

Handläggare
Gunneriusson Karlström Märit

Datum
2017-09-04

Diarienummer
UBN-2017-3860

Utbildningsnämnden

Rapport efter tillsyn av fristående förskolor i Uppsala kommun läsåren 2015/2016 och 2016/2017

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att lägga rapporten till handlingarna.

Bakgrund

I december år 2016 granskades Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskolor av KPMG. Tillsynen bedömdes som ändamålsenlig och att den bedrivs systematiskt och strukturerat. I rapporten pekar KPMG på fyra åtgärder för nämnden att vidta. En av åtgärderna är att årligen begära in en rapportering av tillsynen. Med denna rapport är denna åtgärd genomförd.

Föredragning

Rapporten beskriver de tillsynsbeslut som fattats under läsåren 2015/16 och 2016/17 samt de klagomål som tagits emot och hanterats under samma period. I rapporten görs också en genomgång av de vanligaste bristerna.

Konsekvenser för barn/elever

Rapporten ger stöd i arbetet med att förbättra kvaliteten i förskoleverksamheten.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i detta ärende.

Utbildningsförvaltningen

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Rapport efter tillsyn av fristående förskolor i Uppsala kommun läsåren 2015/16 och 2016/17

2017-07-04

Uppföljning av tillsyn läsåren 15/16 och 16/17

I december år 2016 granskades Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskolor av KPMG. Tillsynen bedömdes som ändamålsenlig och att den bedrivs systematiskt och strukturerat. I rapporten pekar KPMG på fyra åtgärder för nämnden att vidta. En av åtgärderna är att årligen begära in en rapportering av tillsynen.

Eftersom den senaste rapporteringen till nämnden genomfördes år 2014, innefattar denna rapport två läsår. Under våren 2015 genomfördes ett fåtal tillsyner och organisationen och delegationsordningen förändrades. Det är därför lämpligt att skriva rapporten utifrån den senaste modellen för tillsyn, som inleddes i augusti 2015, för att få ett jämförbart material framledes.

Denna rapport syftar till att ge nämnden en övergripande bild av tillsynen – av de brister som upptäcks vid regelbunden tillsyn och av de klagomål som inkommer på de fristående verksamheterna (förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem).

Fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem i Uppsala kommun

En kommun har tillsyn över förskolor och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt, och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.¹

I Uppsala kommun finns i juli 2017 108 fristående förskolor, sju fristående fritidshem och 14 huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg. Den pedagogiska omsorgen omfattar ett 50-tal olika enheter, då några huvudmän har rätt till bidrag för flera olika verksamheter. Ytterligare ett par fristående förskolor startar under hösten 2017 och det har även kommit in flera ansökningar från redan godkända huvudmän för pedagogisk omsorg om att starta fler enheter.

Tillsyn i Uppsala kommun läsåren 15/16 och 16/17

Uppsala kommun använder sig av olika metoder för att fullgöra sitt tillsynsansvar:

- regelbunden insamling av uppgifter
- olika typer av tillsynsbesök
- ta emot och utreda klagomål på den fristående verksamheten.

Insamling av uppgifter

Varje år skickas en enkät till samtliga vårdnadshavare med barn i förskolan. På så sätt ges en övergripande uppfattning om verksamhetens kvalitet och hur denna kvalitet synliggörs för vårdnadshavarna. Mer ingående resultat av förskolenkäten redovisas inte i denna rapport eftersom enkäten riktar sig till både fristående och kommunala verksamheter.² Både i 2016 och i 2017 års enkät kan man dock se att de förskolor som har lägst resultat har en positiv utveckling och närmar sig de andra.

Vartannat år skickas också en enkät för egenkontroll till de fristående huvudmännen. Enkäten skickades ut i juni 2017 och redovisas i kommande års rapport. Enkäten syftar till att säkerställa att

¹ När det gäller den kommunala förskoleverksamheten är det Skolinspektionen som genomför tillsynen av huvudmannen.

² Kommunen genomför flera enkäter inom utbildningsverksamheten och resultaten av dessa presenteras särskilt till utbildningsnämnden.

huvudmannen tar sitt ansvar för verksamheten, det vill säga uppfyller de lagstadgade skyldigheter som finns, exempelvis vad gäller barnens säkerhet i verksamheten, registerkontroll och barnens tillgång till förskola. Enkätsvaren ligger delvis till grund för bedömning av hur angeläget det är att inleda en regelbunden tillsyn.

