

Handläggare
Hamlin Ingela

Datum
2017-10-09

Diarienummer
UBN-2017-0560

Utbildningsnämnden

Skolinspektionens tillsyn i Uppsala kommun, fritidshem

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att lämna svar på Skolinspektionens föreläggande enligt bilagt förslag.

Bakgrund

Skolinspektionen har under våren 2017 genomfört regelbunden tillsyn av samtliga skolformer i Uppsala kommun. För fritidshemmen har Uppsala kommun fått förelägganden om det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå.

Föredragning

Bifogat finns ett förslag till svar på de förelägganden som Skolinspektionen har lagt.

Av svaret framgår de nya rutiner som från och med hösten 2017 används för det systematiska kvalitetsarbetet för fritidshemmen.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Handläggare
Ingela Hamlin

Datum
2017-10-06

Diarienummer
UBN-2017-0560

Skolinspektionen

Svar avseende huvudmannabeslut för fritidshem

Skolinspektionens tillsyn i Uppsala kommun 2017-06-09 Dnr 43-2016:10985

Utveckling av utbildningen i fritidshemmet

Skolinspektionen konstaterar att Uppsala kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 g skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)

Åtgärder

Huvudmannen måste se till att;

- Det genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå för fritidshemmen som ger underlag för huvudmannens kvalitetsarbete.
- Följa upp verksamheten vid fritidshemmen utifrån de nationella målen för fritidshemmen och dokumentera detta.
- Analysera måluppfyllelsen vid fritidshemmen utifrån den uppföljning som genomförts och dokumentera analysen.
- Utifrån den analys av måluppfyllelsen som gjorts identifiera de åtgärder för utveckling som behövs och dokumentera åtgärderna.

Från och med hösten 2017 tillämpas följande rutiner för att åtgärda ovanstående brister.

Enhetsanalys

Varje rektor ansvarar för att det senast till 30 september skrivs en verksamhetsplan för varje skola. Planen innehåller en enhetsanalys för både förskoleklass, fritidshem och grundskola. I

enhetsanalysen följs varje verksamhet upp utifrån nationella mål. För att tydliggöra fritidshemmets roll har en ny mallstruktur införts inför hösten 17. Enhetsanalysen innehåller en samlad dokumentation av föregående läsårs resultat och uppföljning och analys av dessa. Områdeschef ger rektor återkoppling i arbetet med verksamhetsplan och analys och för dialog kring valet av utvecklingsområden för fritidshemmet.

Huvudmannens verksamhetsanalys för fritidshemmet

De olika enhetsanalyserna är grunden för en samlad analys för fritidshemmets verksamhet som skrivs av grundskolans ledningsgrupp. Denna analys med utvecklingsområden används både som underlag för redovisning till utbildningsnämnden och som underlag för grundskoleavdelningens verksamhetsplan inför kommande verksamhetsår.

Vid huvudmannens analys av enheternas resultat beaktas dels vad som behöver återkopplas och säkerställas på skolenheten men också vad som behöver åtgärdas centralt på huvudmannanivå. Det kan dels vara förutsättningar som gäller enheten men det kan också gälla generella områden som är aktuella för flera enheter eller på systemnivå. Ett exempel på ett generellt utvecklingsområde som genererat utvecklingsinsatser är utbildningsinsatser kring fritidshemmets styrdokument och allmänna råd för personal utan pedagogisk högskoleutbildning.

Samtliga fritidshem i kommunen deltar också kontinuerligt i kvalitetsarbete i nätverksform. Nätverken leds centralt från kommunen. Dessa nätverksmöten för också kunskap från verksamhet till huvudman kring behov av övergripande insatser.

Uppföljning

Inom grundskolan finns fyra områdeschefer. Varje områdeschef träffar regelbundet sina rektorer i uppföljning, både individuellt och i grupp. Vid dessa tillfällen följs ekonomi, kvalitet och kompetensförsörjning upp utifrån planeringen i enhetsanalysen.

I nästa steg träffar grundskolechefen varje månad utbildningsdirektören. Vid detta tillfälle följs ekonomi, kvalitet och kompetensförsörjning upp utifrån avdelningens verksamhetsplan. En fördjupad uppföljning sker per respektive tertiäl, och då sker också en återrapportering till nämnden utifrån de uppdrag som finns i nämndens verksamhetsplan.

