

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av

Förskolan och fritidshemmens verksamhet samt kostnadsutveckling

Övertorneå kommun

April 2009

Lars-Börje Sehlberg

Andreas Jönsson

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2009-04-29

Namnförtydligande

Namnförtydligande

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Uppdraget och revisionsfrågan.....	3
2.3	Metod, material och avgränsning	4
3	Utgångspunkter	4
3.1	Nationell styrning av förskolan	4
3.1.1	Förskolans utveckling ur ett nationellt perspektiv	4
3.2	Nationell styrning av fritidshem	5
3.2.1	Fritidshemmens utveckling ur ett nationellt perspektiv.....	5
4	Granskningsresultat.....	6
4.1	Lokala styrningen av förskole- och fritidshemsverksamheten	6
4.2	Förskolans och fritidshemmens organisation och planering	6
4.2.1	Utanför centralorten	7
4.2.2	I centralorten	8
4.3	Skolverkets inspektion 2006.....	9
4.4	Kostnadsutvecklingen.....	10
4.5	Uppföljning av kostnadsutvecklingen	11

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB granskat förskolans och fritidshemmens verksamhet och kostnadsutveckling.

Följande revisionsfråga gäller:

- Bedöma om nämnden har en tillfredsställande planering, styrning och organisation inom förskole- och fritidshemsverksamheten?

Följande kontrollfrågor omfattas av granskningen:

- Har nämnden en tillfredsställande planering och styrning av förskole- och fritidshemsverksamheten?
- Har nämnden en systematisk uppföljning och styrning av förskole- och fritidshemsverksamhetens kostnadsutveckling?

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden i väsentliga delar har en tillfredsställande planering, styrning och organisation av förskole- och fritidshemsverksamheten. Vi kan konstatera att systematisk uppföljning förekommer avseende kostnadsutvecklingen. Däremot bedömer vi att behov föreligger av en djupare analys om vilka ytterligare åtgärder som behövs inom förskoleverksamheten mot bakgrund av att svårigheter finns att klara verksamheten inom budgeterad ram, men även utifrån att både förskole- och fritidshemsverksamheten ligger på en högre kostnadsnivå än i jämförbara kommuner.

Bedömningen baseras på följande:

- förskole- och fritidshemsverksamheten styrs i allt väsentligt utifrån nationella styrdokument kompletterat med kommunala riktlinjer
- barngrupperna har i allmänhet en lämplig sammansättning och storlek avseende både förskolan och fritidshemmen
- det finns personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses
- planeringen av verksamheterna utgår i huvudsak från varje barns behov men hänsyn tas även så långt som det är möjligt till föräldrarnas behov och önskemål

- via de intervjuade framgår att fritidshemsverksamheten har en naturlig koppling till skolverksamheten och därför bör ligga i anslutning till grundskolan. På grund av rådande skolstruktur har detta inte gått att genomföra generellt i kommunen. Planeringen av fritidshemsverksamheten har därför styrts utifrån dels förarbetet till lagstiftningen, som säger att verksamheten kan antingen läggas i närheten av skolan eller hemmet, och dels föräldrarnas önskemål

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Utveckla budgetprocessen där erfarenheter om återkommande kostnader, som inte budgeterats, vägs in vid upprättande av framtida budgetar
- Djupare analysera särskilt orsakerna till att kostnaderna för förskolans verksamhet i kommunen ligger högre än jämförbara kommuner
- Initiera att en dialog påbörjats om vilka förutsättningar och åtgärder som behövs för att komma ner på en kostnadsnivå motsvarande jämförbara kommuner

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Förskolan är en pedagogisk gruppverksamhet för barn från 1 år fram till skolstarten. Den ska vara ett stöd för familjerna i deras ansvar för barnens fostran, utveckling och växande. De dagliga öppettiderna anpassas till föräldrarnas arbete eller studier och till barnens behov. *Fritidshem* är en pedagogisk gruppverksamhet för skolbarn till och med 12 år. Uppgiften är att komplettera skolan och erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen. Båda verksamheterna ska vara organiserade så att det möjliggörs för föräldrar att förvärvsarbeta eller studera.

