



Örebro kommun

**Kvalitetssäkring och tillsyn av
förskoleverksamhet i enskild regi
Revisionsrapport**

Offentlig sektor

KPMG AB

2014-03-11

Antal sidor: 16

Antal bilagor: X

Kvalitetssäkring och tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi
Rapport.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Kontaktrevisorer	4
10.	Granskningsresultat	4
10.1	Kommunens organisation och resurser	4
10.2	Förskoleverksamheten i enskild regi	6
10.3	Godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi	8
10.3.1	Riktlinjer	8
10.3.2	Processbeskrivning	8
10.4	Tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi	10
10.4.1	Riktlinjer	10
10.4.2	Processbeskrivning	11
11.	Slutsatser	13

1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunens godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet bedriven i enskild regi fungerar.

I Örebro kommun finns förutom den kommunala förskoleverksamheten 24 enskilda förskolor som drivs med annan huvudman än kommunen. Programnämnd Barn och utbildning har att enligt Skollagen 2 kapitlet 7 § godkänna utövare av enskild förskoleverksamhet. Rätt till bidrag för pedagogisk omsorg prövas enligt 25 kapitlet 10 § och tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten utövas enligt 26 kapitlet 4 §. Till förskoleverksamhet räknas också pedagogisk omsorg, i vilket bland annat familjedaghem ingår. Tillsynen ska mäta och ge svar på i vilken grad förskolorna/pedagogisk omsorg når upp till de krav som ställs i nationella och kommunala styrdokument.

Syftet med granskningen har varit att se om kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedriven verksamhet lever upp till Skollagens krav och kommunens egna krav på kvalitet i förskoleverksamheten.

Vi kan efter genomförd granskning konstatera att programnämnden i sitt reglemente saknar ett tydligt uppdrag att besluta i ärenden som rör godkännande och tillsyn av den fristående förskoleverksamheten. Vi ser en risk för att nämndens beslut om godkännande och åtgärder vid tillsynen inte är fattade i behörig ordning vilket bland annat kan få konsekvenser vid överklaganden.

För godkännande och tillsyn av enskilt bedriven förskoleverksamhet finns idag endast en person vilket vi bedömer som idag tillräckliga personella resurser utifrån den omfattning av enskilda utövare som finns i kommunen idag. Dock gör det organisationen mycket sårbar vilket vi ser en risk vid t ex akuta situationer såsom allvarliga brister. Nämnden bör se över sin organisation och också ha beredskap för en eventuell ökning av antalet enskilda utövare vilket man har som målsättning att uppnå.

Vår bedömning är att nämndens beslut om riktlinjer för godkännande och tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten skapat en transparens och förutsägbarhet i besluten. Vi ser positivt på att nämnden tar hänsyn såväl till nationella styrdokument som till de kommunala kvalitetskraven på den egna verksamheten. Detta är en del i att garantera en verksamhet bedriven på lika villkor samt kommunens ansvar för en likvärdig förskola. Vår bedömning är att riktlinjerna för godkännande och tillsyn uppfyller de krav som Skollagen samt Skolverkets allmänna råd ställer på godkännande, tillsyn och kvalitet i förskoleverksamheten. Vår bedömning är vidare att riktlinjerna efterföljs i tillsynen och att det finns ett i praktiken strukturerat arbetet med godkännande och tillsyn som även garanterar god information kring kommunens arbete och krav på verksamheten.

Vi kan konstatera att det saknas en dokumenterad tillsynsplan som garanterar att man når upp till målsättningen att alla verksamheter ska ha fått besök inom en treårsperiod. Häri bedömer vi finns en risk för att tillsyn inte genomförs i den omfattning som beslutats, särskilt med hänvisning till den sårbarhet som finns i organisationen med endast en handläggare.

2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunens godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet bedrivs i enskild regi fungerar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013.

I Örebro kommun finns förutom den kommunala förskoleverksamheten 24 enskilda förskolor som drivs med annan huvudman än kommunen.

