

Handläggare
Davidsson Per

Datum
2017-05-11

Diarienummer
KSN-2017-1803

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rubricerad rapport för yttrande senast 30 juni 2017. Rapporten återges i **bilaga 2**.

Kommunrevisionen rekommenderar utbildningsnämnden att:

- tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.
- säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.
- som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.
- kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

Rapporten är också överlämnad till utbildningsnämnden som yttrat sig den 22 maj 2017. Nämndens yttrande återges i **bilaga 3**.

Beredning

Ärendet är beretts gemensamt med utbildningsförvaltningen. Barn- och jämställdhetsperspektivet har beaktats i beredningen av ärendet.

Föredragning

Utbildningsnämnden har kommenterat revisionens rekommendationer i sitt yttrande. Av det framgår att nämnden kommer att fastställa riktlinje för tillsynen och i samband därmed bedöma resursbehovet. Förvaltningen rapporterar till nämnden. En plan för nämndens kommunikation utarbetas tillsammans med kommunledningskontoret.

Kommunstyrelsen föreslår uttala att den följer nämndens arbete med inte har något att tillföra utöver nämndens yttrande.

Ekonomiska konsekvenser
Inte aktuellt i detta ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Davidsson Per

Datum
2017-05-10

Diarienummer
KSN-2017-1803

Kommunrevisionen

Yttrande över granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

Kommunrevisionen har överlämnat rapport till kommunstyrelsen och utbildningsnämnden för yttrande.

Revisionen riktar rekommendationer till utbildningsnämnden. Kommunstyrelsen har tagit del av nämndens yttrande och konstaterar att nämnden tagit till sig revisionens rekommendationer.

Kommunstyrelsen följer utbildningsnämndens arbete och har för sin del inget att tillägga till nämndens yttrande över rapporten.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

UPPSALA KOMMUN
REVISORERNA

UPPSALA KOMMUN KOMMUNSTYRELSEN	
Ink.	2017-04-03
KSN 2017-1803	
2017-03-24	00 Arkiv 1

Kommunstyrelsen

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige – för kännedom

Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått i uppdrag att granska kommunens tillsyn över fristående förskolor.

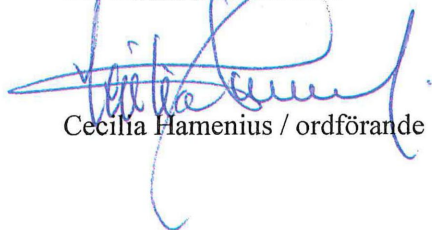
I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § ”tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt”. Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

Efter att ha granskat utbildningsnämndens tillsyn av fristående förskolor rekommenderar vi utbildningsnämnden att

- tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.
- säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.
- som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.
- kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

Revisionen begär yttrande över bifogad granskning inkluderande åtgärder, senast 2017-06-30

För kommunrevisionen



Cecilia Hamenius / ordförande



Uppsala kommun

**Granskning av
kommunens tillsyn över
fristående förskolor**

Granskningsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
2017-01-23
Antal sidor: 11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte och revisionsfrågor	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Om tillsyn i skollagen	4
10.	Iakttagelser	5
10.1	Uppsala kommuns organisation för tillsyn	5
10.2	Tillsynens genomförande	7
10.3	Tillsynsområden	9
10.4	Sanktioner och uppföljning	10

1. Sammanfattning

I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § ”tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt”. Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

- Organisation

Ansvar för tillsyn enligt skollagen åvilar i Uppsala kommun utbildningsnämnden. Beslut efter tillsyn är delegerat till enhetschefen för uppföljning och analys att fatta. I de fall beslutet innebär föreläggande vid vite beslutar förskoleutskottet. Tillsyn genomförs av tre handläggare varav en har ett särskilt ansvar för uppdraget.

