

UPPSALA KOMMUN  
REVISORERNA

2018-04-13

Utbildningsnämnden för kännedom

Kommunstyrelsen för kännedom

Kommunfullmäktige för kännedom

## Förstudie - Tillsyn i förskolan

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens tillsynsansvar för barn i förskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

KPMGs granskningsrapport bifogas för kännedom.

För kommunrevisionen



Erica Närlinge, ordförande



# Tillsyn i förskolan

Förstudie

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 8



Uppsala kommun  
Tillsyn i förskolan  
KPMG AB  
2018-03-22

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Syfte och revisionsfrågor	1
1.2	Avgränsning	1
1.3	Revisionskriterier	1
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Projektorganisation	2
1.6	Metod	2
2	Om tillsyn i förskolan	2
3	Resultat av granskningen	2
3.1	Riktlinjer och rutiner	2
3.2	Arbetsmiljö	5
3.3	Uppföljning	6
3.4	Särskilt stöd	6
4	Slutsats och rekommendationer	7

## 1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens tillsynsansvar för barn i förskolan. Revisorerna bedömer att brister i tillsynen av barnen i förskolan kan medföra att barn skadas eller försvinner från förskolans område.

Barnens vårdnadshavare har tillsynsansvar för sina barn enligt 6 kap. 2 § 2 st. föräldrabalken (1949:381). Om tillsynsansvar för barnen i förskola och skola regleras inte, men enligt praxis förs detta ansvar över i samband med att vårdnadshavarna lämnar sitt barn till personal vid förskola och återtas i samband med avhämtning.

Skollagen (2010:800) reglerar i 8 kap. 2 § att förskolan ska "erbjuda barnen en trygg omsorg".

Kommunen, i egenskap av huvudman, måste ge förutsättningar i termer av organisation, ekonomi, kompetensutveckling och arbetsmiljö för verksamheten att ta sitt tillsynsansvar för barnen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

### 1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att bedöma om överlämnandet av tillsynansvaret för barn mellan vårdnadshavare och personal i förskola genomförs på ett sådant sätt att barnens säkerhet och trygghet är säkerställt.

Följande revisionsfrågor har avsetts att besvaras:

- Har enheterna dokumenterade rutiner för
  - mottagande och avlämning av barn?
  - besök på förskolor?
  - aktiviteter utanför förskolans område?
  - försäkran om att inne- och utemiljön är säker?
- Hur försäkrar sig nämnden att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus.

### 1.2 Avgränsning

Granskningen omfattar förskolan.

### 1.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- föräldrabalken (1949:381) 2 kap. 2 §

- skollagen (2010:800) 8 kap. 2 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

## 1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Utbildningsnämnden.

## 1.5 Projektorganisation

Förstudien har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig. Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektör.

## 1.6 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän. En enkät har också skickats ut till samtliga förskolechefer och biträdande förskolechefer. Av 54 utskickade enkäter har 47 besvarat enkäten och fyra inkommit med förklaring till att den inte besvaras, till exempel sjukskrivning och ej påbörjat tjänsten.

## 2 Om tillsyn i förskolan

Tillsyn över barn, med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter, har barnets vårdnadshavare, enligt 6 kap. 2 § 2 st. föräldrabalken (1949:381). Av praxis framgår att tillsynsansvaret övergår till huvudmannen för förskolan under tid som barnet vistas på förskolan. Hur tillsynen ska utövas ska bedömas utifrån de omständigheter som råder vid varje enskilt tillfälle. Skolinspektionen skriver i beslut att det är "kommunens ansvar att ge förskoleverksamheten förutsättningar och att skapa rutiner så att kravet på uppsikt över och trygghet för barnen i verksamheten tillgodoses".<sup>1</sup>

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Riktlinjer och rutiner

Kommunledningskontoret har en fastställd riktlinje för "Hämtning av barn på förskola". Riktlinjen är skriven av en kommunjurist och daterad 2013-04-17. Dokumentet är av övergripande karaktär och berör inte konkret vem eller vilka som ansvarar eller på annat sätt hur riktlinjens direktiv ska uppfyllas.

---

<sup>1</sup> se t.ex. Skolinspektionens beslut av den 21 januari 2014, dnr 41-2013:5427

Uppsala kommun  
Tillsyn i förskolan  
KPMG AB  
2018-03-22

På utbildningsförvaltningen finns en rutin benämnd "Checklista för barnsäkerhetsrund", reviderad 2018-01-22. Checklistan anger områden inomhus såväl som utomhus som ska kontrolleras. I de fall brister konstateras ska datum för åtgärden och ansvarig för åtgärden anges samt eventuell kommentar. Förskolechef och eventuell annan ansvarig ska skriva under checklistan och ange datum för nästa rond. Någon hänvisning till gällande lagstiftning och andra styrdokument finns inte i rutinen.