Kostnadsutvecklingen i Övertorneå kommun för verksamheterna visar de två senaste åren på underskott avseende förskolan medan fritidshemsverksamheten visar på överskott. Underskottet för förskolan omfattar samtliga enheter både i centralorten och i byarna, men är störst i centralorten.

2.2 Uppdraget och revisionsfrågan

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB granskat förskolans och fritidshemmens verksamhet och kostnadsutveckling. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Revisionsfrågan är att bedöma om nämnden har en tillfredsställande planering, styrning och organisation inom förskole- och fritidshemsverksamheten.

Följande kontrollfrågor omfattas av granskningen:

- Har nämnden en tillfredsställande planering och styrning av förskole- och fritidshemsverksamheten?
- Har nämnden en systematisk uppföljning och styrning av förskole- och fritidshemsverksamhetens kostnadsutveckling?

2.3 Metod, material och avgränsning

Genomgång av relevanta dokument för granskningen som årsredovisningen 2007 och 2008, kvalitetsrapport rektorsområde 2 läsåret 2007/08, kvalitetsrapport rektorsområde 4 läsåret 2007/08.

Intervjuer har genomförts med ordförande i barn- och utbildningsnämnden, förvaltningschef BoU, rektor övergripande ansvarig för förskoleverksamheten, ansvarig rektor för rektorsområde 2, rektor för rektorsområde 4, economicontroller, personal inom förskolan Silvertallen och fritidshemmet Regndroppen i centralorten, personal på förskola/fritidshem i Juoksengi samt personal på fritidshemmet i Svanstein.

3 Utgångspunkter

3.1 Nationell styrning av förskolan

Förskolan styrs av skollagen (2:a kapitlet) och läroplanen (Lpfö 98). Dessutom har Skolverket utfärdat allmänna råd för kvalitet i förskolan. I skollagen sägs att:

- barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek
- lokalerna ska vara ändamålsenliga
- det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses
- verksamheten ska utgå från varje barns behov

Enligt kommunallagen ska förskolans verksamhet planeras och regelbundet följas upp och utvärderas av kommunen och av personalen. Barn och föräldrar bör kunna delta i utvärderingen av förskolan.

3.1.1 Förskolans utveckling ur ett nationellt perspektiv

Mycket har utvecklats positivt i förskolan de senaste tio åren sedan förskolan fick en egen läroplan och blev en del av utbildningssystemet. I Skolverkets nya utvärdering har uppmärksammats ett antal negativa utvecklingar varav nämns att andelen barn i behov av särskilt stöd har ökat och stödresurserna är ofta otillräckliga. Det finns även en brist på utbildade förskollärare och enskilda barns utveckling kartläggs allt mer utifrån ett grundskoleperspektiv, vilket inte stämmer med läroplanen för förskolan. Detta har bland annat föranlett regeringen att ge Skolverket i uppdrag att lämna förslag på förtydliganden och kompletteringar i förskolans läroplan. Syftet är att nyttja förskolans potential bättre genom att förstärka förskolans pedagogiska arbete för att ta tillvara barnens lust att lära.

Förskolan ska i högre utsträckning ge tidig pedagogisk stimulans för barns språkliga och matematiska utveckling utifrån det enskilda barnets utvecklingsnivå, behov och förutsättningar.

3.2 Nationell styrning av fritidshem

Fritidshem styrs av skollagen (2:a kapitlet) och ska så långt möjligt tillämpa den läroplan som gäller för förskoleklassen och det obligatoriska skolväsendet (Lpo 94). I skollagen sägs att:

- barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek
- lokalerna ska vara ändamålsenliga
- det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses
- verksamheten ska utgå från varje barns behov

På samma sätt som förskolan skall, enligt kommunallagen, fritidshemmets verksamhet planeras och regelbundet följas upp och utvärderas av kommunen och av personalen. Barn och föräldrar bör kunna delta i utvärderingen av fritidshemmet. I förarbetet till lagstiftningen ”rätt till fritidshemsverksamhet” framgår att verksamheten kan läggas antingen i närheten av skolan eller av hemmet.