- Tillsynens genomförande

Tillsyn sker enligt en icke fastställd tillsynsmodell och utvecklad praxis. I modellen framgår hur tillsynen ska genomföras från information till fristående huvudman, begäran av dokumentation om verksamheten, tillsynsbesök, analys, återkoppling till förskolan och rapportering till nämnd. Praxis har utvecklats så att beslut fattas efter varje tillsyn. Att huvudmannen vidtagit de åtgärder som tillsynen lyfte fram som brister följs upp genom ett nytt beslut.

Tillsynen sker med ett intervall om cirka 3,5 år. Tillsynen är i mycket hög grad regelbunden och mer sällan en konsekvens av klagomål. Tjänstemännen upplever att resurserna är så begränsade att tillsyn inte kan ske fullt ut enligt tillsynsmodellen.

- Tillsynsområden

Tillsyn genomförs både beträffande förutsättningar för verksamheten och kvaliteten.

- Sanktioner och uppföljning

Beslut om sanktioner fattas vid brister i enlighet med skollagen. Beslutet kommuniceras med berörd huvudman som ombeds att inom en fastställd tid inkomma med svar på hur bristerna har åtgärdats. Tillsynsbeslut presenteras inte på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare eller intresserad allmänhet.

Efter att ha granskat utbildningsnämndens tillsyn av fristående förskolor rekommenderar vi utbildningsnämnden att

- tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.
- säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.
- som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.
- kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

2. Bakgrund

I skollagens 26 kapitel regleras bland annat om tillsyn. En kommun har enligt 4 § ”tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt”. 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 ingripande.

3. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma hur kommunen utövar sitt tillsynsansvar.

Följande revisionsfrågor skall besvaras:

Har nämnden en plan för tillsynsansvaret?

Hur ser kommunens organisation för tillsyn ut?

Vilka områden har tillsynen omfattat?

Vilka beslut om åtgärder tar kommunen?

Vilken uppföljning sker efter tillsyn?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens tillsyn av fristående förskolor.

5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier för denna granskning utgörs i huvudsak av

- skollagen (2010:800), i rapporten benämnd SkoLL,
- förvaltningslagen (1986:223) och
- nämndens riktlinjer och mål.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser utbildningsnämnden.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom

- studium av relevanta dokument, och
- intervjuer med utbildningsdirektör, enhetschef för uppföljning och analys, verksamhetsanalytiker med tillsynsansvar samt ytterligare två handläggare som bland annat arbetar med tillsyn av fristående förskolor.

Rapporten har saklighetsgranskats av utbildningsdirektören.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av verksamhetsrevisor Joakim Nertyk.

9. Om tillsyn i skollagen

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.

10. Iakttagelser

10.1 Uppsala kommuns organisation för tillsyn

I kommunfullmäktiges i Uppsala kommun reglemente av den 26 mars 2016 framgår att utbildningsnämnden förutom att vara ansvarig huvudman för kommunal utbildning också ska ansvara för ”kommunens uppgifter i övrigt enligt skollagen”. Utbildningsnämndens förskoleutskott ansvarar i praktiken för och följer kontinuerligt upp arbetet med tillsyn av fristående förskolor. Enligt utbildningsdirektören informeras nämndens arbetsutskott om tillsynsarbetet av utskottets ordförande tillika nämndens vice ordförande.

Utbildningsnämnden har i sin delegationsordning av den 28 september 2016 beslutat att till delegat för beslut om föreläggande vid tillsyn enligt 26 kap. 8 och 10 §§ utse enhetschefen för uppföljning och analys. Ett föreläggande får förenas med vite. Om detta skulle vara aktuellt är utbildningsnämndens förskoleutskott delegat. Beslut om återkallelse och tillfälligt verksamhetsförbud fattas av utbildningsnämnden.

På utbildningsförvaltningen finns en tillsynsmodell benämnd *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet*. Dokumentet är författat på förvaltningsnivå, men aldrig fastställt av någon. Av modellen framgår att det är utbildningsförvaltningens enhet för uppföljning och analys som genomför kommunens tillsyn av fristående förskolor. Enheten är placerad under avdelningen för systemstöd. Dokumentet är till vissa delar obsolet och en praxis har växt fram som skiljer sig från tillsynsmodellen.