I Örebro kommun ansvarar Programnämnd Barn- och utbildning för förskoleverksamheten. Enligt kommunallagen ska den nämnd som ansvarar för förskoleverksamheten ha tillräcklig intern kontroll över att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat samt de statliga bestämmelser som gäller. Kommunens ansvar för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling förutsätter att förskolans målluppfyllelse kontinuerligt följs upp och utvärderas, dvs. att det finns system som kvalitetssäkrar detta.

Utöver det ansvarar nämnden att enligt Skollagen 2 kapitlet 7 § godkänna utövare av enskild förskoleverksamhet. Rätt till bidrag för pedagogisk omsorg prövas enligt 25 kapitlet 10 § och tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten utövas enligt 26 kapitlet 4 §. Till förskoleverksamhet räknas också pedagogisk omsorg, i vilket bland annat familjedaghem ingår. Tillsynen ska mäta och ge svar på i vilken grad förskolorna/pedagogisk omsorg når upp till de krav som ställs i nationella och kommunala styrdokument.

Sedan slutet av 1990-talet har förskolan varit det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem. Förskolans uppdrag har förändrats och införandet av den egna läroplanen Lpfö 98 innebar en tydlig markering av förskolans pedagogiska uppdrag. I den nya Skollagen har förskolan blivit en egen skolform inom utbildningssystemet. Den nya skollagen innebär att även fristående förskolor omfattas av Skollagens allmänna bestämmelser samt att förskolans läroplan även gäller för fristående förskolor. Till skillnad från grund- och gymnasieskolan innehåller förskolans läroplan inga mål om vad barnen ska uppnå vid olika tidpunkter eller olika åldrar. Förskolans mål är istället formulerade som mål att sträva mot och är uttryckta som mål för verksamheten. Enligt läroplanen ska förskolan lägga grunden för ett livslångt lärande och erbjuda barnen en god pedagogisk verksamhet där fostran, omsorg och lärande bildar en helhet.

Stadsrevisionen har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra granskningen.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att se om kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedriven verksamhet lever upp till Skollagens krav och kommunens egna krav på kvalitet i förskoleverksamheten. Granskningen har genomförts utifrån bestämmelserna i Skollagen om godkännande och tillsyn av enskilt bedriven verksamhet samt övriga riktlinjer och policys inom området. Syftet uppfylls genom att följande frågeställningar besvaras:

- Finns riktlinjer och rutiner för godkännande av enskilt bedriven verksamhet?
- Vad ger kommunen för information till de enskilda verksamheterna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna?
- Finns en tillsynsplan som bygger på kraven i verksamheternas godkännande?
- Hur genomförs godkännande och tillsyn i praktiken?
- Finns resurser och organisation för godkännande och tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policys kräver?
- Hur hanteras verksamhetens godkännande vid brister i verksamheten?

4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta godkännande och tillsyn. Skollagens bestämmelser om kommunal ersättning till förskoleverksamhet bedriven i enskild regi omfattas inte.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller

- Skollagen 2 kapitlet 7 §, 25 kapitlet 10 § och 26 kapitlet 4 §.
- Förskolans läroplan Lpfö 98
- Skolverkets allmänna råd
- Interna riktlinjer och rutiner

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Programnämnd Barn- och utbildning.

Rapporten är saklighetsgranskad av planerare inom kommunledningskontoret.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, konsult, under ledning av Karin Helin Lindkvist, kundansvarig.

9. Kontaktrevisorer

Inga kontaktrevisorer har utsetts för granskningen.

10. Granskningsresultat

10.1 Kommunens organisation och resurser

Inom Örebro kommun är det programnämnd Barn- och utbildning som ansvarar för godkännande och tillsyn av den enskilt bedrivna förskoleverksamheten.

I programnämndens reglemente anges att programnämnden företräder kommunen i ärende som rör förhållandet till de fristående skolorna. Det sägs ingenting om ansvar att besluta i ärenden som rör godkännande och tillsyn av enskilt bedriven förskoleverksamhet eller pedagogisk omsorg.

I praktiken är det nämnden som hanterar och fattar beslut i ärenden enligt Skollagens 2 kapitlet 7§ (godkännande av utövare av enskild förskoleverksamhet) och Skollagen 26 kapitlet 4§ (tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten). Nämnden fattar därmed beslut om:

- Riktlinjer för tillsyn av fristående förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i enskild regi
- Riktlinjer för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i enskild regi
- Godkännande samt förändring av godkännande (utökning/återkallande)
- Tillsynsrapport
- Anmärkningar, förelägganden och viten med anledning av genomförd tillsyn

Handläggningen av ärenden och genomförandet av tillsynen är organiserat under kommunledningskontoret. I nuläget handläggs ärenden om godkännande av en tjänsteman/planerare. Tillsyn genomförs av samma tjänsteman med stöd av kommunens specialpedagoger inom den Förvaltningen förskola och skola. Skälet till den minimala organisationen är att den enskilda verksamhetens omfattning ännu så länge är relativt liten.

Tjänstemännen i kommunen samverkar i bland annat metodutvecklingsfrågor för hantering av fristående verksamhet i ett nätverk bestående av åtta större städer samt Stockholms stad.

Hanteringen av den enskilda verksamheten är i och med placeringen under programnämnd skiljd från den egna driften ute i Skolnämnderna. Även tjänstemännen är skiljda åt genom att det är kommunledningskontoret som handhar den enskilda verksamheten och inte Förvaltningen förskola och skola, som endast arbetar med drift i egen regi. På så sätt fyller programnämnden ett syfte som en sorts beställarnämnd/finansieringsnämnd delvis separerad från den egna driften och därmed delvis opartisk i förhållandet till de alternativa utförarna.

Kommentar

Vi kan konstatera att programnämnden i sitt reglemente saknar ett tydligt uppdrag att besluta i ärenden som rör godkännande och tillsyn av den fristående förskoleverksamheten. Eftersom beslut i dessa ärenden är överklagningsbara kan det få konsekvenser för såväl den enskilde som för kommunen om dessa beslut inte skulle vara fattade i behörig ordning och därmed inte möjliga att överklaga. I och med otydligheten i nämndens reglemente ser vi en risk för att besluten fattade av programnämnden i dessa frågor inte är fattade i behörig ordning. Detta kan också riskera att dra ut på handläggningen av ärenden vid större brister där förelägganden och viten kan behöva användas. Kommunen bör ändra i nämndens reglemente och tydliggöra ansvaret på liknande sätt som för övriga nämnder med ansvar för någon form av tillsynsverksamhet.

Vi kan vidare konstatera att tjänstemannaorganisationen de facto endast består av en person vilket gör verksamheten mycket sårbar.