Inom verksamhetsområde Förskola finns ett antal rutiner samlade under rubriken "Lokal rutin för krishantering". I dokumentet ges i huvudsak en översiktlig bild över rutinen och en hänvisning genom en länk till den fullständiga rutinen på kommunens intranät. Förutom checklista, roller och ansvarsfördelningen vid kriser finns rutiner vid:

- misstanke om att barn far illa utom ramen för förskolans verksamhet,
- misstanke om brott mot barn på förskola (t.ex. sexuella övergrepp), och
- utflykt, barns försvinnande och oanmäld frånvaro.

Det finns även en "Handlingsplan om obehöriga kommer in på förskolan". Verksamhetsövergripande rutiner fastställs av verksamhetschefen. På enheterna kan det finnas andra rutiner som gäller för den enskilda förskolan och dessa beslutas av förskolechefen. Vid tiden för granskningen håller förvaltningen på att avsluta ett arbete med "riskanalys för Uppsala kommuns förskoleverksamhet". Syftet med arbetet har varit "att identifiera risker och föreslå åtgärder för att förebygga oönskade händelser" och "att bidra till att skapa en säkrare arbetsplats och vistelsemiljö utifrån fysisk-, brand-, vatten- och personsäkerhet". I arbetet har tjänstemän från enheten för säkerhet och beredskap, staben för verksamhetsstöd samt biträdande förskolechefer deltagit. En riskanalys och värdering av risker liksom bedömning av sannolikhet och konsekvens har gjorts. I arbetet konstateras bland annat att det finns checklistor och rutiner, men inte inom alla områden. Enligt verksamhetschef förskola kommer en arbetsgrupp att tillsättas med uppgift att ta fram övergripande rutiner. Tydliga övergripande rutiner skapar goda förutsättningar för likvärdighet inom de kommunala förskolornas verksamhet, menar verksamhetschefen.

Tabellen nedan visar hur stor andel av förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna som i vår enkät anger att det finns rutiner på deras enhet/enheter och huruvida dessa är dokumenterade.

Rutiner	Ja, %	Nej,%	Dokumenterade <sup>2</sup>
Finns det på din förskoleenhet rutiner för mottagande av barn?	100,0 %	0,0 %	91,5 %
Finns det på den förskoleenhet rutiner för besök på förskolor?	97,9 %	2,1 %	91,3 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner för aktiviteter utanför förskolans område?	100,0 %	0,0 %	97,8 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner vid kränkande behandling?	100,0 %	0,0 %	100,0 %
Finns det på din förskoleenhet rutiner vid övergrepp?	95,7 %	4,3 %	97,8 %

Av tabellen framgår att det på alla eller nästan alla enheter finns rutiner inom ovan angivna områden och att dessa är dokumenterade.

I enkäten svarar alla utom en respondent att personalresurserna är tillräckliga för att säkra tillsynen av barnen. Intervjuade förskolechefer och biträdande förskolechefer redovisar sina rutiner för mottagande och avlämning av barn, besök på förskolor och aktiviteter utanför förskolans område. I stort arbetar förskolorna på samma sätt och de har också rutiner för att befintliga personal ska ha tillgång till rutinerna och att de försäkras sig om att de följs. Rutinerna finns i fysisk form på enheterna i en pärm och i digital form på intranätet. Nyanställd personal får information vid anställningens början och tillsammans med ordinarie personal genom det kontinuerliga arbetet till exempel vid arbetsplatsträffar. Vikarierna rekryteras av förvaltningens vikarieförmedling som bedömer kvalifikationer och kompetens samt begär in utdrag ur belastningsregistret. Vikarier får information på plats bland annat i form av en enklare skriftlig instruktion. Korttidsvikarier ansvarar aldrig för mottagning eller avlämning av barn, kontakter med vårdnadshavare eller blöjbyte.

På sommaren då verksamheten förläggs till ett färre antal enheter skärps rutinerna. Då kännedomen om barnens vårdnadshavare och andra personer som brukar hämta barnen är sämre ska vårdnadshavare ta med bilder på de personer som får hämta barnet.

Besök på förskolor ska anmälas i förväg. Om okända personer kommer till förskolan har all personal till uppgift att fråga vederbörande om sitt ärende och sin legitimation. Det kan till exempel handla om hantverkare.

Förskolecheferna är trygga med att personalen känner till och verkar i enlighet med fastslagna rutiner.

