



# ***Insyn och tillsyn av fristående förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och grundskolor***

---

Botkyrka kommun

Revisionsrapport  
Juni 2011

Johan Karlander  
Martin Andersson

## Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska utbildningsnämndens arbete med tillsyn och insyn i fristående verksamheter.

Revisionsfrågorna lyder:

- Säkerställer utbildningsnämnden att skollagens bestämmelser efterlevs gällande kommunens ansvar för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg?
- Tillvaratar utbildningsnämnden rätten till insyn i fristående grundskolor?

Vi gör bedömningen att utbildningsnämnden brister i efterlevnaden av skollagens bestämmelser för kommunens tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

Granskningen visar att utbildningsnämnden inte har tillräckliga dokumenterade riktlinjer och rutiner för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

Under perioden 1 januari 2010 till 1 maj 2011 har endast tre tillsyner genomförts, varav två på förekommen anledning. Med en så pass begränsad tillsyn bedömer vi att nämnden inte kan säkerställa att fristående verksamhet bedrivs i enlighet med skollagens kap 2a § 3 och § 13, som ställer krav på god kvalitet, säkerhet, mm.

Vi bedömer också att rapporteringen till nämnden med avseende på tillsyn är otillräcklig.

Vi gör bedömningen att nämnden i viss mån tillvaratar rätten till insyn i fristående grundskolor. Nämnden genomför årligen minst fyra träffar med alla de fristående grundskolorna. Därmed skapas tillfälle att diskutera allt från ekonomi till pedagogik med friskolorna. Nämnden har därutöver initiativ till flera aktiviteter i syfte att samverka och bedriva gemensamt utvecklingsarbete. Vi bedömer dock att träffarna borde rapporteras till nämnden i större omfattning.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

- Färdigställa de riktlinjer och rutiner som krävs för att kunna bedriva en strukturerad tillsyn av de fristående förskole- och skolbarnomsorgsverksamheterna.
- Säkerställa att berörda tjänstemän har förutsättningar att utföra den planerade årliga tillsynen.
- Skapa rutiner för en tillräcklig återrapportering av tillsyn och insyn till nämnden.

## Innehållsförteckning

1	Uppdraget .....	4
1.1	Bakgrund .....	4
1.2	Revisionsfrågor.....	4
1.3	Revisionskriterier .....	5
1.4	Metod och genomförande.....	5
2	Iakttagelser .....	6
2.1	Lagrum och skolverkets allmänna råd.....	6
2.1.1	<i>Skollagen</i> .....	6
2.1.2	<i>Ny skollag från och med den 1 juli 2011</i> .....	7
2.1.3	<i>Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskola och fritidshem</i> .....	8
2.2	Polycys, rutiner och riktlinjer avseende tillsyn och insyn.....	8
2.2.1	<i>Styrande dokument</i> .....	9
2.2.2	<i>Stödjande dokument</i> .....	9
2.3	Fristående verksamheter i Botkyrka kommun.....	10
2.4	Formell tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.....	10
2.5	Formell insyn i fristående grundskolor.....	11
2.6	Gemensamt utvecklingsarbete och annan samverkan .....	12
2.7	Nämndens uppföljning .....	12
3	Bedömning och kommentar .....	14
3.1	Avstämning kontrollmålen .....	14
3.2	Revisionsfrågorna besvaras .....	15
3.2.1	<i>Ansaret för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg</i> .....	15
3.2.2	<i>Tillvaratagandet av rätten till insyn i fristående grundskolor</i> .....	15
3.3	Avslutande kommentar och rekommendationer.....	16

## 1 Uppdraget

### 1.1 Bakgrund

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska utbildningsnämndens arbete med tillsyn och insyn i fristående verksamheter.

Kommunen är ansvarig för att utöva tillsyn över fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg<sup>1</sup>. I fråga om fristående grundskolor är det Skolinspektionen som ansvarar för tillsynen. Kommunen har dock rätt till insyn, en rätt som det ligger i kommunens intresse att tillvarata, inte minst med tanke på att det är kommunens uppgift att ordna nya skolplatser om en fristående skola skulle upphöra med sin verksamhet.

Revisorerna har efter en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av hur tillsyn och insyn fungerar i den verksamhet som bedrivs enskilt.

I maj offentliggjorde Skolinspektionen resultatet av en enkätundersökning som tyder på att tillsynen av förskolor är svag i många kommuner. Frågan om tillsyn av fristående förskolor gavs därmed ytterligare aktualitet, inte minst genom att flera nyhetsmedier rapporterade<sup>2</sup>.

### 1.2 Revisionsfrågor

Granskningens revisionsfrågor lyder:

- Säkerställer utbildningsnämnden att skollagens bestämmelser efterlevs gällande kommunens ansvar för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg?
- Tillvaratar utbildningsnämnden rätten till insyn i fristående grundskolor?

För att besvara revisionsfrågorna har följande granskningsmål satts upp:

- Har nämnden fastställt en policy kring frågor om insyn och tillsyn?
- Har förvaltningen fastställt rutiner och riktlinjer för arbetet med insyn och tillsyn?
- Är följsamhet till ovanstående rutiner och riktlinjer tillfredsställande?
- Följer nämnden upp resultatet av insyn och tillsyn
- Fattas det några dokumenterade beslut om åtgärder med anledning av tillsyn?

---

<sup>1</sup> Med 'fristående' avses den verksamhet som yrkesmässigt bedrivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.

<sup>2</sup> <http://skolinspektionen.se/sv/om-oss/press/pressmeddelanden/svag-tillsyn-av-fristaende-forskolor-i-manga-kommuner/>  
Uppmärksammades av bland andra SVT Rapport (2011-05-10).

### **1.3 Revisionskriterier**

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som ligger till underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Nedan listas denna gransknings revisionskriterier:

- Kommunallagen (1991:900)
- Skollagen (1985:1100)
- Skollagen (2010:800)
- Kvalitet i förskolan, Skolverkets allmänna råd och kommentarer
- Kvalitet i fritidshem, Skolverkets allmänna råd och kommentarer

### **1.4 Metod och genomförande**

Dokumentstudier (policydokument, riktlinjer, protokoll, mm) samt intervjuer med ledande tjänstemän och nämndspolitiker.

Granskningsobjekt är utbildningsnämnden. Granskningen avgränsas till fristående verksamhet inom förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och grundskola.

## **2 Iakttagelser**

### **2.1 Lagrum och skolverkets allmänna råd**

#### **2.1.1 Skollagen**

Förskolans uppgift är enligt skollagen att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omsorg. Skolbarnsomsorgens (fritidshemmens) uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

##### *Godkännande av fristående verksamhet*

Enligt skollagen kap 2 a, 13 § ska förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg<sup>3</sup> eller skolbarnomsorg, som bedrivs av annan huvudman än kommunen, efter ansökan godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs. Verksamheten godkänns under förutsättning att den har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller krav som kompetent personal, lämplig sammansättning och storlek på barngrupperna samt ändamålsenliga lokaler. Förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen skall utgå från varje barns behov och ge särskilt stöd till de barn som är i behov av det.

##### *Tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg*

I skollagen kap 2 a, 15 § anges att verksamheten ska stå 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, till exempel uppgifter om vilken utbildning personalen har, hur barngrupperna är sammansatta och hur barn med särskilt stöd tas emot. Om kommunen bedömer att verksamheten har god kvalitet och säkerhet ska kommunen lämna bidrag till den enskilda verksamheten. Kommunen har rätt att återkalla godkännandet av verksamheten om det vid tillsyn framkommer olämpliga förhållanden av olika slag och verksamheten inte avhjälpes dessa efter ålägganden från kommunen. Skolinspektionen ansvarar för tillsynen av hur kommunerna sköter sin tillsyn.

Utbildning som motsvarar förskoleklass står också under tillsyn av den kommun där utbildningen bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera utbildningen och får hämta in de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen (skollagen kap 2 b, 8 §).

##### *Tillsyn av grundskolor*

Utbildning som bedrivs av fristående skolor står under tillsyn från Skolinspektionen. Den kommun där den fristående skolan är belägen har däremot rätt till insyn i verksamheten om skolan har fått bidrag från kommunen. Enligt skollagen kap 2 b, 8 § är den fristående skolan även skyldig att, i den utsträckning som kommunen bestämmer, delta i uppföljningar och utvärderingar som görs inom kommunens eget skolväsende. Om utbildningen inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpes efter påpekanden ska Skolinspektion återkalla godkännandet (kap 2 b, 9 §).

---

<sup>3</sup> Den typ av förskoleverksamhet som tidigare kallades familjedaghem.