Månadsuppföljningarna dokumenteras.

Resultatseminarium

I november varje år genomförs ett resultatseminarium där utbildningsnämnden och verksamheterna möts för att tillsammans diskutera skolformernas resultat i ett huvudmannaperspektiv. Vid seminariet presenteras det senaste läsårets resultat med olika typer av jämförelser, exempelvis över tid och gentemot likande huvudmän. Seminariet är en plattform där utbildningsnämnd, utbildningsdirektör, skolformschefer och rektorer respektive förskolechefer ges möjlighet att tillsammans analysera resultat och reflektera över möjligheter och utvecklingsområden.

Kvalitetsrapport

Varje år sammanställs en kvalitetsrapport till nämnden som innehåller en sammanställning av resultat för både kunskapsutveckling och frågor om trygghet och studiero. I kvalitetsrapporten ryms både huvudmannaperspektivet och hemkommunen. Kvalitetsrapporten skrivs i ett 0-19-årsperspektiv och gäller således samtliga skolformer. Denna rapport har tidigare inte tydligt belyst fritidshemmen. Med enhetsanalyser och analysen för respektive skolform kommer det framöver att finnas ett underlag för en analys av alla skolformer. Kvalitetsrapporten presenteras i mars och ska bland annat ge underlag för verksamhetsplanen för nämndens ansvarsområde.

Portal

Arbete pågår med att tillgängliggöra en webbportal för utbildningsnämnden. I denna portal, som beräknas klar under 2018, ska finnas tillgängligt

- aktuell statistik i urval
- samtliga skolors enhetsanalyser
- samtliga verksamhetsanalyser för respektive skolform
- den övergripande kvalitetsrapporten

Uppsala kommun

Huvudmannabeslut för fritidshem efter tillsyn i Uppsala kommun

Skolinspektionens beslut

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Uppsala kommun att senast den **27 oktober 2017** vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen under adress skolinspektionen.umea@skolinspektionen.se.

Utveckling av utbildningen i fritidshemmet

Skolinspektionen konstaterar att Uppsala kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)

Åtgärder

Huvudmannen måste se till att;

- Det genomförs ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå för fritidshemmen som ger underlag för huvudmannens kvalitetsarbete.
- Följa upp verksamheten vid fritidshemmen utifrån de nationella målen för fritidshemmen och dokumentera detta.
- Analysera måluppfyllelsen vid fritidshemmen utifrån den uppföljning som genomförts och dokumentera analysen.
- Utifrån den analys av måluppfyllelsen som gjorts identifiera de åtgärder för utveckling som behövs och dokumentera åtgärderna.

Bedömning

Av den genomförda tillsynen av Uppsala kommuns ansvarstagande för fritidshemsverksamheten framgår att verksamheten i huvudsak ger förutsättningar för att ge eleverna en utbildning inom fritidshemmen som står i överensstämmelse med författningarnas krav. Organisationen av verksamheten inom fritidshemmen är tydlig liksom ansvarsfördelningen både på huvudmannanivå och på enhetsnivå.

Ett tydligt problem när det gäller huvudmannens styrning och ledning av verksamheten inom fritidshemmen är de brister som framkommit vid tillsynen gällande huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Huvudmannen har vid intervjuer på chefsnivå också gett bilden av att dessa problem är kända. Det

dokumenterade kvalitetsarbetet som redovisats för Skolinspektionen på huvudmannanivå inskränker sig till resultat av de enkäter som besvaras av elever i årskurserna 2 och 3 varje år. Detta underlag är enligt Skolinspektionens bedömning inte tillräckligt för att Uppsala kommun ska kunna ta sitt huvudmannansvar för verksamheten inom fritidshemmen.

Intervjuer med personal och skolledning vid ett urval av fritidshem visar också på brister i det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå för fritidshemmen. För att huvudmannen ska kunna utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå krävs att kvalitetsarbetet på enhetsnivå förbättras så att det kan ge huvudmannen tillräckligt underlag för arbetet på huvudmannanivå. Såväl på huvudmannanivå som på enhetsnivå ska kvalitetsarbetet ha ett tydligt fokus mot de nationella målen för verksamheten i fritidshem.

