

Likvärdig förskoleverksamhet med fokus på resursfördelning och organisation

Norrtälje kommun

September 2024

Marie Lindblad






Henric Eliasson

Carin Hultgren

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer att förskoleverksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Barn- och skolnämnden **inte helt** säkerställer att förskoleverksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande. Vi bedömer dock att den interna kontrollen **är tillräcklig**.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning till förskoleverksamheten?	Ja 
2. Har nämnden säkerställt att verksamheten organiseras på ett likvärdigt sätt utifrån barnens behov och förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppernas storlek och goda lärmiljöer?	Delvis 
3. Har nämnden säkerställt att de olika förskoleenheterna ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som ryms inom tilldelad budget?	Delvis 
4. Följer nämnden upp förskoleverksamheten utifrån perspektiven resursfördelning och organisation?	Ja 
5. Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en likvärdig förskoleverksamhet kan bedrivas inom tilldelad ekonomisk ram?	Ja 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Barn- och skolnämnden

- att nogsamt följa de olika förskolornas ekonomiska utveckling de närmaste åren med anledning av ny resursfördelning samt minskande barnantal för att på så sätt ge nämnd och förvaltning förutsättningar att kunna vidta adekvata åtgärder.
- att vidta tillräckliga åtgärder avseende förskolestrukturen så att samtliga förskolor kan bedriva verksamhet helt i enlighet med läroplanen avseende barns samspel och lärande i grupp med varandra. I det fall detta inte är möjligt bör verksamheten förändras till att vara pedagogisk omsorg och inte längre förskola.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	6
Resursfördelning	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Organisering av verksamheten	8
lakttagelser	8
Bedömning	11
Verksamheternas förutsättningar	12
lakttagelser	12
Bedömning	13
Uppföljning	13
lakttagelser	13
Bedömning	14
Vidtagna åtgärder	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Inledning

Bakgrund

Skollagen är tydlig med att förskolan ska vara likvärdig och att alla barn har rätt till en utbildning av hög kvalitet. Barn- och skolnämnden är huvudman för förskolan och ska som sådan kontinuerligt och långsiktigt arbeta för att utveckla och förbättra utbildningen i förskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet.

Av fullmäktiges beslutade Mål- och budget för 2024 att Barn- och skolnämnden har identifierat flera kritiska framgångsfaktorer för att kunna erbjuda alla inskrivna barn en utbildning av hög kvalitet utifrån de nationella målen:

- behörig personal med goda kunskaper om det nationella uppdraget,
- ledningsstrukturer som bidrar till personalens möjligheter att genomföra respektive utbildningar,
- goda lärmiljöer både ute och inne,
- ett välorganiserat systematiskt kvalitetsarbete som utgår från det nationella uppdraget på samtliga ansvarsnivåer.

I Norrtälje finns både kommunala förskolor och fristående förskolor. Barn- och skolnämnden är dels ansvarig för att finansiera förskoleverksamhet för alla förskolebarn som är folkbokförda i kommunen, oavsett utförare, och dels ansvarig huvudman för de kommunala förskolorna.

Av Barn- och skolnämndens verksamhetsberättelse för 2023 framgår att antal barn i förskolan blev 90 färre än vad som var budgeterat. Antalet barn i kommunal förskola minskade under 2023 och antalet barn i fristående förskola ökade. Under 2023 redovisade den kommunala förskoleverksamheten (utförardelen) en underskott med 3,8 mnkr.

Befolkningsprognoserna framöver har skrivits ned och det har medfört en överkapacitet i förskolan. Nämnden har beslutat om att avveckla två förskolor per den 1 juli 2024. Nämnden beslutade även om ett nytt resursfördelningssystem under 2023.

Utifrån utmaningar med minskat barnantal, ökad konkurrens av fristående utförare i centrala Norrtälje samt den ekonomiska situationen för de kommunala förskolorna har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det bör genomföras en granskning av Barn- och skolnämndens arbete med att säkerställa en likvärdig förskoleverksamhet med fokus på resursfördelning och organisation.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer att förskoleverksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning till förskoleverksamheten?
2. Har nämnden säkerställt att verksamheten organiseras på ett likvärdigt sätt utifrån barnens behov och förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppernas storlek och goda lärmiljöer?
3. Har nämnden säkerställt att de olika förskoleenheterna ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som ryms inom tilldelad budget?
4. Följer nämnden upp förskoleverksamheten utifrån perspektiven resursfördelning och organisation?
5. Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en likvärdig förskoleverksamhet kan bedrivas inom tilldelad ekonomisk ram?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I granskningen används följande revisionskriterier:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §, avseende nämndens ansvar
- Skollagen 2:8, avseende huvudmannens ansvar för utbildningen
- Skollagen 1:9, avseende likvärdig utbildning
- Skollagen 2:8b, avseende huvudmannens resursfördelning
- Kommunfullmäktiges Mål och budget 2024-2026
- Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Måluppfyllelse i förskolan.

Avgränsning

Granskningen fokuserar på Barn- och skolnämndens ansvarstagande för resursfördelning till och organisering av förskoleverksamheten.

