

Sundbyberg stad

Granskning av förskolenämndens tillsyn av
fristående förskolor



Building a better
working world

1. Sammanfattning och rekommendationer	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Ansvarig nämnd	4
2.4. Avgränsningar	4
2.5. Genomförande	4
2.6. Revisionskriterier.....	5
3. Utgångspunkter för granskningen	5
3.1. Vad är intern kontroll?	5
3.2. Kommunens tillsynsansvar regleras i skollagen	6
3.3. Nya regler i förskolan ställer nya krav på tillsynen	6
3.4. Skolinspektionen har inte granskat Sundbybergs tillsynsverksamhet	7
4. Förskolenämndens uppdrag och styrning	7
4.1. Nämndens uppdrag framgår av reglementet	7
4.2. Styrning sker genom nämndmål och kvalitetsfaktorer.....	7
4.3. Riktlinjer för tillsynen har reviderats.....	7
4.4. Vår bedömning.....	8
5. Tillsynsverksamhetens organisation och ansvarsfördelning	8
5.1. Barn- och utbildningsförvaltningen lyder under två nämnder	8
5.2. Ansvarsfördelningen av tillsynsarbetet har förändrats	8
5.3. Delegationsordningen beskriver tidigare rådande ansvarsförhållanden	9
5.4. Tjänstemän träffas i nätverk för tillsyn av fristående förskolor.....	10
5.5. Vår bedömning.....	10
6. Planeringen av tillsynen	10
6.1. Tillsynsbesök genomförs var tredje år	10
6.2. Under året inhämtas information genom enkäter.....	11
6.3. Förvaltningen anordnar dialogmöten	11
6.4. Vår bedömning.....	11
7. Tillsynens genomförande	12
7.1. Tjänstemännen genomför platsbesök vid den regelbundna tillsynen	12
7.2. Det systematiska kvalitetsarbetet är föremål för anmärkningar.....	13
7.3. Nämnden följer upp att förskolorna vidtar åtgärder	13
7.4. Vår bedömning.....	13
8. Återrapportering till nämnd och verksamhet	14
8.1. Tillsynsärenden behandlas i nämnden	14
8.2. Nämndens tillsynsprotokoll sekretessprövas	15
8.3. Verksamheterna delges tillsynsbesluten.....	16
8.4. Vår bedömning.....	16
9. Svar på revisionsfrågorna	17
10. Källförteckning	19

1. Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer har EY genomfört en granskning av förskolenämndens tillsyn av fristående förskolor. Syftet med granskningen är att bedöma om förskolenämnden har säkerställt att tillsynen av fristående förskolor bygger på en tillräcklig intern kontroll.

Enligt vår bedömning bygger förskolenämndens tillsyn av fristående förskolor på en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll. Förskolenämndens tillsynsplanering bygger på en långsiktigt och strukturerad planering. Var tredje år genomförs ett tillsynsbesök av respektive fristående förskola och däremellan inhämtas årlig dokumentation om bland annat det systematiska kvalitetsarbetet. Tillsynsplaneringen för stadens fristående förskolor finns dokumenterad på ett tydligt sätt, där det framgår när de fristående förskolorna granskas och när kommande tillsynsbesök ska genomföras.

I förskolenämndens riktlinjer finns en tydlighet kring vilka lagparagrafer och delar av läroplanen som tillsynen utgår från. Enligt vår bedömning skulle tillsynsbeslutens transparens, och möjligtvis likvärdighet samt rättssäkerhet, stärkas om det tas fram bedömningskriterier kopplat till respektive del i läroplanen och skollagen som används i tillsynen.

Granskningen visar att det finns ett behov av att se över delegationsordningen. I nuvarande delegationsordning är verksamhetschefen för förskolan delegerad rätten att fatta tillsynsbeslut. I praktiken är dock verksamhetschefen inte längre involverad i tillsynen av fristående förskolor. Vidare har vi noterat att det fattats ett beslut om avslutande av ett tillsynsärende som inte har stöd i delegationsordningen. Förskolenämnden ska fatta beslut om ny delegationsordning på kommande nämndsammanträde.

Efter genomförd tillsyn rapporteras resultatet av tillsynen till förskolenämnden som ett enskilt ärende. I vissa fall har tillsynsbesluten behandlats som informationsärenden och i andra fall som beslutsärenden, trots att utfallen av tillsynen varit identiska. Enligt vår bedömning behöver förskolenämnden se över hur beslutsformuleringarna i tillsynsärenden formuleras.

Avslutningsvis kan konstateras att handläggningen av tillsynsbesluten är i enlighet med skollagen och förvaltningslagen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi förskolenämnden att:

- ▶ Ge förvaltningen i uppdrag att ta fram bedömningskriterier kopplat till tillsynen i syfte att öka transparensen och stärka likvärdigheten och rättssäkerheten i tillsynsbesluten.
- ▶ Se över tillsynsärendenas beslutsformuleringar

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Det är kommunen där förskoleverksamhet ska bedrivas som handlägger och beviljar godkännande av enskild huvudman. En kommun har enligt 24 kap. 4 § skollagen ansvar för tillsynen över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt. Tillsynen syftar till att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår också att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Brister i kommuners tillsyn av fristående förskolor har uppmärksammats i ett flertal nationella tillsynsrapporter. I Sundbyberg finns sammanlagt 27 kommunala förskolor och 13 fristående förskolor. Cirka en fjärdedel av stadens förskolebarn går i en förskola med enskild huvudman, vilket aktualiserar vikten av att stadens tillsynsverksamhet bygger på en tillräcklig intern kontroll. Stadens revisorer har i sin riskanalys bedömt det som angeläget att genomföra en granskning av förskolenämndens tillsyn av fristående förskolor.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syftar till att bedöma om förskolenämnden har säkerställt att tillsyn av fristående förskolor bygger på en tillräcklig intern kontroll.

Revisionsfrågor:

- ▶ I vilken utsträckning är nämndens systematiska planering och tillsynsverksamhet ändamålsenlig?
- ▶ Vilka iakttagelser och brister noteras i samband med tillsynsverksamheten?
- ▶ Vilka åtgärder vidtas utifrån noterade brister?
- ▶ Har nämnden säkerställt regelbunden och systematisk informationsinsamling om fristående förskoleverksamheter?
- ▶ På vilket sätt säkerställs att tillsynen omfattar verksamheternas förmåga att leva upp till skollagen?
- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden att bedömningarna av friskolornas verksamhet bygger på tydliga grunder?
- ▶ På vilket sätt säkerställer nämnden att resultatet av tillsynen återrapporteras till nämnden samt granskade verksamheter i tillräcklig utsträckning? Vidtas ändamålsenliga åtgärder vid identifierade brister?
- ▶ Hur säkerställer nämnden att tillsynsbesluten rättssäkra, d.v.s. förenliga med kraven i skollagen och förvaltningslagen?

2.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser förskolenämnden.