Därutöver har Skolverket utfärdat allmänna råd för fritidshem.

3.2.1 Fritidshemmens utveckling ur ett nationellt perspektiv

I Skolverkets lägesbedömning år 2008 framgår att gruppstorlekarna i fritidshemmen fortsätter att växa och personaltätheten sjunker. Skolverket beskriver utvecklingen som oroande och menar att situationen på fritidshemmen nu är sådan att regeringen bör överväga åtgärder för att stärka kvaliteten.

Skolverket har under flera år lyft fram att kommunerna inte tillräckligt uppmärksammar kvaliteten i fritidshemmen och bedömningen är att många fritidshem inte lever upp till ambitionerna i förordningarna och varnar för att det finns en smärtgräns. En annan bedömning från Skolverket är att risk finns att föräldrar förlorar förtroendet för fritidshemmen och söker sig till andra omsorgsformer eller låter barnen vara hemma. Skolverket konstaterar att det riktade statsbidraget till både skola och fritidshem inte lett till någon personalökning i fritidshemmen.

4 Granskningsresultat

4.1 Lokala styrningen av förskole- och fritidshemsverksamheten

Av intervjuerna framgår att förskole- och fritidshemsverksamheten styrs i första hand utifrån de nationella styrdokumenterna samt kommunala riktlinjer. Kommunala riktlinjer för förskoleverksamheten reglerar antalet tjänster i barngrupp per avdelning. På grund av att riktade statsbidrag till kvalitetshöjande åtgärder inom förskolans verksamhet inte ges längre har nämnden 2008-12-16 § 61 beslutat om fler barn per avdelning. Revideringen av riktlinjerna innebär att 3,0 tjänster i barngrupp per avdelning gäller utifrån följande:

- Småbarnsgrupper 1-3 år 14 heltidsbarn
- Syskongrupper 1-5 år 17 heltidsbarn
- Större barn 4-5 år 20 heltidsbarn

Personalens kompetenser utgör ytterligare en faktor vid styrning av verksamheterna där de olika kompetenserna, enligt de intervjuade, i möjligaste mån används flexibelt för att klara uppdraget och lösa uppkomna situationer. Flexibiliteten uppfattas även påverka förutsättningarna att klara tilldelad budget.

4.2 Förskolans och fritidshemmens organisation och planering

I kommunen finns totalt åtta kommunala förskolor varav två bedrivs i egen regi av Pingstkyrkan respektive fristående skolan i Hedenäset. Fritidshemsplatser finns i Juoksengi, Svanstein och centralorten. Nämnas kan att kommunen har organiserad tillsyn över förskolorna som bedrivs i egen regi.

Organisering av förskole- och fritidshemsverksamheten i kommunen varierar utifrån bland annat antalet barn och åldergrupper samt tillgång till lokaler. Av intervjuerna framgår att fritidshemsverksamhetens naturliga koppling är till skolverksamheten och bör därför ligga i anslutning till grundskolan. På grund av bland annat rådande skolstruktur har detta inte gått att genomföras generellt i kommunen. Hänsyn har tagits till i första hand föräldrarnas önskemål men även utifrån förarbetet till lagstiftningen som säger att verksamheten antingen kan läggas i närheten av skolan eller hemmet.

Öppettiderna styrs av föräldrarnas behov och vanligast är att tiderna ligger mellan 06 30 - 17.00 oberoende förskola. Vid enstaka tillfällen kan behov finnas att öppna 06 00 och barn hämtas ibland efter 17 00. Av intervjuerna framgår att schemalagningen fungerar väl oberoende av enhet och verksamhet.

För samtliga förskolor i kommunen gäller att de skall arbeta med en målmedveten språk-utveckling, förmåga till kommunikation och det matematiska tänkandet skall stimuleras. Samtliga besökta förskolor arbetar med dessa områden.

