



Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskolor

Granskningsrapport

Falu kommun

KPMG AB

2017-06-07

Antal sidor 7



Falu kommun

Granskning av kommunens tillsyn av fristående förskolor

KPMG AB

2017-06-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	2
2.4	Ansvarig nämnd	2
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Om tillsyn i skollagen	3
4	Resultat av granskningen	3
4.1	Organisation	4
4.2	Tillsynens genomförande	4
4.3	Tillsynsområden	5
4.4	Sanktioner och uppföljning	6
5	Slutsats och rekommendationer	6

1 Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en granskning av kommunens tillsyn av fristående förskolor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Av den senaste tillgängliga officiella statistiken framgår att det i Falun finns 66 förskoleenheter varav sju bedrivs av fristående huvudmän. Av samtliga inskrivna barn i förskola i Falu kommun gick 92 procent i kommunal förskola och åtta procent i fristående.

Barn- och utbildningsnämnden är ansvarig för tillsyn av fristående förskola. Tillsynsansvarig är förskolans utvecklingsstrateg. Hon är organisatoriskt placerad under verksamhetschef för förskola. Tillsynsansvarig är utbildad förskollärare och specialpedagog. Falu kommun har en av Barn- och utbildningsnämnden fastställd plan, "Rutin för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Falu kommun", för tillsynsarbetet. Planen är till vissa delar obsolet och ett nytt dokument, utifrån vilket tillsynen genomförs, är framtaget.

Tillsynen fokuserar på fysisk inre och yttre miljö, förskolans uppdrag, styrning och ledning, planering och genomförande samt hur förskolan samarbetar med hemmet. Verksamhetens kvalitet utifrån läroplanens krav följs delvis upp i samtal med förskolechef och förskollärare. Observationer i verksamheten liksom enskilda samtal med förskollärare och barnskötare görs inte. Kontroll av rutiner för registerkontroll görs inte heller.

I det nya dokumentet, som i praktiken ersatt fastslagen rutin, framgår att tillsyn genomförs vartannat år. Beslut om tillsyn fattas av tillsynsansvarig. Det har under de senaste åren inte genomförts några oanmälda tillsyner eller tillsyner efter klagomål. Tillsynen genomförs i ett antal steg: information om att tillsyn kommer att ske med begäran av dokument, studier av dokument, besök på enheten inklusive intervju med primärt förskolechef, rapportskrivning, sakgranskning och beslut.

Under de senaste fem åren har inga brister påtalats som medfört beslut om föreläggande eller annan åtgärd. I några fall har tillsynsmyndigheten ansett att förskolorna har brustit genom att begränsa öppettiderna. Det framgår inte på vilket sätt bristen ska följas upp eller inom vilken tid som bristen ska åtgärdas. På huvudmannanivå följs inte tillsynen upp på aggregerad nivå.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Barn- och utbildningsnämnden att

- revidera "Rutin för fristående förskolor" så att den överensstämmer med praxis.
- revidera delegationsordningen så att beslut fattas av behörig tjänsteman.
- stärka tillsynen av läroplansmålen liksom kontrollera att huvudmannen genomför registerkontroll av personal i enlighet med 2 kap. 31 § SkoL.
- följa upp och analysera att beslut efter tillsyn fattas i enlighet med 26 kap. 10-13 §§ SkoL.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete på aggregerad nivå följa upp tillsynen av fristående förskolor. (4 kap. 5 § SkoL)

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en granskning av kommunens tillsyn av fristående förskolor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

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.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

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

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 tar kommunen?
- Vilken uppföljning sker efter tillsyn?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens tillsyn av fristående förskolor.

2.3 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 4 §,
- skollagen (2010:800) 6 kap. 26§, 10-16 §§ samt 18 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Barn- och utbildningsnämnden.

2.5 Projektorganisation

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

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med Barn- och utbildningsnämndens ordförande, förvaltningschef och tillsynsansvarig tjänsteman.

3 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 enligt lag rätt 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,
- kommunens tillsyn har fokus på kvalitetsaspekterna, och
- 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.