2.4. Avgränsningar

Granskningen avgränsas till att avse nämndens tillsyn av fristående förskolor under 2019.

2.5. Genomförande

Granskningens genomförande baseras på dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga tjänstemän inom berörda enheter. För att välja ut lämpliga intervjupersoner med kunskap om

tillsynsverksamheten har ett så kallat referensurval genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-slumpmässiga urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Utifrån våra instruktioner har barn- och utbildningsförvaltningens förvaltningschef identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna nyckelpersoners expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att de som ger förslag enbart väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell eftersom samtliga tjänstemän med ansvar för tillsynsprocessen har intervjuats.

Utöver ovan nämnda urvalsmetod har intervjupersoner även identifierats av oss utifrån sin funktion. Förvaltningschefen, nämndens ordförande och rektorerna för fristående förskolor valdes ut genom denna metod. Valet av friskolor har gjorts utifrån när tillsyn av verksamheten senast genomfördes och resultatet av tillsynen. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.² Granskningsrapporten har kvalitetssäkrats av Nina Högberg på EY.

2.6. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Skollagen (2010:800) 26 kap.
- ▶ Förvaltningslagen (2017:900) 23–35 §§, 27 § och 31–34 §§

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1. Vad är intern kontroll?

I kommunallagen anges att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig. Vad som däremot utgör den interna kontrollen definieras inte. Viss vägledning tillhandahålls i propositionen till kommunallagen (2016/17:171). Där ges följande beskrivning av vad som avses med intern kontroll:

Med intern kontroll avses exempelvis nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert.

Lagstiftarens beskrivning är generell och uttrycker inte gränserna för den interna kontrollen. Kommunallagen är en ramlag som lämnar stort utrymme för kommunerna att konkretisera. I Sundbyberg har kommunfullmäktige genom stadens styrmodell förtydligat innebörden av intern kontroll. Den interna kontrollen har fem övergripande målsättningar, bland annat att verksamheten ska vara ändamålsenlig och att tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer ska följas. Nämnder och styrelser har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamheter. Därför ska dessa se till att en organisation skapas för den interna kontrollen och att regler samt anvisningar antas för internkontrollarbetet.

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765–772.

² Se källförteckningen för en redovisning av intervjupersoner.

3.2. Kommunens tillsynsansvar regleras i skollagen

Det är kommunen där förskolan ska bedrivas som handläggare och beviljar godkännande av enskild huvudman. En förutsättning för att ansökan ska bli godkänd är att den enskilde bland annat har tillräcklig erfarenhet och ekonomiska förutsättningar för att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. För de verksamheter som uppfyller kvalitetskraven ska kommunen ge tillstånd och bidrag. Med ett godkännande av enskild huvudman följer ett kommunalt tillsynsansvar över den fristående förskoleverksamheten för att kontrollera att verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

Tillsyn av utbildningsväsendet regleras i skollagen. Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

För att kommunen ska kunna kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter kan det vara nödvändigt med platsbesök. En tillsynsmyndighet har rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn.

Tillsynsmyndigheten, som i det här fallet är Sundbyberg stad, har i den omfattning det behövs för tillsynen rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten. Vidare har verksamheten som står under tillsyn en skyldighet att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

3.3. Nya regler i förskolan ställer nya krav på tillsynen

Det har under 2019 genomförts ändringar i förskolans läroplan och i skollagen. Dessa ändringar har bäring både på förskolans verksamhetsinnehåll och ledning, vilket får till följd att kommunernas inriktning på tillsynsverksamheten måste anpassas.

Den nya läroplanen för förskolan är gällande sedan 1 juli 2019. Läroplanen omfattar såväl kommunala som fristående förskolor. Intentionerna i den nya läroplanen är fortfarande desamma som i den tidigare: förskolan ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn. Framförallt har förändringar skett vad det gäller målen för barns språkliga, matematiska utveckling, tillsammans med ändringar kring naturvetenskap och teknik. Därtill har ansvarsfördelningen förtydligats och nya kapitel tillkommit om uppföljning samt rektorns och förskolelärares uppdag och ansvar.³ Begreppen utbildning och undervisning har också inkluderats i den nya läroplanen för att betona att förskolan är en del av skolväsendet.

Skollagens nya bestämmelser är gällande från och med den 1 januari 2019. De nya bestämmelserna innebär att personer som omfattas av ägar- och ledningsprövning ska vara insatta i de lagar och regler som berör den verksamhet de bedriver. Kraven innebär att minst en person inom ägar- och ledningskretsen ska ha kompetens gällande de föreskrifter som krävs för att bedriva förskoleverksamhet, till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljö och ekonomi.

Från och med den 1 juli 2019 ska förskolechefer benämnas som rektorer. Det innebär, förutom en ändring i tituleringen, att alla rektorer som anställs i förskolan måste gå den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer. Kravet om att genomföra befattningsutbildningen för rektorer gäller dock inte för rektorer (förskolechefer) som var verksamma som rektorer inom förskolan den 1 juli 2019.

³ Det kan tilläggas att läroplanen även reviderats för att vara i linje med gällande lagstiftning. Ändringar har gjorts utifrån skollagen, språklagen samt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

3.4. Skolinspektionen har inte granskat Sundbybergs tillsynsverksamhet

Skolinspektionen har i uppgift att utöva tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar. Denna tillsyn sker i samband med att Skolinspektionen genomför tillsyn av kommunen som huvudman. Den senaste huvudmannatillsynen av Sundbybergs kommun gjordes 2015, och då ingick inte granskning av kommunens tillsyn av fristående förskolor i myndighetens uppdrag.

Skolinspektionen har däremot genomfört kvalitetsgranskningar av andra kommuners tillsyn av fristående förskolor. Vi har i den här granskningen använt Skolinspektionens kvalitetsgranskningar som en av flera utgångspunkter vid valet av metod, revisionsfrågor och revisionskriterier.

4. Förskolenämndens uppdrag och styrning

4.1. Nämndens uppdrag framgår av reglementet

I reglementet för förskolenämnden definieras nämndens uppdrag.⁴ Utifrån kommunfullmäktiges ekonomiska ramar och uppsatta mål ansvarar förskolenämnden för stadens förskoleverksamhet, varav en av huvuduppgifterna syftar till att fullgöra kommunens uppgifter inom förskolan i form av förskola, pedagogisk omsorg och öppen förskola.⁵ Vidare har förskolenämnden i uppdrag att besluta om tillståndsgivning av fristående förskolor och att lämna bidrag till fristående förskolor eller där huvudmannen är en annan än kommunen. Förskolenämnden är också den nämnd som ansvarar för att bedriva tillsyn av fristående förskolor.

