse, analys av förbättringsområden samt beslut om och planering för beslutade förbättringsåtgärder. - Huvudmannen säkerställer att beslutade förbättringsåtgärder genomförs. 	<p>Ett beslut om att tydliggöra ett eller flera mål kan vara en av de förbättringsåtgärder som huvudmannen beslutar med utgångspunkt i genomförd analys.</p> <p>Det finns inga krav på att huvudmannen ska besluta om sådana vid det senaste beslutstillfället om inte genomförd analys påvisat ett behov av detta.</p>
---	--	---

SL =	Skollagen
Lpfö=	Läroplan för förskolan, Lpfö 98, reviderad 2016
AR=	Skolverkets Allmänna råd med kommentarer, Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet
AR fsk=	Skolverkets Allmänna råd med kommentarer, Måluppfyllelse i förskolan 2017
Direktiv=	Direktiv Kvalitetsgranskning av huvudmannens styrning och ledning av förskolans kvalitet
SI 2016=	Kvalitetsgranskning Socioekonomisk resursfördelning till förskolan