4 Resultat av granskningen

Av den senaste tillgängliga officiella statistiken framgår att det i Falun finns 66 förskoleenheter varav sju bedrivs av fristående huvudmän.² Av samtliga inskrivna barn i förskola i Falu kommun gick 92 procent i kommunal förskola och åtta procent i fristående. Antal barn per årsarbetare i fristående i förskola låg 2015 på 4,7 vilket är

¹ Kvalitetsgranskning 2016:3, Skolinspektionen

² Jämförelsetal 2015, Skolverket.

lägre än snittet i kommunen som låg på 5,7. Antalet barn per förskollärare är också lägre i fristående förskola (10,3) än i kommunal förskola (13,7).

4.1 Organisation

Barn- och utbildningsnämnden är ansvarig för tillsyn av fristående förskola i Falu kommun. Tillsynsansvarig är förskolans utvecklingsstrateg. Hon är organisatoriskt placerad under verksamhetschef för förskola. Tillsynsansvarig är utbildad förskollärare och specialpedagog. Vid sidan av detta har hon gått ledarskapsutbildningar och genomgått skoljuridisk kurs med inriktning mot tillsyn av fristående förskolor. Hon kompetensutvecklas kontinuerligt, vilket gör att hon bedömer sig ha kompetens att utföra sitt uppdrag. Intervjuade tjänstemän bedömer att de resurser, i form av uppdrag inom tjänst, ger förutsättningar att utföra uppdraget.

Falu kommun har en av Barn- och utbildningsnämnden fastställd plan, "Rutin för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Falu kommun", för tillsynsarbetet.³ I rutinen framgår att tillsyn ska genomföras årligen av tillsynsansvarig och ekonom. Ett dokument i power-point-format har tillsänts revisionen inför granskningen. I dokumentet framgår vad tillsyn är, vad som bedöms, kriterier vid bedömning, exempel på tillsynsfrågor och en plan för tillsynsbesök höstterminen 2015 till vårterminen 2019. Nämnden har inte fattat beslut om ny tillsynsrutin.

Det finns ingen plan eller rutin som behandlar frågan om tillsynsansvariges oberoende och integritet. Tillsammans med barn- och utbildningschefen kommer en rutin för detta arbetas fram, tills dess förlitar sig nämnden på tillsynsansvarigs kunskap om och förmåga att upptäcka risker för opartiskhet, enligt tillsynsansvarig.

4.2 Tillsynens genomförande

I ovan nämnda dokument i power-point-format framgår att Falu kommun genomför tillsyn av den fristående verksamheten vartannat år. Vid tiden för föreliggande granskning hade en tillsyn precis genomförts, men dessförinnan hade någon tillsyn inte genomförts sedan november 2015, vilket berodde på sjukdom. Beslut om tillsyn fattas av tillsynsansvarig. Det har under de senaste åren inte genomförts några oanmälda tillsyner eller tillsyner efter klagomål.

Tillsynen genomförs i ett antal steg enligt nedan.

- Fristående huvudman informeras om tillsynens syfte, innehåll och upplägg.
- Inför tillsynen begärs ett antal dokument in. Det gäller:
 - plan mot diskriminering och kränkande behandling,
 - plan för systematiskt kvalitetsarbete,
 - plan för systematiskt arbetsmiljöarbete,
 - förskolans arbetsplan,

³ BUN 140/16-638, 2016-06-15 § 82

- redovisning av personalens utbildning och tjänstgöringsgrad, och
- redovisning av barngruppens storlek och sammansättning utifrån ålder.

Tillsynsansvarig har inför besöket läst igenom inskickade dokument och formulerat frågor på områden som behöver belysas.

- Tillsynsbesök på förskoleenheten

Besöket har tidigare genomförts av myndighetscontroller tillika tillsynsansvarig och ekonom. Sedan den nya tillsynsansvariges tillträde har en enhet granskats och då genomfördes besöket tillsammans med verksamhetschef. Vid besöket träffade kommunens tjänstemän förskolechef och en förskollärare. Förutom en rundvandring gjordes inga observationer i verksamheten. Besöket varade i tre timmar från 08:30-11:30.

- I samband med tillsynsbesöket granskas byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten.
- Under tillsynsbesöket diskuteras verksamhetens rutiner beträffande
 - förskolans uppdrag,
 - styrning och ledning av uppdraget,
 - planering och genomförande, och
 - samarbete med hemmet.