Granskningen avser i huvudsak år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av styrande dokument avseende resursfördelning och organisation, dokumenterade uppföljningar, nämndens protokoll för perioden januari 2023 till maj 2024, relevant verksamhetsstatistik samt övriga relevanta dokument.

Intervjuer har genomförts med Barn- och skolnämndens presidium, förvaltningschef, verksamhetschef för förskola, skolchef förskola, ekonom/controller för förskola samt en grupp med förskolerektorer. Totalt fyra intervjuer.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskning har genomförts av Marie Lindblad i rollen som projektledare och projektmedarbetare Henric Eliasson. Kvalitetssäkring av rapporten har genomförts av Carin Hultgren i enlighet med PwCs interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Resursfördelning

Revisionsfråga 1: Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning till förskoleverksamheten?

lakttagelser

Resursfördelningsmodell för förskolan i Norrtälje kommun

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Norrtälje kommuns resursfördelningsmodell för förskoleverksamheten, vilken gäller från 2024-01-01. Modellen är en reviderad version av den tidigare resursfördelningsmodellen. Det som förändrats jämfört med tidigare resursfördelningsmodell är framförallt lokaliseringstillägg till mindre förskoleenheter samt hur det socioekonomiska stödet beräknas.

Syftet med resursfördelningen är att ge förutsättningar för likvärdig och konkurrensneutral fördelning mellan kommunala och fristående aktörer på ett spårbart och uppföljningsbart sätt. Vid intervjuer framgår att syftet med att ta fram en reviderad version av resursfördelningsmodellen var att förtydliga hur resurser ska fördelas till förskolorna. Det framgår även att revideringen var ett politiskt initiativ och att syftet, från nämndens sida, var att skapa bättre förutsättningar för att skjuta till mer resurser till mindre förskolor samt att öka tydligheten och transparensen i processen. Modellen utgår från skollagen och kommunfullmäktiges mål och ska vara stabil över tid men också möjliggöra anpassning till hastigt uppkomna behov och prioriteringar. Modellen består av olika delar som tillsammans utgör de samlade resurserna för förskola 1-5 år:

Grundresurs (grundbelopp, strukturtillägg och språkstöd) tilldelas respektive förskola utifrån förskoleverksamhetens samlade budget

- Samtliga förskolor i kommunen får ett grundbelopp som baseras på antalet barn i olika åldrar i verksamheten och barnens vistelsetider (under respektive över 30 timmar/vecka). Grundbeloppet ska täcka kostnader för omsorg/pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material, måltider, lokaler och administrativa kostnader.
- Strukturtillägg fördelas årsvis och beräknas utifrån statistiska centralbyråns (SCB:s) modell, den så kallade Riksmodellen. Strukturtillägget fördelas utifrån socioekonomiska förutsättningar för i kommunen folkbokförda barn som är inskrivna på respektive förskola. Strukturtillägget beaktar parametrarna kön, invandrad för 0-2, 3-6 respektive 6 år, vårdnadshavares högsta utbildningsnivå, ekonomiskt bistånd samt familjeförhållanden. Beräkning av strukturtillägget görs per räkenskapsår utifrån barnsammansättning höstterminen innan kommande räkenskapsår.
- Språkstöd fördelas till förskolor med hög andel barn med annat modersmål än svenska. Medel fördelas till förskolor där andelen inskrivna barn med utländsk bakgrund är högre än 33,3 %.

Grundresurserna är fördelade så att grundbeloppet utgör totalt 98 % av resurserna, medan strukturtillägg utgör 1,5 % och språkstödet 0,5 %. Fullmäktige ansvarar för att fastställa beloppen för grundresurser utifrån beslutad budget för verksamheterna. Vissa statsbidrag, exempelvis statsbidrag för kvalitetshöjande insatser, ingår i underlaget för grundresurserna och fördelas på lika villkor till kommunala och fristående förskolor.

Tillägg för enheter enligt särskilda kriterier

- Lokaliseringstillägg tilldelas mindre förskolor belägna i områden med begränsat antal barn. Av resursfördelningsmodellens beskrivning framgår att Norrtälje kommun har som mål att prioritera att ha förskolor på mindre orter för att behålla attraktiviteten och skapa förutsättningar för en god samhällsutveckling i hela kommunen. Syftet med lokaliseringstillägget är att skapa möjligheter för en god kvalitet i förskolan för alla kommunens barn. Tillägget ska fördelas enligt en likabehandlingsprincip, där alla förskolor som uppfyller kraven ska beviljas ersättning. Kriterier för att beviljas lokaliseringstillägg är att förskolan har färre än 20 barn, är belägen i något av kommunens fastställda områden där det ur ett invånarperspektiv bedöms som särskilt viktigt att bedriva förskoleverksamhet, samt att det saknas förskola i närområdet som har kapacitet att ta emot fler barn.

Tillägg som söks av förskolan utifrån barnets individuella behov

- Särskilt stöd tilldelas förskolor för barn med omfattande behov av särskilt stöd utifrån en individuell bedömning.