År 2016 och 2017 har det även gått ut en enkät till förskolechefer om arbetet med kvalitetsindikatorer i förskolan. Enkäten syftar till att på ett kortfattat sätt fånga förskolornas arbete med utveckling och lärande och med normer och värden. Även resultaten från denna enkät redovisas separat till utbildningsnämnden, då den omfattar både fristående och kommunala enheter.

Tillsynsbesök

Utbildningsförvaltningen arbetar för närvarande med tre olika typer av tillsynsbesök.

- Regelbunden tillsyn – tillsyn enligt bestämd cykel.
- Förstagångstillsyn – tillsyn av en nystartad fristående verksamhet under verksamhetens första år.
- Tillsyn på förekommen anledning – tillsyn efter anmälan.

Tillsynsbesök 15/16 och 16/17

Läsåret 2015/16 genomfördes 17 regelbundna tillsyner av fristående förskolor och två förskolor som tidigare bedömts ha mycket stora brister besöktes också. Det genomfördes också ett tillsynsbesök på förekommen anledning efter upprepade klagomål på verksamheten.

Läsåret 2016/17 genomfördes 22 regelbundna tillsyner av vilka 16 var tillsyner av fristående förskolor och sex besök i pedagogisk omsorg. Även en förstagångstillsyn utfördes. Det utfördes också två tillsynsbesök vid förskolor som tidigare befunnits ha omfattande brister.

Beslut efter tillsyn

Vid regelbunden tillsyn granskas att verksamheten lever upp till kraven i skollag och andra författningar. Beslut efter regelbunden tillsyn har hittills fattats för 29 av förskolorna. Av dessa har 28 fått förelägganden. I ett fall kunde tillsynen avslutas utan åtgärder.

Förelägganden avseende fristående förskolor läsåren 2015/16 och 2016/17

Läsår	Huvudmannens förutsättningar	Systematiskt kvalitetsarbete	Utveckling och lärande	Normer och värden	Näringsriktiga måltider	Trygghet och säkerhet	Avgifter
15/16	7	10	6	7	2	3	2
16/17	2	8	1	3	3	0	4

Huvudmannens förutsättningar

Under punkten huvudmannens förutsättningar granskas huvudmannens ekonomiska och juridiska förutsättningar, samt även huvudmannens kunskap om den lagstiftning som gäller för verksamheten och hur huvudmannen organiserar verksamheten.

Nio förskolor har fått förelägganden inom detta område. Åtta av dessa är föräldrakooperativ, där den vanligaste bristen är att styrelseledamöterna inte känner till lagstiftningen och inte har kunskap om det ansvar som åligger huvudmannen. Vid vissa förskolor får då inte heller förskolechefen tillräckligt med tid för att fullgöra sitt uppdrag på ett fullgott sätt.

Kvalitetsarbete

Enligt 4 kap. 3-8 §§ skollagen ska varje huvudman och varje förskole- och skolenhet systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen ska vara att de nationella målen för utbildningen uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Vid regelbunden tillsyn skickar huvudmannen in dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet för granskning. Vid besöket ställs frågor om hur huvudman och förskolechef planerar, följer upp och utvecklar utbildningen.

Brister inom detta område är den absolut vanligaste grunden för föreläggande. 18 av förskolorna har fått föreläggande avseende huvudmannens arbete med att planera, följa upp och utveckla utbildningen. 16 av dessa förelägganden har avsett huvudmän som är föräldrakooperativ. 17 föräldrakooperativ finns med bland de tillsynade förskolorna. En förskolechef som tar ansvar för att på ett systematiskt sätt planera, följa upp och utveckla utbildningen kan till viss del kompensera så att verksamheten håller god kvalitet trots huvudmannens brister i uppföljningen, men vid nio av dessa förskolor brister även förskolechefens arbete med att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Detta får främst konsekvenser för barnens möjlighet till utveckling och lärande.

Utveckling och lärande

Brister i planering och uppföljning av läroplanens lärandemål täcks även in av punkten ovan, men vid vissa förskolor finns brister inom enstaka områden, exempelvis förskolans arbete med naturvetenskap och teknik. Inom detta granskningsområde ryms också en bedömning av förskolans pedagogiska dokumentation, samt förskolans arbete med modersmål och särskilt stöd. Under läsåret 2016/17 förändrades organisationen för modersmål i Uppsala kommun och förskolornas arbete med modersmål är under förändring. Två förelägganden har skrivits angående förskolornas arbete med modersmål.