För att motverka övergrepp finns rutiner om blöjbyte, till exempel att vikarier inte byter blöja och att personal inte stänger in sig med barnet för blöjbyte. Om misstanke om övergrepp kommer till någons kännedom finns tydliga rutiner för hur medarbetaren ska agera. Personalen arbetar också pedagogiskt med frågan. På intranätet och i fysisk

<sup>2</sup> Andel av de rutinerna som är dokumenterade.

form finns material såsom "Stopp min kropp" och "Liten och trygg". Kompetensutveckling genomförs på området och frågan behandlas också i likabehandlingsplanen.

Verksamhetschefen berättar att det inkommer 2-3 anmälningar om misstanke om övergrepp på förskola varje termin. Alla ärenden utreds av polis. Förskolan får ett gott stöd av Barnahus, som bland annat har social och polisiär kompetens. Verksamhetschefen kan inte erinra sig något fall där anmälan gått vidare till domstolsprövning. Även misstanke om övergrepp kan få konsekvenser. Personal kan må dåligt och vilja byta arbetsplats och vårdnadshavare kan vilja byta förskoleplacering.

Verksamhetschef, förskolechefer och biträdande förskolechefer menar att allvarliga incidenter är mycket ovanliga och de exempel på incidenter som ges är till exempel att barn ensamma har gått ut på gården, barn klämt finger i dörr och barn fått förrådsdörr över sig. Åtgärder för att förhindra incidenter genomförs omgående.

Verksamhetschef för förskola berättar också att det finns ett mycket välfungerande kommunikationssystem i Uppsala kommun om incidenter sker. Det prövades skarpt efter terrorattentatet på Drottninggatan i Stockholm 2017. Många vårdnadshavare fick svårt att ta sig hem och hämta sina barn på förskolan, vilket gjorde att förskolorna behövde att öppet tills alla barn var avhämtade. Detta fungerade bra enligt verksamhetschefen.

## 3.2 Arbetsmiljö

Vilket redan har framgått ovan finns det en på utbildningsförvaltningen fastställd "Checklista för barnsäkerhetsrond" som fungerar som stöd för förskolechefens bedömning av den inre och yttre arbetsmiljön för barnen.

Presidiet framför att när man bygger nya förskolor beaktar man idag förutsättningar för personalen att kunna ha tillsyn över barnen och att fler vuxna kan följa vad som händer i verksamheten. Frågan om lokaler för till exempel blöjbyte måste även ta hänsyn till integritetsperspektivet.

I vår enkät till förskolechefer och biträdande förskolechefer framgår att så gott som alla menar att deras förskolors inne- och utemiljö är säker och ändamålsenlig. Två av respondenterna menar att deras utemiljö inte är säker och två att deras innemiljö inte är ändamålsenlig. Säkerhetsbristerna består i undanskymda staket, staket som kan klättras över samt avsaknad solskydd och bristande halkbekämpning. Bristande ändamålsenlighet i den inre miljön hänförs bland annat till gamla lokaler och allmänt renoveringsbehov. En förskoleenhet saknar gård och är hänvisad till närliggande parker.

Förskolecheferna och de biträdande förskolecheferna menar att deras inre och yttre arbetsmiljö är säker för barnen. Barnsäkerhetsrond genomförs årligen enligt fastställd rutin. Brister noteras och ansvarig person för åtgärd utses. Cheferna menar att åtgärder vidtas inom acceptabel tidsram. Vissa åtgärder måste vidtas omgående andra inom en längre tidsperiod. De påtalar också att personalen gör kontinuerliga bedömningar av säkerhet och vidtar åtgärder direkt eller anmäler till kommunens felanmälan. Insatser från fastighetsägaren sker vanligen utan dröjsmål.



### 3.3 Uppföljning

I intervju med nämndens ordförande och förste vice ordförande framkommer att nämnden tar sitt tillsynsansvar genom:

- att det finns rutiner i verksamheten,
- förvaltningens årliga egenkontrollenkät, och
- risk- och väsentlighetsbedömning som utmynnar i intern kontrollplan.

Genom årliga brukarenkäter till barnens vårdnadshavare får kommunen också en bred bild av vårdnadshavarnas uppfattning av förskolan, bland annat om de upplever att deras barn känner sig tryggt.