### 2.1.2 Ny skollag från och med den 1 juli 2011

Den nya skollagen trädde i kraft den 1 augusti 2010, men skall tillämpas från och med den 1 juli 2011. I och med den nya lagen kommer tillsynsansvaret för de fritidshem som ligger i anslutning till en fristående skola att övergå till Skolinspektionen. De fritidshem som inte bedrivs i anslutning till en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola kommer kommunen även fortsättningsvis att ha tillsynsansvar för.

Rutorna nedan beskriver lagförändringens effekt på ansvarsfördelningen:

<u>Nu gällande lagstiftning</u>	
oFörskola, fritidshem	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Kommunen godkänner ansökningar att starta fristående verksamhet</li><li>▪ Kommunen utövar tillsyn och har därmed rätt att ta tillbaka tillstånd att bedriva fristående verksamhet</li></ul>
oGrundskola	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Skolinspektionen godkänner ansökningar att starta fristående verksamhet</li><li>▪ Skolinspektionen utövar tillsyn och har därmed rätt att ta tillbaka tillstånd att bedriva fristående verksamhet</li><li>▪ Kommunen har rätt till insyn i de fristående skolor som finns inom dess geografiska gränser. Det sanktionsmedel som står kommunen till buds är att anmäla en fristående verksamhet till Skolinspektionen</li><li>▪ Exempel på insyn är att ta del av kvalitetsredovisningar och följa skolans resultat. Om kommunen gör en utvärdering av de egna skolverksamheterna ska även de fristående skolorna ingå/delta i utvärderingen. Kommunen får inte göra någon riktad utvärdering av en enskild fristående skola. Kommunen har inte rätt att ta del av annan ekonomisk information om friskolan annat än den rapportering som ändå är offentlig, exempelvis årsredovisning</li></ul>



<u>Förändringar i 2010 års lagstiftning (tillämpas från och med den 1 juli 2011)</u>	
oFörskola	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ingen förändring</li></ul>
oFritidshem	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Skolinspektionen tar över godkännandet och tillsynsansvaret för nya fritidshem som finns i anslutning till en fristående skola. Äldre fristående fritidshem, som kommunen godkänt, ska fortsatt synas av kommunen</li><li>▪ Kommunen får rätt till insyn</li></ul>
oGrundskola	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Skrivningen kring kommunens rätt till insyn lättas upp.</li></ul>

### **2.1.3 Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskola och fritidshem**

Skolverket ger ut allmänna råd för kvalitet i förskola respektive fritidshem, innehållande rekommendationer för hur lagar och förordningar kan eller bör tillämpas. De allmänna råden fungerar som vägledning för kommunen avseende tillsyn av verksamheter i enskilda förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

De allmänna råden gällande förskolans kvalitet utgår från bestämmelser i skollagen, läroplanen för förskolan, samt FN:s barnkonvention. Råden riktar sig till kommunen såväl som den personal som arbetar i förskolan och delas upp i tre huvudområden:

- Förutsättningar – strukturkvaliteten
- Arbetet i förskolan – den pedagogiska verksamheten och processerna i förskolan
- Måluppfyllelse – resultatkvaliteten

Under de tre huvudområdena återfinns bland annat aspekter som värdegrund, uppdrag, barn i behov av särskilt stöd, barns ansvar och inflytande, samverkan med föräldrarna och samverkan med andra verksamheter.

De allmänna råden gällande fritidshemmens kvalitet behandlar i stort sätt samma frågor, dock med undantag för måluppfyllelse. Fritidshem lyder, till skillnad från förskolor, inte under en läroplan.

## **2.2 Politys, rutiner och riktlinjer avseende tillsyn och insyn**

Nämnden har inte fastställt något styrande dokument för tillsyn av förskola, och inte heller något styrande dokument för insyn i grundskola.

Nämnden har ett formellt åtagande gentemot kommunfullmäktige om att ”Utveckla samarbetsformer med fristående för- och skolverksamheter gällande verksamhetsinformation och kompetensutveckling med mera.”

Förvaltningschefen har antagit ett formellt styrande dokument med bäring på tillsyn av förskolor, i form av en policy för auktorisationsförfarandet avseende enskild förskole- och fritidshemsverksamhet. Dokumentet utgörs huvudsakligen av en lista med de krav som den enskilda verksamheten måste tillgodose för att bli auktoriserad.