- Rapportskrivning

Efter besöket skriver tillsynsansvarig en rapport utifrån vad som framkom av dokumentstudier, besök och intervjuer i förhållandet till lag och förordning. Efter rapportens färdigställande ges förskolechefen möjlighet att sakgranska innehållet.

- Beslut

I rapporten framgår under rubriken "Beslut" tillsynsmyndighetens bedömning av verksamheten och om verksamheten bedöms bedrivas enligt lag och förordningen eller om åtgärder krävs. Beslutet är fattat av tillsynsansvarig, utan stöd i delegationsordning.⁴ Beslutet diarieförs och skickas till nämnden liksom andra beslut som fattas på delegation.

4.3 Tillsynsområden

Tillsynen fokuserar alltså på fysisk inre och yttre miljö, förskolans uppdrag, styrning och ledning, planering och genomförande samt hur förskolan samarbetar med hemmet. Verksamhetens kvalitet utifrån läroplanens krav följs delvis upp i samtal med förskolechef och förskollärare. Observationer i verksamheten liksom enskilda samtal

⁴ Enligt nämndens delegationsordning 2014-11-13 är barn- och utbildningschefen delegat. Myndighetscontroller är vidaredelegat.

med förskollärare och barnskötare görs inte. Kontroll av rutiner för register-kontroll görs inte heller.

4.4 Sanktioner och uppföljning

I 26 kap. 10-18 §§ SkoL regleras om ingripande vid tillsyn. Om en verksamhet inte uppfyller de krav som lag och förordning ställer får tillsynsmyndigheten besluta om föreläggande för att så ska ske. Om bristen är mindre allvarlig kan ingripandet stanna vid en anmärkning eller kan tillsynsmyndigheten helt avstå från ingripande om det finns skäl för det. Om föreläggande inte följs eller om bristerna är allvarliga kan beslut om återkallelse vara aktuellt.

Under de senaste fem åren har inga brister påtalats som medfört beslut om föreläggande eller annan åtgärd. I några fall har tillsynsmyndigheten ansett att förskolorna har brustit genom att begränsa öppettiderna. I rapporten formuleras detta som att "samma öppettider måste gälla även de fristående förskolorna" som de kommunala.⁵ Det framgår inte på vilket sätt bristen ska följas upp eller inom vilken tid som bristen ska åtgärdas. På huvudmannanivå följs inte tillsynen upp på aggregerad nivå.

5 Slutsats och rekommendationer

Jag bedömer att kommunen har ett system för tillsyn av fristående förskolor som är systematiskt och där tillsyn genomförs regelbundet. Tillsynsansvarig har kompetens genom utbildning och erfarenhet som ger förutsättningar för att tillsynen kan genomföras i enlighet med skollagen. Det finns en av nämnden fastställd rutin, men praxis har under det senaste året förändras och ett nytt dokument har tagits fram, vilket betyder att den fastställda rutinen till viss del är obsolet. Det handlar till exempel om intervall mellan tillsyner och vilka som utför tillsynen. En rutin om tillsynsansvarigs oberoende och integritet kommer att arbetas fram.

Tillsynen har omfattat både den fristående förskolans förutsättningar och kvalitet. Jag bedömer dock att tillsynen borde utökas och större fokus läggas på bedömningen av verksamhetens arbete enligt läroplanen.

Kommunen har under de senaste åren inte vidtagit några åtgärder i samband med tillsyn. Det beror främst på att några brister inte har upptäckts, men i ett par rapporter påpekas att förskolan inte följer överenskomna öppettider. Jag bedömer att kommunen bör följa upp och analysera om beslut efter tillsyn fattas enligt 26 kap. 10-13 §§.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Barn- och utbildningsnämnden att

- revidera "Rutin för fristående förskolor" så att den överensstämmer med praxis.
- revidera delegationsordningen så att beslut fattas av behörig tjänsteman.
- stärka tillsynen av läroplansmålen liksom kontrollera att huvudmannen genomför registerkontroll av personal i enlighet med 2 kap. 31 § SkoL.

⁵ Se t.ex. Tillsynsbesök förskolan Solsidan, 2015-09-10

- följa upp och analysera att beslut efter tillsyn fattas i enlighet med 26 kap. 10-13 §§ SkoL.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete på aggregerad nivå följa upp tillsynen av fristående förskolor. (4 kap. 5 § SkoL)

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor