

Handläggare
Gerd Andersson

Datum
2018-10-01

Diarienummer
UBN-2018- 5224

Utbildningsnämnden

Rapport efter tillsyn av fristående förskolor i Uppsala kommun läsåret 2017/2018

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att lägga rapporten till handlingarna.

Bakgrund

Den 23 november 2017 fastslog utbildningsnämnden nya riktlinjer för kommunens tillsyn av enskild verksamhet – förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Enligt riktlinjerna ska en årlig rapport som sammanfattar tillsynen skrivas till Utbildningsnämnden.

Föredragning

Rapporten beskriver de tillsynsbeslut som fattats under läsåret 2017/18 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 och pedagogisk omsorg i Uppsala kommun läsåret 2017/18

2018-10-01

Uppföljning av tillsyn läsåret 2017/18

Den 23 november 2017 fastslog utbildningsnämnden nya riktlinjer för kommunens tillsyn av enskild verksamhet – förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg (UBN-20176-4922). Enligt riktlinjerna ska en årlig rapport som sammanfattar tillsynen skrivas till Utbildningsnämnden

Rapporten 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 augusti 2018 105 fristående förskolor, tre fristående fritidshem och 13 huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg – de flesta i form av familjedaghem, men några har utöver detta även rätt till bidrag för pedagogisk omsorg istället för fritidshem.

Den pedagogiska omsorgen omfattar 41 olika enheter, då några huvudmän har rätt till bidrag för flera olika enheter. Ytterligare ett par fristående förskolor har startat under hösten 2018 och det har även kommit in flera ansökningar från redan godkända huvudmän för pedagogisk omsorg om att starta fler familjedaghem. I bilaga 1 presenteras den fristående barnomsorgen närmare.

Tillsyn i Uppsala kommun läsåret 17/18

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 fristående verksamhet.

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 och föredras för utbildningsnämnden i andra sammanhang.² Resultaten visar dock att vårdnadshavarna som helhet är nöjda med de fristående förskolorna.

I juni 2017 skickades en enkät för egenkontroll till de fristående huvudmännen. Enkäten skickas ut vartannat år och syftar till att säkerställa att 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. Svarsfrekvensen på enkäten låg 2017 på 92 procent och den övervägande delen av svaren visar att förskolorna följer de föreskrifter som finns för utbildningen. I vissa fall har en förskolechef som är chef för flera förskolor svarat på endast en enkät och i något fall har utskicket gått till fel epost-adress, vilket förklarar bortfallet. Det

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.

är endast ett fåtal svar per fråga som avviker från väntat svar, med ett undantag: På frågan ”*Finns det väl fungerande rutiner för arbetet med modersmål på förskolan?*” där 20 procent av respondenterna svarar ”nej”. Flera av de förskolor som har besökts i tillsynen under läsåret tillhör de förskolor som svarat att det saknas väl fungerande rutiner för arbetet med modersmål. Utbildningsförvaltningens representanter har då ställt frågor kring hur förskolorna arbetar med modersmål och med interkulturalitet och har fått svaret att många upplever att det har varit svårt att ställa om från den tidigare organisationen med modersmåls lärare som kom från kommunen till nuvarande organisation, där arbetet till större del ska ske i den egna verksamheten. Flera förskolor har fått stöd från enheten för flerspråkighet och från kommunens språk- och kulturpedagoger. Intrycket är att förskolorna är medvetna om att de behöver utveckla arbetet, att de allra flesta har inlett arbetet med att skapa bra rutiner. Nästa egenkontroll kommer att genomföras under våren 2019 och då kommer svaren att analyseras för att se om det finns behov av en mer riktad insats.

Tillsyn

Utbildningsförvaltningen arbetar för närvarande med tre olika typer av tillsyn.

- 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

Läsåret 2017/18 genomfördes regelbunden tillsyn av 26 fristående förskolor och av två pedagogisk omsorg. Fyra förstagångstillsyner har också genomförts, tre vid nystartade förskolor och ett besök vid ett nystartat familjedaghem. Det genomfördes också ett tillsynsbesök vid en förskola på förekommen anledning efter upprepade klagomål på verksamheten.

Beslut efter tillsyn

Vid tillsyn granskas att verksamheten lever upp till kraven i skollag och andra författningar. Beslut efter tillsyn har under läsåret 2017/2018 fattats för 15 förskolor, 12 aktiebolag, två föräldrakooperativ och ett personalkooperativ. Av dessa har 8 fått föreläggande att åtgärda brister i verksamheten, en tillsyn avslutades med anmärkning och i ett fall avstod utbildningsnämnden från att ingripa. I sex fall har tillsynens avslutats utan ingripande, tre av de besluten avsåg nystartade förskolor.

