



Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

Rapport

Lidingö stad

KPMG AB

2019-04-16

Antal sidor 10



Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Revisionskriterier	2
2.3	Projektorganisation	2
2.4	Metod	3
3	Om tillsyn	3
4	Resultat av granskningen	4
4.1	Styrning, riktlinjer och rutiner	4
4.2	Områden som omfattats av tillsyn	6
4.3	Beslut och uppföljning efter tillsyn	6
5	Kommunernas tillsyn av fristående förskolor	8
5.1	Skolinspektionen gör bedömningen att följande är bra	8
5.2	Skolinspektionen gör bedömningen att följande är mindre bra	8
6	Slutsats och rekommendationer	9

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola
KPMG AB
2019-04-16

1 Sammanfattning

Vi har av Lidingö stads revisorer fått i uppdrag att granska kommunens tillsyn av fristående förskolor. Kommunen har enligt 26 kap. 4 § 1 p. SkoL att utöva tillsyn över förskola "vars huvudman kommunen har godkänt".

I Lidingö stad ansvarar utbildningsnämnden för tillsyn av fristående förskola i enlighet med 26 kap. 4 § skollagen. Av utbildningsnämndens bemyndigande framgår att administrativ chef (vid tiden för granskningen tillika tillförordnad förvaltningschef) bemyndigas att fatta beslut om tillsyn av förskolor, med undantag av föreläggande vid vite, tillfälligt verksamhetsförbud eller återkallelse av godkännande och rätt till bidrag. Arbetet styrs genom "*Riktlinjer för tillsyn gällande fristående förskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg*". Vid lärande- och kulturförvaltningen finns ett av tjänstepersoner beslutat dokument som reglerar arbetsgången och tidplanen, "*Arbetsgång och tidplan för tillsyn av fristående verksamhet*".

Årligen genomförs omkring åtta tillsyner av fristående förskolor till en beräknad kostnad av 210 000 kronor. Kostnaden för tillsynen är en bedömning gjord av tillförordnad förvaltningschef och ansvariga utredare och utgör inte en budgetpost. Vid sidan av tillsyn av fristående förskolan genomförs ungefär lika många tillsyner av pedagogisk omsorg.

Med tillsyn av fristående förskolor arbetar tre utredare med olika kompetenser: en beteendevetare tillika grundskollärare med erfarenhet av förskola och skola på enhets- och huvudmannanivå, en mellanstadielärare som har arbetat som rektor och förskolechef, samt en jurist. Alla tre tjänstepersoner arbetar med tillsyn som ett deluppdrag. För övrigt arbetar de med förvaltningens kvalitetsarbete. Administrativ chef beslutar efter samråd med samordnande utredare om vilka enheter som ska bli föremål för tillsyn och vem som ska ansvara för den.

Intervjuade utredare upplever att hela tillsynsprocessen är välstrukturerad och effektivt och leder till rättssäker och likvärdig bedömning. Tillförordnad förvaltningschef delar denna bild. Utredarna upplever att de utför tillsynen opartiskt och oberoende. Nämndens ordförande menar att tydliga riktlinjer och samverkan mellan flera utredare utgör stöd för att tillsynen kan genomföras sakligt och oberoende.

Vad som ska granskas och kontrolleras vid tillsyn framgår översiktligt i "*Riktlinjer för tillsyn*" och preciseras i förvaltningens "*Frågeformulär för tillsyn av förskola*". Vad som har framkommit vid tidigare tillsynsbesök, förändringar i styrdokument och Skolinspektionens bedömningar påverkar vilka områden som blir särskilt belysta.

Lidingö stad genomförde under 2018 regelbunden tillsyn vid åtta förskoleenheter. För varje tillsyn skrevs tillsynsrapport med beslut. Tillsynsmyndigheten har använt sig av ingripandena föreläggande och anmärkning samt i ett par fall avstått från ingripande då bristerna omgående åtgärdades. Föreläggande ingick som ingripande i varje av de fem tillsynsbeslut under 2018 som vi granskade.

Sammanfattningsvis bedömer vi att utbildningsnämndens ansvar för tillsyn av fristående förskolor genomförs i enlighet med skollagen.

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola
KPMG AB
2019-04-16

2 Inledning

Vi har av Lidingö stads revisorer fått i uppdrag att granska kommunens tillsyn av fristående förskolor.