4.2. Styrning sker genom nämndmål och kvalitetsfaktorer

Enligt stadens styrmodell utgår mål- och resultatstyrningen från nämndernas grunduppdrag och kommunfullmäktiges övergripande mål. Utifrån grunduppdraget ska nämnden formulera kritiska kvalitetsfaktorer och fullmäktiges mål ska brytas ner till nämndmål. Kvalitetsfaktorerna och nämndmålen särskiljs genom att de förstnämnda syftar till att säkra grunduppdraget medan de senare är inriktade på utvecklings- och förbättringsarbete

Förskolenämnden har i verksamhetsplanen för 2019 formulerat åtta nämndmål. Inget av dessa kan tydligt härledas till nämndens tillsynsverksamhet. Därtill har nio kritiska kvalitetsfaktorer identifierats i syfte att kunna mäta, följa upp och analysera kvaliteten i förskolenämndens grunduppdrag. Ingen av dessa är i direkt bemärkelse hänförliga till nämndens tillsyn av fristående förskolor.

En annan viktig av stadens styrmodell är internkontrollprocessen. Vi har tagit del av den risk- och väsentlighetsanalys som ligger till grund för den fastställda internkontrollplanen. Risker relaterade till tillsynsverksamheten har inte behandlats i riskbedömningen och är således inte heller inkluderade i internkontrollplanen.

4.3. Riktlinjer för tillsynen har reviderats

Förskolenämndens fastställda riktlinjer för tillsyn är det mest centrala styrdokumentet för tillsynen av fristående förskolor. I styrdokumentet beskrivs vilka delar i skollagen och

⁴ Reglementet antogs den 1 januari 2015

⁵ Öppen förskola är en barnverksamhet där barnen inte är inskrivna utan föräldrarna väljer själva när och hur ofta barnen deltar.

läroplanen som tillsynen avser, formerna för tillsynen, vilka ingripanden som kan bli aktuella och hur tillsynen ska dokumenteras.

Under våren 2019 påbörjade förvaltningen ett arbete med att revidera riktlinjerna för tillsyn och kompletterande mallar för såväl tillståndsprovningen som tillsynsprocessen. Anledningen till att riktlinjerna inte reviderades redan i början på året, då skollagens nya bestämmelser trädde i kraft, var att förvaltningen ville invänta förändringarna i läroplanen, vilka blev gällande först i juli. Förvaltningen valde även att invänta att berörda tjänstemän genomfört utbildning kring ägar- och ledningsprovning under hösten år 2019.

De nya riktlinjerna för tillsyn antogs på förskolenämndens sammanträde den 14 november 2019. Bland annat uppdaterades riktlinjerna utifrån de nya bestämmelserna i skollagen och den nya läroplanen. Vi kommer löpande i rapporten att beskriva riktlinjernas innehåll och vilka förändringar som gjorts jämfört med den tidigare versionen.

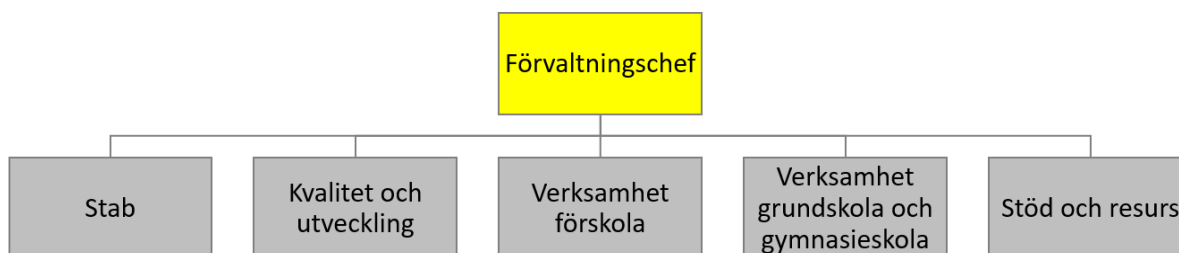
4.4. Vår bedömning

Det kan konstateras att tillsynsverksamheten inte är föremål för förskolenämndens mål- och resultatstyrning. Med anledning av att nämndens uppdrag att bedriva tillsyn av fristående förskolor är lagstadgat, kan nämnden överväga om uppdraget ska kopplas till kvalitetsfaktorerna. Vår uppfattning är emellertid tillsynsverksamheten är svårstyrd genom mål- och resultatstyrning, eftersom verksamhetens kvalitet med enkelhet inte låter sig fångas av resultatindikatorer.

5. Tillsynsverksamhetens organisation och ansvarsfördelning

5.1. Barn- och utbildningsförvaltningen lyder under två nämnder

Barn- och utbildningsförvaltningen har i uppdrag att verkställa de politiska mål som beslutats av förskolenämnden samt grundskole- och gymnasienämnden. I förvaltningens uppdrag ingår också att förse nämnderna med underlag som behövs för den politiska styrningen av verksamheten.



I figuren ovan framgår barn- och utbildningsförvaltningens organisationsschema. Under förvaltningschefen finns fem avdelningar: stab, kvalitet och utveckling samt verksamhet för förskola, grundskola och gymnasium och barn- och elevhälsa. Staben ansvarar för uppgifter som berör myndighetsutövning och avdelningen kvalitet och utveckling ansvarar för kvalitet- och utvecklingsarbete. Övriga tre avdelningar ansvarar för förskolan, grundskolan och gymnasiet samt barn- och elevhälsan.

5.2. Ansvarsfördelningen av tillsynsarbetet har förändrats

På barn- och utbildningsförvaltningen finns två tjänstemän som arbetar med tillsynen av fristående förskolor. Den ena tjänstemannen arbetar som utredare under avdelning stab och administration och svarar mot den administrativa chefen. Den andra tjänstemannen arbetar

som verksamhetsstrateg med inriktning förskola under avdelning kvalitet och utveckling direkt under förvaltningschefen.

Tidigare arbetade verksamhetsstrategen och verksamhetschefen för förskola med tillsynen av fristående förskolor. Verksamhetschefen var då delaktig i tillsynen av de fristående förskolorna samt ansvarig för driften av de kommunala förskolorna. I takt med att kraven på tillsyn av fristående förskolor blev alltmer omfattande utvärderades dåvarande arbetsätt och mer resurser tillfördes i syfte att systematisera och stärka tillsynsprocessen. Det resulterade i att förvaltningen ändrade sina rutiner och beslutade att skoljuristen, istället för verksamhetschefen, skulle stötta verksamhetsstrategen i tillsynsarbetet. Förra året övertog utredaren på avdelningen för stab och administration skoljuristens arbetsuppgifter med tillsyn.

Verksamhetsstrategen och utredaren arbetar cirka 15–20 procent vardera med tillsyn av fristående förskolor. Sammanlagt ingår 13 förskolor i tillsynen och under ett år genomförs fyra tillsynsbesök. För att få en kontinuitet i tillsynsarbetet har förvaltningen valt att koncentrera arbetet till specifika tider på året, framförallt mars – april och oktober – november. Vad gäller ansvarsfördelningen är verksamhetsstrategen ansvarig för att leda tillsynsbesöken och utredaren ansvarig för att dokumentera tillsynsbesöken. Efter tillsynsbesöken bearbetar tjänstemännen granskningsmaterialet tillsammans för att säkerställa att underlaget är tillräckligt för att fatta ett välgrundat tillsynsbeslut. Ansvars- och rollfördelningen mellan utredaren och verksamhetsstrategen är dock i grunden informell, då det inte finns någon dokumenterad arbetsbeskrivning. I praktiken har både utredaren och verksamhetsstrategen likvärdigt ansvar för att tillsynsarbetet bedrivs på ett systematiskt sätt.