Normer och värden

En annan relativt vanlig brist (9 av 28 förskolor) rör arbetet med att motverka traditionella könsmonster. Här visar sig förskolorna inte ha någon klar plan för hur man aktivt arbetar för att motverka detta, utan ger svar som att ”man bemöter barn individuellt” eller ”att man låter barnen välja efter intresse”. Vid de förskolor där detta arbete bedöms vara fullgott uttrycker förskolechefen att man aktivt arbetar med personalens språk och bemötande av barnen, att man utvecklar och anpassar lärmiljöer, samt att man undviker att gruppera barnen efter kön. Många av förskolorna genomför också undersökningar av pojkars och flickors talutrymme och möjligheter.

Inom detta område har brister också konstaterats gällande barnens möjlighet till inflytande över utbildningen. Fyra förskolor har bedömts brista i att ge barnen inflytande. Vid de förskolor där arbetet bedöms vara fullgott ger förskolechefen/förskolläraren exempel på hur barnen observeras och hur undervisningen planeras och anpassas efter de intressen som barnen uppvisar. Man analyserar också regelbundet resultatet av undervisningen och låter fortsättningen styras av hur barnen svarar på det man arbetat med.

Näringsriktiga måltider

Sju av huvudmännen brister i att följa upp barnens måltider. Detta avser i de flesta fall huvudmän som lagar sin egen mat vid förskolan. Huvudmannen är skyldig att erbjuda varierade och näringsrika måltider och för att säkerställa detta är en systematisk uppföljning av måltiderna nödvändig. Även de som anlitar matleverantörer måste se till att det finns en systematisk uppföljning av matens näringsriktighet och variation. Många av de förskolor som inte har fått anmärkning använder samma matleverantör, där måltiderna näringsdeklarerar dagligen. Huvudmän och förskolechefer gör då också egna analyser och bedömningar av variation och näringsriktighet.

Trygghet och säkerhet

För att säkerställa att huvudmannen garanterar barnens säkerhet i verksamheten begär utbildningsförvaltningen in dokumentation om brandsäkerhet, rutiner för barnens säkerhet i verksamheten, samt efterfrågar rutiner för registerkontroll och kännedom om anmälningsplikt.

De allra flesta förskolor har fullgoda rutiner för att garantara barnens säkerhet, exempelvis rutiner vid utflykter, rutiner för brandutrymning, rutiner för hur man agerar vid olyckor. Vid tre av förskolorna genomförs dock inte barnskyddsronder årligen.

Uppföljning av regelbunden tillsyn

Efter ett beslut om föreläggande får huvudmännen tid på sig att åtgärda bristerna. Tiden varierar beroende på bristernas art. Därefter ska åtgärderna skriftligt redovisas till utbildningsförvaltningen. I de flesta fall har huvudmännen vidtagit tillräckliga åtgärder och då fattas beslut om att avsluta tillsynen. Detta är en ny rutin från läsåret 2016/17 och har hittills omfattat 13 uppföljningar. Vid åtta av dessa uppföljningar fattades beslut om att avsluta tillsynen. I fem fall behöver ärendena utredas vidare.

Även tidigare år har uppföljningar gjorts av de förskolor där bristerna har varit mycket omfattande. Under läsåren 15/16 och 16/17 har fem sådana uppföljningar gjorts. Dessa uppföljningar har inkluderat ett besök på respektive förskola. I två fall kunde tillsynen avslutas. En av förskolorna fick ett mindre föreläggande, där bristerna nu bedöms vara avhjälpda. I de två sista fallen kommer nya beslut om föreläggande att fattas.

Klagomål

Huvudmannens ska ha skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen. Även detta granskas i tillsynen. Det finns även möjlighet för vårdnadshavare och andra att vända sig till kommunen med klagomål och synpunkter. I tillsynsansvaret ingår att utreda misstankar om missförhållanden inom fristående verksamheter. Detta kan till exempel ske efter anmälan eller klagomål eller efter det att utbildningsförvaltningen på annat sätt fått kännedom om missförhållanden. Här görs mestadels en skriftlig utredning av missförhållandena och ärendet avslutas med en tjänsteanteckning. En anmälan eller ett klagomål kan också leda till att förvaltningen gör ett besök i verksamheten, om frågan om eventuella missförhållanden behöver utredas på plats.

Klagomålen avseende fristående förskolor finns även redovisade i halvårsrapporten till nämnden över klagomål.