Av tillgänglig statistik framgår att år 2008 var cirka 85 % av barn i åldrarna 1-5 år inskrivna i kommunens förskolor och familjedaghem. 2005 var andelen inskrivna barn i kommunens förskolor 80 %, vilket låg högre än jämförbara kommuner i dels kommungruppen och dels riksgenomsnittet.

Inom förskolan är antalet barn 13/3-09 fördelade enligt följande:

Kommunala förskolor Centralorten	Jordgubben 16	Silvertallen 37	Torneusgården 35
Utanför centralorten	Juoksengi Lyckebo 17 varav 3 fritidsbarn	Kuivakangas Bonden 12	Pello Älvbacken 16 varav 3 fritidsbarn
Enskilda	Pingstkyrkan Solgläntan 18	Hedenäset Björken 28	

Inom fritidshemmen är antalet barn 13/3-09 fördelade enligt följande:

Kommunala fritidshem	Regndroppen 63	PärLAN Svanstein 4
Enskilda	Björkbacken Hedenäset 30	

4.2.1 Utanför centralorten

I Juoksengi bedrivs förskole- och fritidshemsverksamheten lokal- och individintegrerat, vilket innebär att inskrivna barn för båda verksamheterna finns i samma lokaler och personalen arbetar i båda verksamheterna. Fritidshemverksamheten i Juoksengi är integrerad med förskolan och har därför ingen speciell arbetsplan utan inriktningen av verksamheten ingår som en del i förskolans arbetsplan. Personalsammansättningen i Juoksengi består av 3 heltider två förskollärare och en barnskötare plus förstärkning med 0,5 för mat och städ. Arbetsfördelningen är flexibel oberoende av yrkeskategori. Vidare har barnen delats in i tre olika grupper med ungefär lika många barn i respektive grupp där ansvaret för varje grupp fördelats mellan personalen. I sammanhanget kan nämnas att uppfattning finns om att fritidshembarnen kommer lite i kläm i och med ålderssammansättningen med flera små barn i barngruppen, vilket bland annat innebär att fritidshemsbarnen inte aktiveras som vore önskvärt. De intervjuade nämner även behov av att få tillgång till gymnastiksalen i Juoksengi skola, vilket idag inte är möjligt. En framställan har gjorts till tekniska enheten om att få köpa tid en gång i veckan.

I Svanstein finns endast fritidshemsverksamhet, som är lokalintegrerad med grundskolan skolår 1-5. Fritidshemmet i Svanstein saknar en dokumenterad inriktning av sin fritidshemsverksamhet och av intervjuerna framgår att verksamheten bedrivs utifrån en anpassning till barnens önskemål från dag till dag. Verksamheten är samordnat med förskoleklassen och personalsammansättningen består av två heltider varav en av pedagogerna huvudsakligen är ansvarig för fritidshemsverksamheten. Eftersom personen i fråga även är utbildad lärare för de tidigare åren hoppar denne in som vikarie på grundskolans olika skolår. För att kunna ansvara för fritidshemsverksamheten på ett effektivt sätt har personen i fråga semestertjänst istället för som övriga lärare ferietjänstgöring. För övrigt noteras att all personal, som finns inom skolåren 1-5, är involverad vid öppning och stängning av fritidshemmet.

4.2.2 I centralorten

Regndroppen symboliserar fritidshemsverksamheten i centralorten och av kommunens hemsida framgår att inriktningen är en pedagogisk gruppverksamhet för skolbarn, som ska komplettera skolan och erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i sin utveckling. Följande områden ingår i verksamheten:

- *Skapande verksamhet*: målar, arbetar med olika material, har skrothörna m.m.
- *Samlingar*: har regelbundna samlingar där vi tar upp det som händer, fattar gemensamma beslut, följer upp dessa och planerar.
- *Utflykter och bad*: varje fredag badar hälften av barngruppen medan den andra halvan är ute i skog och mark.
- *Spel*: där läse- och räkneträning samt socialt samspel ingår.
- *Läsning*: har läsgrupper och genomför biblioteksbesök.