Vid intervjuer framgår att, efter att resursfördelningsmodellen reviderades, fördelningen av resurser enligt strukturtillägget har förändrats så att alla enheter nu får något i strukturtillägg och att skillnaderna inte är lika stora mellan enheterna som tidigare. Av ett ekonomiskt utdrag för perioden januari - maj 2024 framgår att alla förskolor får del av strukturtillägg. Lindens förskola, Skarsjö förskola och Herräng förskola är de som får störst strukturtillägg per barn. Strukturtillägget för dessa förskolor är för perioden januari - maj mellan 3000 och 4200 kr/barn, vilket ska jämföras med att den förskola som får minst i strukturtillägg (Skebo förskola) får 134 kr per barn för motsvarande tidsperiod. Majoriteten av förskolorna har mellan 300 och 800 kr i strukturtillägg för motsvarande tidsperiod. För Lindens förskola och Skarsjö förskola motsvarar strukturtillägget cirka 7-8 % av den totala ekonomiska tilldelningen till förskolan.

Av beslutad resursfördelning av nämnden framgår att förskolor i Björkö-Arholma, Grisslehamn, Herräng samt Närtuna tilldelats 5,2 mnkr i lokaliseringstillägg under 2024. Vid intervju framkom att det i tidigare resursfördelning har fördelats 1 mnkr till glesbygdssöd.

Vid intervju framkommer att tillägg utifrån barnets individuella behov av omfattande behov av stöd beviljas till ca 2 % av alla barn och att de belopp som respektive förskola beviljas i genomsnitt är 150 000 kr per barn och år. Beloppen kan dock variera stort. De budgeterade medel som avsatts för detta har inte räckt och inför år 2025 har budgeten därför utökats. Nämnden har även gett förvaltningen i uppdrag att till den 31 oktober

2024 utreda det särskilda stödet till förskolan. Vid intervju med rektorer tydliggörs att systemet med tillägg utifrån barns omfattande behov av stöd upplevs som stelt och att förskolan behöver anställa för att därefter kunna få stödet. Det uppges inte fungera att rektor istället nyttjar eventuell övertalig befintlig personal. Det uppges dock att systemet ska justeras. Vidare framkommer att de resurser som fördelas inte täcker behovet. Någon hänsyn till barnens vistelsetider i förskolan tas inte vid beräkning av stödets storlek.

Bedömning

Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning till förskoleverksamheten?

Ja.

Bedömningen baseras på att Barn- och skolnämnden antagit nya reviderade riktlinjer för resursfördelning inom förskoleverksamheten som möter förskolornas varierande förutsättningar avseende socioekonomi och storlek på ett bra sätt. Det är positivt att nämnden också har satt fokus på tillägget till förskolor för barns omfattande behov av särskilt stöd och att detta nu utreds.

Organisering av verksamheten

Revisionsfråga 2: Har nämnden säkerställt att verksamheten organiseras på ett likvärdigt sätt utifrån barnens behov och förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppernas storlek och goda lärmiljöer?

lakttagelser

Vi har tagit del av kommunens redovisning av antalet barn i förskolan i Norrtälje kommun per maj 2024. Antalet barn i förskola 1-5 år uppgick under maj 2024 till 3 050 barn. Av dessa fanns 1 570 barn på fristående förskolor och 1 480 barn på kommunala förskolor.

Statistik för kommunal förskola per 15 oktober 2023 visar att antalet barngrupper per förskola varierar mellan en och sex. Barngruppernas storlekar varierar från 5,0 till 20,3 barn per barngrupp. Personaltätheten mätt som antal barn per årsarbetare varierar från 2 barn/årsarbetare till 6,9 barn/årsarbetare. Den högsta personaltätheten har av förklarliga skäl de allra minsta förskolorna. (Exempelvis 5 barn på 2,5 årsarbetare.) Av statistiken framgår att i princip alla förskoleavdelningar har minst en förskollärare. Vid intervju framkommer att det numera finns förskolelärare på plats på alla förskoleavdelningar. Vid intervju med rektorer framkommer att det inte längre är svårt att rekrytera förskollärare. Vid intervju med förvaltningsledning framkommer att det kan vara svårare att rekrytera erfarna förskollärare till mindre enheter där förskolläraren blir ensam i sin yrkesroll än till större enheter.

Vid alla genomförda intervjuer lyfts att personaltäthet i form av antal barn per årsarbetare är mer relevant att följa ur kvalitetsperspektiv än barngruppens storlek. Detta eftersom de förskolor som har större barngrupper arbetar med att dela dessa i mindre grupper under dagen.

Utifrån statistik från databasen Kolada (avseende år 2023) framgår att andelen heltidsanställda inom förskolan med förskollärlärolegitimation uppgår till 40 % i Norrtälje kommun, vilket är strax under riksgenomsnittet vilket ligger på 44%. I strukturellt liknande kommuner ligger andelen heltidsanställda inom förskolan med förskollärlärolegitimation på 51%.

Av intervjuer framgår att de kommunala förskolorna och Barn- och utbildningskontoret gemensamt tar fram underlag för nämndens planering. Av dokumentet *Nulägeskarta 2024 och Kapacitetsplan 2025-2033* framkommer en samlad beskrivning av verksamhetens resultat, behov hos målgruppen, utmaningar, framtidsplanering samt kapacitetsplanering.