Klagomål avseende fristående förskolor läsåren 2015/16 och 2016/17

Läsår	Antal	Bemötande	Information	Lokaler	Trygghet	Utbildningens genomförande	Övrigt
15/16	33	2	2	5	1	21	2
16/17	20	1	0	2	1	12	4

Anmälningarna ovan avser 30 olika förskolor. 10 förskolor har fått fler än en anmälan, av dessa har fem stycken två anmälningar. Anmälningarna utreds ofta skriftligt. Vid många av de förskolor som endast har en anmälan har anmälan gjorts direkt till kommunen och inte via huvudmannen/förskolechefen. Då räcker det oftast att påtala problemet för huvudman/förskolechef så har det snabbt blivit löst och återkopplat till utbildningsförvaltningen.

Två förskolor har tre anmälningar vardera. Dessa anmälningar har avsett skilda anmälningsgrunder och en av förskolorna har fått ny huvudman sen dess. En av förskolorna har dessutom tillsynats under perioden.

En förskola har fyra anmälningar och där tidigareläggs en regelbunden tillsyn, som kommer att genomföras under hösten.

Ytterligare en förskola har fem anmälningar. Där har regelbunden tillsyn utförts under 2015. Huvudmannen fick förelägganden och en uppföljning av vidtagna åtgärder kommer att ske under hösten.

Den förskola som har flest anmälningar har åtta stycken. Där tidigarelades en regelbunden tillsyn till våren 2016 efter upprepade anmälningar om bristande tillsyn och bristande bemötande från förskolechef/huvudman. Huvudmannen förelades att åtgärda vissa punkter, bland annat avseende hur man planerar och organiserar verksamheten. En uppföljning av tillsynen är genomförd och ärendet är avslutat.

Att förskolor får flera anmälningar kan bero på att samma person anmäler vid flera tillfällen eller att det finns omfattande brister i verksamheten. Det kan också bero på hög personalomsättning vid förskolan under en period. Flera av anmälningarna som kommer till kommunen pekar på vikten av att kommunikationen mellan vårdnadshavare och huvudman/förskolechef fungerar väl.

Råd och vägledning

Inom ramen för tillsyn ska kommunen också ge råd och vägledning. I samband med tillsynsbesöket ges återkoppling på det inskickade materialet. Utbildningsförvaltningens representanter ger också råd och vägledning till huvudmannarepresentanter och förskolechefen vid besöket. Det har också tagits fram ett dokument med läshänvisningar till viktigt och användbart material, bland annat allmänna råd och skolinspektionens kvalitetsgranskningar inom förskolans område. Det protokoll som skrivs efter besöket tydliggör också på vilka grunder beslut om föreläggande fattas.

Sammanfattning/kommentarer

Många av de förskolor som tillsynades under läsåren 15/16 och 16/17 hade aldrig tidigare haft tillsyn. Många startade också sin verksamhet innan skollagen (2010:800) trädde i kraft. I den tydliggörs på ett annat sätt än tidigare huvudmannens ansvar över verksamheten. I Uppsala kommun finns många föräldrakooperativ och flera av dem ser ut att ha fortsatt sin verksamhet utan att uppfatta detta tydliggjorda ansvar. Vid dessa förskolor läggs därför ett stort ansvar på förskolechefen och det kan fungera, men det förutsätter att förskolechefen har kunskap om och kännedom om de förändringar som har gjorts i skollag och läroplan och tar ansvar för att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det finns ett fåtal förskolor kvar som inte har haft tillsyn sedan 2011 och dessa kommer att ha regelbunden tillsyn under hösten 2017.

Utbildningsförvaltningen har inte gjort någon uppföljning av hur tillsynen uppfattats av de huvudmän som har haft regelbunden tillsyn under den här perioden. Fokus har lagts på att göra förändringar av protokoll och beslut så att dessa ska bli tydligare. Protokollen kommuniceras med huvudmannens representanter och det finns då möjlighet för dem att förtydliga missförstånd, vilket har gjorts ibland. Utbildningsförvaltningens representanter har fått intrycket att besöken har upplevts positivt av de flesta av de besökta förskolorna. Många förskolor har sett fram emot att få visa upp sin verksamhet och har uttryckt sig positivt angående den återkoppling de fått under besöket.

I Uppsala kommun finns många relativt små förskolor med likaledes små huvudmän. Vid de förskolor som har stora brister finns ibland bara en förskollärare. Personalens fortbildning har också i många fall varit eftersatt. Några av dessa förskolor ingår i nätverk och får inspiration av varandra, men det gäller inte alla. Det finns flera exempel på små verksamheter som inte tar del av forskning och utveckling

inom förskolan på det sätt som man borde. Uppsala kommun har inte ansvar för andra huvudmäns verksamhet och fortbildning, men i ett likvärdighetsperspektiv är det viktigt att fundera över hur små fristående huvudmän ska hänga med i utvecklingen.