Dessutom erbjuds hjälp med läsläsning för dem som vill.

Av intervjuerna framgår att det i genomsnitt finns 40-50 barn/elever i verksamheten från måndag till fredag. Av dessa barn/elever finns 20 inskrivna heltidsbarn på Kristallen (förskoleklassen), som efter skoldagens slut går över till fritids. Personalens uppfattning är att det är viktigt med att bedriva en verksamhet där alla barn/elever erbjuds plats och inte särskilja dem beroende eventuellt funktionshinder eller annan diagnos. Därför ingår i gruppen exempelvis barn/elever från särskolan och flyktingar. Personalsammansättningen består av 2,75 fritidspedagoger och 2,25 förskollärare varav delar av dagen personalen används inom skolverksamheten.

Silvertallen symboliserar förskolorna i centralorten och består av två avdelningar med totalt 37 inskrivna barn varav 17 är yngre barn och 20 är äldre (1- 4 år). Personalsammansättningen består av 6,0 i barngrupp, 0,75 för barn i behov av särskilt stöd samt 0,25 i en pool. Poolen nyttjas till sena stängningar och vid personals frånvaro. Därutöver tillkommer 1, 0 ekonomibiträde ansvarig för städning och måltider. Av intervjuerna framgår att arbetet sker utifrån att det finns ett arbetslag för hela huset oberoende av yrkestillhörighet och att vid frånvaro täcker man upp för varandra. Trots detta uppstår ibland tillfällen då vikarier måste sättas in. Nämnas kan att en av personalen ansvarar för schemalagningen och uppfattningen är att det fungerar väl.

Av intervjuerna framgår att uppdelningen med yngre och äldre barn i olika grupper fungerar bättre än att sammanföra yngre och äldre i en och samma grupp, som var vanligt tidigare. Vald organisation anses ha skapat gynnsammare förutsättningar för att planera verksamheten utifrån barnens ålder.

4.3 Skolverkets inspektion 2006

Skolverkets inspektion i Övertorneå kommun år 2006 visade att det pedagogiska arbetet inom förskolan uppnådde generellt goda resultat och i första hand syftar på ett målmedvetet arbete med att ge barnen trygghet, självförtroende och självkänsla. I övrigt fokuserade flertalet förskolor på jämställdhet, stödja och stimulera barnens språkutveckling samt matematiska förmåga. Områden som behövde utvecklas var:

- Ökad kännedom hos föräldrarna om verksamhetens mål
- Samverkan mellan förskola och förskoleklass i syfte att utveckla helhetssynen på barnet
- Barn från andra länder ges möjligheter att utveckla det svenska språket och sitt modersmål

I övrigt noteras att alla barn, både vid tillsynstillfället och i dagsläge, som har rätt till barnomsorg erbjuds plats inom tre månader.

4.4 Kostnadsutvecklingen

Kostnadsutvecklingen i Övertorneå kommun för förskole- och fritidshemsverksamheterna skiljer sig mellan verksamheterna. Av årsredovisningen 2007 framgår att förskoleverksamheten visar på ett underskott motsvarande 1 697 tkr medan fritidshemsverksamheten visar ett överskott på 105 tkr. Underskottet för förskolan omfattar samtliga enheter både i centralorten och i byarna, men var störst i centralorten eller motsvarande 846,3 tkr.

Av årsredovisningen 2008 framgår att förskoleverksamheten uppvisar ett underskott motsvarande 613 tkr, vilket är en klar förbättring jämfört med år 2007. Fritidshemsverksamheten däremot visar på nytt ett överskott motsvarande 166 tkr.

Tillgänglig statistik avseende totala kostnaden per inskrivet barn i förskola och fritidshemmen mellan åren 2005 till 2007 i jämförelse med jämförbara kommuner i kommungruppen redovisas i bilaga 1 och 2.

