



JÄRFÄLLA

Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg

Årlig rapport

Sandra Backlund

Rapportnr: Bun 2017/114
Mars 2017

Innehåll

SAMMANFATTNING	2
1. BAKGRUND	2
2. SYFTE.....	3
3. REDOVISNING AV GENOMFÖRDA TILLSYNER.....	3
3.1. Resultat.....	3
3.1.1. Plan mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling	4
3.1.2. Systematiskt kvalitetsarbete	4
3.1.3. Modersmålsstöd och trygg omsorg	5
3.2. Åtgärder.....	5
4. SÅ FUNGERAR EN TILLSYN	6
4.1. Förberedelse	6
4.2. Genomförande	6
4.3. Analys och återkoppling.....	6
4.4. Uppföljning	7
5. BESLUT OM SANKTIONER.....	7
5.1. Anmärkning.....	7
5.2. Föreläggande	7
5.3. Föreläggande med vite	7
5.4. Återkallelse.....	7
5.5. Tillfälligt verksamhetsförbud	8
6. KPMG:S GRANSKNING AV JÄRFÄLLA KOMMUNS TILLSYNSUTÖVANDE.....	8



SAMMANFATTNING

Enligt skollagen 26 kap. 4 § har en kommun tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg. Tillsynen syftar till att kontrollera om den fristående verksamheten uppfyller ställda krav i lag och andra föreskrifter. Tillsynen syftar också till att säkerställa kvaliteten i den verksamhet som granskas samt att genom stöd och vägledning möjliggöra ökad kvalitet.

Under 2016 har Järfälla kommun genomfört tillsyn på åtta förskolor. Två av de granskade förskolorna har inte fått någon sanktion. Båda har hög kvalitet som överensstämmer med förskolans uppdrag och därmed också läroplanens mål och riktlinjer.

Den form av sanktion som har förekommit är anmärkning. Detta är den lägsta formen av sanktion. Anmärkningarna har i de flesta fall handlat om utformningen av planen mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling samt det systematiska kvalitetsarbetet. Anmärkningar har även getts för brister inom området modersmålsstöd samt trygg och säker omsorg.

Barn- och ungdomsförvaltningen har inom ramen för tillsynen lämnat råd och vägledning för att stödja arbetet med att åtgärda eventuella brister, men också för att stimulera en fortsatt utveckling.

1. BAKGRUND

Kommunen har ansvar att genomföra tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg enligt skollagen. Detta innebär att kommunerna ska kontrollera att fristående förskolor och pedagogisk omsorg uppfyller de krav som ställs på verksamheterna i lagar och föreskrifter, men också ge stöd och vägledning för att möjliggöra ökad kvalitet. I en tillsyn ingår att fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen som bedriver verksamheten ska rätta fel som uppmärksammats under tillsynen.¹

Med lagar och föreskrifter avses bland annat skollagen, läroplanen för förskolan (reviderad 2016), Skolverkets allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan/pedagogisk omsorg samt Järfälla kommuns riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för fristående verksamheter. Andra mer förvaltningsrättsliga perspektiv kan också tillämpas vid en tillsyn.

Kommunen har inte tillsyn över sådana frågor som någon annan myndighet har särskilt ansvar för, exempelvis Skolinspektionen, Datainspektionen eller Arbetsmiljöverket. Kommunen har inte heller tillsyn över om verksamheterna följer skollagens bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling², men ska inom ramen för tillsynen kontrollera att det finns en likabehandlingsplan i verksamheten.

¹ Skollagen 26 kap. 2, 9 §§

² Skollagen 26 kap.4 §



2. SYFTE

Detta dokument syftar till att ge barn- och ungdomsnämnden insyn i hur tillsynen har fungerat under år 2016 samt vad tillsynen resulterat i.

3. REDOVISNING AV GENOMFÖRDA TILLSYNER

Tillsyn har under 2016 genomförts på åtta förskolor. De verksamheter som har haft tillsyn under perioden är:

- Fäbodens förskola, Wåga & Wilja AB
- Solens förskola, Wåga & Wilja AB
- Skogsbackens förskola, Wåga & Wilja AB
- Orgona förskola, Wåga & Wilja AB
- Råsten förskola, Pysslingen förskolor och skolor AB
- Vittra Jakobsbergs förskola, Vittra
- Montessoriförskolan Rosa Tornet
- Montessoriförskolan Kuben