I skollagens 26 kapitlet regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § "tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt". Tillsyn över skolväsendet, både kommunala och fristående huvudmän, har Statens skolinspektion. För att utbildningen ska vara likvärdig, bedrivs enligt gällande styrdokument och utvecklas är det viktigt att kommunen genomför sin tillsyn strukturerat och med systematiska bedömningar samt fattar tydliga beslut om det finns skäl för ingripande.

Granskningen utgår från revisorernas bedömning av väsentlighet och risk. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om kommunen utövar sitt tillsynsansvar i enlighet med gällande styrdokument.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Har nämnden en plan för tillsynsansvaret?
- Hur ser kommunens organisation för tillsyn ut?
- Vilka områden har tillsynen omfattat?
- Vilka beslut om åtgärder fattar kommunen?
- Vilken uppföljning sker efter tillsyn?
- Hur ser tillsynen och resultatet av denna ut i jämförelse med andra kommuner?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 26 kap. 2, 4, 8-9, 10-16 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Magnus Larsson, certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig.

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, genomgång av de fem senaste avslutade tillsynerna i fristående förskola och intervjuer med utredare med ansvar för tillsyn i fristående förskola varav en med samordningsansvar, administrativ chef tillika tillförordnad förvaltningschef och utbildningsnämndens ordförande. Rapporten är faktagranskad av tillförordnad förvaltningschef och samordnande utredare.

I rapporten används titeln administrativ chef för att det tydligt ska framgå var ansvaret genom bemyndigandet ligger, även om innehavaren av tjänsten idag också är tillförordnad förvaltningschef. Titeln tillförordnad förvaltningschef används då administrativ chef tillika tillförordnad förvaltningschef redovisar sin ståndpunkt i rapporten.

3 Om tillsyn

Tillsyn över utbildningsväsendet regleras i skollagens 26 kapitel. Begreppet tillsyn definieras som "en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter". I tillsynen ingår också att fatta beslut om åtgärder för huvudmannen att vidtaga för att verksamheten ska bedrivas enligt gällande regelverk.

Kommunen har enligt 26 kap. 4 § 1 p. SkoL att utöva tillsyn över förskola "vars huvudman kommunen har godkänt". Tillsyn över de förskolor som kommunen själv är huvudman för har Statens skolinspektion.

Kommunen har i sin roll som tillsynsmyndighet rätt enligt lag att granska verksamheten på plats i den omfattning som behövs. Den huvudman som ska granskas har också skyldighet att till tillsynsmyndigheten inkomma med de upplysningar som efterfrågas.

Vid Skolinspektionens tillsyn av hur kommuner sköter sin tillsyn granskas om:

- Kommunen har ett system för regelbunden tillsyn.
- Kommunens tillsyn är systematiskt och regelbunden.
- Om kommunens tillsyn har fokus på kvalitetsaspekterna.
- Om kommunen vidtager åtgärder vid brister, enligt gällande lag.

Skolinspektionen påtalar att tillsyn är myndighetsutövning och att den ska leda till beslut om åtgärder vid konstaterade brister.¹ Även om kommunen inte upptäcker några brister bör detta framgå i ett beslut.

¹ Kvalitetsgranskning 2016:3, Skolinspektionen

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

4 Resultat av granskningen

I Lidingö stad finns det 21 kommunala förskoleenheter, 24 fristående förskoleenheter samt 18 fristående familjedaghem (pedagogisk omsorg). Merparten av barnen går dock i någon av de kommunala enheterna.

Våren 2017 genomförde Skolinspektionen regelbunden tillsyn i Lidingö stad. Den kommunala förskoleverksamheten samt kommunens tillsyn över fristående förskolor granskades. Inget ingripande berörde tillsynen.²

4.1 Styrning, riktlinjer och rutiner

I Lidingö stad ansvarar utbildningsnämnden för tillsyn av fristående förskola i enlighet med 26 kap. 4 § skollagen.³ I nämndens delegationsordning av den 29 maj 2019 finns ingen notering om delegation inom området tillsyn. Av utbildningsnämndens bemyndigande, som trädde ikraft den 1 januari 2018, framgår dock att administrativ chef (vid tiden för granskningen tillika tillförordnad förvaltningschef) bemyndigas att fatta beslut om tillsyn av förskolor, med undantag av föreläggande vid vite, tillfälligt verksamhetsförbud eller återkallelse av godkännande och rätt till bidrag.

Arbetet styrs genom "*Riktlinjer för tillsyn gällande fristående förskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg*". Riktlinjerna, som trädde ikraft den 1 september 2011, är beslutade av utbildningsnämnden. I dokumentet tydliggörs ansvaret enligt lag till exempel vad gäller tillsynens omfattning, former för ingripanden, uppföljning och överklagande. Vid lärande- och kulturförvaltningen finns ett av tjänstepersoner beslutat dokument som reglerar arbetsgången och tidplanen, "*Arbetsgång och tidplan för tillsyn av fristående verksamhet*". Det aktuella dokumentet är senast uppdaterat av ansvarig utredare i maj 2017. I dokumentet framgår att enhetschef (med vilket avses administrativ chef) och utredare skriver under tillsynsrapporten, att utredare skannar beslutad rapport och sänder densamma till registrator som registrerar beslutet och skickar det vidare till granskad huvudman och enhet. "Utbildningsnämnden får information om att tillsynsrapport är beslutad." Information skickas också till nämnden då tillsynen avslutas i samband med att granskad huvudman redovisat tillfredsställande åtgärder efter påtalade brister. "En sammanställning av läsårets genomförda tillsyner med aktuella ingripande presenteras årsvis för utbildningsnämnden", enligt arbetsplanen. Enligt nämndens ordförande och tillförordnad förvaltningschef blir respektive tillsynsbeslut sällan föremål för diskussion i nämnden. Det är angeläget att särskilda avvikelser, lyfts till nämnden, annars behöver inte varje tillsynsrapport upp till diskussion, menar ordföranden. I samband med den årliga rapporten över genomförda tillsyner förs en diskussion i nämnden, enligt tillförordnad förvaltningschef.

Andra dokument som stödjer kommunens tillsyn av fristående förskolor är "*Inför tillsyn i förskola*", "*Frågeformulär för tillsyn av förskola*" samt en mallbank för till exempel rapport och missivbrev för olika steg i tillsynen från information om att tillsyn ska göras

² Regelbunden tillsyn i Lidingö kommun, dnr 43-2016:4441, 2014-04-21, Skolinspektionen

³ Lidingö stads författningssamling F4 / 2019, 1 § 4 p.

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola
KPMG AB
2019-04-16

till beslutad tillsynsrapport och i förekommande fall beslut om avslutad tillsyn efter uppföljning.

Lidingö stad genomför omkring åtta tillsyner av fristående förskolor per år till en beräknad kostnad av 210 000 kronor. Kostnaden för tillsynen är en bedömning gjord av tillförordnad förvaltningschef och ansvariga utredare och utgör inte en budgetpost. Vid sidan av tillsyn av fristående förskolan genomförs ungefär lika många tillsyner av pedagogisk omsorg.

I Lidingö stad arbetar tre utredare med tillsyn. Av dessa har en utredare ett övergripande ansvar. Utredarna har olika utbildningar och kompetenser: en beteendevetare, tillika grundskollärare, med erfarenhet av förskola och skola på enhets- och huvudmannanivå, en mellanstadielärare som har arbetat som rektor och förskolechef, samt en jurist. Alla tre tjänstepersoner arbetar med tillsyn som ett deluppdrag. För övrigt arbetar de med förvaltningens kvalitetsarbete. Både utredarna och tillförordnad förvaltningschef bedömer att utredarnas kunskap och kompetens inom området tillsyn av förskolor är goda. Deras olika erfarenheter gör att de kompletterar varandra. Utredarna menar att de får den kompetensutveckling som de behöver och efterfrågar. De deltar till exempel årligen på Skolinspektionens dag.

Administrativ chef beslutar efter samråd med samordnande utredare vilka enheter som ska bli föremål för tillsyn och vem som ska ansvara för den. Varje fristående enhet granskas vart tredje år efter beslut av administrativ chef efter samråd med utredarna. Från det att en tillsyn har avslutats till att den nästkommande introduceras brukar det ha gått drygt två och ett halvt år. Utredarna ser inget behov av tätare tillsyner. Förutom genom regelbunden tillsyn följer lärande- och kulturförvaltningen årligen upp de fristående verksamheter genom deras egenkontroll, som skriftligen ska redovisas för kommunen i slutet oktober månad. I egenkontrollen redovisas bland annat uppgifter om personal, barnantal, handlingsplaner, barnsäkerhet, systematiskt kvalitetsarbete och arbetet i verksamheten. Uppföljning sker även genom att de fristående verksamheterna årligen inkommer med kvalitetsrapport samt plan mot diskriminering och kränkande behandling till förvaltningen.

Utredarna upplever att de utför tillsynen opartiskt och oberoende. De arbetar med tillsyn av förskolor, men har till exempel inget ansvar för godkännande av nya förskolor. Om någon utredare upplever att oberoendet skulle kunna ifrågasättas, till exempel genom släkt- eller vänskapsband, genomför en kollega tillsynen. Ordföranden menar att tydliga riktlinjer och samverkan mellan flera utredare utgör stöd för att tillsynen kan genomföras sakligt och oberoende. I de flesta fall genomförs tillsynen av en utredare, men rapport och förslag till ingripande kvalitetsgranskas alltid och de blir vanligen också föremål för diskussion i utredargruppen.

I arbetsgången tydliggörs hur tillsynen genomförs från att ärendet introduceras till att det avslutas. Arbetsgången återfinns i bilaga 1. Vid varje tillsyn genomförs ett besök på plats. Vanligen genomförs detta av ansvarig utredare. Om det skulle vara påkallat, främst vid riktad tillsyn efter anmälan om misstanke om missförhållande, kan tillsynen genomföras av två utredare. Vid besöket träffar utredaren förskolechef och en förskollärare som representant för personalen. Huvudmannen inbjuds, men är inte alltid närvarande. Huvudmannen är ibland samma person som förskolechefen. Utredaren träffar förskolenhetens representanter i grupp. Utgångspunkt i intervjun är de svar som

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola
KPMG AB
2019-04-16

Huvudmannen och enheten inkommit med på det frågebatteri som föregick besöket. Vid besöket görs också en okulär besiktning av inne- och utemiljö. Ett tillsynsbesök tar cirka en och en halv till två timmar. Efter besöket påbörjas rapportskrivning och bedömning.

Vårdnadshavarnas uppfattning om förskolan kommer utredarna främst till del genom kommunens brukarenkät, förskoleenheternas redovisning av samverkan med hemmen och klagomålshanteringen. Klagomål ska primärt hanteras av respektive förskoleenhet. Om problemet inte löses där kan ärendet hamna på förvaltningens bord, som en anmälan om misstanke om missförhållande. Det handlar om cirka fem ärenden per år och berör ofta särskilt stöd eller trygghet (tillsyn och säkerhet). Om det framkommer allvarliga brister genomförs en riktad tillsyn, omkring två per år. I denna görs oanmälda besök på enheten. Under de senaste åren har bristerna åtgärdats och ärendet har inte behövt lyftas till nämnd för mer omfattande ingripanden.

Intervjuade utredare upplever att hela tillsynsprocessen är välstrukturerad och effektivt och leder till rättssäker och likvärdig bedömning. Tillförordnad förvaltningschef delar denna bild.

4.2 Områden som omfattats av tillsyn

Vad som ska granskas och kontrolleras vid tillsyn framgår översiktligt i "Riktlinjer för tillsyn" och preciseras i förvaltningens "Frågeformulär för tillsyn av förskola". Lidingö stads tillsyn av fristående förskolor omfattar ett brett spektrum av aspekter på verksamheten utifrån styrdokument såsom skollag och läroplan för förskolan. Inför tillsynen ska huvudmannen för förskolan inkomma med uppgifter om till exempel:

- barnantal, personalantal, personalens kompetens och kompetensutveckling, verksamhetens organisation och ekonomi samt kost,
- förskolans värdegrund och uppdrag, såsom kränkande behandling, könsmönster och särskilt stöd
- förskolans mål och riktlinjer såsom normer och värde, utveckling och lärande, inne- och utemiljö betydelse för verksamhetens måluppfyllelse, inflytande och systematiskt kvalitetsarbete, och
- trygg och god miljö samt barns hälsa.

Det frågeformulär som varje enhet ska fylla i inför tillsynsbesöket uppdateras kontinuerligt av utredarna. Vad som har framkommit i tidigare tillsynsbesök, förändringar i styrdokument och Skolinspektionens bedömningar påverkar vilka områden som blir särskilt belysta.

4.3 Beslut och uppföljning efter tillsyn

I skollagens 26 kap 10-16 §§ regleras vilka ingripanden som tillsynsmyndigheten kan göra får att få en huvudman att rätta sig efter de beslut om åtgärder som fattats.

- Om huvudmannen inte uppfyller de krav som föreskrifterna stadgar får tillsynsmyndigheten "förelägga en huvudman" att "fullgöra sina skyldigheter". (26

6

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

kap. 10 § SkoL) Föreläggandet gäller omedelbart och ska ange vilka åtgärder som huvudmannen måste vidtaga för att avhjälpa bristerna. Ett föreläggande får också förenas med vite enligt 26 kap. 26§ SkoL.

- Om överträdelsen är ringa, det vill säga att påtalade brister snabbt rättas till eller att det finns särskilda skäl kan myndighet avstå från att ingripa.
- Vid mindre allvarliga överträdelser kan myndigheten tilldela huvudmannen en anmärkning.
- Skulle huvudmannen inte rätta sig efter tillsynsmyndighetens beslut eller om "missförhållandet är allvarligt" kan det bli aktuellt att återkalla huvudmannens godkännande eller "beslut om rätt till bidrag". (26 kap. 13 § SkoL) Om missförhållanden är av sådan art att barnens hälsa eller säkerhet allvarligt riskeras i avvaktan på beslut om återkallelse får huvudmannen omedelbart förbjudas att bedriva verksamheten vidare, så kallat tillfälligt verksamhetsförbud.

Enligt skollagen får alltså tillsynsmyndigheten besluta om föreläggande om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt gällande föreskrifter. Lidingö stad genomförde under 2018 regelbunden tillsyn vid åtta förskoleenheter. För varje tillsyn skrevs tillsynsrapport med beslut. Tillsynsrapporterna är underskrivna av administrativ chef och utredare. Besluten består av fem delar: allmänt om tillsyn, tillsynens tillvägagångssätt (metod), kort redovisning av aktuell förskoleenhet, helhetsbedömning av enheten efter tillsynen samt beslut. Tillsynsmyndigheten har använt sig av ingripandena föreläggande och anmärkning samt i ett par fall avstått från ingripande då bristerna omgående åtgärdades. Föreläggande ingick som ingripande i varje av de fem tillsynsbeslut under 2018 som vi granskade.

Utredarna berättar i intervju att de kontinuerligt för samtal med varandra om vilken typ av ingripande som bör följa på bedömda brister. Det händer att representanter för den granskade förskolan har synpunkter på bedömningen, men utredarna känner sig trygga i den bedömning som de gör.

Skolinspektionen skriver i sin rapport 2016:3 om vikten av att följa upp att huvudmannen rättar till de brister som upptäcks vid tillsynen. I Lidingö stads "*Arbetsgång*" framgår att granskad verksamhet får en månad på sig att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att rätta till påtalade brister. Utredaren bedömer om de redovisade åtgärderna är tillräckliga och om tillsynen kan avslutas eller om ytterligare kompletteringar behövs. Om tillsynen kan avslutas fattar administrativ chef beslut därom. Administrativ chef och utredare skriver under beslutet som registreras, skickas till berörd huvudman och till utbildningsnämnden för kännedom.

Utredarna framför i intervju att de inte avslutar tillsynen förrän huvudmannen har visat hur påtalade brister ska eller har åtgärdats. Detta verifieras genom de beslutsdokumenterna som vi har granskat.

Tillsynsrapporter och beslut efter tillsyn kommuniceras inte med brukarna eller kommunens medborgare till exempel genom publicering på hemsidan. I de fall någon

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

skulle vilja begära ut en tillsynsrapport kommer ärendet att behandlas enligt bestämmelserna om allmän handling, enligt tillförordnad förvaltningschef och utredare.

5 Kommunernas tillsyn av fristående förskolor

År 2016 presenterade Skolinspektionen sin kvalitetsgranskning av kommunernas tillsyn av fristående förskolor. Den utgör referensram för vår bedömning av Lidingö stads tillsyn i jämförelse med andra kommuner.⁴ Granskningen gjordes i 35 slumpvis utvalda kommuner.