Det finns två stödande dokument, varav ett är under framarbetning. Dels ett kortfattat frågeformulär för tillsynsbesök vid fristående enheter, dels ett generellt stöddokument, i vilket handläggningsprocessen över tid beskrivs.



### 2.2.1 Styrande dokument

Nämnden har fastställt ett styrdokument avseende auktorisation av enskild förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Enligt uppgift pågår arbete med att göra denna policy mer omfattande. I dokumentet, som är betitlat *Auktorisation för anordnare av enskild verksamhet*, klargörs nämndens ansvar för auktorisationen av enskilda anordnare av ”barnomsorg”. Av dokumentet framgår ett antal kriterier som enskilda anordnare ska uppfylla för att bli auktoriserade, bland annat gällande:

- lagar
- tillgänglighet
- gruppstorlek
- pedagogisk utbildning
- personalens kännedom om anmälnings- och upplysningsplikt
- lokaler
- intyg från myndigheter
- registerkontroll av personal
- dokumenterade rutiner avseende brand och utrymning
- barnolycksfall
- misstanke om barn som far illa, etc.

I dokumentet konstateras även nämndens tillsynsansvar:

*”Utbildningsförvaltningen har tillsynsansvar för enskilda förskolor enligt 2 a kap. 15 § skollagen och kommer att inhämta upplysningar och ta del av handlingar, som behövs för tillsynen. Tillsynen görs både genom anmäld och oanmäld inspektion.”*

### 2.2.2 Stödjande dokument

*Lathund*

Som stöd i arbetet med tillsyn och insyn använder sig förvaltningen av ett informellt arbetsdokument, *Handläggning av fristående alternativ inom förskola, skola och skolbarnomsorg*. Dokumentet är inte färdigställt, men är tänkt att fungera som en lathund och innehåller för närvarande följande rubriker:

- Årscykel (månadsvis) – tillsyn, träffar med förskolor, uppföljning etc.
- Samarbete – mellan fristående enheter och kommunen
- Rutiner – anmälan, registrering, uppsägning, förflyttning, justeringar av resursfördelning etc.
- Ersättningsregler – förskolor, grundskolor, fritidshem, särskilt stöd, modersmål etc
- Tillstånd och avtal – kontroll av tillstånd och avtal
- Tillsynsplan (månadsvis) – planlagda oanmälda och anmälda besök

I lathunden gäller primärt handläggning av fristående förskolor, bland annat tillsyn. Handläggning av fristående grundskolor, och insynen i desamma, ges begränsad plats. Dokumentet förefaller täcka in en hel tänkt handlägningsprocess och det är tydligt när det är tänkt att verksamheterna ska få tillsynsbesök och vilka formella krav som ska följas upp. Det är dock uppenbart att dokumentet inte är färdigbearbetat – på många håll har anteckningar gjorts i olika färger och det är delvis svårt att följa den röda tråden. Det är oklart när dokumentet ska vara klart för att börja användas fullt ut.

Som stöd för själva tillsynsbesöken finns ett kortfattat frågeformulär, i vilket frågor ställs kring innemiljö, utemiljö och uppföljning.

Av årsredovisningen framgår också att förvaltningen har arbetat fram ett policydokument som tydliggör vilket arbetssätt och vilken kunskapssyn som ska eftersträvas i förskolor. Dokumentet är i första hand tänkt att användas vid utvärdering av kommunens egna verksamheter, men ska också kunna vara vägledande vid tillsyn av de fristående förskolorna. Av intervjuer att döma har dokumentet ännu inte använts i någon större utsträckning i tillsynsarbetet gentemot de fristående verksamheterna.

### **2.3 Fristående verksamheter i Botkyrka kommun**

Det finns idag 22 fristående enskilda anordnare av barnomsorgsverksamhet, varav cirka hälften utgörs av förskolor och hälften av pedagogisk omsorg. Det finns sex fristående grundskolor i kommunen.

<b>Verksamhet</b>	<b>Antal enheter</b>	<b>Antal barn</b>	<b>Utbetald ersättning</b>
Fristående fritidshem	5	253	6,0 mnkr
Fristående familjedaghem	5	35	3,5 mnkr
Fristående förskolor	12	285	30,4 mnkr
Fristående grundskolor (inkl förskoleklass)	6	943	75,3 mnkr
<b>Summa</b>	<b>28</b>	<b>1516</b>	<b>115,2 mnkr</b>

Antal barn avser barn folkbokförda i Botkyrka kommun. Under år 2010 betalades det totalt ut ca 115 mnkr till fristående fritidshem, familjedaghem och förskolor.