10.2 Förskoleverksamheten i enskild regi

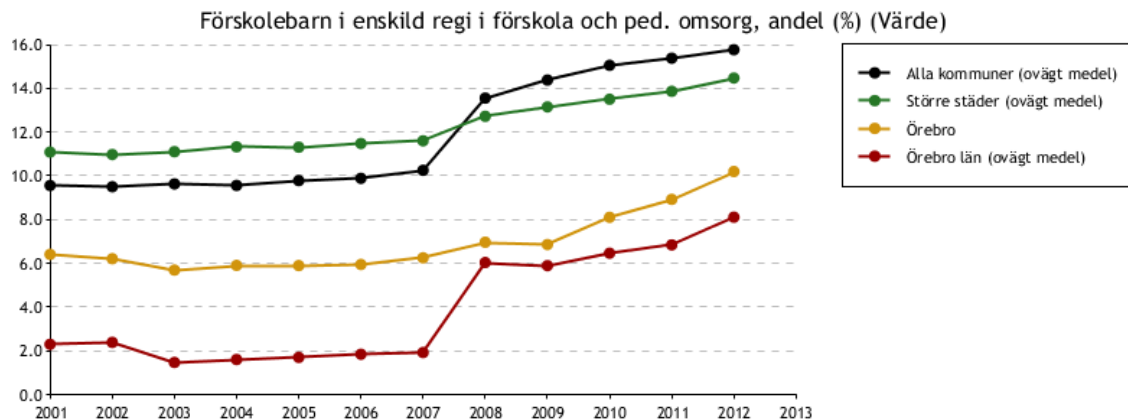


Källa: Kolada

I diagrammet ovan visas utvecklingen av andelen förskolebarn inskrivna i verksamhet bedriven i enskild regi i Örebro. Under tidigt 2000-tal var andelen under flera år konstant för att runt 2010 uppvisa en årlig ökning. Trendbrottet 2010 är troligen en direkt följd av den nya skollagen som radikalt förändrade förutsättningarna att starta och bedriva förskoleverksamhet i enskild regi. Kommunen räknar med en fortsatt ökning och det finns även en målsättning i kommunens ÖSB (Övergripande Strategier och Budget) att verksamhet i alternativ regi ska öka.

Idag finns knappt 11 % av kommunens förskolebarn inskrivna i verksamhet bedriven i enskild regi. Detta motsvarar ca 700 barn. Den enskilda verksamheten består i nuläget av 24 enheter som drivs av 22 utövare. Det innebär att enheterna generellt är väldigt små och i stor utsträckning består av enavdelningsförskolor och drivs som föräldrakooperativ eller liknande driftsform. På senare år har dock några större förskolor etablerat sig. Ingen av de stora förskolekoncernerna är idag etablerade i Örebro även om det enligt uppgift finns såväl intresse som behov av fler platser. Hinder för etablering är enligt uppgift bristen på lämpliga lokaler.

Kommunens snabba tillväxt i stort och den därmed en större och snabbt ökande efterfrågan av förskoleplatser i kommunen har också gjort att det skapats ett större intresse från enskilda utövare att etablera sig då marknaden för etablering i Örebro just nu är god. Tidigare har den kommunala regin kunnat erbjuda full behovstäckning vilket har haft konsekvenser för nuvarande struktur där mindre "idédrivna" förskolor är dominerande snarare än vinstdrivna företag.



Källa: Kolada

I ovanstående diagram visas andelen förskolebarn i enskild regi i relation till länet, kommungruppen större städer, där Örebro ingår, samt för riket totalt.

Vi kan konstatera att Örebro kommun har en relativt låg andel förskolebarn i verksamhet bedriven i enskild regi jämfört med övriga landet och kommungruppen större städer. Däremot uppvisar kommunen en högre andel än länet i övrigt.

Generellt i landet kan konstateras att offentligt finansierad verksamhet i enskild regi är högre inom alla verksamhetsområden i storstadsregionerna. Större städer uppvisar i regel också en högre andel än kranskommuner och landsortskommuner.

Kommentar

Vi kan konstatera att Örebro kommun har en relativt liten andel barn i förskoleverksamhet i enskild regi. Vår bedömning är att tillgängliga resurser inom kommunledningsförvaltningen för att hantera godkännande och tillsyn i nuläget därför är tillräckliga för att verksamheten ska kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt. Däremot bör programnämnden ha beredskap för den ökning man själv beräknar och arbetar för som inom kort kommer att behöva ta mer resurser i anspråk för att klara av omfattningen av godkännande men framförallt för att klara det årliga tillsynsarbetet.

Vi kan utifrån genomförd granskning konstatera att bristen på lämpliga lokaler för förskoleverksamhet tycks vara ett hinder för etablering av alternativ verksamhet såväl som för den kommunala verksamheten. För att uppnå målen om en ökning av andelen förskoleverksamhet i enskild regi fordras att programnämnden sätter fokus på lokalfrågan även utifrån detta perspektiv.

10.3 Godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi

En utövare som vill bedriva förskoleverksamhet i enskild regi ska ha godkännande av den kommun där verksamheten ska bedrivas. Kommunen är skyldig att enligt Skollagens 2 kapitel 7 § godkänna alla som har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, bland annat förskolans möjligheter att arbeta efter skollagens regler om verksamheten samt läroplanens mål och riktlinjer.