Förvaltningen har också fastställt en mall för tillsynsprotokoll. Mer om innehållet redovisas under punkt 10.3 nedan.

Förutom enhetschefen, som alltså på delegation, fattar beslut om eventuella föreläggande arbetar tre personer med tillsynen. Dessa tjänstemän benämns handläggare i kommunikationen med förskolorna.² En person är utbildad grundskollärare med erfarenhet av tillståndsprövning och skolutveckling vid statliga skolmyndigheter. Hon arbetar ungefär 60 procent med tillsyn av fristående skolor och klagomålshantering. Hon har till hjälp vid tillsynsbesök två kolleger. En kollega har förskolläraryrket och specialpedagogexamen med många års erfarenhet av förskoleverksamhet och den tredje har förvaltningsexamen och arbetar som utredare med uppgifter bland annat inom området anmälningar och

¹ Kvalitetsgranskning 2016:3, Skolinspektionen

² Se t.ex. UBN-2016-3174

skolklagomål. De två sistnämnda arbetar 8 procent med tillsyn av fristående verksamhet, enligt enhetschef för uppföljning och analys.

Tjänstemännen upplever att de har kompetens för uppdraget. De erbjuds adekvat kompetensutveckling, men känner att det kan bli svårt att hinna med detta då arbetsbelastningen är hög.

Beträffande handläggarnas oberoende och integritet finns inga riktlinjer eller rutiner. Det framgår i intervjuerna att frågan aldrig dryftats, då det aldrig har varit aktuellt. Inte vid något tillfälle har handläggarna upplevt problem med beroende eller att deras bedömningar blivit influerade av otillbörlig påverkan eller hot.

I intervjuerna framkommer att de resurser som ställts till handläggarnas förfogande i form av arbetstid egentligen inte räcker till. En uträkning visar att en tillsyn ska ta runt 19 timmar plus fyra timmar för uppföljning samt ytterligare 11 timmar för medföljande handläggare. Det är mycket begränsad tid, enligt handläggarna, vilket betyder att alla nyetablerade förskolor inte hinner bli föremål tillsyn inom det första året efter etableringen eller att alla förskolor inte får tillsynsbesök varje 3,5 år. Tillsynen omfattar 30 tillsyner per år, inklusive uppföljningar av dessa, samt uppföljning av cirka 40 klagomål per år. Organisationen är tillräckligt flexibel för att också ge utrymme för de få oförutsedda tillsyner som måste göras, menar utbildningsdirektören

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämndens organisation för tillsyn av fristående förskolor är ändamålsenlig. På förvaltningsnivå finns det en plan för tillsynsansvaret benämnd *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet*. Dokumentet är inte fastställt och är till vissa delar obsolet. En ny praxis har till viss del utvecklats utan att dokumentet har uppdaterats. Det gäller till exempel förfarandet före beslutsfattandet som förut föregicks av inhämtade av synpunkter från granskad huvudman på tillsynsmyndighetens bedömningar. Idag fattar tillsynsmyndigheten beslut och huvudmannen får förhålla sig till dessa. Planen brister ifråga om att tillsynsmyndigheten bör fatta beslut efter tillsynen oberoende av om brister har upptäckts eller inte. Kommunens praxis frångår dock planen sedan augusti 2015, då en ny ansvarig handläggare anställdes, och praxis överensstämmer med de krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet enligt förvaltningslagen. Det finns risk för att tillsyn av fristående förskola inte kan ske inom den tidsram som funnits lämplig med anledning av bristande resurser.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden tillser att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden säkerställer att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.