En central del av kvalitetsarbetet på huvudmannanivå måste också vara att följa upp och analysera de olika fritidshemmens olika förutsättningar och måluppfyllelse för att säkerställa att elever i Uppsala kommuns fritidshem får så likvärdig utbildning som möjligt. Vid tillsynen av verksamheten vid fritidshemmen i kommunen framkommer en tydlig bild av att det är en stor variation mellan olika fritidshem när det gäller förutsättningar, genomförande av verksamheten och den måluppfyllelse som nås. En förutsättning för att huvudmannen ska få en bild av hur variationen ser ut mellan olika fritidshem när det gäller förutsättningar och måluppfyllelse och vid behov kunna vidta åtgärder är enligt Skolinspektionens bedömning att det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas.

Ett annat område som framstår som ett problem vid tillsynen är svårigheten att rekrytera personal med utbildning för att undervisa i fritidshemmet. Särskilt gäller det rekryteringen av fritidspedagoger eller lärare i fritidshem. Att ha behörig personal vid fritidshemmen är en viktig förutsättning för att kunna säkerställa att verksamheten bedrivs mot de nationella målen och för att kunna bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete på enhetsnivå som kan ge underlag för utveckling av verksamheten och som underlag för huvudmannens kvalitetsarbete. Andelen personal i Uppsala kommuns fritidshem som har pedagogisk högskoleutbildning har under många år varit lägre än riksgenomsnittet. Det är därför viktigt att Uppsala kommun genomför åtgärder för att öka denna andel även om huvudmannen vid tillsynen uppger att andelen ökar och att kvaliteten i verksamheten trots dessa problem är god.

Tillsynen har inte visat annat än att huvudmannen uppfyller författningarnas krav inom övriga områden som granskats.

Föreläggande

Utveckling av utbildningen i fritidshemmet

Skolinspektionen bedömer att Uppsala kommun i egenskap av huvudman för verksamheten vid fritidshemmen måste bedriva ett dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete som omfattar uppföljning, analys och identifiering av förbättringsområden för verksamheten vid de kommunala fritidshemmen. För att kunna bedriva ett sådant arbete på huvudmannanivå måste kommunen säkerställa att

det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på samtliga enheter som kan bilda underlag för huvudmannens kvalitetsarbete.

Enligt skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Av förarbeten till skollagen framgår att huvudmannen har det yttersta ansvaret för utbildningen vilket ger huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som garanterar kvalitet och likvärdighet. Kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen. Huvudmannens styrning, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheten bör analyseras särskilt (prop. 2009/10:165 s. 306).

Av Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet framgår att arbetet ska bedrivas strukturerat och uthålligt med fokus på en långsiktig utveckling. Varje huvudman måste hitta sina former och rutiner för kvalitetsarbetet. Utgångspunkten är alltid att identifiera utvecklingsområden för ökad måluppfyllelse i förhållande till de nationella målen. Vidare framgår att styrning och ledning av kvalitetsarbetet innebär att huvudman och chefer skapar strukturer och rutiner för hur utbildningens resultat ska följas upp, analyseras och bedömas i förhållande till de nationella målen. Huvudmannen behöver därför klargöra hur detta arbete ska bedrivas. Huvudmannen måste se till att det finns dokumentation för alla skolformer som är tillräcklig för att ligga till grund för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar och utvecklingsinsatser (Skolverkets allmänna råd med kommentarer om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet, SKOLFS 2012:98, sid. 11, 15–16 och 20).

Uppsala kommun har till Skolinspektionen redovisat en modell för utbildningsnämndens kvalitetsarbete som beskriver arbetsgången från medarbetarnivån till nämnden. Till denna modell finns även knutet ett årshjul för utbildningsnämndens arbete. Modellen för kvalitetsarbete är till största delen den som gäller idag. Men rutiner för enhetsanalyser och avdelningsanalyser kommer att tillämpas från hösten 2017. Av den redovisade modellen framgår att medarbetarna ska följa upp sitt arbete i förhållande till individ och grupp samt analysera och bedöma utvecklings- och förändringsbehov. Rektorer, förskolechefer och enhetschefer ska kontinuerligt följa upp arbetet, analysera och bedöma utvecklingsbehov. En gång per år ska en samlad bild för hela enheten redovisas som bygger på medarbetarnas analyser. Därefter ska avdelningscheferna kontinuerligt följa upp arbetet, analysera och bedöma utvecklingsbehov. En gång per år redovisas en samlad bild och avdelningsanalys för hela skolformen/avdelningen som bygger på enheternas analyser.