Enligt prop. 2009/10:165 anser regeringen att förskolan i likhet med skolan ska ha en gemensam reglering oavsett vem som är huvudman, kommunen eller enskild utövare. Föräldrar och barn har rätt att kräva en kvalitativt god och likvärdig verksamhet i såväl den kommunalt som enskilt bedrivna förskolan. Läroplanen för förskolan reglerar således verksamheten för både den kommunala och enskilt bedrivna förskolan. Utöver ovanstående ska de krav som anges i Skollagens åttonde kapitel som rör personal, barngruppens sammansättning och lokalernas ändamålsenlighet, utvecklingsamtal m.m. vara uppfyllda.

Som komplement till lagstiftningen har Skolverket tagit fram *Allmänna råd och kommentarer för kvaliteten i förskolan*. Lagstiftningen lämnar dock utrymme för varje kommun att själva sätta upp riktlinjer kring godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi. Rimligt är dock att kommunen ställer samma krav på den enskilda verksamheten som man har för den kommunala verksamheten.

10.3.1 Riktlinjer

I Örebro kommun har programnämnd Barn- och utbildning antagit riktlinjer för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg i enskild regi (2012-04-20 Bou 278/2011). I riktlinjerna sammanställs och specificeras utifrån vilka formella grunder ett godkännande bedöms och beslutas. Hänvisningar sker till såväl lagstiftning som kvalitetskraven i de nationella styrdokumenterna.

Vid prövningen av godkännande utgår kommunen även från de krav och målsättningar som sätts upp i ÖSB:n för den egna verksamheten.

10.3.2 Processbeskrivning

Godkännandeprocessen startar oftast med att kommunens handläggare blir kontaktad av intressenten. Intressenten bjuds då in till ett möte med kommunens handläggare där man går igenom ansökningsprocessen, kraven som ställs för ett godkännande och vad det innebär att bedriva förskoleverksamhet generellt och som enskild utövare i Örebro kommun mer specifikt.

Syftet med samtalet är att redan från början vara tydlig med vilka krav som ställs samt verka för att underlätta i ansökningsprocessen. Syftet är vidare att skapa en god relation från början för att söka borgen för ett gott samarbete under verksamhetstiden.

I vissa fall väljer intressenten att inte gå vidare med någon ansökan då samtalet lett till insikt om verksamhetens komplexitet och kvalitetskrav. Detta gäller framförallt familjedaghem.

I de flesta fall lämnas dock en ansökan in utifrån kommunens ansökningsblankett *Ansökan att bedriva enskild förskola, pedagogisk omsorg och fritidshem*. I ansökningsblanketten anges vilka bilagor som ska inlämnas för att bedömas i handläggning och beslut om godkännande.

Uppgift ska lämnas om följande:

- Vem/vilka ska driva verksamheten
- Avsedd verksamhet
- Antal platser (godkännandet omfattar endast det antal platser som uppges i ansökan. Vid eventuell förändring görs en ny ansökan om utökning av antal platser)
- Beräknat startdatum
- Lokalens adress (lokal måste vara klar innan godkännande ges, däremot kan godkännande ges med förbehåll om t ex bygglov ännu inte hunnit beviljas eller någon åtgärd behöver genomföras för att lokalerna ska kunna användas)
- Beskrivning av verksamhetens innehåll
 - Pedagogisk inriktning, beskrivning av verksamhetsidé, arbetssätt och värdegrund
 - Personalens utbildning och erfarenhet (bifoga utbildningsbevis)
 - Barngruppens sammansättning och storlek
 - Föräldraavgifter (maxtaxa tillämpas)
 - Ansvarig för verksamheten (namn och kompetens)
 - Målgrupp för verksamheten
- Ekonomisk kalkyl
- Övriga handlingar
 - Hyreskontrakt
 - Byggnadslov och ritning på lokalen (i förekommande fall)
 - Intyg från Kronofogdemyndigheten om att huvudmannen är skuldfri

Kommunens tjänsteman har en kontinuerlig dialog med intressenten under ansökningsprocessen då det kan behövas kompletteras eller förklaras innebörden av de olika delarna i godkännandet.