10.2 Tillsynens genomförande

Enligt förvaltningens tillsynsmodell (*Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet*) ska kommunens fristående förskolor ”inspekteras inom en 3,5-årsperiod”. Det betyder att cirka 30 fristående förskolor inspekteras årligen i en regelbunden tillsyn. I modellen framgår vilka principer som ska användas för urval av förskolor:

- ”Spridning avseende resultat på föräldraenkäter och verksamhetsredogörelse.
- Spridning avseende svar i egenkontroll och SKL:s nyckeltal.
- Spridning avseende storlek på förskola.
- Spridning avseende driftsform.
- Spridning avseende socioekonomiskt index.
- Tidigare genomförda tillsyner
- Nystartade förskolor inspekteras under sitt första år
- Klagomål eller andra signaler”.

Förutom de fastslagna urvalsprinciperna har förvaltningen, enligt enhetschefen och tillsynsansvarig handläggare, prioriterat de förskolor som aldrig har haft tillsynsbesök. Det framgår i granskningen att flera fristående förskolor inte har varit föremål för tillsyn och att kommunen har försökt att komma till rätta med detta under det senaste halvtannat år. I praktiken avgör tillsynsansvarig handläggare efter föredragning hos enhetschefen vilka förskolor som ska bli föremål för tillsyn.

Tillsyn sker i de allra flesta fall, över 90 procent, som regelbunden tillsyn. Resterande tillsyn är föranledd av inkomna klagomål. ”Om det föreligger misstanke om missförhållanden i en förskola ska kontoret genomföra en tillsyn där de missförhållanden som föreligger ska tas upp. Detta kan t.ex. ske efter anmälan eller klagomål eller efter det att kontoret på annat sätt fått kännedom om missförhållandet. Tillsynen är då ofta enbart inriktad på sakfrågan. Tillsyn kan genomföras med eller utan besök beroende på missförhållandets art och allvarlighet. Vid mindre allvarliga missförhållanden kan tillsynen eller uppföljningen av tillsynen genomföras per telefon eller genom att förskolan får skicka in ett skriftligt svar på anmälan. Ett besök kan vara oanmält.”³ De senaste fallen har handlat om klagomål från vårdnadshavare om personalbrist, personalens kompetens och brister kopplade till måltider.

Enhetschefen och tillsynsansvarig handläggare informerar om att det inför tillsynsbesöket skickas ett brev med information om den förestående tillsynen till förskolan. I informationen framgår bland annat tillsynens tidplan, hur tillsynen ska gå till och var fokus kommer att ligga, vilka som tillsynstjänstemännen vill träffa och vilka dokument som ska

³ Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet, sid. 5, Uppsala kommun

skickas in till tillsynsmyndigheten. Exempel på dokument som begärs in är: dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet, plan mot diskriminering och kränkande behandling, rutiner angående barns säkerhet, ekonomisk redovisning och sammanställning av personalen och dess kompetens. Kommunen skickar också ut två dokument, *grundfakta* och *självvärdering* som förskolan ska fylla i. Den förstnämnda skickas in till kommunen och den andra lämnas i samband med tillsynsbesöket. Vid sidan av dessa uppgifter följer ansvariga tillsynstjänstemän upp uppgifter och statistik som finns tillgängliga för dem på kommunen eller annorstädes. Det handlar till exempel om vårdnadshavarnas syn på förskoleverksamheten. Brukarenkät skickas ut från kommunen till alla vårdnadshavare som har barn i förskola oavsett huvudman.

Målsättningen är att uppgifterna ska vara kommunen tillhanda senast en månad före tillsynsbesöket, men enhetschefen menar att det inte alltid blir så, då meddelande om att tillsyn ska ske, av tidsbrist, skickas ut förhållandevis sent.

Inför besöket gås informationen igenom. Uppgifterna kontrolleras och bedöms, presenteras i tillsynsprotokollet och ligger till grund för frågor och observationer vid besöket.

”Under besöket från utbildningsförvaltningen ska verksamheten vara igång som vanligt för att ge möjlighet till att gå runt och titta såväl inne som ute. Ett tillsynsbesök beräknas ta cirka 5 timmar. Dagordningen för besöket är utformad så att observationer varvas med intervjuer.”⁴ ”Tillsynsprotokollet fylls i under dagen och stolparna till helhetsomdöme och slutsatser skrivs också.”⁵

Vid tillsynsbesöket deltar två handläggare från kommunen. Det är en styrka att två personer bedömer verksamheten och att dessa kan diskutera sina upplevelser och komma fram till kvalitetssäkrade beslutsunderlag, enligt intervjuade handläggare. Verksamheten ska vara igång ”som vanligt”. De genomför intervjuer med representanter för huvudmannen och med förskolechefen samt i vissa fall med förskollärare. Under besöket lämnar förskolan ifylld självvärdering samt redovisar angelägen pedagogisk dokumentation. Under observationerna tittar tjänstemännen på arbetet med barnen, samspelet vid lunchen och förskolans miljö. I information till förskolan meddelas att ”handläggarna vill då se exempel på en planerad pedagogisk aktivitet”. Handläggarna tittar också på såväl inne- som utemiljön. Tillsynsbesöket varar alltså i cirka fem timmar, vilket handläggarna uppfattar som en lämplig tidsomfattning. Det är många aspekter av verksamheten som ska bedömas, varför tiden behövs. De menar dock att det inte skulle gynna tillsynen om besöken gjordes längre, till exempel över flera dagar.

Efter genomgång av insänt material och uppgifter inhämtade vid tillsynsbesök analyseras materialet och bedöms utifrån styrdokumentet. Enligt enhetschefen får förskolan ta del av dokumentationen från besöket för sakgranskning. Av protokollet ska framgå om något saknas. Företrädare för huvudman/förskolechef har möjlighet att kommentera protokollet

⁴ Ibid. sid 4.

⁵ Ibid.

och hänsyn tas till de uppgifter som lämnas i samband med detta. Handläggarnas bedömning skrivs ner i tillsynsbeslutet och tillsynsprotokollet biläggs beslutet. Förut fick huvudmannen/förskolechefen inkomma med synpunkter på bedömningen och eventuella avvikande uppfattningar bilades protokollet. Numera fattar enhetschefen beslut efter tillsynen och utifrån detta ska huvudmannen förhålla sig.

I beslutet framgår att tillsyn är genomförd och utbildningsförvaltningens beslut om föreläggande. Beslut om föreläggande följs av tillsynsmyndighetens bedömning av verksamheten utifrån gällande styrdokument, motivering av beslutet samt inom vilken tid huvudmannen ska redovisa vidtagna åtgärder. Tillsynsbeslutet är undertecknat av enhetschefen och ansvarig handläggare.

Sedan december 2014 har någon sammanställning av genomförd tillsyn av fristående förskola inte gjorts och presenterats för ansvarig nämnd. Delegationsbeslut fattas vid varje tillsyn och nämnden informeras därom enligt gällande rutiner. Nämnden är aktiv, starkt engagerad och lyfter frågor om delegationsbeslut som de vill ha särskilt belysta, enligt utbildningsdirektören. För nämndens förskoleutskott redovisas vid varje sammanträde muntligen om de beslut som har fattats sedan föregående information. Vid redovisningar går varje tillsynsprotokoll översiktligt igenom.

Sammanställning av genomförda tillsyner under det senaste året har alltså inte gjorts sedan 2014. En årlig översiktlig rapport skulle kunna underlätta informationen om tillsynen, enligt enhetschef och tillsynsansvarig handläggare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att tillsynen i Uppsala kommun bedrivs strukturerat och systematiskt. I planen *Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskoleverksamhet* framgår hur arbetet ska bedrivas från information om tillsyn, insamling av uppgifter, tillsynsbesök, återkoppling till förskolan och rapportering till nämnden. Som redan nämnts ovan följer kommunens praxis i högre grad än planen de krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet enligt förvaltningslagen. Huruvida de resurser som är avsatta för tillsynsverksamheten är tillräckliga för att kunna bedriva tillsyn enligt fastställd plan kan ifrågasättas.