Vid intervju beskrivs att nulägeskartan utgör underlag för budgetdialog med Barn- och skolnämnden. Budgetdialogen resulterar i politiska prioriteringar som blir underlag till mål- och budget från kommunfullmäktige (mål- och budget beslutas i juni året före budgetåret). Med utgångspunkt i mål och budget utformas därefter nämndens verksamhetsplan. Verksamhetsplanen uppges i intervju vara det huvudsakliga styrdokumentet vad gäller planering av förskoleverksamheten.

I *verksamhetsplanen 2024-2026 för Barn- och skolnämnden* finns följande mål som har bäring på granskningsområdet:

- Heltidstjänster i förskolan med förskollärlärolegitimation, kommunal regi, andel (%) (mål:40%)
- Andelen föräldrar som tycker att deras barn är trygga i förskolan, kommunala förskolor. (100,0%)

Målen mäts genom statistik från databasen Kolada respektive Norrtäljeenkäten.

Vid sammanträdet 2023-06-12 antog Barn- och skolnämnden nya *reviderade riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet inom kommunens förskolor*. Av dokumentet framgår att utifrån den analys som varje förskoleenhet genomfört av resultaten under föregående läsår ska ett antal utvecklingsområden inför det kommande läsåret tas fram för varje enhet. Uppsatta utvecklingsområden kan gälla över flera år. För att mäta i vilken utsträckning enheten nått dessa mål, ska aktiviteter formuleras för varje utvecklingsområde. Vid kvalitetsdagarna ska skolledare, lärare, medarbetare inom elevhälsa samt all annan personal som är involverade i barnens utbildning följa upp resultaten utifrån de utvecklingsområden som pekats ut. Vid flera intervjuer lyfts att förskolorna numera har sex kvalitetsdagar per år, efter nämndsbeslut om ökning av antalet dagar. Av dokumentet *nämndens årshjul 2023-2024 för det systematiska kvalitetsarbetet i förskolan* framgår att totalt fem kvalitetsdagar planerats under 2023-2024. Detta stämmer även överens med det beslut som nämnden fattade i juni 2023.

Vid intervju framkommer att kvalitetsrapporterna från förskolan har varit tunga och att de därför nu delats upp i två delar; regelstyrning (huvudmannens styrning och ledning) respektive den pedagogiska kvaliteten (rektors/enhetens arbete).

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av *Norrtälje kommuns rutin/styrdokument för regelstyrning i förskolan*. Dokumentet tydliggör vad som ingår i huvudmannens styrning och ledning. Huvudmannen ansvarar för följande:

- Personaltäthet
- Kompetensförsörjningsplan gällande behöriga förskollärare
- Rektors förutsättningar att ha inblick och kunskap om förskolans dagliga arbete.
- Resursfördelning till förskolan efter olika förutsättningar och behov.

Under 2024 har regelstyrning införts inom det systematiska kvalitetsarbetet. Detta har bland annat gjorts genom utskick av en enkätundersökning som riktas till rektorer med frågor gällande bland annat resursfördelning och personaltäthet. Vi har tagit del av en sådan enkät vars resultat redovisas under revisionsfråga 3.

I augusti färdigställs respektive förskolas arbetsplan. Planeringen av förskoleverksamheten på övergripande nivå görs i samband med kvalitetsdialoger mellan nämnden och förvaltningen i oktober och mars månad. Vid kvalitetsdialogerna deltar förvaltningsledningen, alla förskolerektorer och biträdande förskolerektorer samt hela nämnden. Förvaltningen redovisar en gemensam kvalitetsrapport för alla kommunala förskolor i oktober och nämnden fattar därefter beslut om vad som ska vara verksamhetens fokusområden inför kommande läsår. Vid nämndens sammanträde i november 2023¹ behandlades förskolornas kvalitetsredovisning för läsåret 2022/2023 och nämnden beslutade att följande områden skulle prioriteras under läsåret 2023/2024:

- Digitala verktyg i en digital förskola
- Hållbar utveckling i förskolan kopplat till språkutveckling
- Undervisning i förskolan kopplat till analys

Vid kvalitetsdialogerna i mars finns verksamhetsberättelsen för helåret som en bas för dialogerna om hur arbetet fortskrider.

Vid intervjuer framgår att målet om att andelen heltidstjänster i den kommunala förskolan med förskollärläggning upplevs som uppnått och att det finns diskussioner om att höja målet i framtiden.

I *Kommunala förskolornas kvalitetsrapport 2022/2023* lyfts de utmaningar som finns på förskolor med få barn. Av rapporten går att läsa: "Om barngruppen blir kraftigt begränsad utmanas möjligheten för barnen att samspela med kamrater i liknande ålder, intresse och utvecklingsfas. För att det skall finnas goda förutsättningar för samspel är det rimligt att tänka två pojkar respektive flickor per årskull i förskolan är ett önskvärt läge för att gynna samspelet. Det medför att det på förskolan bör vara minst 20 barn (i

¹ Barn- och skolnämndens sammanträde 2023-11-08, §93

åldrarna 1 - 5 år och fyra barn/årskull) för att skapa en lämplig sammansättning av kamrater för samspel med alternativa kontaktytor för barnen.”