### **2.4 Formell tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg**

En utredare vid Utbildningsförvaltningen har som en del av sin tjänst att genomföra tillsyn av kommunens fristående förskolor. När tillsynsbesök ska göras åker utredaren och en utvecklingspedagog tillsammans ut till verksamheterna och gör anmälda eller oanmälda besök.

Under år 2010 och fram till maj 2011 har utbildningsnämnden auktoriserat en förskola och godkänt fyra utökningar av befintlig verksamhet. Vidare har nämnden auktoriserat två familjedaghem.

Under samma period har förvaltningen utfört två tillsyner i förskolor och ett i pedagogisk omsorg. I ett fall ledde tillsynen till att nämnden utfärdade ett föreläggande. Däremot har inte någon enskild verksamhet mist auktorisationen.

Dokumentation visar att tillsynen har skett genom ett besök vid den fristående enheten eller genom att företrädare för verksamheten kommer till ett möte på utbildningsförvaltningen.

Enligt tillsynsärendena och intervjuer kan tillsynsprocessen, i grova drag, se ut på följande vis:

- Klagomål inkommer
- Oanmält tillsynsbesök görs
- Tillsynsrapport/protokoll upprättas
- Kompletterande handlingar/uppgifter begärs in
- Möte med förskolan
- Föranmält återbesök på förskolan
- Tillsynsrapport/protokoll upprättas
- Utredare skriver nämndförslag (om eventuellt återkallande)
- Nämnden tar beslut

Dokumentationen av tillsynsbesöken sker i rapport/protokoll. Områdena som berörs i rapporten är bakgrunden till besöket, verksamheten, innemiljön, utemiljön, handlingar som finns anslagna, personalsituation, 'en dag på förskolan' (hålltider för från öppning till stängning), sammanfattning av tillsynsbesöket och handlingar som förvaltningen vill ta del av. Rapporten berör i stort de områden som finns angivna i dokumentet *Auktorisation för anordnare av enskild verksamhet*.

Även om det på tjänstemannanivå finns en vision om att årligen genomföra tillsyn vid ett stort antal verksamheter, har den tillsyn som skett under perioden 2010 t.o.m. maj 2011 endast genomförts på förekommen anledning. Anledningen till det begränsade antalet genomförda tillsyner sägs vara brist på resurser, det vill säga tidsbrist.

## **2.5 Formell insyn i fristående grundskolor**

Kommunens egna skolor utvärderas genom en så kallad resultatpalett. Friskolorna erbjuds att delta i det resultatuppföljningsarbetet. Vissa av de större friskolorna har tackat nej till att medverka då de har egna kvalitetssystem. Några av de mindre friskolorna deltar dock.

Inga andra *formella* aktiviteter sker för att skapa insyn i de fristående skolorna.

## **2.6 Gemensamt utvecklingsarbete och annan samverkan**

Utbildningsförvaltningen har, av vad som framkommit i intervju, genomgående goda relationer med företrädare för de fristående verksamheterna – både vad gäller förskolor, fritidshem och skolor. En bidragande orsak till det är att utbildningsförvaltningen ordnar regelbundna träffar med de fristående skolorna och förskolorna.

Minst fyra gånger per år anordnar utbildningsförvaltningen gemensamma träffar med samtliga fristående förskoleverksamheter. Minst fyra motsvarande träffar anordnas för de fristående grundskolorna. För utbildningsförvaltningen blir träffarna värdefulla för att inhämta kunskap om och insyn i de fristående verksamheterna.

Träffarna handlar enligt nämndens årsredovisning om implementeringen av läroplan och kursplaner och genomförande av fortbildning. Träffarna har också syftat till att diskutera elev- och föräldraenkäter som utbildningsförvaltningen samordnar. Av genomförda intervjuer framgår också att träffarna utgör goda arenor för att diskutera även andra frågor, exempelvis kommunens resursfördelningsmodell och ekonomiska ersättning, modersmålsfrågor och barn med behov av särskilt stöd.