10.3 Tillsynsområden

I tillsynsprotokollet anges vilka områden som tillsynen fokuserar på. De utvalda områdena bygger på förskolans styrdokument, såsom skollag och läroplan. Protokollet inleds med frågor kopplade till formalia såsom huvudmannens stadgar, registreringsbevis, ekonomisk redovisning, personalsammansättning, angelägna nyckeltal och rutiner. Härfter följer frågor om:

- huvudmannens styrning av verksamheten,
- förskolechefens styrning av verksamheten,

- normer och värden,
- utveckling och lärande,
- förskola och hem, samt
- samverkan mellan förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

Kommunen kontrollerar att huvudmannen har rutiner för registerutdrag. Några kontroller av inlämnade registerutdrag i relationen till anställd personal görs dock inte längre, enligt ansvarig handläggare.

Kommentar och bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden granskar fristående förskolor i enlighet med gällande författning, det vill säga både att förutsättningar för förskoleverksamhet finns och att verksamheten bedrivs med kvalitet utifrån gällande styrdokument.

10.4 Sanktioner och uppföljning

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 överträdelsen är ringa, 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.
- Om huvudmannen inte uppfyller de krav som föreskrifterna stadgar får tillsynsmyndigheten ”förelägga en huvudman” att ”fullgöra sina skyldigheter”. (26 kap. 10 § Skoll) 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§ Skoll.
- Skulle huvudmannen inte rätta sig efter tillsynsmyndighetens beslut eller om ”missförhållandet är allvarlig” kan det bli aktuellt att återkalla huvudmannens godkännande eller ”beslut om rätt till bidrag”. (26 kap. 13 § Skoll) 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. Kommunen beslutade bara vid ett tillfälle, efter tjugotvå regelbundna tillsyner hösten 2014, om föreläggande, trots att

kommunen pekade på 72 punkter ”som måste åtgärdas”.⁶ Kommunen stannade vanligen vid anmärkning, som alltså enligt skollagen kan användas ”vid mindre allvarliga överträdelser”. Sedan 2015 har Uppsala kommunen skärpt sin bedömning av fristående förskolors verksamhet. Numera skrivs föreläggande på i princip alla områden där verksamheterna inte lever upp till kraven i författningarna, enligt enhetschefen.

Skolinspektionen skriver i sin rapport 2016:3 om vikten av att följa upp att huvudmannen rättar till de brister som upptäcks vid tillsynen. I Uppsala kommun skiljer man på tillsyn och uppföljning. Tillsyn utgör ett ärende och uppföljning är ett annat. I de flesta fall följer kommunen upp att åtgärder har vidtagits genom att bedöma inkommen dokumentation. I några fall kan extra tillsynsbesök krävas. Sedan augusti 2015, då den första av handläggarna som idag arbetar med tillsyn började sin tjänst, har inga beslut om föreläggande vid vite fattats.

Det finns inga rutiner för hur beslut efter tillsyn av fristående förskolor kommuniceras med berörda vårdnadshavare eller intresserad allmänhet. I intervju med utbildningsdirektör och enhetschef framgår att denna fråga är ett utvecklingsområde.

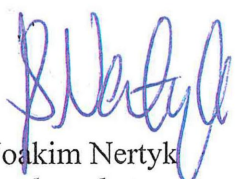
Kommentar och bedömning

Av dokument som legat till grund för denna granskning framgår att risk för att syftet med tillsynen inte uppfylls, på grund av brist på beslut och att de sanktionsmöjligheter som skollagen ger tillsynsmyndigheten bara delvis har använts, har förelegat. Vi bedömer emellertid att utbildningsnämnden efter de senaste tillsynerna fattar beslut i enlighet med skollag och förvaltningslag.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begär in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.

Vi rekommenderar att utbildningsnämnden kommunicerar beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor



Bo Ädel
kundansvarig

⁶ Tillsyner av främst fristående förskolor, men även tre pedagogisk omsorg och fyra fritidshem. Sammanställning av tillsyn hösten 2014.