Kommunens tjänsteman gör sedan en bedömning av de olika delarna i ärendet utifrån nationella styrdokument för förskoleverksamheten samt kommunens kvalitetskrav på den egna verksamheten och föreslår nämnden beslut om godkännande. Om ett godkännande givits och verksamheten inte kommit igång inom en viss tid måste ansökan förnyas.

Vid mycket tydliga brister har det enligt uppgift förekommit att nämnden inte gett godkännande på grund av kvalitetsskäl. Oftast kan dock kvalitetsbrister justeras redan innan nämnden hanterar ärendet om godkännande.

Kommentar

Vår bedömning är att programnämnden genom att ha antagit riktlinjer för verksamheten är transparenta och tydliga med vad som krävs för att få ett godkännande som enskild utövare. Vi bedömer därmed att rättsäkerheten i ansökningsförfarandet är stark.

Vidare är det vår bedömning att ansökningsprocessen för att få ett godkännande är tydlig och korrekt. Processen som inleds med ett samtal om förutsättningar och krav förstärker

transparensen i ansökningsförfarandet och borgar för att programnämnden kan uppnå målsättningen i ÖSB:n om ett ökat antal enskilda utövare utan att tumma på kvalitetskraven.

Vi ser positivt på att nämnden utöver en bedömning av ansökan om godkännande utifrån nationella styrdokument för kvalitet i förskolan även utgår från kommunens krav på den egna verksamheten. Vår bedömning är att nämnden genom detta arbetssätt uppfyller sin uppgift att tillgodose kommunmedborgarnas rätt till en likvärdig förskola, d v s samma kvalitetskrav ställs på den enskilda utövaren som på den egna verksamheten.

10.4 Tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi

Förskoleverksamhet som bedrivs i enskild regi står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynen regleras i Skollagens 26 kapitel. Skollagen beskriver inte på något sätt tillsynens omfattning och inriktning. Det finns inte heller några nationella dokument framtagna kring kommunernas tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten. Detta innebär att kommunen har ett ansvar att själva ta fram riktlinjer och bestämmelser samt inriktning kring sin tillsyn. Det område som pekas ut i Skollagen är dock skyldigheten att följa lagen om registerkontroll för personer som arbetar i förskoleverksamheten. I övrigt kan generellt sägas att tillsynen bör följa kommunens villkor för tillstånd.

Föreläggande, anmärkning och återkallelse av godkännande regleras även de i Skollagens 26 kapitel. Om det föreligger något missförhållande i verksamhet bedriven i enskild regi skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande gäller omedelbart. Man kan istället för att tilldela ett föreläggande vid mindre allvarliga överträdelser tilldela en anmärkning. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälps efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

10.4.1 Riktlinjer

Programnämnden har 2013-05-06 antagit *Reviderade riktlinjer för tillsyn av fristående förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i enskild regi* (Bou 123/2010). I riktlinjerna anges kommunens tillsynsansvar samt målet med denna; *Målet för tillsynen är att bidra till alla barns rätt till god kvalitet och säkerhet.*

I riktlinjerna uppges också vilka styrdokument kommunen utgår från i sin tillsyn. Vidare anges de olika metoderna utifrån vilka tillsynen genomförs:

- Besök (planerade besök samt oannonserade besök)
- Kontakt med verksamheten på olika sätt under året
- Årlig inhämtning av uppgifter

- Verksamhetsplan
- Årsredovisning/årsberättelse
- Redovisning av det systematiska kvalitetsarbetet
- Trygghetsplan
- Uppgift om personaltäthet, gruppstorlek, personalens utbildningsnivå (SCB-statistik)
- Klagomålshantering
 - Ansvar för den enskilda huvudmannen ska redovisas till kommunen
- Uppföljning/utvärdering
- Fördjupad tillsyn genom deltagande och besök i verksamheten

Riktlinjerna beskriver också de olika sätt som kommunen kan ingripa vid i tillsynen uppmärksammade brister. Här kan kommunen:

- Avstå från att ingripa (vid ringa överträdelser)
- Ge anmärkning (vid mindre allvarliga överträdelser)
- Ge föreläggande om fullgörande av skyldigheter och vidta nödvändiga åtgärder
- Återkalla godkännandet

Nämnden har inte antagit någon tillsynsplan. Tillsynen genomförs enligt uppgift utifrån en inofficiell plan som inte finns dokumenterad. Nämnden antar årliga fokusområden inom olika delar för hela förskoleverksamheten. Dessa områden är också i fokus vid den årliga tillsynen av de enskilda utövarna. Fokusområdena utgår från Läroplanen och övriga föreskrifter som gäller för verksamheten.

Kommunens allmänna klagomålshantering används även i tillsynen av den enskilda verksamheten genom att följa upp de klagomål man får in på verksamheten inom ramen för tillsynen.

10.4.2 Processbeskrivning

Den årliga tillsynen sker genom årlig inhämtning av dokument. Detta sker för samtliga utövare varje år. Den årliga tillsynen kompletteras genom agerande på klagomålshantering samt genom löpande kontakt med utövarna. Enligt uppgift råder ett mycket öppet klimat mellan kommunen och de enskilda utövarna. Utövarna hör därför ofta av sig vid frågor, funderingar och uppkomna problem i verksamheten. Tjänstemannen med ansvar för tillsynen har uppdraget att dels utöva tillsyn men i sin tillsyn vara rådgivande och stödjande.

Utifrån uppdraget att vara rådgivande och stödjande bjuder kommunen in den enskilda verksamheten till utvecklingsdagar/studiedagar till självkostnadspris. Information om vad som är på gång inom verksamhetsområdet lämnas aktivt och löpande från kommunen till de enskilda utövarna. Tjänstemännen för även en dialog inför budgetarbetet för att samla in kunskap om verksamhetens förutsättningar och behov.

Utöver den årliga granskningen sker fördjupad tillsyn med besök i verksamheterna. Den fördjupade tillsynen sker inte i alla verksamheter årligen men tanken är att en utövare ska få besök minst en gång under en treårsperiod.

Tillsynsbesöken genomförs av planerare på kommunledningsförvaltningen samt specialpedagog från förvaltningen förskola och skola. Specialpedagogens uppgift är att titta på kvaliteten i verksamheten samt diskutera aktuella verksamhetsfrågor. Planeraren sammanställer i första hand formalian kring tillsynen och har ansvar för hela ärendet. En nystartad verksamhet får besök inom ett år efter uppstart för att nämnden ska kunna följa upp att innehållet i godkännandet samt eventuella förbehåll uppfylls.

Efter tillsynsbesöket görs en bedömning av verksamheten utifrån ekonomisk varaktighet/stabilitet, arbete i enlighet med godkännandet samt kunskaper som inhämtats i den årliga tillsynen. Utifrån genomförd bedömning upprättas en tillsynsrapport som nämnden antar. Tillsynsrapporter presenteras löpande i nämnden efter genomförd tillsyn. Utifrån eventuella uppmärksammade brister noterade i rapporten kan nämnden även fatta beslut om åtgärder som anmärkning eller föreläggande.

Enligt uppgift har nämnden hittills aldrig fattat beslut om anmärkning eller föreläggande då fel i regel alltid rättas till innan detta hinner bli aktuellt. Enligt uppgift har det i ett fall förekommit att en utövare valt att avveckla sin verksamhet innan föreläggande blev aktuellt då man själv insåg det omöjliga i situationen. Under tidigare regelverk har nämnden enligt uppgift vid påtalade brister som framkommit vid tillsynen, fattat beslut om kompletterande tillsyn med en bestämd tidsangivelse om när det ska ske och vari bristerna består. Detta förfarande skulle kunna likställas med nuvarande anmärkning.

Under året kontaktas kommunen av föräldrar, personal eller utövarna själva om det är något som inte är bra. Oanmälda tillsynsbesök genomförs efter anmälningar, men uppges vara ovanligt.