Utöver de ovan beskrivna träffarna har utbildningsförvaltningen bland annat följande kontakter med de fristående enheterna:

- Informella besök vid 2-5 fristående förskoleverksamheter per år
- Informella besök vid 2-5 fristående grundskolor per år
- Utbildningsförvaltningen samordnar nätverk för skolledare och pedagoger
- En specialistenhet inom utbildningsförvaltningen samarbetar med de fristående grundskolorna kring barn i behov av särskilt stöd
- Utbildningsförvaltningen ordnar tillfällen att lyssna på externa föreläsare

## **2.7 Nämndens uppföljning**

Den rapportering till nämnden som görs gällande tillsyn av och insyn i fristående verksamheter är:

- De fristående verksamheternas egna ansökningar
- Utbildningsförvaltningens förslag till beslut i fråga om ansökningarna (godkännande/avslag)
- Utbildningsförvaltningens förslag till beslut i fråga om att ta tillbaka auktorisation
- Kvalitetsredovisningen avseende grundskolan (resultatpalletten)
- Skolinspektionens tillsynsrapporter

Inom nämnden utgör inte tillsyn av fristående enheter någon av de mest prioriterade frågorna. Ett skäl som anges till de begränsade tillsynsinsatserna är att tillsyn innebär att resurser tas



från själva verksamheterna. Ett annat argument som anförs är att förvaltningens organisation inte är optimalt utformad ur tillsyns- och insyns hänseende.

En genomgång av protokollen (maj 2010 till och med april 2011) ger vid handen att det är två sorters rapportering till nämnden som sker kopplat till de fristående enheterna. Dels framgår att nämnden tagit del av utbildningsförvaltningens konsekvensanalys i samband med ansökan om att starta ny verksamhet. Dels framgår att nämnden tagit del av Skolinspektionens tillsynsrapporter. Av protokollen att döma sker exempelvis ingen återrapportering av utbildningsförvaltningens tillsynsrapporter.

### 3 Bedömning och kommentar

#### 3.1 Avstämning kontrollmålen

I tabellen nedan stäms granskningsresultatet av mot de på förhand uppsatta kontrollmålen.

<i>Kontrollmål</i>	<i>Bedömning</i>
<i>Har nämnden fastställt en policy kring frågor om insyn och tillsyn?</i>	Nämnden har inte fastställt något styrande dokument för tillsyn av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, och inte heller något styrande dokument för insyn i grundskola.
<i>Har förvaltningen fastställt rutiner och riktlinjer för arbetet med insyn och tillsyn?</i>	<p>Förvaltningen arbetar för närvarande med att ta fram ändamålsenliga dokumenterade rutiner för tillsyn och insyn.</p> <p>Ett kortfattat stödande dokument, medkaraktär av checklista finns framtaget för tillsynsbesök vid enheterna.</p> <p>Förvaltningen ska även ha tagit fram ett dokument som syftar till uppföljning av den förskoleverksamhet som bedrivs i egen regi. De riktlinjerna kan användas även för tillsyn av fristående verksamheter.</p> <p>Nämnden har fastställt ett styrdokument som tydliggör vilka krav som ställs på fristående förskoleverksamheter för att bli auktoriserade. I det dokumentet framgår även att förvaltningen har tillsynsansvar.</p> <p>Rutinerna och riktlinjerna är inte färdigställda. Av dokumenten framgår dock att utbildningsförvaltningen har för avsikt att årligen genomföra tillsyn vid majoriteten av de fristående verksamheterna. Däremot hittar vi inga dokumenterade målsättningar avseende insyn i fristående grundskolor.</p>
<i>Är följsamhet till ovanstående rutiner och riktlinjer tillfredsställande?</i>	Med tanke på hur få formella tillsynsinsatser som genomförts under perioden jan 2010-maj 2011, kan inte följsamheten anses tillfredsställande.
<i>Följer nämnden upp resultatet av insyn och tillsyn?</i>	<p>Formellt sett tar nämnden del av tre typer av rapportering avseende tillsyn/insyn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Utbildningsförvaltningens förslag till beslut i fråga om att ta tillbaka auktorisation</li> <li>○ Kvalitetsredovisningen avseende grundskolan, (resultatpalletten). Där deltar en del av de fristående grundskolorna, dock inte alla.</li> <li>○ Skolinspektionens tillsynsrapporter</li> </ul>
<i>Fattas det några dokumenterade beslut om åtgärder med anledning av tillsyn?</i>	<p>I ett fall (under perioden jan 2010-maj 2011) har nämnden beslutat om ett föreläggande.</p> <p>I övrigt har vi inte tagit del av några dokumenterade nämndsbeslut om åtgärder med anledning av tillsyn.</p>

## **3.2 Revisionsfrågorna besvaras**

### **3.2.1 Ansvar för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg**

Revisionsfrågan lyder:

- Säkerställer utbildningsnämnden att skollagens bestämmelser efterlevs gällande kommunens ansvar för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg?