Det finns en spridning bland verksamheterna som granskats gällande storlek, pedagogisk inriktning och ägandeform. Montessoriförskolan Rosa Tornet och Montessoriförskolan Kuben har cirka 30 barn inskrivna vardera, medan Solens samt Fäbodens förskola har cirka 90 barn inskrivna i respektive verksamhet. Förskolorna inom koncernen Wåga & Wilja är inspirerade av Reggio Emilia-pedagogik. Skogsbacken kombinerar dock Reggio Emilia-filosofin med Friluftsförbundet's koncept "I Ur och skur" inom vilken pedagogiken har sin utgångspunkt i friluftsliv och utomhuspedagogik. Både Vittra Jakobsbergs förskola och Råsten förskola hämtar inspiration från olika pedagogiska läror, exempelvis Montessori och Reggio Emilia. Bland de granskade förskolorna finns även två renodlade montessoriförskolor, närmare bestämt Rosa Tornet och Kuben.

Spridningen vad gäller ägandeform är också stor. Råsten förskola och Vittra Jakobsbergs förskola ägs båda av två större utbildningskoncerner: Pysslingen förskolor och skolor AB och Vittra. De båda har AcadeMedia som gemensam huvudägare. Wåga & Wilja AB är en avsevärd mindre koncern än de tidigare nämnda, men driver ändå sju förskolor varav fem ligger i Järfälla. De mindre förskolorna, Montessoriförskolan Rosa Tornet och Montessoriförskolan Kuben, drivs som personalkooperativ respektive föräldrakooperativ.

3.1. Resultat

Två av de åtta förskolorna som har granskats under 2016 har inte fått någon sanktion. De två förskolorna håller båda hög kvalitet och verksamheten överensstämmer med förskolans uppdrag och läroplanens mål och riktlinjer. Detta märks bland annat i väl utarbetade dokument som är förankrade i det dagliga arbetet och att barnens utveckling och lärande hela tiden är i fokus. Dessutom erbjuder verksamheterna en tydlig struktur i den dagliga verksamheten samt väletablerade forum för kollegialt lärande och kvalitetsarbete.

Den form av sanktion som har riktats mot övriga förskolor är anmärkning. Detta är den lägsta formen av sanktion (se mer om sanktionstrappan under rubriken *Beslut om sanktioner*). Anmärkningarna har handlat om:

- Plan mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling
- Systematiskt kvalitetsarbete
- Modersmålstöd
- Trygg omsorg - utemiljön

3.1.1. Plan mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling

Samtliga förskolor ska aktivt arbeta mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. I vardagstal benämns detta arbetsområde som "likabehandling" och den plan som ska upprättas årligen benämns ofta "likabehandlingsplan". Den formella benämningen är dock "plan mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling".

Anmärkningar som rör likabehandlingsarbetet har även uppmärksammats tidigare år och bör därför anses utgöra ett av de områden där det ofta finns utvecklingsbehov. Det finns i de allra flesta fall en medvetenhet om frågornas betydelse, men förskolorna uppfyller inte alltid styrdokumentens ställda krav fullt ut. Under 2016 års tillsyn har fem förskolor getts anmärkning med anknytning till planen mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling och då mer specifikt kring hur planen är utformad.

De identifierade bristerna har bland annat handlat om att huvudmannens ansvar inte har synliggjorts i planen samt att det förebyggande arbetet inte har baserats på en kartläggning av hur barnen upplever miljön och relationerna på förskolan. Många av de uppmärksammade bristerna berör också perspektivet om *tillgänglighet* som inte har tydliggjorts i tillräcklig utsträckning. Perspektivet om tillgänglighet formulerades som ett tillägg i diskrimineringslagen under 2015 och tar sikte på den fysiska-, pedagogiska- och sociala miljön för de i verksamheten som har en funktionsnedsättning. Att formuleringarna kring tillgänglighet är relativt nya i diskrimineringslagen, kan eventuellt förklara perspektivets frånvaro i det främjande arbetet kring likabehandling.

För att stödja verksamheterna i arbetet kring likabehandling har fristående förskolor bjudits in att delta i förvaltningens nätverk för likabehandlingsfrågor. Detta för att främja en kvalitetsutveckling inom området.

3.1.2. Systematiskt kvalitetsarbete

Det systematiska kvalitetsarbetet är också ett område där tillsynen återkommande de senaste åren har visat på utvecklingsbehov. Det tycks som om en del verksamheter har bristande förståelse för syftet och hur ett systematiskt kvalitetsarbete kan utformas. Vid ett flertal tillfällen har tillsynen visat att verksamheterna inte utvärderar eller analyserar sin verksamhet, utan kvalitetsarbetet begränsas till att handla om planering av verksamhetens aktiviteter. Två av förskolorna har under 2016 getts anmärkning för brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Bristerna har i dessa fall handlat om att kvalitetsarbetet inte dokumenteras och att verksamheten inte följer upp barns utveckling och lärande.