5.3. Delegationsordningen beskriver tidigare rådande ansvarsförhållanden

Förskolenämndens delegationsordning gör gällande att verksamhetschef är delegerad rätten att fatta två typer av tillsynsbeslut: föreläggande samt tilldelning av anmärkning mot fristående förskola.⁶ I praktiken är dock, som tidigare nämnts, verksamhetschefen inte längre involverad i tillsynen av fristående förskolor. Denna uppgift har övertagits av andra funktioner och det är förvaltningschefen som undertecknar tillsynsbesluten innan de skickas till nämnden. Delegationsordningen är således inte korrekt utformad och är i behov av att revideras. Förvaltningschefen och den administrativa chefen var vid intervjutillfället eniga om att det finns ett behov av att uppdatera delegationsordningen. Under granskningens genomförande har ett förslag till reviderad delegationsordning tagits fram. Nämnden fattar beslut om delegationsordningen den 12 december 2019.

I delegationsordningen anges även att ansvarig handläggare får fatta beslut om att avstå från ingripande i samband med tillsyn. Det kan bli aktuellt om överträdelsen är ringa, verksamheten vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Under 2019 följde förvaltningen upp (riktad tillsyn) att en förskola vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån tidigare lämnad anmärkning. I samband med det fattade förvaltningschefen beslut om att avsluta tillsynsärendet eftersom bristerna bedömdes som avhjälpna. I nämndens delegationsordning finns ingen bestämmelse som anger att förvaltningschefen är delegerad rätten att fatta ett sådant beslut. Det finns överhuvudtaget inga bestämmelser om att avslutande av tillsynsärenden kan fattas på delegation. Förvaltningens uppfattning är att tillsynsärendens avslutande beaktas i den nya versionen av delegationsordningen som nämnden ska fatta beslut om.

⁶ Delegationsordningen reviderades senast den 13 december 2018

5.4. Tjänstemän träffas i nätverk för tillsyn av fristående förskolor

För att stärka kompetensen kring tillsynsarbetet deltar verksamhetsstrategen och utredaren i ett nätverk för tillsyn av fristående förskolor inom i Stockholmsregionen. Medlemmarna är samtliga ansvariga för tillsynsarbetet inom respektive kommun. Under intervjun med utredaren och verksamhetsstrategen framhölls att nätverket är värdefullt för kvaliteten i det egna tillsynsarbetet. Enligt intervjuade är förarbetena till skollagen stundtals svårtolkade, vilket öppnar upp för egna tolkningar av skollagens bestämmelser. För vägledning i tolkningsfrågor fungerar nätverket som ett stöd. Ett exempel på hur nätverksarbetet påverkat stadens arbete med tillsyn är frågan om huruvida tillsynsbesluten ska sekretessbeläggas. Förvaltningen blev genom nätverket uppmärksammas om sekretesslagstiftningens bestämmelser avseende tillsyn av fristående förskolor, vilket resulterade i att förvaltningen beslutade att om nya rutiner för utlämnande av tillsynsdokumentation. Vi återkommer till sekretessfrågan senare i avsnitt 8.2 *Nämndens tillsynsprotokoll sekretessprövas*.

5.5. Vår bedömning

Enligt vår bedömning finns i det praktiska tillsynsarbetet en tydlig ansvarsfördelning. Arbetet är begränsat till ett fåtal personer vilket reducerar behovet av formaliserade arbetsbeskrivningar. Vi bedömer det också vara klokt att verksamhetschefen, som är ansvarig för driften av stadens förskolor i enskild regi, inte längre är delaktig i granskningen av de fristående friskolorna. Däremot bör den förändrade arbetsfördelningen avspeglas i ändringar i delegationsordningen. Det finns inget formellt hinder för verksamhetschefen att på delegation fatta beslut i tillsynsärenden utan att vara involverad i det praktiska tillsynsarbetet. Det är dock lämpligt att dessa beslut istället fattas av tjänstemännen som utför tillsynen eller deras överordnade. Som tidigare nämnt planerar nämnden att fatta beslut om delegationsordningen den 12 december 2019.

Vidare är det en brist att förvaltningschefen fattat beslut som inte understöds av delegationsordningen. Med anledning av att nämnden ska besluta om en ny delegationsordning avstår vi från att lämna en rekommendation avseende de brister som noterats kring delegationsordningen och fattade delegationsbeslut.

6. Planeringen av tillsynen

6.1. Tillsynsbesök genomförs var tredje år

Barn- och utbildningsförvaltningen utgår från ett årshjul för planeringen av tillsynen av de fristående förskolorna. Förvaltningen har tagit fram ett planeringsdokument för när regelbunden tillsyn av de fristående förskolorna ska ske under tidsperioden 2017–2021. I dokumentet framgår det när tillsynen senast bedrevs och när nästa tillsyn kommer att genomföras för respektive förskola.

Under tillsynsprocessens första två år genomförs granskningen utifrån dokumentation som förvaltningen begär in från förskolorna. Under tillsynsprocessens tredje och sista år genomförs ett så kallat regelbundet tillsynsbesök. Efter en nyetablering görs dock den första regelbundna tillsynen två år efter etableringen.⁷ Den regelbundna tillsynen består av ett skriftligt underlag som förskolan skickar in till förvaltningen, granskning av relevanta dokument, platsbesök och intervjuer. Det skriftliga underlaget samt en intervjuguide ligger till grund för det samtal som förs under tillsynsbesöket. Vid den regelbundna tillsynen bedömer förvaltningen förskolans arbete utifrån skollagen och läroplanen samt övergripande om

⁷ I tidigare gällande riktlinjer skulle tillsyn nystartad verksamhet genomföras ungefär sex månader efter etableringen.

förskolans organisation och verksamhet. I situationer där det finns påvisade brister har staden rätt att göra riktade tillsynsbesök, vilket kan både vara anmälda eller oanmälda besök. Exempelvis kan inkomna synpunkter från vårdnadshavare eller förhållanden som framkommer genom den årliga informationsinsamlingen påkalla ett riktat tillsynsbesök. Förvaltningen är särskilt uppmärksam på uppgifter om bristande kompetens hos personal och bristande registerkontroller.

Det finns i skollagen inga bestämmelser kring hur ofta fristående förskolor ska följas upp med tillsynsbesök. Tjänstemännen som genomför tillsynen framhåller att ett tillsynsbesök var tredje år är fullt tillräckligt, både utifrån skollagens krav samt med anledning av den årliga informationsinsamlingen.

