

Värmdö kommun

Beslut för fritidshem

efter tillsyn i Värmdö kommun

Tillsyn i Värmdö kommun

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av Värmdö kommun under hösten 2015. Tillsynen har avsett det samlade ansvarstagandet för utbildningen inom skolformen fritidshem.

Måluppfyllelse och resultat

Resultat från Skolinspektionens enkät finns för vårdnadshavare med barn i grundskola och förskoleklass som deltar i fritidsverksamheten i Värmdö kommun. Enkäten har en skala på 1 till 10, där 1 är lägsta värdet. Den frågeställning som fick lägst värde var *"Det finns möjlighet till vila och avskildhet på mitt barns fritidshem"* där värdet för grundskolan var 5,4 och 5,6 för förskoleklassen.

I kommunens egen kundundersökning riktad till föräldrar med barn i förskoleklass och årskurs 2 svarar mellan 63 -100 procent av vårdnadshavarna stämmer bra på påståendet *"Mitt barn är med och påverkar de gemensamma aktiviteterna på fritidshemmet"*. På påståendet *"Mitt barn är med och påverkar de gemensamma aktiviteterna"* svarar mellan 42 – 82 procent av vårdnadshavarna att det stämmer bra. Motsvarande värde är 32 – 88 procent på påståendet *"Personalen informerar mig om hur mitt barn har det på fritidshemmet"*. Vad gäller frågan *"Personalen på mitt barns fritidshem är kompetent"* svarar mellan 64 procent och 100 procent att det stämmer bra. Mellan 60 – 100 procent av vårdnadshavarna svarar stämmer bra" på påståendet *"Fritidshem och skola samarbetar"*.

Översikt över konstaterade brister i verksamheterna

Skolinspektionens ingripanden

Område	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
1. Förutsättningar för utbildningen i fritidshemmet	Föreläggande	2016-03-11
2. Utveckling av utbildningen i fritidshemmet	Föreläggande	2016-07-13

I kolumnen "Typ av ingripande" anges den allvarligaste formen av ingripande Skolinspektionen har meddelat inom det arbetsområde som granskats.

Skolinspektionens bedömningar anges längre fram i detta beslut.

Sammanfattande bedömning

Tillsynen av fritidshemmen i Värmdö kommun visar brister gällande huvudmannens systematiska kvalitetsarbete för verksamheten i fritidshemmen. Tillsynen visar att det finns ett kvalitetsarbete på enhetsnivå, men det framkommer vid tillsynen att huvudmannen inte följer upp samtliga nationella mål, analyserar resultaten och genomför utvecklingsåtgärder utifrån gjorda analyser. Det framgår vidare vid tillsynen att huvudmannen i Värmdö kommun inte gör en uppföljning och analys av elevgruppernas sammansättning och storlek, vilket är nödvändigt för att kunna fördela resurser efter elevernas förutsättningar och behov.

Skolinspektionens beslut

Föreläggande

Förutsättningar för utbildningen i fritidshemmet

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Värmdö kommun att senast den 11 mars 2016 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Beskrivning av arbetsområdet

Huvudmannen ska ge chefen för fritidshemmet och övrig personal vid fritidshemmet förutsättningar, så att utbildningen i fritidshemmet är likvärdig och av hög kvalitet. I detta arbete ingår bland annat att informera vårdnadshavare om och erbjuda elever utbildning i fritidshemmet. I arbetet med att skapa nödvändiga förutsättningar ingår bland annat också att förse fritidshemmen med nödvändiga materiella och personalmässiga resurser, samt se till att elevgrupperna har en lämplig storlek och sammansättning. I arbetet ingår också att säkerställa att de rektorer eller förskolechefer som är anställda att leda verksamheten vid fritidshemmen, och den personal som bedriver undervisning, har den behörighet och kompetens skolförfattningarna kräver. Huvudmannen har också ett fungerande system för att ta emot anmälningar om kränkande behandling av elever. I de fallen utreds kränkningarna och åtgärdas vid behov. Kommunen utövar också sitt tillsynsansvar över fristående fritidshem vars huvudman kommunen godkänt.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Värmdö kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Huvudmannen ser till att elevgrupperna har en lämplig sammansättning och storlek, och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö. (14 kap. 9 § skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- Huvudmannen ska se till att elevgrupperna i fritidshemmen har en lämplig sammansättning och storlek, och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö.