Vi gör bedömningen att utbildningsnämnden brister i sitt ansvar att efterleva skollagens bestämmelser för kommunens tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

Granskningen visar att utbildningsnämnden inte har tillräckliga dokumenterade riktlinjer och rutiner för tillsyn av fristående förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Vi bedömer att förvaltningens pågående arbete med att ta fram stödande dokument är ett steg i rätt riktning, och tyder på ambition hos nämndens tjänstemän, men att arbetet än så länge inte har kommit tillräckligt långt.

Vi bedömer vidare att systematisk tillsyn av fristående förskole- och fritidsverksamhet krävs för att leva upp till skollagens bestämmelser. Nämnden har tillsynsansvar för 22 fristående enheter inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg. Under perioden 1 januari 2010 och 1 maj 2011 har endast tre tillsyner genomförts, varav två på förekommen anledning. En planerad tillsynsinsats har således genomförts under perioden.

Vi konstaterar att utbildningsförvaltningen gör regelbundna insatser för att samverka och bedriva utvecklingsarbete tillsammans med de fristående enheterna. Vi bedömer att denna samverkan förbättrar nämndens förutsättningar att få insyn i de fristående verksamheterna.

Mot bakgrund av att den formella tillsynen är så pass begränsad bedömer vi dock att nämnden inte kan säkerställa att fristående verksamhet bedrivs i enlighet med skollagens kap 2a § 3 och § 13, som ställer krav på god kvalitet, säkerhet, mm.

Vi bedömer också att rapporteringen till nämnden med avseende på tillsyn är otillräcklig. En genomgång av nämndsprotokoll från perioden maj 2010- april 2011 tyder på ett minimum av aktivitet gällande tillsyn av förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

### **3.2.2 Tillvaratagandet av rätten till insyn i fristående grundskolor**

Revisionsfrågan lyder:

- Tillvaratar utbildningsnämnden rätten till insyn i fristående grundskolor?

Vi gör bedömningen att nämnden i viss mån tillvaratar rätten till insyn i fristående grundskolor. Lagstiftningen ger kommuner begränsade formella möjligheter att på nära håll följa friskolors verksamhet, något som enligt vår uppfattning understryker vikten av informell samverkan och kontakt. Utbildningsförvaltningen genomför årligen minst fyra träffar med de fristående grundskolorna. Därutöver har initiativ tagits till flera aktiviteter i syfte att samverka och bedriva gemensamt utvecklingsarbete. Därmed skapar utbildningsförvaltningen tillfälle att diskutera allt från ekonomiska till pedagogiska frågor med friskolorna.

Träffarna med de fristående verksamheterna borde dock enligt vår mening skrivas in i det stödande dokument som är under uppbyggnad. Det skulle göra kontakterna med de fristående enheterna mindre personberoende.

Vi bedömer vidare att återrapporteringen till nämnden är otillräcklig avseende de åtgärder som vidtas för att skapa insyn i och kunskap om de fristående skolorna.

### **3.3 Avslutande kommentar och rekommendationer**

I kommunallagen 7 § stadgas att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

I verksamheten ingår inte bara den verksamhet som bedrivs i egen regi, utan också den som bedrivs enskilt/fristående. Nämndens enda verkligt vederhäftiga sätt att kontrollera att den fristående verksamheten bedrivs i enlighet med mål och föreskrifter är just tillsyn. Den verksamhet som bedrivs i egen regi kan tvärtom styras och kontrolleras på flera olika sätt – den lyder ju fullt ut under nämnden. Av det skälet är det viktigare med tillsyn av fristående verksamheter än tillsyn av verksamhet i egen regi.

Med resonemanget ovan som utgångspunkt rekommenderar vi utbildningsnämnden att:

- Färdigställa de riktlinjer och rutiner som krävs för att kunna bedriva en strukturerad tillsyn av de fristående förskolorna och fritidshemmen.
- Säkerställa att berörda tjänstemän har förutsättningar att utföra den planerade årliga tillsynen.
- Skapa rutiner för en tillräcklig återrapportering av tillsyn och insyn till nämnden