Av rapporten framgår vidare att lokaliseringstillägget till de minsta förskolorna på landsbygden stöttar upp den svaga ekonomin på den berörda enheten. Men det påverkar inte den grundläggande utmaningen att det är så pass få barn så det är svårt att organisera en stark och bra förskoleverksamhet i grunden, att kunna bedriva en verksamhet helt i enlighet med förskolans läroplan.

För att skapa bättre förutsättningar för förskoleverksamheten har Barn- och skolnämnden fattat beslut om att avveckla några förskoleenheter till sommaren 2024. Vi beskriver detta mer i detalj under revisionsfråga 5. Vid avvecklingen av förskolorna har vid granskningens genomförande omplaceringar av personal kunnat ske och inga tillsvidareanställda har varslats. Vid intervju framkommer att omstruktureringen av förskoleverksamheten kan medföra en ökad täthet av förskollärare. Något som ses som positivt.

Av kvalitetsrapporten framgår vidare att det finns en överetablering av förskoleplatser på flera hundra förskoleplatser i Norrtälje stad.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att verksamheten organiseras på ett likvärdigt sätt utifrån barnens behov och förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppernas storlek och goda lärmiljöer?

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden har mål om tillgång till utbildad personal som också i hög utsträckning nås. Vidare har nämnden genom lokaliseringstillägg försökt skapa bättre ekonomiska förutsättningar för de minsta förskoleenheterna. Lokaliseringstillägget kan dock inte kompensera för faktorer som att det är få andra barn i verksamheten att utvecklas tillsammans med, i den gemensamma lärmiljön. Detta medför att verksamheten inte kan bedrivas helt i enlighet med läroplanen utan då mer är att betrakta som pedagogisk omsorg än förskola. Detta är en brist i nuläget och påverkar bedömningen av revisionsfrågan på ett negativt sätt.

Det är positivt att nämnden har fattat beslut om att avveckla flera förskoleenheter, varav ett par små, för att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig förskola. Vi bedömer dock att det finns ett fortsatt behov, för nämnd och förvaltning, av att anpassa förskolestrukturen till det förändrade antalet barn i förskoleålder för att kunna säkerställa att alla barn ges likvärdiga förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppers storlek samt goda lärmiljöer.

Verksamheternas förutsättningar

Revisionsfråga 3: Har nämnden säkerställt att de olika förskoleenheterna ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som ryms inom tilldelad budget?

lakttagelser

Under revisionsfråga 1 och 2 har vi beskrivit hur nämnden, i styrdokument, ger förskoleenheterna förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Detta görs huvudsakligen genom resursfördelningsmodellen. Utöver grundbeloppet, ska resurser fördelas enligt lokaliseringstillägg samt strukturtillägg utifrån socioekonomiska faktorer.

I flera intervjuer lyfts att kommunfullmäktige, efter beredning av Barn- och skolnämnden, har fattat ett beslut om omställningsstöd för åren 2024 och 2025. Omställningsstödet (10 mnkr för 2024 och 15 mnkr för 2025 för grundskola och förskola totalt) syftar till att anpassningen till minskade volymer ska kunna ske på ett klokt sätt.

Under 2023 genomfördes en *enkätundersökning avseende regelstyrning i förskolan i Norrtälje kommun*. Respondenterna bestod av rektorer på Norrtälje kommuns förskolor. Enkäten bestod av totalt 17 frågor och rörde områden kring rektors styrning och ledning, personal och kompetens, huvudmannens styrning och ledning och systematiskt kvalitetsarbete. Vi har identifierat en enkätfråga som har bäring på revisionsfråga 3. Fråga 17 i enkäten, *“Motsvarar resursfördelningen till förskolan verksamhetens behov?”* 6% har svarat att de instämmer, 56% av respondenterna har svarat att de delvis instämmer och 38% har svarat att de inte instämmer.

I *Barn- och skolnämndens delårsrapport per april 2024* prognostiseras en budgetavvikelse på -0,5 mnkr för helåret 2024 för den kommunala förskoleverksamheten. Under intervjuerna framkommer att det prognostiserade underskottet främst beror på kostnader som ligger under förskolechef, exempelvis lokalkostnader och administrativa kostnader. Vid sakgranskningen framkommer att underskottet är kopplat till de två förskoleenheter som stängdes ned under juni i år.

Enligt intervjuade tjänstepersoner har lokaliseringstillägget inneburit att den ekonomiska prognosen för 2024 och framåt ser bättre ut, jämfört med hur prognosen hade sett ut utan detta stöd. Det framgår också att antalet barn i kommunens förskoleverksamhet varit färre än vad prognosen visat. Utifrån statistik hämtat från databasen Kolada framgår att nettokostnadsavvikelse inom den kommunala förskolan, inklusive öppen förskola, i Norrtälje kommun har ökat från 1,3 % 2022 till 4,3 % 2023.