6.2. Under året inhämtas information genom enkäter

Utöver informationsinsamlingen kopplad till den regelrätta tillsynen används även enkäter till vårdnadshavare för att samla in information om förskolorna. Enkäten skickas ut på hösten och syftar både till att ge allmän information om brukarnöjdheten och fånga upp synpunkter och klagomål som skulle kunna ligga till grund för ett riktat tillsynsbesök. Enkäten finns tillgänglig på svenska och finska.

6.3. Förvaltningen anordnar dialogmöten

Utöver föräldraenkäten har kommunen terminsvisa informations- och dialogmöten med de fristående förskolorna. Syftet med träffarna är att utbyta kunskap samt ge information om exempelvis lagkrav och övrig information som berör de fristående förskolornas verksamhet. Tjänstemännen på förvaltningen upplever en god samverkan med de fristående förskolorna. Intervjuade rektorer på de fristående förskolorna anser att de terminsvisa informations- och dialogmötena är ett bra initiativ. Genom träffarna upplever verksamheterna att de är mer delaktiga i stadens utvecklingsarbete och att de fristående förskolorna behandlas på ett likvärdigt sätt som de kommunala förskolorna. En rektor ansåg dock att de senaste mötena har varit alltför fokuserade på den kommunala förskoleverksamheten.

6.4. Vår bedömning

Enligt vår bedömning råder en medvetenhet och systematik i planeringen av nämndens tillsynsverksamhet. Nämnden har genom riktlinjerna för tillsyn tagit ställning till tillsynsfrekvensen och utifrån vilka metoder de fristående förskolorna ska granskas. På förvaltningsnivå har nämndens övergripande planering brutits ner till ett planeringsdokument med detaljplanering för respektive förskola.

Det finns inga bestämmelser kring hur ofta kommuner ska genomföra tillsynsbesök hos fristående förskolor. Vi kan konstatera att det i riket förekommer vissa kommuner som genomför tillsyn årligen och andra kommuner som genomför tillsyn betydligt mer sällan.⁸ Vår uppfattning är att det finns en uppenbar risk för att brister får möjlighet fortleva om inte tillsyn genomförs årligen på ett eller annat sätt.

Eftersom tillsynsbesök i regel genomförs var tredje år är det väsentligt att det däremellan finns ändamålsenliga informationsinhämtningskanaler. Enligt vår bedömning finns det i form av föräldraenkäten och den årliga dokumentationsinsamlingen.

⁸ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.

7. Tillsynens genomförande

7.1. Tjänstemännen genomför platsbesök vid den regelbundna tillsynen

Förvaltningen använder ett antal olika metoder för att samla in information om de fristående förskolorna. Som tidigare nämnts samlar förvaltningen in information årligen genom dokumentation och enkäter samt genom regelbundna eller riktade tillsynsbesök.

Förvaltningen har tagit fram en mall för den årliga informationsinsamlingen. Mallen innehåller en enkät som ska besvaras av fristående förskolans företrädare samt en lista på dokumentation som ska skickas in tillsammans med svaren. I enkäten efterfrågas bland annat information om barngruppernas sammansättning, personaltäthet och utbildningsnivå samt klagomålshantering. Den fristående förskoleverksamheten har cirka 1,5 månad på sig att besvara frågorna och skicka in det i pappersformat till förvaltningen med underskrift av ansvarig rektor. De fristående förskolorna ska också skicka in det dokumenterade systematiska kvalitetsarbetet, likabehandlingsplan samt en verksamhetsberättelse. Utredaren och verksamhetsstrategen bearbetar sedan dokumentationen för att säkerställa att de fristående förskolorna uppfyller kraven enligt skollagen och läroplanen. Intervjuade verksamhetschefer för de fristående förskolorna lyfter fram att informationen är tydlig kring vilken dokumentation som ska lämnas in och att tiden för att inkomma med dokumentationen är tillräcklig.

Den regelbundna tillsynen utgår från de granskningspunkter som beskrivs i mallen *Redovisning av tillsynsbesök i fristående förskoleverksamhet*.⁹ I mallen framgår vad tillsynen omfattar med direkta hänvisningar till paragrafer i skollagen och avsnitt i läroplanen. Granskningen berör allt från registerkontroll av personal till förskolornas arbete med barns inflytande.

Som tidigare nämnts har det sedan årsskiftet 2018/2019 tillkommit bestämmelser i skollagen som gör gällande att personer som omfattas av ägar- och ledningsprövning ska vara insatta i de lagar och regler som berör den verksamhet de bedriver. Av den dokumentation vi tagit del av går det inte att utläsa att de nya kraven på ägar- och ledningsprövning har beaktats i stadens tillsynsärenden under 2019. Enligt uppgift har ägar- och ledningsprövningen beaktats i det skriftliga underlaget som översänds till förvaltningen. Därtill finns denna granskningspunkt inkluderad i den reviderade redovisningsmallen som används från och med hösten 2019.

Genomförandet av de regelbundna tillsynsbesöken sker alltid genom platsbesök på den fristående förskolan. Inför tillsynsbesöket ska verksamheten besvara ett antal frågor kopplade till granskningsprogrammet för den regelbundna tillsynen. Svaren ligger till grund för intervjuerna och samtalen som förs under tillsynsbesöket.

Platsbesöken äger rum under en halvdag, där tjänstemännen från staden genomför intervjuer, inspektion av såväl inomhus- och utomhusmiljöer samt övriga lokaler som tillhör förskolan och i vissa fall förekommer även observationer i barngrupperna. Vid platsbesöken närvarar en representant för huvudmannen, rektor samt förskolelärare.

Efter tillsynsbesöken gör verksamhetsstrategen och utredaren en bedömning av den fristående förskolan utifrån de granskningspunkter som ingår i den regelbundna tillsynen. Om brister identifierats lämnas förslag på rekommendationer och/eller sanktioner. Beroende på omfattningen på bristen kan staden besluta om att ge anmärkning, föreläggande,

⁹ Mallen antogs ursprungligen den 22 april 2014. Sedan dess har mallen reviderats utifrån ändringar i skollagen och läroplanen.

föreläggande med vite, återkallelse eller tillfälligt verksamhetsförbud. Om förvaltningen ger en anmärkning ska krav på åtgärder lämnas samt en tidpunkt för när verksamheten senast ska ha vidtagit åtgärder.

Under intervjun med verksamhetsstrategen och utredaren framgår det att det inte finns dokumenterade bedömningskriterier som stöd för bedömningen av huruvida en förskola lever upp till de delar av skollagen och läroplanen som tillsynen beaktar.

7.2. Det systematiska kvalitetsarbetet är föremål för anmärkningar

Enligt verksamhetsstrategen och utredaren är brister i det systematiska kvalitetsarbetet den vanligaste förekommande noteringen i samband med tillsyn. Förskolorna har vanligtvis genomfört delar av det systematiska kvalitetsarbetet, men brister stundtals när det kommer till analyserna. I enstaka fall har förvaltningen också noterat brister kopplade till arbetet med att stötta barns språkutveckling i modersmålet och/eller det svenska språket.