Förelägganden avseende fristående förskolor läsåret 2017/18, antal punkter i besluten

Läsåret	Verksamhetens förutsättningar	Kvalitet och utveckling av verksamheten	Trygghet och säkerhet
17/18	8	5	1

Verksamhetens förutsättningar

Under punkten verksamhetens förutsättningar granskas huvudmannens kunskap om lagar och regler, barnantal, personaltäthet, förskolechefens utbildning och erfarenhet, personalens utbildning och erfarenhet, lokaler och lärmiljöer, huvudmannens juridiska och ekonomiska förutsättningar, samt måltider.

Fem förskolor har fått förelägganden inom detta område. I tre fall bedrivs inte verksamheten av den huvudman som ursprungligen fått godkännandet. Huvudmännen har i de här fallen antagit att

godkännandet ligger på rätt bolag, men något formellt beslut har aldrig fattats av utbildningsnämnden. I vissa fall har bolagen som innehar godkännandet upphört med sin verksamhet och lagts ned. Utbildningsförvaltningen kommer att ta ett samlat grepp om de här förskolorna, då det finns samma brister hos några av de förskolor som haft tillsyn under 2018 men ännu inte fått beslut.

Andra brister som lett till föreläggande under denna punkt vid årets tillsyn är att huvudmannen inte organiserar arbetet vid förskolan så att undervisningen sker under ledning av utbildade förskollärare, att förskolechefen saknar pedagogisk insikt genom utbildning, samt att en förskola efterfrågar att barnen tar med matsäck en dag i veckan (avgifter).

Kvalitet och utveckling av verksamheten

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, särskilt bland de fristående förskolor som drivs som föräldrakooperativ. Av de 15 förskolor som fått beslut efter tillsyn finns endast två föräldrakooperativ, varav endast en fått ett föreläggande inom detta område. Två av förskolorna har fått föreläggande avseende huvudmannens arbete med att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Även förskolechefens arbete att på ett systematiskt sätt planera, följa upp och utveckla utbildningen brister vid dessa förskolor, vilket får konsekvenser för barnens möjlighet till utveckling och lärande.

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 garantera barnens säkerhet, exempelvis rutiner vid utflykter, rutiner för brandutrymning, rutiner för hur man agerar vid olyckor. Vid en av förskolorna saknades dock en riskbedömning av förskolans utemiljö i barnsäkerhetsronden. .

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 2017/18

Läsår	Antal	Bemötande	Kränkning ³	Lokaler	Trygghet	Utbildningens genomförande	Övrigt
17/18	25	3	1	3	3	10	5

Anmälningarna ovan avser 17 olika förskolor och två pedagogisk omsorg. 2 förskolor har fått fler än en anmälan. 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. I vissa fall avskrivs ärendet direkt hos kommunen och lämnas för utredning till huvudmannen, utan krav på återkoppling.

En förskola har två anmälningar. Dessa anmälningar har avsett skilda anmälningsgrunder. Förskolan hade en regelbunden tillsyn under 2017. Huvudmannen driver flera förskolor i Uppsala som har tillsynats utan anmärkning.

En förskola har fem anmälningar och där genomförde utbildningsförvaltningen ett oanmält tillsynsbesök och inledde efter detta regelbunden tillsyn vid huvudmannens tre förskolor i Uppsala. Beslut för dessa förskolor är ännu inte fattade.

En av anmälningarna ovan har lett till ut utbildningsnämnden fattat beslut om ett föreläggande som förenats med vite. Där ligger ärendet för närvarande i Kamrarrätten för utredning. Utbildningsnämnden har ansökt om utdömmande av vite, det ärendet ligger i Förvaltningsrätten i Stockholm.

Två av ärendena ovan kommer att behöva utredas vidare, då huvudmännen har redovisat svar som inte är tillfyllest.

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. Vid mötet tillhandahåller utbildningsförvaltningen vid behov granskningar som gjorts av Skolinspektionen, som handlar om de brister hos förskolan/huvudmannen som i förväg kan utläsas av inskickat material. Utbildningsförvaltningen har även utvecklat det material som skickas ut inför en regelbunden tillsyn och riktar nu frågor till huvudman respektive till förskolechef. Tanken med detta är att materialet ska tydliggöra de olika ansvarsnivåerna och även tjäna som en vägledning för att synliggöra det ansvar som åligger huvudman respektive förskolechef. Det protokoll som skrivs efter besöket tydliggör också på vilka grunder beslut om föreläggande fattas.