På huvudmannanivå följer utbildningsdirektören kontinuerligt upp arbetet, analyserar och bedömer utvecklingsbehoven. Varje år i november redovisas en samlad bild för hela förvaltningen som bygger på avdelningarnas analyser. Nämnden har ett årshjul

där det framgår när olika uppföljningar ska tas upp i nämnden. Nämnden ska också ges tillgång till samtliga enhetsanalyser och avdelningsanalyser.

Av den dokumenterade redovisning av kvalitetsarbete för fritidshem som Uppsala kommun inkommit med till Skolinspektionen framgår att kommunen använder ett system för uppföljning där de fristående huvudmännen erbjuds att tillsammans med den kommunala verksamheten delta i en elevenkät som genomförs varje år. Enkäten är webbaserad och går ut till samtliga elever inskrivna i fritidshem i åk 2 och 3. Den innehåller frågor om undervisningens kvalitet, likabehandling och delaktighet. Frågorna har tagits fram utifrån politiska prioriteringar och med Skolinspektionens elevenkät och SKL:s mjuka indikatorer som bas. Enkätfrågorna har i möjligaste mån formulerats lika för alla verksamheter och likande frågor används i grundskola och gymnasieskola. Sett till totalen har väldigt små förändringar skett vad gäller fritidshemmens enkätresultat över de senaste åren. Skillnaderna mellan de fritidshem där barnen svarar mest positivt och minst positivt är dock stora.

Vid intervju med direktören för utbildningsförvaltningen och enhetschefen för uppföljning och analys framkommer att enkätresultaten i nuläget är det bästa måttet på kvaliteten i fritidshemmens verksamhet som huvudmannen har tillgång till. Huvudmannen har litet sämre koll på verksamheten i fritidshem nu än tidigare. Underlaget för kvalitetsarbetet på huvudmannanivå är inte tillräckligt. Det dokumenterade kvalitetsarbetet anses vara ett utvecklingsområde när det gäller fritidshemmen. Uppföljningen av läroplansmålen inom verksamheten vid fritidshemmen är svag enligt utbildningsdirektören och enhetschefen. Det systematiska kvalitetsarbete som bedrivs på enhetsnivå ser också olika ut. Dokumentationen av kvalitetsarbetet är svag men den process som bedrivs inom kvalitetsarbetet är bättre. Vid intervju med politiker i utbildningsnämnden framkommer att ansvariga politiker för fritidshemmen har mycket begränsad kunskap om denna verksamhet.

Vid intervju med skolchefen och områdeschefen för fritidshemmen framkommer att kvalitetsarbetet som helhet bedöms fungera bra. Det är dock så att några skolor inte tydliggjort fritidshemmets verksamhet i sin verksamhetsplan vilket gjort det svårt för huvudmannen att följa kvalitetsarbetet. Huvudmannen har därför arbetat för att rektorerna ska uppmärksamma, säkerställa och dokumentera fritidshemmets arbete i verksamhetsplanen. Fritidshemmets verksamhet syns därför i verksamhetsplanerna i mer eller mindre stor utsträckning. Huvudmannen följer upp verksamhetsplanerna med respektive rektor. Kommunen försöker bygga ett kvalitetssystem som gör att nämnden och verksamheterna sitter ihop för samtliga verksamheter. Idag finns ett kvalitetshjul för nämnden med tillhörande seminarier. Det är dock svårt att få överblicken över fritidshemmets måluppfyllelse. SKL-frågorna och antalet anmälda kränkningar är det som följs upp mer övergripande. I år ligger fokus i kvalitetsarbetet på inkludering och IKT. Huvudmannen har kommit fram till dessa områden i de övergripande analyser som gjorts utifrån de svårigheter som identifierats vid fritidshemmen.

Kommunen har redovisat en sammanställning av innehållet i de verksamhetsplaner huvudmannen fått in från de kommunala skolorna. I denna redovisning finns en särskild del där fritidshemmets verksamhet kort kommenteras av huvudmannen. Av

redovisningen framgår att alla skolenheter inte rapporterat in verksamhetsplaner till huvudmannen. I ett antal av de redovisningar som inrapporterats till huvudmannen saknas också en bedömning av fritidshemmets måluppfyllelse vid skolenheten. I andra redovisningar beskrivs och bedöms fritidshemmets verksamhet i mycket begränsad omfattning. Utifrån sammanställningen har huvudmannen inlett ett pågående arbete för att rektorerna ska uppmärksamma, säkerställa och dokumentera fritidshemmets arbete i verksamhetsplanerna.