Ingen årlig sammanställning genomförs av tillsynen.

Kommentar

I och med nämndens riktlinjer kring tillsynen bedömer vi att det finns en transparens och tydlighet kring kommunens uppdrag och hur det genomförs. Vi saknar dock information i riktlinjerna om att tillsynen även genomförs utifrån kommunens egna kvalitetskrav på verksamheten samt att den fördjupade tillsynen utgår från av nämnden beslutade årliga fokusområden.

Med den mindre omfattningen av verksamheter så ser vi inget akut behov av en dokumenterad tillsynsplan. Däremot är verksamheten sårbar på grund av bemanningen med endast en tjänsteman med kontroll över processen. Mot bakgrund av detta bör en tillsynsplan upprättas för att säkerställa att samtliga enskilda utövare omfattas av en fördjupad tillsyn inom en treårsperiod även vid personella förändringar. Vi ser det också som angeläget med en dokumenterad tillsynsplan som årligen följs upp och sammanställs i en rapport till nämnden när antalet utövare

ökar. Detta för att på en rimlig nivå säkerställa ett helhetsgrepp kring tillståndet i den enskilda verksamheten.

11. Slutsatser

Generellt är det vår bedömning att kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedrivna verksamheter lever upp till Skollagens krav och kommunens egna krav på kvalitet i förskoleverksamheten.

Det finns antagna riktlinjer för godkännande av enskilt bedrivna verksamheter. Någon rutinbeskrivning finns ej men det är vår bedömning att riktlinjerna även fyller detta syfte. Riktlinjerna är antagna av Programnämnd Barn- och utbildning. Riktlinjerna ger en tydlighet i såväl godkännandeprocessen som tillsynsprocessen och tydliggör även åtgärder vid brister i verksamheten. Vi bedömer att regelverket och processerna är transparenta och tydliga och väl uppfyller Skollagens krav på godkännande och tillsyn av den enskilda bedrivna förskoleverksamheten.

Kommunen ger en omfattande information till de enskilda verksamheterna kring krav på kvalitet och kommunens uppföljning. Denna information ges först och främst muntligt i dialog under godkännandeprocessen men också i den löpande tillsynen och genom annan kontakt under året med de enskilda utövarna. De enskilda utövarna bjuds alltid in till utbildningsdagar mm som kommunen anordnar.

Vi kan konstatera att det inte finns någon dokumenterad tillsynsplan. Vi anser det angeläget att nämnden antar en tillsynsplan för att med god intern kontroll kunna säkerställa att man uppnår uppsatta mål i sina riktlinjer. Tillsynsplanen bör även följas upp genom en årlig sammanställning av genomförd tillsyn för att nämnden ska ges en rimlig möjlighet att ha kontroll över hela verksamhetsområdet. Vi kan konstatera att nämnden idag antar tillsynsrapporter efter genomförd fördjupad tillsyn men saknar återrapportering av den grundläggande årliga tillsynen.

Vår bedömning är att det idag finns tillräckliga resurser för genomförande av godkännande och tillsyn med god kvalitet i kommunen med hänsyn tagen till de relativt få enskilda förskoleverksamheterna i kommunen. Vi kan dock konstatera att det endast finns en handläggare/planerare som ansvarar för frågorna inom tjänstemannaorganisationen vilket gör verksamheten mycket sårbar. Kopplat till att det saknas en dokumenterad tillsynsplan gör enligt vår bedömning verksamheten än mer sårbar.

Inom ramen för granskningen har vi noterat att samma process som följs för tillsyn av de enskilda bedrivna förskolorna även följs avseende kommunens rätt till insyn i friskolorna. Detta bedömer vi som mycket positivt då det är vår uppfattning att insynsrätten i många kommuner inte utnyttjas.



Örebro kommun
*Kvalitetssäkring och tillsyn av förskoleverksamhet i
enskild regi
2014-03-11*

KPMG, dag som ovan

Karin Helin Lindqvist
Kundansvarig

Sara Linge
Konsult