Under 2019 noterades inga brister i samband med tillsynen som resulterade i anmärkning eller föreläggande. Däremot riktades under 2018 en anmärkning mot en förskola avseende brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Av underlaget till nämndens beslut framgår att förskolans systematiska kvalitetsarbete inte bedrivs i enlighet med skollagens krav och läroplanens intentioner om uppföljning.

7.3. Nämnden följer upp att förskolorna vidtar åtgärder

Om en anmärkning har lämnats till den fristående förskolan följer nämnden upp om förskolan har vidtagit nödvändiga åtgärder. Om förskolan har vidtagit tillräckliga åtgärder för att avhjälpa bristerna, görs en ny bedömning och tillsynsärendet kan därefter avslutas. Om förskolan inte har vidtagit nödvändiga åtgärder kan nämnden istället besluta om att ett föreläggande ska lämnas samt en ny tidpunkt för att följa upp att förskolan vidtagit åtgärder. Nämnden följer upp anmärkningen eller föreläggandet tills att den är åtgärdad.

För att säkerställa att förskolan vidtar tillräckliga åtgärder begär nämnden alltid att en skriftlig åtgärdsplan. Tjänstemännen framhåller det som väsentligt med skriftligt underlag för att framöver kunna följa upp insatser som åtgärdats. Vanligtvis brukar de fristående förskolorna få tre månader på sig att åtgärda bristen. Men i situationer där bristen bedöms vara allvarlig kan förskolan ges en kortare tidsram. Ett exempel på en sådan situation är om det inte finns tillräckligt många anställda förskolelärare med förskollärarlegitimation på förskolan.

7.4. Vår bedömning

Enligt vår uppfattning är tillsynens genomförande i allt väsentligt tydlig och strukturerad. Relevanta funktioner intervjuas vid tillsynsbesöken, tillsynen omfattar både skollagen samt läroplanen och krav på åtgärder följs upp. Vi har dock noterat ett par förbättringsområden.

Tillsynen av fristående förskolor genomförs utifrån en uppföljningsmall. Denna form av struktur ger dels förutsättningar för ett effektivt genomförande av tillsynen, dels förutsättningar för likvärdighet kring hur förskolornas granskas. Det poängterats dock i Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn,¹⁰ att det förekommer vissa risker med den "checklistorienterade" uppföljningen. En allt för detaljfokuserad uppföljning kan förskjuta verksamheternas uppmärksamhet bort från brukares och anhörigas behov, till juridiska detaljfrågor med liten bäring på verksamhetens kvalitet. Det är därför viktigt att uppföljningen av specifika kravställningar kombineras med övergripande helhetsbedömningar som fångar

¹⁰ SOU 2018:48. En lärande tillsyn: Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.

de stora dragen i den bedrivna verksamheten. Denna form av uppföljning bör vara mer fokuserad på intentionerna i lagstiftningen och lämna ett större utrymme för verksamhetsstrategen och utredaren att använda sitt professionella omdöme.

Vi noterar att de fristående förskolorna granskas både med utgångspunkt i skollagen och läroplanen. Det är väsentligt att förskolornas uppdrag och mål utifrån läroplanen inkluderas i tillsynen, för att säkerställa barnens trygghet, utveckling och lärande. Skolinspektionens rapport¹¹ från 2016 visade att läroplanens plats i kommuners granskningsprogram är långt ifrån självklar: två tredjedelar av granskade kommuner bedömdes behöva utveckla tillsynen utifrån läroplanen.

Tillsynens genomförande baseras i huvudsak på dokumentstudier och intervjuer. I vissa fall genomförs barngruppsobservationer. Vi bedömer att ändamålsenliga metoder används för informationsinsamling och att relevanta funktioner intervjuas vid platsbesöken. För att fånga upp hur de pedagogiska målen omsätts i praktiken är det viktigt att även den pedagogiska personalen intervjuas. I förskolenämndens tillsyn ingår intervjuer med både ledning och förskolelärare. Sammantaget är vår uppfattning att tillsynsbesluten grundas på ett gediget beslutsunderlag.

Vid intervju med verksamhetsstrategen och utredaren framkommer att vissa av tillsynsmodellens granskningspunkter är svårtolkade. Enligt vår bedömning skulle tillsynsbeslutens transparens, och möjligtvis likvärdighet samt rättssäkerhet, stärkas om det finns bedömningskriterier kopplat till respektive del av skollagen och läroplanen som används i tillsynen. Vi rekommenderar därför nämnden att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram ett sådant underlag.

8. Återrapportering till nämnd och verksamhet

8.1. Tillsynsärenden behandlas i nämnden

Efter genomförd tillsyn rapporteras resultatet till nämnden inom ramen för ett enskilt ärende. I beslutshandlingarna finns bland annat information om vilka granskningsområden som tillsynen omfattar samt eventuella brister och krav på åtgärder. Härutöver finns också en beskrivning av förvaltningens råd till förskolan kring hur verksamheten kan utvecklas. Förskolornas arbete utifrån tidigare riktade åtgärder redovisas vanligtvis för nämnden som ett informationsärende. Det förekommer ingen samlad uppföljning och analys av tillsynsresultaten som helhet.

Vi har granskat beslutsformuleringarna i de ärenden som behandlar återrapporteringen till nämnden. Granskningen visar att beslutsformuleringarna skiljer sig åt från ärende till ärende. På sammanträdet den 31 januari 2019 fattade nämnden beslut om att nämnden *tagit del av* redovisningen av genomförd tillsyn av en fristående förskola. Tillsynsärendet behandlades därmed som ett informationsärende i nämnden. Under sammanträdet den 27 augusti fattade däremot nämnden beslut om att nämnden *tagit del av* redovisningen samt att nämnden *godkänner tillsynen* av förskolan. Trots att båda dessa två ärenden resulterade i samma typ av beslut, behandlades det ena som ett informationsärende och det andra som ett beslutsärende.

Under 2018 behandlas i nämnden ett tillsynsärende där det riktades en anmärkning mot en fristående förskola. I detta fall beslutade nämnden att dels godkänna genomförd tillsyn samt de åtgärder som riktats mot förskolan. Enligt nämndens då gällande delegationsordning ska

¹¹ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.

beslut fattas av verksamhetschef om att förelägga den fristående förskolan att fullgöra sina skyldigheter. Det finns dock inget som hindrar en nämnd att genom eget handlande föregripa ett beslut i ett enskilt ärende av den som fått delegeringen genom att själv ta över och besluta i ärendet.¹²

I nämndens nya riktlinjer för tillsyn, som antogs efter ovan nämnda tillsynsbeslut, framgår att beslut efter regelbunden tillsyn ska fattas av förskolenämnden. Av beslutsunderlaget ska eventuella påträffade brister framgå samt vilka sanktioner som i så fall riktas mot huvudmannen.