Av denna statistik framgår att kostnaden per inskrivet barn i förskolan i Övertorneå kommunen ligger år 2007 14 860 tkr högre i jämförelse med jämförbara kommuner. Kostnaden per inskrivet barn i Övertorneå kommun låg år 2007 på 183 300 kr medan motsvarande nivå för jämförbara kommuner låg på 168 440 kr. Däremot är kostnadsökningen mellan åren 2005 och 2007 förhållandevis lägre i Övertorneå kommun jämfört med jämförbara kommuner eller från 181 300 tkr till 183 300 kr medan motsvarande ökning för jämförbara kommuner är från 151 800 tkr till 168 440 tkr. I sammanhanget kan nämnas att ersättning till den fristående förskolan år 2007 var 79 600 tkr per inskrivet barn. Riksgenomsnittet ligger på 76 900 tkr.

Avseende fritidshemmen konstateras att kostnaden per inskrivet barn i Övertorneå kommun år 2007 låg på 28 400 kr högre än jämförbara kommungruppen medan ökningen i kommunen mellan åren 2005 och 2007 avseende fritidshemmen är från 123 300 tkr per inskrivet barn till 132 700. Motsvarande siffra för jämförbara kommuner i kommungruppen är från 103 200 tkr till 104 400 kr. I sammanhanget kan nämnas att ersättning till det fristående fritidshemmet var år 2007 34 000 tkr per inskrivet barn. Riksgenomsnittet ligger på 25 900 tkr.

4.5 Uppföljning av kostnadsutvecklingen

Av intervjuerna framgår att en systematisk uppföljning av kostnaderna sker inom båda verksamheterna. Ekonomisystemet medger goda möjligheter till uppföljning, enligt intervjuerna, men att det inte alltid går att förutse eller påverka förändringar i verksamheten som medför ökade kostnader.

Nedan redovisas orsaker till avvikelsen inom förskoleverksamheten för år 2007:

- Fler barn inskrivna, vilket kräver personalförstärkning
- Rehabiliteringar av personal har belastat verksamheten
- Nämndens beslut om ökat öppethållande har medfört ökad bemanning
- Stats bidragen mindre än beräknat

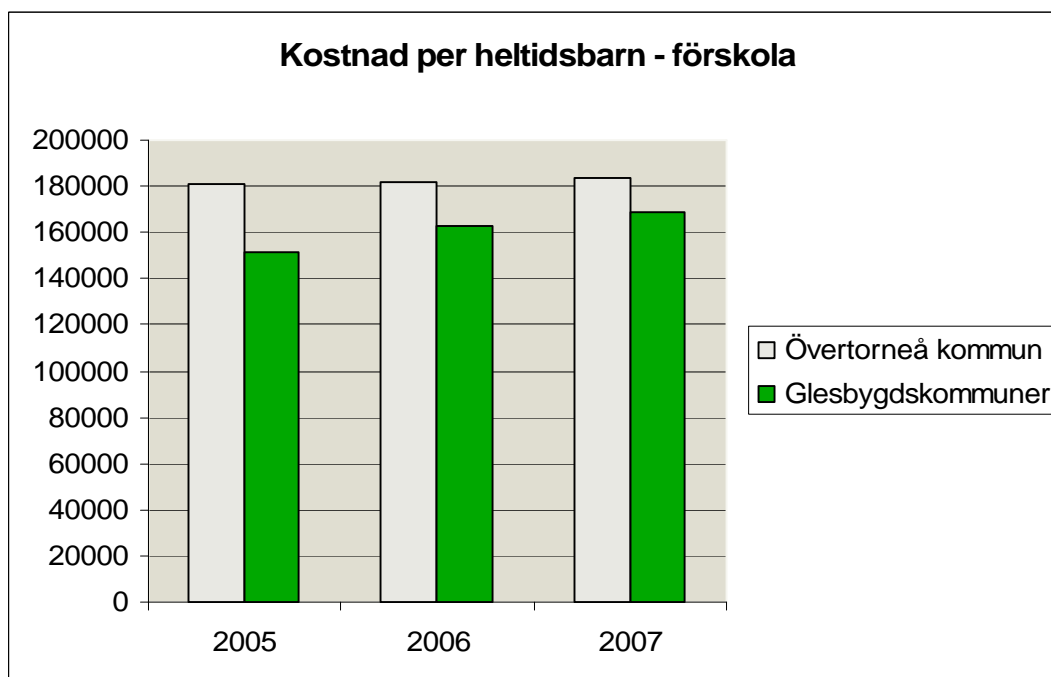
Av intervjuerna framgår att kostnaderna för ovanstående inte budgeterats och utgör orsaker till att inte klara av att hålla budgetramarna.