Motivering till bedömning av brist

Enligt skollagen ska barnets bästa vara utgångspunkten för all verksamhet. Vidare framgår det av lagen att huvudmannen ska se till att elevgrupperna på fritidshem har en lämplig sammansättning och storlek, och att eleverna i övrigt erbjuds en god miljö.

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:39) med kommentarer om fritidshem framgår att ansvariga för fritidshemsverksamheten kontinuerligt ska följa upp hur elevgruppernas sammansättning och storlek påverkar verksamhetens kvalitet.

Skolinspektionen har tagit del av kommunens egen utredning kring fritidshemmens verksamhet som gjordes under 2014. Utredningen utgick från de brister som Skolinspektionen identifierade i tillsynen som genomfördes år 2011. I utredningen identifieras utvecklingsområdena; verksamhetens kvalitet, arbetet kring plan mot kränkande behandling och det systematiska kvalitetsarbetet. Det framkommer vidare i utredningen att elevgruppernas storlek på fritidshemmen har ökat. Det framkommer även i utredningen att möjligheten minskar att kunna bedriva pedagogisk verksamhet med god kvalitet och att verksamheterna anser att elever i behov av särskilt stöd inte får det.

Skolinspektionen har genomfört intervju med sektorchef och skolchef. Vid intervjun med dessa framkommer det att det inte finns någon övergripande konsekvensanalys som huvudmannen genomför av elevgruppernas sammansättning eller storlek i kommunens fritidshem. Skolchefen säger dock att ett arbete och en kartläggning av storleken av elevgrupperna i fritidshemmen ska göras. Planen för denna uppföljning är dock ännu inte bestämd.

Vid intervju med personalen vid fritidshemmen framkommer det att huvudmannen inte följer upp gruppernas storlek och sammansättning. Personal anger dock att de är delaktiga i hur grupperna sätts samman på fritidshemmen. En fritidshemspersonal säger vid intervjun att de lyfter problem som uppstår kring gruppernas storlek och sammansättning med sin rektor men att detta inte dokumenteras och därmed inte förs vidare till huvudmannen.

Vid ett av tillsynsbesöken i en kommunens grundskolor, med verksamhet för förskoleklass och årkurserna 1-3, framkommer att det är 80 elever per fritidshem. Enligt fritidshemspersonalen på skolan så räcker personalen "precis till" för verksamheten. Det har dessutom varit mycket frånvaro hos personalen. Det har inneburit att det har varit svårt att genomföra planerade aktiviteter, t ex temadagar och att "tänket att fritids ska komplettera skolan inte har funnits".

Skolinspektionen bedömer, mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i utredningen, att det finns brister i huvudmannens uppföljning och analys av elevgruppernas sammansättning och storlek. Någon analys av gruppernas storlek och sammansättning och hur det påverkar kvaliteten i fritidshemmen görs inte av kommunen. Värmdö kommun behöver därför kontinuerligt kartlägga och analysera elevgruppernas sammansättning och storlek med utgångspunkt i vad som är lämpligt med hänsyn till elevernas behov. Detta för att kunna säkerställa att den verksamhet som erbjuds håller en god kvalitet.

Motivering till föreläggande som ingripande

Då Värmdös kommuns verksamhet inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, föreligger skäl att förelägga Värmdö kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristen.

Utveckling av utbildningen i fritidshemmet

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Värmdö kommun att senast den 13 juli 2016 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen. Delredovisning av hur arbetet framskrider ska vara Skolinspektionen tillhanda senast den 14 mars 2016.