Vid intervjuer med rektorer och biträdande rektorer med ansvar för verksamheten vid ett urval av fritidshem och personal vid dessa fritidshem framkommer en bild av att förutsättningarna för verksamheten ser olika ut. Hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs varierar också.

Skolinspektionen vill i sammanhanget framhålla vikten av huvudmannens styrning och ledning gällande det systematiska kvalitetsarbetet även på skolenhetsnivå. För att kunna genomföra kommunövergripande analyser och besluta om prioriterade utvecklingsåtgärder behöver Uppsala kommun säkerställa att det kvalitetsarbete som bedrivs på respektive enhet har den inriktning och omfattning som krävs för att ligga till grund för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete.

Motivering till föreläggande som ingripande

Verksamheten uppfyller inte författningarnas krav och huvudmannen föreläggs därför att avhjälpa bristen.

Områden där Skolinspektionen inte har funnit brister

Förutsättningar för utbildningen i fritidshemmet

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Uppsala kommun uppfyller författningarnas krav inom förutsättningar för utbildningen i fritidshemmet.

På Skolinspektionens vägnar



Joakim Blomberg
Beslutsfattare



Stefan Persson
Föredragande

Allmänt om tillsynen:

Mer om Skolinspektionens tillsyn hittar du på www.skolinspektionen.se

Bilagor

Bilaga 1: Fakta om verksamheten vid fritidshem i Uppsala kommun

Fakta om verksamheten vid fritidshem i Uppsala kommun

Under kommunfullmäktige leds verksamheten av utbildningsnämnden med tillhörande förvaltning - utbildningsförvaltningen. Förvaltningen leds av en direktör. För verksamheten i grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmen finns under direktören en skolchef. Grundskolan är sedan indelad i fyra skolområden som leds av varsin skolområdeschef. Därutöver finns rektorer med ansvar för de kommunala fritidshemmen. Vid många verksamheter finns även en biträdande rektor.

Av kommunens hemsida framgår att det finns 66 verksamheter för fritidshem (F-3) varav ett tjugotal har enskild huvudman. Alla kommunala fritidshemsverksamheter är samlokaliserade med skolor.

Av tillgänglig statistik från Skolverket för 2015 framkommer att Uppsala kommun har mindre resurser per invånare för förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem än samtliga kommuner och kommungruppen. Kommunen har också betydligt mindre resurser per barn för fritidshemsverksamhet än samtliga kommuner och kommungruppen.

Andelen anställda årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning vid fritidshemmen i Uppsala kommuns verksamhet är enligt Skolverkets statistik för 2016 betydligt lägre (36 procent) än i samtliga kommuner i riket (45 procent) för verksamhet i kommunal regi. Andelen med pedagogisk högskoleutbildning har ända sedan år 2000 varit klart lägre än både samtliga kommuner och kommungruppen (större städer).

Andelen inskrivna barn i enskild regi inom fritidshemmen är också högre i Uppsala kommun än i samtliga kommuner och kommungruppen.

Måluppfyllelse

Av den genomförda tillsynen framgår att uppföljningen av måluppfyllelsen i förhållande till de nationella målen vid fritidshemmen på huvudmannanivå är mycket begränsad. I huvudsak begränsas detta till redovisning av resultat från de enkäter som genomförs med elever i årskurserna 2 och 3 varje år. Av dessa resultat framgår att det endast är små förändringar som skett vad gäller fritidshemmens enkätresultat. Vid den senaste enkätomgången 2016 var medelvärdet av andel positiva svar 83 procent mot 84 procent 2015. När det gäller frågor om delaktighet har dock resultaten höjts konstant de senaste fyra åren. Vid den senaste mätningen 2016 var resultatet 88 procent positiva svar att jämföra med de 81 procent som svarade positivt 2013. Frågorna om delaktighet tar upp om man får vara med och bestämma vad man ska göra, om man är delaktig i arbetet mot diskriminering och likabehandling, om man samarbetar med varandra och om man blir lyssnad på av personalen. Skillnaderna mellan de fritidshem där barnen svarar mest positivt och minst positivt är stora.