Vid intervju med rektorerna framkommer att det oftast är möjligt att hålla budget inom sitt förskoleområde, men att omfördelning kan behöva göras mellan enheter. Små enheter är sårbara både ekonomiskt och organisatoriskt. Om en liten enhet kan samlokaliseras med en skola förbättras förutsättningarna. Enligt rektorerna behöver förskolorna ha 30-35 barn för att förskolan ska kunna utgöra en stabil ekonomisk organisation. När en förskola har barn med omfattande behov av särskilt stöd så är det inte alltid möjligt för förskolan själv att kunna klara det ekonomiskt utan omfördelning inom förskoleområdet.

Av ekonomiutdrag avseende olika förskolor och förskoleområdets ekonomiska utfall per april 2024 och prognos för helåret 2024 framgår att Norrtälje Västra förskoleområde (-491 tkr) samt Vaddö förskoleområde (-721 tkr) är de områden som prognostiserats ha de största ekonomiska utmaningarna för år 2024.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att de olika förskoleenheterna ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som ryms inom tilldelad budget?

Delvis.

Bedömningen baseras på att den reviderade resursfördelningsmodellen ger de små enheterna bättre förutsättningar att få en ekonomi i balans. Det av kommunfullmäktige beslutade omställningsstödet har också förbättrat förskolornas förutsättningar att kunna bedriva en verksamhet som ryms inom ekonomisk ram. Det framkommer dock att resursfördelningen till viss del i praktiken hanteras på områdesnivå för att få ihop en helhet i ekonomisk balans. Vi noterar även att rektorerna i den genomförda regelstyrningsenkäten instämmer i relativt låg grad i påståendet att resursfördelningen möter verksamhetens behov.

Vi bedömer på en övergripande nivå att nämnden säkerställt att förskoleområdena ges förutsättningar att bedriva en verksamhet inom tilldelad budget, dock inte fullt ut på enhetsnivå. Utifrån detta bedömer vi att revisionsfrågan delvis uppfylls.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Följer nämnden upp förskoleverksamheten utifrån perspektiven resursfördelning och organisation?

lakttagelser

Barn- och utbildningskontoret tog, som vi tidigare beskrivit, under oktober 2023 fram en kvalitetsrapport för Barn- och skolnämndens verksamhet. Rapporten följer upp förskoleverksamheten för läsåret 2022/2023. Det framgår i rapporten att en avstannande befolkningsutveckling är en gemensam utmaning för alla förskolor i kommunen, både fristående och kommunala. Under läsåret har två nya förskolor öppnat i centralorten Norrtälje medan en har aviserat att de planerar att stänga sin verksamhet.

Rapporten analyserar målet om alla barns rätt till en förskola med hög kvalitet. Det framgår att det finns behov av att arbeta igenom processen utifrån olika aspekter. Detta gäller bland annat vilka delar i organiserandet kring stödinsatser som ingår i grundbeloppet som betalas ut till en förskola. Det finns även behov av att utveckla bedömningen kring vilka typer av insatser som omfattar barn med "ett omfattande behov av särskilt stöd".

I rapporten redovisas resultatet av en utbildningsenkät där 95% av vårdnadshavarna uppgav att de upplever att förskolan är utvecklande och lärande för sitt barn. Det uppges

finnas skillnader i resultat mellan olika förskolor och på de förskolor med lägre resultat arbetar rektorerna aktivt med att utveckla verksamheten.

Rapporten lyfter upp utmaningar kring kraftigt begränsade barngrupper, vilket beskrivs som ett hinder för barn att samspela med barn i samma ålder och utvecklingsfas. Under läsåret 2022/2023 fanns det två förskolor i kommunen där antalet barn beskrivs som mycket få, Björkö-Arholma och Köpmanholm. Det framgår även att trenden är att enheterna Närtuna och Herräng närmar sig mycket små nivåer av barn där verksamheten räknar med fyra till åtta barn under hösten 2024.

Vid genomgång av Barn- och skolnämndens protokoll från sammanträden under perioden januari 2023 - maj 2024 framgår att nämnden tar del av uppföljning av verksamheten och ekonomin inom den kommunala förskolan. Av protokollen framgår att nämnden tar del av verksamhetsberättelse, delårsrapport, ekonomiska månadsrapporter och kvalitetsrapport för förskolan. Protokollen visar även att förvaltningen finns representerad och ger information till nämnden vid varje sammanträde. Detta bekräftas också under intervjuerna. Av intervjuerna framgår också att de kvalitetsdialoger som hålls två gånger per år är det främsta forumet för dialog mellan nämnden och förvaltningen. Tidigare deltog endast nämndens arbetsutskott vid denna dialog. Att hela nämnden nu deltar upplevs som en förbättring.

I *Barn- och skolnämndens verksamhetsberättelse 2023* följs förskolans verksamhet samt ekonomi upp. Det framgår bland annat att antalet barn i förskolan blev lägre än budgeterat. En av de större händelserna under 2023 anges vara nyetableringar av förskolor och en reviderad befolkningsprognos som resulterat i att nämnden, i november 2023, beslutat att avveckla tre förskolor från och med 1:a juli 2024. Den kommunala förskolan (egen regi) redovisar ett ekonomiskt minusresultat med 3,8 mnkr för år 2023.