Sammanfattning/kommentarer

Några av de förskolor som tillsynades under läsåret har haft tillsyn för upp till sju år sedan. Tillsynen börjar nu komma i fas och de riktlinjer som beslutats av Uppsala kommun med ett tillsynsintervall om högst 4 år kommer med största sannolikhet att kunna infrias under 2019.

Vid tillsynen har Uppsala kommun fortsatt noterat brister i huvudmännens ansvar, framför allt vad gäller föräldrakooperativ. När bristande kunskap finns hos huvudmannen om verksamhetens

³ 6 kap. skollagen ingår inte i kommunens tillsynsansvar. Anmälningar om kränkande behandling utreds av Skolinspektionen. I det här fallet har anmälan även gått till Skolinspektionen, men då anmälan avser även andra missförhållanden utreds den även här.

styrdokument och förskolechefens ansvar, får inte alltid förskolechefen förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag. I de fall då även förskolechefens kunskap är bristfällig blir verksamheten lidande. Utbildningsförvaltningen planerar att i november 2018 bjuda in fristående huvudmän till ett informationsmöte. Informationsmötet är tänkt att tydliggöra huvudmannens ansvar för den pedagogiska verksamheten och att ge huvudmännen fördjupad kunskap om det systematiska kvalitetsarbetet, som består i planering, uppföljning, analys och utveckling av verksamheten.

Utbildningsförvaltningen har inte gjort någon uppföljning av hur tillsynen uppfattats av de huvudmän som har haft regelbunden tillsyn under den här perioden. Återkopplingen på inskickat material har varit tydligare vid besöken i år än tidigare och Utbildningsförvaltningens representanter har fått intrycket att besöken har upplevts positivt av merparten 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.

För huvudmän som bedriver flera förskolor i Uppsala kommun har utbildningsförvaltningen vid några tillfällen genomfört kortare besök vid förskolorna och därefter kallat huvudmannarepresentant, förskolechef och i vissa fall förskollärare till ett möte med intervju och återkoppling vid Stationsgatan 12. Det är utbildningsförvaltningens uppfattning att detta upplägg har fungerat väldigt väl, då återkopplingen har kunnat omfatta både inskickat material och vad inspektörerna sett i verksamheten. Utbildningsförvaltningen kommer därför att under hösten 2018, prova detta upplägg även på huvudmän som endast har en förskola. Förhoppningen är att även förskolans förskollärare då ska ha möjlighet att delta i återkopplingsmötet, som också är tänkt att fungera vägledande för fortsatt arbete. På så sätt hoppas utbildningsförvaltningen att de utvecklingsområden som synliggörs vid återkopplingen och, i förekommande fall, de förelägganden som fattas efter tillsynen kommer att vara väl förankrade både hos huvudman, förskolechef och förskolans personal, så att tillsynen leder till en kvalitetsutveckling.

Fristående förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem i Uppsala kommun

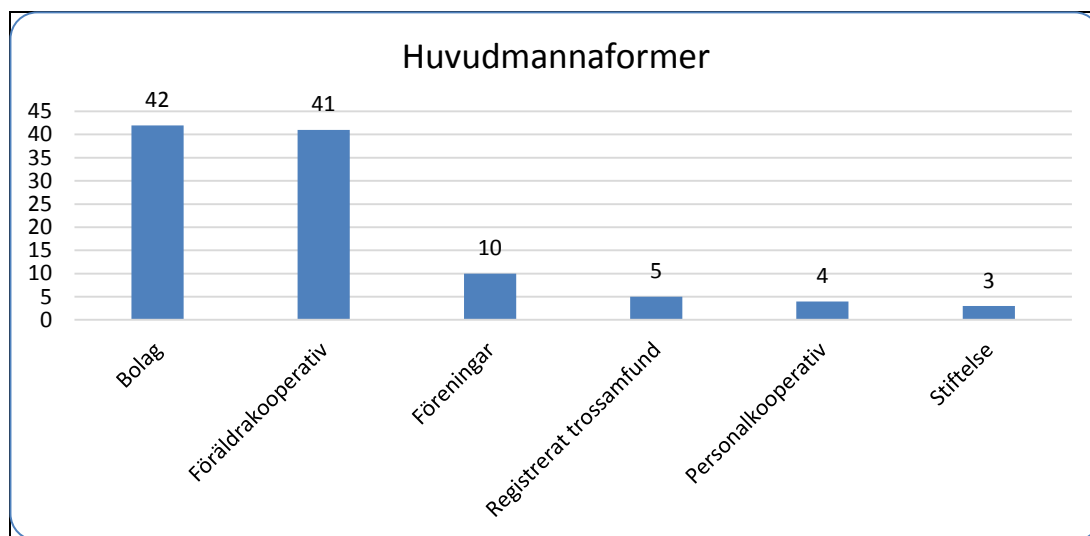
I Uppsala kommun finns fristående verksamheter inom förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem. Tillsynsansvaret omfattar den verksamhet som kommunen har godkänt eller gett rätt till bidrag. Tabellen nedan visar hur många barn som går i respektive verksamhet. Kommunen har tillsynsansvar för de verksamheter som står under rubriken Fristående. Under rubriken Fristående Skolinspektionen finns de fritidshem/fritidsklubbar som Skolinspektionen har godkänt (de som ligger i anslutning till fristående skolor). Dessa omfattas inte av kommunens tillsynsansvar.