5.1 Skolinspektionen gör bedömningen att följande är bra

Samtliga kommuner som ingår i granskningen genomför någon form av tillsyn av de fristående förskolorna. De granskar hur förskolorna fullgör sitt arbete utifrån läroplanens mål och uppdrag. Vissa kommuner granskar de fristående skolorna varje år, andra kommuner har genomfört tillsyn någon gång under de senaste fem åren. Även om tillsynsbesöken genomförs med olika tidsintervall, så följer de flesta kommuner upp förskolornas arbete genom att inhämta olika typer av information mer eller mindre fortlöpande.

De kommuner som bedöms ha en tydlighet i tillsynsprocessen har tagit fram riktlinjer för vilka dokument de tar in som underlag för bedömning inför tillsynsbesöket. En väl genomtänkt tillsynsprocess kan öka möjligheten att upptäcka brister i verksamheten, så att dessa kan rättas till i syfte att ge barnen en god och trygg lärandemiljö. Kommuner med systematik för informationshämtning begär exempelvis in förskolornas kvalitetsarbete, planer mot kränkande behandling samt andra planer som ska finnas i verksamheterna.

Vissa kommuner har i sina rutiner och riktlinjer en tydlig plan för hur tillsynen ska genomföras under året. Det framgår hur tillsynsbesöken ska genomföras och det finns en plan för vilken typ av utredningsmetodik som ska användas vid insamling av information om faktiska förhållanden i den verksamhet som ska bedömas. Det finns kommuner som har tagit fram bedömningsunderlag, bedömningsmatriser och checklistor för att granska förskolornas arbete utifrån läroplansuppdraget. Detta material tydliggör vad det är som ska granskas, såväl för den som genomför tillsynen som den som blir granskad.

Kommuner har ofta en plan för återrapportering. Dessa kommuner anger i sina rutiner och riktlinjer inom vilket tidsintervall återrapporteringen ska ske samt hur ansvarig nämnd ska informeras om resultatet av den granskade verksamheten. I de kommuner som har tydliga strategier framgår det också hur bristerna ska följas upp.

5.2 Skolinspektionen gör bedömningen att följande är mindre bra

Skolinspektionen konstaterar att det finns kommuner som behöver utveckla en mer systematisk tillsyn av fristående förskolor samt göra mer fördjupade utredningar. Det

⁴ *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*, kvalitetsgranskning 2016:3, Skolinspektionen

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

varierar hur ingående kommunerna genomför granskningen och vad som ligger till grund för hur tillsynen genomförs. Granskningen visar att i en av tre granskade kommuner behöver tillsynen utvecklas så att den omfattar hela processen: från hur tillsynen initieras, genomförs och återrapporteras till hur identifierade brister hanteras och följs upp. De kommuner som inte har en tillräcklig systematik riskerar att förbise viktiga delar i tillsynen vilket i sin tur kan leda till att barn i fristående skolor inte får en verksamhet av god kvalitet. I kommuner där tillsynsprocessen inte bedöms vara strukturerad framgår det inte hur kommunen planerar och initierar tillsynen. Det förekommer kommuner som endast i sina rutiner och riktlinjer anger att förskolans verksamhet står under tillsyn av kommunen med rätt att inhämta upplysningar och ta del av handlingar. Det framgår vidare inte hur kommunens planering av tillsynen ser ut eller hur den ska initieras.

Vissa kommuner saknar helt strategier för informationsinhämtning. Det varken framgår vilken typ av information som kommunen inhämtar för tillsyn och det saknas en plan för vilken typ av information som behövs. I cirka 20 av de 35 granskade kommunerna som bedöms mindre systematiska i sin informationsinhämtning saknas ofta flera källor i utredningen. Källor som används är oftast förskolechef och huvudman. För att kunna bedöma förskolornas innehåll och kvalitet krävs i vissa fall att samtal med personal och vårdnadshavare, vilket är något som görs i fåtalet kommuner.

Skolinspektionen konstaterar att det av kommunernas beslut efter tillsyn inte alltid tydligt framgår om det finns brister, hur allvariga dessa är och om huvudmannen bör vidta åtgärder. Detta leder till att brister kan kvarstå tills nästa tillsyn. Åtta av tio granskade kommuner bedöms behöva utveckla och förstärka tillsynen vad gäller återrapporteringen till huvudmännen.