Bedömning

Följer nämnden upp förskoleverksamheten utifrån perspektiven resursfördelning och organisation

Ja.

Bedömningen baseras på att nämnden har en strukturerad uppföljning med kvalitetsrapport, ekonomirapporter, tertialrapporter samt verksamhetsberättelse som tillsammans med kvalitetsdialoger fokuserar på förskolans förutsättningar, processer samt resultat. Där fångas såväl resursfördelning som organisation.

Vidtagna åtgärder

Revisionsfråga 5: Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en likvärdig förskoleverksamhet kan bedrivas inom tilldelad ekonomisk ram?

lakttagelser

Den nya reviderade *resursfördelningsmodellen* antogs av nämnden vid sammanträdet i april 2023². Som nämnts tidigare i rapporten, under revisionsfråga 1, var syftet med revideringen att öka transparensen samt förbättra resursfördelningen till kommunens förskolor. Detta framgår även i protokollet från sammanträdet, där det även anges att resursfördelningsmodellen är kostnadsneutral, och bedöms inte innebära några konsekvenser för Barn- och skolnämndens ekonomiska förutsättningar. Vid intervju framkommer att modellen ska utvärderas när den har använts något eller några år.

Vid Barn- och skolnämndens sammanträde i juni 2023³ antogs *reviderade riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet inom förskolan, fritidshemmet, grundskolan och anpassad grundskola*. Nämnden beslutade att öka antalet kvalitetsdagar under läsåret till fem stycken för förskoleverksamheten. I och med att antalet kvalitetsdagar utökats upplevs samarbetet mellan nämnden och förvaltningen ha förbättrats, samt att nämnden fått bättre förutsättningar att vidta nödvändiga åtgärder.

Vid Barn- och skolnämndens sammanträde i november 2023⁴ beslutade nämnden att förändra förskolans organisation och att avveckla tre förskoleenheter; Blåklintens förskola, Närtuna förskola samt Söderbykarls förskola. Av beslutet framgår att "Norrtälje kommun är till ytan stor och frågan om förskolestruktur är komplex med ett antal tätorter och en relativt stor landsbygd. Det ställer krav på en kontinuerlig analys och anpassning efter de förhållande som råder och den utveckling som bedöms komma att ske inom de olika områdena. Såväl nyetablering som utveckling och ibland avveckling av förskoleenheter blir naturligt inslag i detta arbete, allt efter hur utvecklingen av barnantalet sker och de mönster som föräldrar har i valet av förskola. Ibland påverkas förskolan även av förändringar i grundskolans struktur, där en etablering eller en avveckling kan komma att ge effekter på förskolans enheter. "

Alla tre förskolorna har vikande barnantal (Närtuna och Söderbykarls hade oktober 2023 drygt 10 barn vardera) och Blåklintens förskola drygt 30 barn. Blåklintens förskola bedrivs i en paviljong med tidsbegränsat bygglov och finns i ett område med överetablering av förskolor.

² Barn- och skolnämndens sammanträde 2023-04-17, §38

³ Barn- och skolnämndens sammanträde 2023-06-12

⁴ Barn- och skolnämndens sammanträde 2023-11-06

Vid nämndens sammanträde i mars 2024⁵ beslutade Barn- och skolnämnden att Närtuna förskola skulle stängas efter den 15:e mars 2024 på grund av en vattenskada.

I maj 2024⁶ fattade nämnden ett par beslut om översyn av förskolestrukturen. Besluten gäller från och med 2025-01-01 och avser Herrängs förskola samt Björkö-Arholma förskola där barn- och utbildningsförvaltningen fick i uppdrag att avveckla verksamheten vid respektive förskola inom en tolv månadersperiod från den tidpunkt då det finns fem eller färre inskrivna barn i respektive förskola. Om avveckling kommer att ske ska förvaltningen då även tillsammans med kommunstyrelsen verka för etablering av en fristående verksamhet.

Vid intervjuerna med förvaltningsledning och nämndens presidium framkommer att förvaltningen har tagit fram ett förslag till en strukturmodell för att nämnden ska kunna fastställa grundprinciper för en likvärdig förskoleorganisation. Strukturmodellen har lyfts med nämndens arbetsutskott, men ännu inte till nämnden. Det finns en samsyn kring att det behövs en strukturmodell. Förvaltningsledningen lyfter i intervju att det är viktigt att det blir en blocköverskridande överenskommelse om strukturmodellen så att den ger långsiktiga och stabila ramar för förskoleorganisationens utveckling.

Bedömning

Vidtar nämnden nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en likvärdig förskoleverksamhet kan bedrivas inom tilldelad ekonomisk ram?

Ja.

Vi bedömer att nämnden genom beslut om resursfördelningsmodell samt beslut om förändrad förskolestruktur vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en likvärdig förskoleverksamhet kan bedrivas inom tilldelad ekonomisk ram. Till detta ska även läggas det omställningsstöd som fullmäktige tillskjutit för åren 2024 och 2025. Att rektor kan omfördela resurser inom sitt förskoleområde ökar även det möjligheten att bedriva verksamheten inom tilldelad ekonomisk ram för förskoleområdet. Vi bedömer slutligen att det är av vikt att en strukturmodell fastställs av nämnden i politiskt samförstånd så snart som möjligt.