Tabell 1. Barn inskrivna i förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem/fritidsklubb, Källa Hypergene 2018-10-01

Verksamhet	Kommunal	Fristående	Fristående Skolinspektionen
Förskola	7100	3876	
Pedagogisk omsorg	205	196	
Fritidshem	8355	256 ¹	1039
Fritidsklubb	2398		100

Fristående förskola

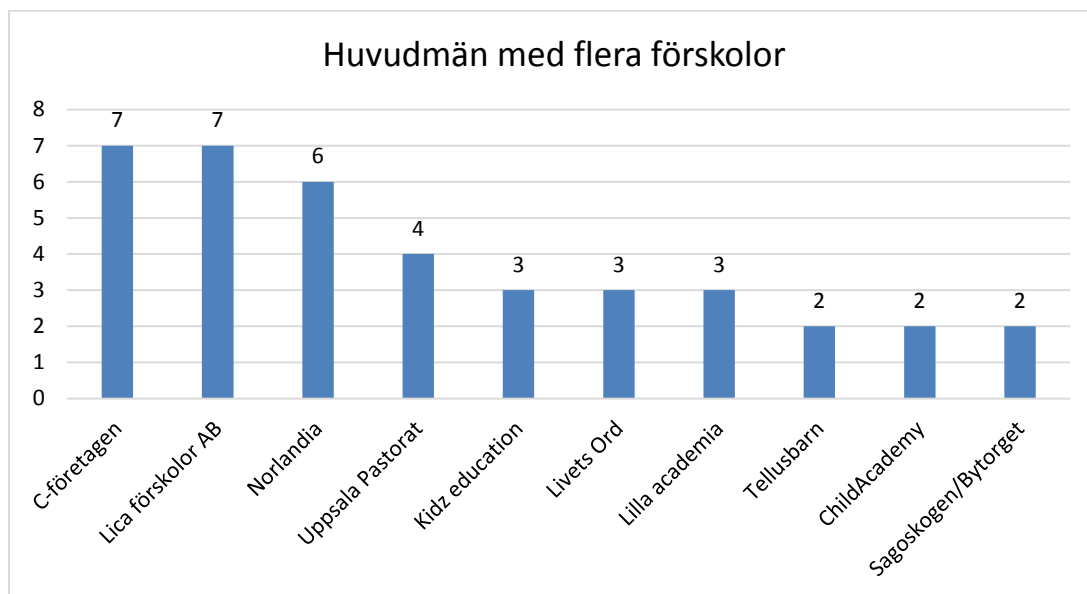
Det finns 105 fristående förskolor i Uppsala kommun. Dessa drivs av 76 olika huvudmän av vilka 10 huvudmän driver flera förskolor.



¹ 219 barn i fristående fritidshem och 37 barn i pedagogisk omsorg som bedrivs istället för fritidshem.