Beskrivning av arbetsområdet

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i fritidshemmet inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid fritidshemmen. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta resultat avseende elevernas utveckling och lärande, och resultaten avseende tryggheten och studieron vid fritidshemmen. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger fritidshemmen, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som cheferna för fritidshemmen tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete på enhetsnivå, men också på uppgifter huvudmannen själv insamlat (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling, etc). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som chefen för fritidshemmet tillsammans med lärare, övrig personal och elever leder vid fritidshemmen.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen i fritidshemmet är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan fritidshemmen anpassas efter elevernas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som personalmässiga resurser. Resursfördelningen följs upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar elevernas utveckling, lärande och trygghet.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterar att Värmdö kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- 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)
- Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. (4 kap. 3 och 6–7 §§ skollagen)

Åtgärder

Skolinspektionen bedömer att följande åtgärder behöver vidtas för att avhjälpa bristen. Bristen kan dock avhjälpas även på annat sätt.

- Huvudmannen ska se till att inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet.
- Huvudmannen ska följa upp resultat inom utbildningen.
- Huvudmannen ska se till att besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder utifrån analys.

Motivering till bedömning av brist

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

Enligt regeringens proposition (2009/10:165 s.306) har huvudmannen det yttersta ansvaret för genomförandet av utbildningen vilket ger huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet.

Kvalitetsarbete ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen.

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2014:39) med kommentarer om fritidshem framgår att huvudmannen och rektorn bör se till att fritidshemmets utvecklingsområden identifieras och synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet. Det framgår även att det är viktigt att huvudmannen har en återkommande dialog med rektorn om verksamheten och behöver skaffa sig kännedom om hur fritidshemmets förutsättningar påverkar verksamhetens resultat och vilka åtgärder som krävs för att göra det möjligt att arbeta i riktning mot de nationella målen.

Uppföljning av resultat

Vid tillsynen framkommer att Värmdö kommun sedan 1 januari 2015 har en ny nämndorganisation där utbildningsnämnden har ansvaret för samtlig utbildningsverksamhet utom vuxenutbildningen. Utbildningsnämnden har under första halvåret antagit nya effektmål för den utbildningsverksamhet som de ansvarar för. Effektmålen är bestämda utifrån kommunfullmäktiges inriktningsmål för Värmdö kommun. Effektmålen är följande; eleverna och barnen ska känna sig trygga i skolan/förskolan och uppleva att skolan/förskolan medvetet motverkar mobbning och andra former av kränkningar, elevernas och barnens kunskaper ska öka och eleverna och barnen ska ges studiemotivation genom handledning av kunniga och behöriga lärare.

Under hösten har förvaltningen tillsammans med rektorer i kommunen tagit fram indikatorer för att tydligt kunna följa upp effektmålen som möjliggör en uppföljning av fritidshemmets verksamhet. Enligt sektorchef och skolchef kommer effektmålet "elevernas och barnens kunskaper ska öka" medföra att fritidshemmen kommer att kunna följas upp. Med stöd av en föräldraenkät där påståendet "fritidshemmets verksamhet är stimulerande och utvecklande för mitt barn" kommer effektmålet därmed att kunna utvärderas. Vid Skolinspektionens dokumentgranskning framkommer att det inte finns några indikatorer för att följa upp de övriga två effektmålen som rör omsorg och trygghet samt personalen kompetens som är riktade till kommunens fritidshem. Skolchefen framhåller att det är en utmaning att formulera indikatorer till effektmålen som gäller fritidshemmen. Han uppger vidare att han tillsammans med rektorerna kommer att arbeta fram flera indikatorer som ska kopplas till nämndens effektmål för att möjliggöra uppföljning av kvaliteten i fritidshemmets verksamhet. Skolchefen anger också vid intervjun att om kommunen endast följer upp brukarnöjdhet, så kommer resultaten kopplade till de nationella målen för fritidshemmen inte att följas upp.

Utbildningsnämndens representanter uppger vid Skolinspektionens intervju att rapportering till nämnden som rör fritidshemmets verksamhet och resultat är bristfällig. Nämnden följer upp fritidshemmets verksamhet via kommunens

enkäter (PILEN) som är riktade till vårdnadshavare med barn i förskoleklass och i årskurs 2. Enkäten besvaras en gång per år av vårdnadshavarna.

Vid Skolinspektionens intervju med rektorerna och fritidspersonalen framkommer det att fritidsverksamheterna oftast planerar sin verksamhet tillsammans med lärarna och att målen utgår från läroplanens nationella mål. Resultat som framkommer i elevenkäter kan också vara grunden för att ett mål bestäms i verksamheten. Utifrån läroplansmålen och enkäter har rektor och personal bestämt fokusområden som verksamheten ska arbeta mot inför kommande läsår. Exempel på fokusområden som fritidshemmen ska arbeta med är elevinflytande, utveckla digitalt klassrum och trygghet. Enligt rektorerna skickas en arbetsplan/verksamhetsplan och uppföljning av dessa in till utbildningsförvaltningen.

Utifrån analys beslutar huvudmannen om utvecklingsåtgärder

Vid intervjuer med fritidspersonal och rektorer framkommer att arbetsplaner till viss del utvärderas och dokumenteras, men det framkommer också i intervjuer att detta arbete kan utvecklas vad gäller analys av resultaten. Personalen efterfrågar ett gemensamt verktyg i arbetet med utvärdering av verksamheten. Enligt personal ger rektorerna feedback på utvärderingar och tillsammans bestäms nya utvecklingsområden som exempelvis IKT och friluftsliv. Rektorerna uppger att uppföljningar sker och att tidpunkterna för uppföljningar varierar mellan olika skolor. Enligt rektorerna sker dock ingen återrapportering från förvaltningen på det material de skickar in.

Enligt rektorerna har det tidigare saknats ett led mellan skolenheterna och politikerna. Rektorerna tillägger att skolchefen för närvarande arbetar för att implementera det nya styrsystemet, som utgår från nämndens effektmål och som ska göra "styrkedjan" tydligare.

Enligt sektorchef och skolchef sker utvecklingsarbete vad gäller kvalitetsarbete i fritidshemmen i rektorsgruppen som träffas varje månad. Bland annat kommer rektorerna att ta fram ytterligare indikatorer för att fånga kvaliteten i verksamheten och säkerställa att verksamheten är inriktad mot de nationella målen.

Skolinspektionen bedömer att huvudmannen har påbörjat ett utvecklingsarbete vid fritidshemmen men att Värmdö kommun behöver utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete som rör fritidshemmen. Tillsynen visar att uppföljning av verksamheten sker på enhetsnivå, men att resultaten av uppföljningen inte sammanställs och analyseras på huvudmannanivå. Huvudmannen har tagit fram mål (inriktnings- och effektmål) för kommunens fritidsverksamhet som är kopplade till de nationella målen i styrdokumentet.

Utredningen visar dock att uppföljningen av samtliga effektmål som gäller fritidshemmen inte görs eftersom indikatorer för samtliga effektmål saknas. Vidare bedömer Skolinspektionen att huvudmannen inte garanterar att verksamheten är inriktad mot de nationella målen eftersom uppföljningen av verksamheten utgår från en brukarnöjdhet, inte utifrån mål som utgår från de nationella styrdokument. Huvudmannen saknar därmed ett komplett underlag för att kunna analysera kvaliteten i fritidshemmen och därmed också möjlighet att föreslå relevanta utvecklingsåtgärder. Allt kvalitetsarbete ska även dokumenteras.

Motivering till föreläggande som ingripande

Då Värmdös kommuns verksamhet inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten, föreligger skäl att förelägga Värmdö kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa brister.

På Skolinspektionens vägnar



Maria Caryll
Beslutsfattare



Linda Wolf
Föredragande

Bilagor

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Bilaga 2: Fakta om Värmdö kommun

Bilaga 1: Allmänt om tillsynen

Skolinspektionen granskar regelbundet all skolverksamhet i hela landet, för att se att den följer de lagar, regler och läroplaner som finns för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen.

Skolinspektionen granskar alla huvudmän, vilket innebär alla kommuner, utbildningsföretag och andra organisationer som driver skolverksamhet. Tillsynen görs vart tredje år. All skolverksamhet som en viss huvudman ansvarar för ingår i tillsynen. Det handlar om förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, grund- och gymnasiesärskola, vuxenutbildning, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet.

Alla skolenheter ingår i tillsynen. Skolinspektionen prioriterar att besöka de skolor där en hög andel elever riskerar att inte få den utbildning de har rätt till. Det innebär att vi kan stanna längre på dessa skolenheter under själva tillsynsbesöket, men också att vi bättre kan följa upp att eventuella brister åtgärdas och ge råd och vägledning.

Skolinspektionen bedömer om, och i sådana fall på vilket sätt, den granskade verksamheten inte uppfyller de regler som gäller. Myndighetens granskning utgår bland annat från skollagen, förordningar och läroplaner. Bestämmelser som verksamheterna är skyldiga att följa.

När Skolinspektionen har tagit in tillräcklig information gör myndigheten en bedömning av om verksamheten lever upp till de lagar och regler som finns för verksamheten. Alla huvudmän får ett tillsynsbeslut för de verksamheter som huvudmannen ansvarar för. Dessutom får de skolenheter där Skolinspektionen fördjupat tillsynen och gjort tillsynsbesök ett eget beslut, som bara handlar om den skolenheten.

Skolinspektionen fattar också enskilda beslut avseende huvudmannens ansvarstagande över de skolformer som huvudmannen ansvarar för.

Innan ett beslut fastställs ges alltid huvudmännen möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på de sakuppgifter som Skolinspektion grundar sina bedömningar på.

I de fall Skolinspektionen funnit brister har huvudmannen ansvar för att komma tillrätta med bristerna. Huvudmannen ska också redovisa de åtgärder som har vidtagits i för att åtgärda bristerna. För att följa upp huvudmännens arbete kan flera besök eller andra kontakter bli aktuella då Skolinspektionen också vill se effekter av de åtgärder som vidtas.

Mera information om den regelbundna tillsynen finns på Skolinspektionens webbplats www.skolinspektionen.se under fliken Inspektion.

Bilaga 2: Fakta om Värmdö kommun

I Värmdö kommun har kommunstyrelsen ett övergripande ansvar för bland annat kommunens utbildningsverksamhet. Utbildningsnämnden som utses av kommunfullmäktige beslutar om övergripande mål inom sitt ansvarsområde liksom om detaljbudget och uppföljning. Utbildningsnämnden ansvarar för förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasium och gymnasiesärskola. Den kommunala förvaltningen är organiserad i sektorer, avdelningar och enheter. Kultur- och utbildningssektorn leds av en sektorchef som ansvarar för att verksamheterna utvecklas, uppfyller uppställda krav och mål och når de förväntade resultaten. Dessutom är det sektorchefens ansvar att det sker ett effektivt resursutnyttjande i verksamheten. Kultur- och utbildningssektorn är uppdelad i tre avdelningar varav skolchefen leder avdelningen förskola och skola. De andra avdelningarna är kultur- och fritid samt stab- och utveckling. De båda avdelningarna förskola och skola samt stab och utveckling har delat ansvar för att driva verksamhets- och kvalitetsutveckling i kommunens utbildningsverksamhet. Barn i förskoleklass, grundskola eller särskola kan gå på fritidshem eller fritidsklubb. Fritidshemmen är till för yngre barn och fritidsklubben tar emot barn från och med 1 augusti året barnet slutar årskurs 3. Ca 3000 elever är inskrivna i Värmdös fritidsverksamhet.