Fritidshemmens överskott år 2007 beror i första hand på lägre avgifter till de fristående fritidshemmen utifrån färre inskrivna barn än beräknat samt återhållsamhet avseende inköp och kompetensutveckling.

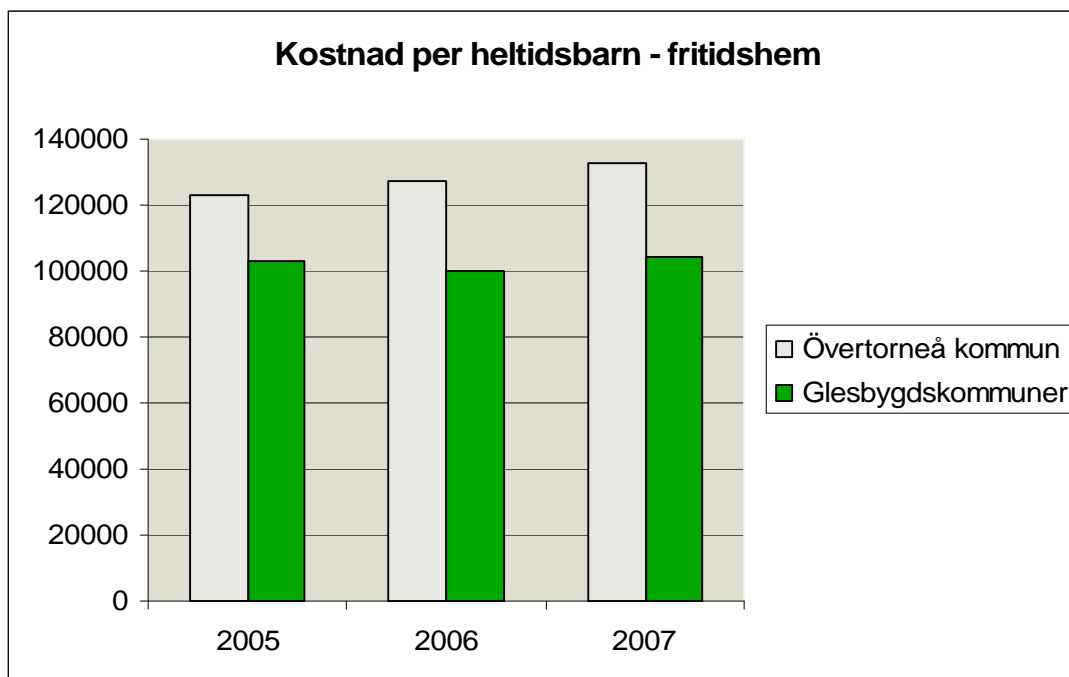
Orsaker till underskottet år 2008 avseende förskoleverksamheten beror huvudsakligen på rehabiliteringsinsatser och utökad bemanning för barn i behov av särskilt stöd. Fritidsverksamhetens överskott år 2008 hänförs till att samutnyttjandet av personal sker mellan förskoleklass och fritidshemverksamheten.

Personalens uppfattning är att uppföljningen av ekonomin fungerar och sker på ett regelbundet sätt.

Bilaga 1



Kostnad per heltidsbarn	2005	2006	2007
Kommunal förskola			
Övertorneå kommun	181300	181400	183800
Glesbygdskommuner	151800	162500	168400



Kostnad per heltidsbarn	2005	2006	2007
Kommunalt fritidshem			
Övertorneå kommun	123300	127100	132700
Glesbygdskommuner	103200	100200	104300