8.2. Nämndens tillsynsprotokoll sekretessprövas

Sedan årsskiftet 2018/2019 publiceras inte nämndens beslutsunderlag till tillsynsbesluten på stadens hemsida. I beslutsunderlaget beskrivs eventuella brister i den fristående förskolans verksamhet samt krav på åtgärder. Numera görs en sekretessprövning i varje enskilt fall när handlingen begärs ut. Förvaltningen gör i dagsläget tolkningen av lagstiftningen att samtlig dokumentation med information om brister i granskad verksamhet måste sekretessprövas. Innan årsskiftet lämnades tillsynsprotokollet ut i dess helhet och tillgängliggjordes dessutom på stadens hemsida. Tillsynsprotokoll som redovisats i nämnd innan 2019 var vid granskningens genomförande fortfarande publicerade på stadens hemsida.

Bakgrunden till förvaltningens förändrade hållning i denna fråga är att stadens tjänstemän i samband med en nätverksträff uppmärksammades om offentlighets- och sekretesslagens särskilda bestämmelser för tillsynsärenden. Rättsläget avseende sekretess i den kommunala tillsynen över enskilda huvudmän är för närvarande inte helt tydligt. Nedan kommer vi på ett övergripande plan att redovisa vilka juridiska problem som är behäftade med denna fråga och vilka ställningstaganden stadens hållning bygger på.¹³

Enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i fristående förskolor för två grupper av uppgifter:

- ▶ Uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.
- ▶ Uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i punkten ovan för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

För fristående förskolor är uppgifter om affärs- eller driftförhållanden särskilt aktuellt. Frågan om hur begreppet ska tolkas är centralt för vilka uppgifter som kan lämnas ut. Enligt kommentaren till offentlighets- och sekretesslagen¹⁴ och förarbeten¹⁵ ska affärs- eller driftförhållanden tolkas i vid bemärkelse och därigenom inkludera bland annat avtal, tjänster och försäljning. Däri skulle även frågor om personaltäthet och lärarbehörigheter kunna ingå. Förvaltningen gör i nuläget, i enlighet med vad som beskrivits ovan, en vid tolkning av begreppet.

Av den första punkten framgår även att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Detta innebär att "svag sekretess" gäller och att huvudregeln

¹² Lundin, Olle och Madell, Tom. (2018). *Kommunallagen. En kommentar*. Upplaga 1:1, s. 211.

¹³ För en djupare redogörelse hänvisar vi till Natalie Glotz analys *Om sekretess i kommunal tillsyn över enskilda förskolehuvudmän*. Vår sammanfattning bygger dels på Natalie Glotz analyserande text, dels utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande Dnr 3.3.1-10277/2015 (Stockholm stad).

¹⁴ Lenberg, Geijer, Tansjö, *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*. 2015.

¹⁵ Prop 1979/80:2 Del A s. 145.

är offentlighet men att typiskt känsliga uppgifter kan sekretessbeläggas. Frågan är dock vilka uppgifter som är typiskt känsliga. Praxis från miljö- och hälsoskyddsområdet gör gällande att inspektionsrapporter med kritiska omdömen kan antas att leda till skada på den enskilda om de lämnas ut. Om inga brister noteras i tillsynsrapporterna kan antas att den enskilde inte lider skada av att uppgifterna lämnas ut. Vid intervju med verksamhetsstrateg och utredare framkommer att tillsynsbeslut utan krav på åtgärder troligtvis skulle utlämnas vid begäran. Däremot publiceras inte underlagen till besluten på stadens hemsida.

Enligt den andra punkten råder sekretess även för uppgifter om andra enskilda som trätt i affärsförbindelse eller liknande med tillsynsobjektet. För dessa uppgifter gäller "stark sekretess" och kan till exempel avse vårdnadshavares personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna punkt har inte varit avgörande för förvaltningen ändrade förhållningssätt kring att inte lämna ut eller publicera uppgifter från tillsynen.

8.3. Verksamheterna delges tillsynsbesluten

Efter att ett tillsynsärende behandlats i nämnd informeras berörd förskoleverksamhet om resultatet av tillsynen. Verksamheten tar del av tillsynsbeslutet och eventuellt en åtgärdsplan, om brister identifierats. Om krav på åtgärder riktas mot en förskola hålls inget informationsmöte med verksamheten. Skulle verksamheten ha frågor kring tillsynsbeslutet eller kraven på åtgärder är det deras ansvar att kontakta förvaltningen.

Enligt skollagen anges ett antal bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.¹⁶ Vi har utifrån förvaltningslagens krav granskat nämndens tillsynsbeslut under 2019.

I de beslut vi tagit del av framgår de uppgifter som fordras enligt förvaltningslagen 31 §. Vidare framgår en motivering till beslutet innehållandes de föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för ställningstagandet.

I de flesta förvaltningsrättsliga beslut ska myndigheten delge den enskilde om hur ett överklagande går till. Under 2019 har det dock inte fattats beslut som enligt skollagen är överklagbara.

8.4. Vår bedömning

Granskningen visar att nämnden behandlar tillsynsärenden både som informations- och beslutsärenden. När tillsynsärendet behandlades som ett beslutsärende formulerades beslutet som att nämnden godkände den genomförda tillsynen. Vad beslutet innebär i praktiken är inte helt tydligt, då det i detta fall inte var aktuellt med ingripanden mot förskolan. Möjligtvis kan beslutet tolkas som att nämnden godkänner genomförandet av tillsynen. Vi rekommenderar nämnden att se över beslutsformuleringarna i tillsynsärenden.

Det är positivt att sekretessfrågan kring tillsynsärenden har uppmärksamats av förvaltningen. Rådande rättsläge är i nuläget svårtolkat vilket understryker vikten av att förvaltningen fortsätter att bevaka förekomsten av rättsfall med bäring på frågan. Ett av förvaltningens ställningstaganden är att beslutsunderlag till tillsynsärenden inte ska publiceras på stadens hemsida. Vi noterar dock att beslutshandlingar för tillsynsbeslut före 2019 fortfarande fanns publicerade på hemsidan under delar av granskningens genomförande.

¹⁶ Enligt skollagen 29 kap. 10 § är förvaltningslagens 10 §, 23 §, 24–27 §§, 31 §, 32–34 §§ och 36 § tillämpliga.

Granskningen visar att handläggningen och besluten i tillsynsärenden är i enlighet med skollagens och förvaltningslagens tillämpliga bestämmelser.

9. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
I vilken utsträckning är nämndens systematiska planering och tillsynsverksamhet ändamålsenlig?	<p><i>Revisionsfrågan är uppdelad i två delfrågor vilka besvaras separat.</i></p> <p>Förskolenämndens tillsyn av fristående förskolor bygger på en långsiktig och strukturerad planering. Vi bedömer att det finns en medvetenhet kring med vilken frekvens de fristående förskolorna granskas och när kommande tillsynsbesök ska genomföras. Planeringen är också dokumenterad på ett tydligt sätt. I planeringsdokumentet framgår datum för kommande tillsynsbesök och ansvarig funktion.</p> <p>Enligt vår bedömning är tillsynen av fristående förskolor ändamålsenlig i allt väsentligt. Tillsynen genomförs regelbundet, metoderna för informationsinsamling är lämpliga och det finns riktlinjer som beskriver vad som ska ingå i granskningen. För att stärka tillsynsverksamheten bör bedömningskriterier tas fram som stöd i bedömningarna.</p>
Vilka iakttagelser och brister noteras i samband med tillsynsverksamheten?	<p>En av de brister som noteras mest frekvent är kopplade till förskolornas systematiska kvalitetsarbete. I enstaka fall har det också noterats brister i arbetet med barn som är i behov av särskilt stöd. Därtill finns exempel på förskolor som fått kritik för sitt arbete relaterat till att stödja barn, vars modersmål är annat än svenska, med att utveckla deras svensk-kunskaper och/eller färdigheter i modersmålet.</p>
Vilka åtgärder vidtas utifrån noterade brister?	<p>I stadens riktlinjer för tillsyn framgår, liksom av skollagen, vilka åtgärder som kan vidtas om brister noteras. Under 2019 har inga större avvikelser identifierats, varför åtgärder inte vidtagits. Däremot har vi tagit del av exempel från föregående år där nämnden ingripit vid brister. Om brister förekommer lämnas krav på att förskolorna vidtar åtgärder. Exempel på åtgärder som nämnden ställt krav på är att finna former, struktur och tydliggöra det systematiska kvalitetsarbetet.</p>
Har nämnden säkerställt regelbunden och systematisk informationsinsamling om fristående förskoleverksamheter?	<p>Nämndens tillsyn bygger på en regelbunden och systematisk informationsinhämtning. Var tredje år genomförs ett tillsynsbesök av respektive fristående förskola och däremellan inhämtas årligen dokumentation, bland annat om det systematiska kvalitetsarbetet. Härutöver inhämtas</p>

	<p>årligen information genom en enkät till förskolebarnens vårdnadshavare och en enkät till representanter för förskolorna. Vid tillsynsbesöken intervjuas företrädare för verksamheterna.</p>
<p>På vilket sätt säkerställs att tillsynen omfattar verksamheternas förmåga att leva upp till skollagen?</p>	<p>I förskolenämndens riktlinjer för tillsyn beskrivs utifrån vilka lagparagrafer förskolorna granskas. Tillsynen omfattar bland annat skollagens bestämmelser om utbildning, ledning av verksamheten, barns inflytande samt krav specifika för förskolan. Vidare granskas förskolorna utifrån utvalda delar i läroplanen för förskolan.</p>
<p>På vilket sätt säkerställer nämnden att bedömningarna av friskolornas verksamhet bygger på tydliga grunder?</p>	<p>I nämndens riktlinjer är det tydligt utifrån vilka lagparagrafer och delar av läroplanen som tillsynen utgår från. Enligt vår bedömning skulle tillsynsbeslutens transparens, och möjligtvis likvärdighet och rättssäkerhet, stärkas om det funnits bedömningskriterier kopplat till respektive paragraf och del i läroplanen. I vissa fall är det utifrån skollagen och förarbetena tydligt utifrån vilka grunder friskolornas verksamhet ska bedömas. I andra fall är det mer otydligt, varför tydliga bedömningskriterier hade tjänat till att öka förståelsen för nämndens beslut.</p>
<p>Hur säkerställer nämnden att tillsynsbesluten rättssäkra, d.v.s. förenliga med kraven i skollagen och förvaltningslagen?</p>	<p>Nämnden tar del av samt fattar beslut i tillsynsärenden. Vi har granskat besluten utifrån skollagen och förvaltningslagens tillämpliga bestämmelser. Granskningen visar att handläggningen och besluten i tillsynsärenden är i enlighet med skollagens och förvaltningslagens tillämpliga bestämmelser.</p>

Herman Rask, EY

Fatima Syed, EY

10. Källförteckning

Intervjupersoner

- ▶ Administrativ chef på avdelning stab och administration, barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förskolenämndens ordförande
- ▶ Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Utredare på avdelning stab och administration, barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef på förskolan Redet
- ▶ Verksamhetschef på förskolan Stella Nova
- ▶ Verksamhetschef på förskolan Vittra Brotorp
- ▶ Verksamhetsstrateg på avdelning kvalitet och utveckling, barn- och utbildningsförvaltningen

Dokument

- ▶ Barn- och utbildningsförvaltningens Internkontrollplan 2019
- ▶ Brev – skriftligt underlag inför tillsynsbesök i fristående förskoleverksamhet
- ▶ För en djupare redogörelse hänvisar vi till Natalie Glotz analys *Om sekretess i kommunal tillsyn över enskilda förskolehuvudmän*. Vår sammanfattning bygger dels på Natalie Glotz analyserande text, dels utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande Dnr 3.3.1-10277/2015 (Stockholm stad).
- ▶ Förskolenämndens delegationsordning 2018
- ▶ Förskolenämndens plan för systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Förskolenämndens verksamhetsberättelse
- ▶ Förskolenämndens verksamhetsplan med budget och internkontrollplan 2019
- ▶ Förslag på reviderade principer för tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg
- ▶ Förvaltningslagen (2017:900) 23–35 §§, 27 § och 31–34 §§
- ▶ Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- ▶ Lenberg, Geijer, Tansjö, *Offentlighets- och sekretesslagen, en kommentar*. 2015.
- ▶ Lundin, Olle och Madell, Tom. (2018). *Kommunallagen. En kommentar*. Upplaga 1:1, s. 211.
- ▶ Läroplan för förskolan (Lpfö 18)
- ▶ Mall – Redovisning av genomförd tillsyn till förskolenämnden
- ▶ Mall – skriftligt underlag inför tillsynsbesök i fristående förskoleverksamhet
- ▶ Prop 1979/80:2 Del A s. 145.
- ▶ Rapport systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Reglemente för förskolenämnden
- ▶ Revidering av Sundbyberg stads styrmodell
- ▶ Riktlinjer för tillsyn av förskola och pedagogisk omsorg i enskild regi
- ▶ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*.
- ▶ Skollagen (2010:800) 26 kap.
- ▶ Skrivelse – Principer för tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg med enskild huvudman
- ▶ SOU 2018:48. En lärande tillsyn: Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.

- ▶ Sundbybergs stads budget 2019 med plan 2020–2021
- ▶ Sundbybergs stads principer för bidrag till förskola och grundskola
- ▶ Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765–772.
- ▶ Tertialrapport 2 med delårsbokslut 2019
- ▶ Tillsyn 2017 – 2021
- ▶ Tillsynsbeslut och tillsynsprotokoll för 2019
- ▶ Verksamhetsplan med budget och internkontrollplan