Av respondenterna i enkäten uppger 20 stycken att utbildningsnämnden försäkrar sig om att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och att de vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus genom barnsäkerhetsronder som utförs en gång per år. Fjorton av respondenterna uppger att det sker ett systematiskt arbetsmiljöarbete, vilket innebär att undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga olyckor och ohälsa samt ett systematiskt kvalitetsarbete, vilket innebär att alla som arbetar i förskolan och skolan systematiskt och kontinuerligt följer upp verksamheten, analyserar resultaten i förhållande till de nationella målen och utifrån det planerar och utvecklar utbildningen. Av respondenterna uppger tretton chefer inom förskolan att föräldrarna får svara på en enkät. Sju av respondenterna uppger att pedagogerna på förskolorna gör självuppskattning i kvalitetssystemet Qualis inom normer och värden utifrån kriterier som redovisas i läsårets kvalitetsrapport som sedan presenteras för nämnden. Det sker även uppdragsdialoger mellan verksamheterna och nämnden, uppger sex av respondenterna. Fyra respondenter anger att de inte vet hur nämnden gör för att försäkra sig om att barnen i dess förskolor får den tillsyn som krävs och att de vistas i en säker miljö både inomhus- och utomhus.

Verksamhetschef förskola träffar månatligen förskoleutskottet. Vid dessa sammanträden ges aktuell information. Även mellan sammanträdena kan verksamhetschefen ta upp frågor direkt med utskottets ordförande om det skulle behövas.

### 3.4 Särskilt stöd

På förskoleenheterna finns rutiner för hur man arbetar med att barn i behov av särskilt stöd ska få det. Personalen observerar och agerar. Det kan också vara barn där förskolan redan vid inskrivningen vet att det behövs särskilda insatser. Samtal förs med vårdnadshavare och till exempel med extern kompetens från habiliteringen. Om barnens behov är extraordinära kan extraordinärt stöd beviljas från förvaltningen. Förskolecheferna menar att det i många fall handlar om multihandikappade barn. De får aldrig extra resurser för barn med stora psykosociala svårigheter. Enligt verksamhetschef för förskola beslutar myndighetsavdelningen i enlighet med lag och praxis. Primärt handlar det om pengar som används till en personalförstärkning. I de flesta fall tar en erfaren medarbetare det särskilda ansvaret för barnet i behov av stöd

och att den nyanställda går in i ordinarie verksamhet. Enheterna kan också ansöka om medel för åtgärder i den fysiska miljön om det skulle krävas.

Till respektive förskoleområde finns en specialpedagog kopplad, som kan ge personalen handledning. Förskolecheferna påtalar också det kvalificerade stöd som de kan få från enheten för konsultativt stöd. På enheten finns specialpedagoger, logoped, psykolog och IKT-pedagog. Specialpedagog för förskolan erbjuder observation, konsultation och handledning och fortbildning kring till exempel barnets behov av särskilt stöd i sin tal-, språk- och kommunikationsutveckling, metoder, anpassningar och material för fungerande språkstimulerande miljöer, språk-, läs- och skrivutveckling och utformning av pedagogiska strategier samt användande av digitala verktyg.

I vår enkät anger alla av de 47 respondenterna att barns behov av särskilt stöd kan tillgodoses på deras förskola. I intervjuer menar de flesta förskolechefer att barnen får det särskilda stöd som de behöver. Skulle inte extra medel beviljas från huvudmannen finansieras detta med enhetens egna medel, vilket ibland medför underskott. Cheferna påtalar dock att det inte bara handlar om pengar utan också om att fokusera på vad verksamheten kan förändra, till exempel vad gäller organisation och arbetsätt.

Ett par förskolechefer menar att förutsättningarna för barnen att få särskilt stöd inte är likvärdiga. Till vissa områden är det till exempel svårare att rekrytera personal.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer genom denna förstudie som genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med politiker, centralt placerade tjänstemän samt förskolechefer och biträdande förskolechefer att överlämnandet av tillsynsansvaret för barn mellan vårdnadshavare och personal i förskola genomförs på ett sådant sätt att barnens säkerhet och trygghet så långt det är möjligt är säkerställt. Genom centrala rutiner och lokalt anpassad praktik finns tydliga ramar för hur personalen ska arbeta till exempel vid mottagning och avlämning av barn, blöjbyte, aktiviteter utanför gården och hur personalen ska agera vid oanmälda besök och misstanke om övergrepp.

Det pågår ett kontinuerligt arbetsmiljö- och säkerhetsarbete på enhetsnivå utifrån "Checklista för barnsäkerhetsrund". Huvudmannen har nyligen genomfört en "riskanalys för Uppsala kommuns förskoleverksamhet", ur ett brett arbetsmiljö- och säkerhetsperspektiv, som ska resultera i en arbetsgrupp som ska få till uppgift att uppdatera och skapa rutiner där det behövs. Arbetet med att säkerställa barnens säkerhet och trygghet måste ständigt pågå och följas upp. Utbildningsnämnden ska följa upp att så sker och att god tillsyn av barn i förskola säkerställs.



Uppsala kommun  
Tillsyn i förskolan  
KPMG AB  
2018-03-22

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk  
verksamhetsrevisor

Bo Ädel  
auktoriserad revisor, kundansvarig