I denna granskning framkommer också att det råder en osäkerhet om hur skollagens ingripande vid tillsyn ska användas. Det framkommer att de som arbetar med tillsyn i kommunerna upplever att de saknar tillräcklig kunskap, exempelvis juridisk kompetens. Andra kommuner beskriver att det inte har framkommit några brister vid tillsyn vilket gör att de därmed inte behöver använda skollagens ingripande vid tillsyn. Detta kan bero på att det inte finns brister i verksamheten, men det kan också bero på att den utredning som kommunerna genomför helt enkelt inte är tillräcklig för att identifiera brister i verksamheten.

6 Slutsats och rekommendationer

I vår granskning av utbildningsnämndens ansvar för tillsyn av fristående förskolor har framkommit att utbildningen har en plan, "*Riktlinjer för tillsyn gällande fristående förskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg*", för tillsyn. På tjänstepersonsnivå finns vidare flera dokument som ger stöd för att tillsynen ska genomföras effektivt och rättssäkert. Nämndens organisation för tillsyn är ändamålsenlig och effektiv. Ansvariga utredare har god kunskap och kompetens inom området. Det har inte framkommit annat än att resurser, i form av tid i tjänst, avsätts så att tillsynen kan genomföras i enlighet med lag.

Vilka områden som är föremål får tillsyn framgår i nämndens riktlinjer och förtydligas i förvaltningens dokument. Vi bedömer att de områden som blir föremål för granskning

9

Lidingö stad

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskola

KPMG AB

2019-04-16

gör att nämnden både kan uttala sig både om verksamhetens laglighet och kvalitet utifrån de krav som ställs i till exempel skollag och läroplan. Det åvilar emellertid inte kommunen som tillsynsmyndighet att granska de fristående förskolornas arbete enligt 6 kap. skollagen (åtgärder mot kränkande behandling). (26 kap. 4 § 2 st. SkoL)

I de fall, vilket ofta förekommer, utredarna ser brister i verksamheten beslutas om ingripande i enlighet med 26 kap. 10-12 §§ SkoL. Vi har inte granskat rimligheten i tillsynsmyndighetens bedömning av ingripande för de olika bristerna, men kan konstatera att myndigheten använder sig av de möjligheter till ingripanden som lagen ger. Om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns brister i verksamheten ska detta, enligt vår bedömning, medföra ett ingripande i form av föreläggande om det inte finns skäl att besluta om anmärkning eller avstående från ingripande istället. Vi bedömer att nämnden ingriper vid tillsyn i enlighet med lag.

Efter genomförd tillsyn skrivs en rapport som jämte en översiktlig beskrivning och bedömning av verksamheten i förekommande fall påtalar brister. Rapporten utgör ett beslut. Om myndigheten inte har funnit några brister innebär beslutet också att tillsynen avslutas. Om det finns brister avslutas tillsynen först när huvudmannen inkommit med svar på hur bristerna har eller ska rättas till. I vissa fall kan tillsynsmyndigheten behöva ytterligare kompletteringar från huvudmannen innan tillsynen kan avslutas med ett nytt beslut. Vi bedömer att utbildningsnämnden noggrant följer upp att huvudmannen vidtar åtgärder efter att brister uppdagats.

I jämförelse med de kommuner som ingick i Skolinspektions kvalitetsgranskning av kommunernas tillsyn av fristående förskolor 2016 bedömer vi att Lidingö kommun utför sin tillsyn mycket väl. Det gäller särskilt upprättande av tydliga beslut och uppföljning av att identifierade brister åtgärdas. Kommunen följer också upp förskolornas pedagogiska uppdrag och inte bara att enklare mätbara krav är uppfyllda.

Utan att vi bedömer det som brister skulle tillsynsarbetet i Lidingö kommun kunna utvecklas genom diskussioner om hur intervjuer med huvudmannens representant och verksamhetens personal ska genomföras.

Sammanfattningsvis bedömer vi att utbildningsnämndens ansvar för tillsyn av fristående förskolor genomförs i enlighet med skollag.

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor

Magnus Larsson
certifierad kommunal yrkesrevisor
kundansvarig