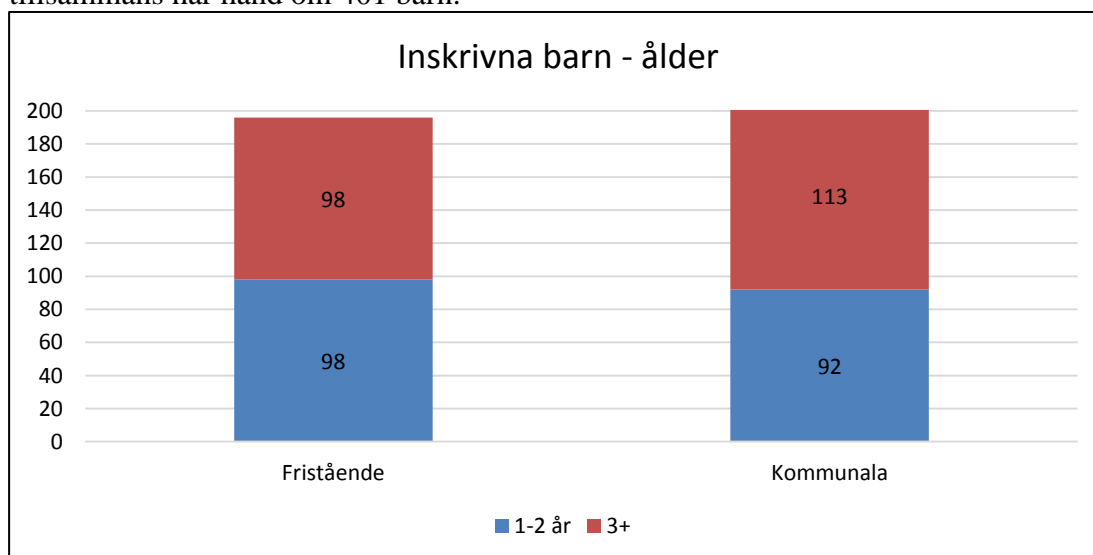
Huvudmän med flera förskolor

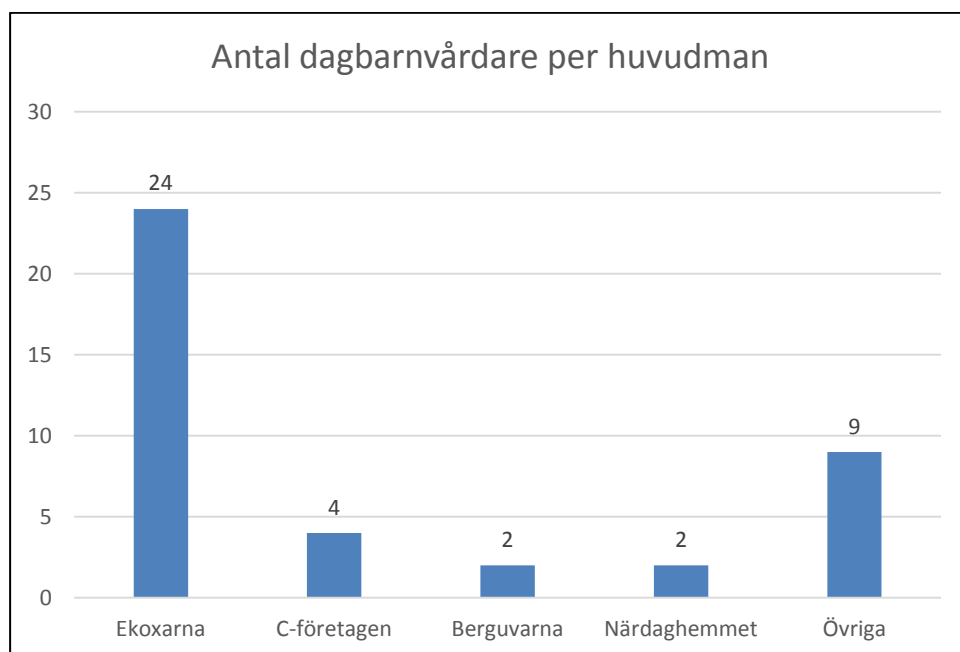
10 huvudmän bedriver flera förskolor i Uppsala. Det finns också huvudmän som godkännande för olika typer av verksamhet, såsom C-företagen som driver både förskolor och pedagogisk omsorg och Norlandia som driver förskolor, varav några har omsorg på obekvämtid (nattis).



Pedagogisk omsorg

Den pedagogiska omsorgen i Uppsala drivs av Uppsala kommun (i 14 kommunala områden) och av 13 enskilda huvudmän, varav 4 har flera olika enheter. Sammanlagt finns 83 dagbarnvårdare (42 kommunala och 41 fristående) som tillsammans har hand om 401 barn.





Fritidshem

Det finns tre fristående fritidshem (som inte är knutna till en fristående skola) med sammanlagt 219 barn inskrivna i Uppsala.

- Österledskyrkan
- Bälinge Kyrkans Fritids 4life
- Börje Fritidshem

I övrigt finns fyra huvudmän som bedriver pedagogisk omsorg som erbjuds istället för fritidshem med 37 barn inskrivna.