⁵ Barn- och skolnämndens sammanträde 2024-03-13

⁶ Barn- och skolnämndens sammanträde 2024-05-27

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av Barn- och skolnämndens arbete för en likvärdig förskoleverksamhet. Granskningens syfte är att bedöma om Barn- och skolnämnden säkerställer att förskoleverksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande och om den interna kontrollen är tillräcklig.


Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** säkerställer att förskoleverksamheten är ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande. Vi bedömer dock att den interna kontrollen **är tillräcklig**.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi barn- och skolnämnden

- att nogsamt följa de olika förskolornas ekonomiska utveckling de närmaste åren med anledning av ny resursfördelning samt minskande barnantal för att på så sätt ge nämnd och förvaltning förutsättningar att kunna vidta adekvata åtgärder.
- att vidta tillräckliga åtgärder avseende förskolestrukturen så att samtliga förskolor kan bedriva verksamhet helt i enlighet med läroplanen avseende barns samspel och lärande i grupp med varandra. I det fall detta inte är möjligt bör verksamheten förändras till att vara pedagogisk omsorg och inte längre förskola.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig resursfördelning till förskoleverksamheten?	Ja Barn- och skolnämnden har antagit nya reviderade riktlinjer för resursfördelning inom förskoleverksamheten som möter förskolornas varierande förutsättningar avseende socioekonomi och storlek på ett bra sätt. Det är positivt att nämnden också har satt fokus på tillägget till förskolor för barns omfattande behov av särskilt stöd och att detta nu utreds.	
2. Har nämnden säkerställt att verksamheten organiseras på ett likvärdigt sätt utifrån barnens behov och förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppernas storlek och goda lärmiljöer?	Delvis Nämnden har mål om tillgång till utbildad personal som också i hög utsträckning nås. Vidare har nämnden genom lokaliseringstillägg försökt skapa bättre ekonomiska förutsättningar för de minsta förskoleenheterna. Lokaliseringstillägget kan dock inte kompensera för faktorer som att det är få andra barn i verksamheten att utvecklas tillsammans med, i den gemensamma lärmiljön. Detta medför att verksamheten inte kan bedrivas helt i enlighet med läroplanen utan då mer är att betrakta som pedagogisk omsorg än förskola. Detta är en brist i nuläget och påverkar bedömningen av revisionsfrågan på ett negativt sätt. Det är positivt att nämnden har fattat beslut om att avveckla flera förskoleenheter, varav ett par små, för att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig	

förskola. Vi bedömer dock att det finns ett fortsatt behov, för nämnd och förvaltning, av att anpassa förskolestrukturen till det förändrade antalet barn i förskoleålder för att kunna säkerställa att alla barn ges likvärdiga förutsättningar avseende tillgång till utbildad personal, barngruppers storlek samt goda lärmiljöer.

3. Har nämnden säkerställt att de olika förskoleenheterna ges förutsättningar att bedriva en verksamhet som ryms inom tilldelad budget?

Delvis

Den reviderade resursfördelningsmodellen ger de små enheterna bättre förutsättningar att få en ekonomi i balans. Det av kommunfullmäktige beslutade omställningsstödet har också förbättrat förskolornas förutsättningar att kunna bedriva en verksamhet som ryms inom ekonomisk ram.

Vi bedömer på en övergripande nivå att nämnden säkerställt att förskoleområdena ges förutsättningar att bedriva en verksamhet inom tilldelad budget, dock inte fullt ut på enhetsnivå. Utifrån detta bedömer vi att revisionsfrågan delvis uppfylls.

4. Följer nämnden upp förskoleverksamheten utifrån perspektiven resursfördelning och organisation?

Ja

Nämnden har en strukturerad uppföljning med kvalitetsrapport, ekonomirapporter, tertiärrapporter samt verksamhetsberättelse som tillsammans med kvalitetsdialoger fokuserar på förskolans förutsättningar, processer samt resultat.

5. Vidtar nämnden
nödvändiga åtgärder för att
säkerställa att en likvärdig
förskoleverksamhet kan
bedrivas inom tilldelad
ekonomisk ram?

Ja
Nämnden har genom beslut
om resursfördelningsmodell
samt om förändrad
förskolestruktur vidtagit
nödvändiga åtgärder för att
säkerställa att en likvärdig
förskoleverksamhet kan
bedrivas inom tilldelad
ekonomisk ram. Till detta ska
även läggas det
omställningsstöd som
fullmäktige tillskjutit för åren
2024 och 2025. Att rektor kan
omfördela resurser inom sitt
förskoleområde ökar även det
möjligheten att bedriva
verksamheten inom tilldelad
ekonomisk ram för
förskoleområdet.



2024-09-04

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor

Uppdragsledare

Marie Lindblad

Certifierad kommunal revisor

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutade projektplan den 26 april (signerad den 6 maj) 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.