Handläggare
Andersson Gerd
Gunneriusson Karlström Märit

Datum
2017-04-24

Diarienummer
UBN-2017-1499

Yttrande över granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

KPMG har granskat Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskolor. Utbildningsnämnden konstaterar att revisionen i sin rapport på ett förtjänstfullt sätt har beskrivit organisationen av tillsynen. Bedömningarna i rapporten är att tillsynen är ändamålsenlig och att den bedrivs strukturerat och systematiskt. KPMG lämnar rekommendationer om fyra åtgärder för nämnden att vidta. Dessa kommenteras nedan.

Tillse att riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor fastställs.

I och med den nya organisationen 2015 ändrades delegationsordningen så att förelägganden idag beslutas av chefen för uppföljning och analys. Det har bidragit till en snabbare handläggning. Den modell för tillsyn som används har också utvecklats och förbättrats under de senaste två åren. Exempel på sådan utveckling har varit att, i de besöksprotokoll som skrivs, förtydliga på vilka sätt verksamheten eventuellt brister i sitt arbete. Riktlinjerna för tillsynen kommuniceras med förskolorna i samband med att tillsyn sker. Riktlinjerna har i samband med utvecklingen av rutinerna förändrats något. De riktlinjer som används kommer att lämnas till nämnden för fastställande under hösten 2017.

Säkerställa att resurser avsätts så att tillsyn kan genomföras i enlighet med fastställd uppdaterad tillsynsplan.

I rapporten lämnar KPMG synpunkter på de tidsmässiga resurser som läggs på tillsyn. Den rekommendation som lämnas är att säkerställa att resurser avsätts så att de överensstämmer med den tillsynsplan som nämnden fattar beslut om. Revisionen har inte närmare underbyggt sin iakttagelse om eventuell resursbrist. Eftersom riktlinjernas utformning och innehåll kommer att påverka hur mycket tid som behövs för att genomföra tillsynen kommer nämnden att göra en översyn av resurstilldelningen i samband med att riktlinjerna fastställts.

Som en del i sitt systematiska kvalitetsarbete årligen begära in en rapport av arbetet med tillsyn av fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem.

I utbildningsnämndens årshjul för 2017 finns redan inlagt en årlig rapportering av tillsynen. Denna rapport kommer att presenteras i september månad.

Kommunicera beslut efter tillsyn på ett sätt som gör beslutet enkelt tillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet.

Utbildningsnämnden verkar kontinuerligt för att utveckla kommunikationen med kommunens medborgare och ett identifierat utvecklingsområde är kommunikationen av tillsynsbeslut. En plan för hur tillsynsbesluten blir mer synliga för medborgare kommer att tas fram i samarbete med kommunens kommunikationsavdelning. Utgångspunkten är att besluten ska vara lättillgängliga för medborgarna tillsammans med tydliga beskrivningar av tillsynens innehåll och funktion. För detta kommer kommunens hemsida att användas.

Utbildningsnämnden

Caroline Hoffstedt
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

SAMMANTRÄDESPROTOKOLL

Sammanträdesdatum: 2017-05-22

§ 85

Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor, yttrande UBN-2017-1615**Beslut**

Utbildningsnämnden beslutar

att lämna föreliggande yttrande till KPMG gällande granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor

att överlämna yttrandet till kommunstyrelsen för kännedom

Sammanfattning

KPMG har granskat Uppsala kommuns tillsyn av fristående förskolor. Bedömningarna i rapporten är att tillsynen är ändamålsenlig och att den bedrivs strukturerat och systematiskt. I rapporten lämnas rekommendationer om fyra åtgärder för nämnden att vidta. I svaret till KPMG redovisas de åtgärder som redan vidtagits och den plan som finns för att omhänderta övriga delar.

Beslutsgång

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag till beslut mot avslag och finner att nämnden bifaller förslaget.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteskrivelse 2017-04-24

Yttrande över granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor 2017-04-24

KPMG:s granskningsrapport 2017-01-23

Arbetsutskottet har tillstyrkt förvaltningens förslag, 2017-05-11 § 55.

...

Justerandes sign




Utdragsbestyrkande