3.1.3. Modersmålsstöd och trygg omsorg

Vidare har en anmärkning kring modersmålsstöd och en anmärkning kring omsorgen under barnens utevistelse förekommit. Den förstnämnda utdelades då berörd förskola inte erbjöd barn med annat modersmål än svenska så kallat ”modersmålsstöd”. Skollagen anger att ”förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål”³. Formuleringen förstärks i läroplanen som anger att ”förskolan ska sträva efter att varje barn som har ett annat modersmål än svenska utvecklar sin kulturella identitet och sin förmåga att kommunicera såväl på svenska som på sitt modersmål”. Det som vardagligt benämns modersmålsstöd i förskolan skiljer sig dock från grundskolans uppdrag om att ge modersmålsundervisning. Modersmålsstödet handlar mer om ett språkutvecklande arbetssätt integrerat i förskolans vardag, vilket ska främja barnets språkutveckling i både svenska och barnets modersmål. Det kan till exempel handla om att barnen ska få tillgång till material på olika språk såsom böcker eller musik eller att modersmålet på annat sätt uppmärksammas.

Anmärkningen som berörde omsorgen under barnens utevistelse, gavs till en förskola med stor gård som erbjuder en aktiv utomhuspedagogik men som samtidigt innebär en försvårad uppsikt över barnen. Under tillsynsbesöket uppfattades det inte finnas tillräckligt förankrade rutiner bland personalen för att garantera en tillfredsställande uppsikt.

3.2. Åtgärder

Till följd av anmärkningarna har barn- och ungdomsförvaltningen begärt att påtalade brister ska åtgärdas. Barn- och ungdomsförvaltningen har i vissa fall stöttat förskolorna att komma tillrätta med påtalade brister bland annat genom om att ge råd om adekvata åtgärder. I många fall handlar det om att upprätta och bättre förankra rutiner så att personalen har kännedom om hur de ska agera inom olika områden. I de fall anmärkningar kring planer mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling har getts, har förvaltningen begärt in reviderade dokument som har granskats och i de flesta fall godkänts. Huvudmännen har således i regel tagit till sig anmärkningarna, vidtagit åtgärder och kommit till rätta med bristerna.

Två av de granskade förskolorna har dock inte lyckats komma till rätta med de påtalade bristerna. Montessoriförskolan Kuben har tilldelats anmärkningar som riktats mot det systematiska kvalitetsarbetet, där det framförallt funnits brister i dokumentationen kring kvalitetsarbetet. Trots att förskolan har inkommit med en beskrivelse av hur det systematiska kvalitetsarbetet framöver ska utformas, anses det fortfarande finnas brister kvar. Därför kommer en riktad tillsyn att genomföras under våren 2017 som bara kommer fokusera på det systematiska kvalitetsarbetet. Den riktade tillsynen ses som ett tillfälle att mer på djupet följa upp att det finns utvecklade strukturer för ett systematiskt kvalitetsarbete.

I det andra fallet handlar det om Montessoriförskolan Rosa Tornet som tilldelats anmärkning för planen mot diskriminering, trakasserier och kränkande behandling. Förskolan står inför ett ägarbyte vilket kommer medföra en ökad kompetens i verksamheten. Därför har tillsynsmyndigheten gett uppskov på en reviderad plan.

³ Skollagen 8 kap. 10 §

4. SÅ FUNGERAR EN TILLSYN

Tillsynen följer ett rullande schema vilket betyder att kommunen genomför tillsyn vart annat till vart tredje år. Om det framkommer signaler gällande brister i en verksamhet kan en så kallad riktad tillsyn genomföras och den sker inte inom ramen för den ordinarie tillsynen. Utgångspunkten blir då det specifika område där brister uppmärksammas. Inget oanmält tillsynsbesök har varit nödvändigt under aktuell period.

Kommunen har rätt att på plats granska verksamheten. Det betyder att kommunen ska få komma in i de lokaler som tillsynen kräver. Verksamheten som blir granskad är skyldig att lämna upplysningar samt lämna över eventuella handlingar och annat material som efterfrågas⁴. Kommunen får genomföra ett tillsynsbesök oanmält.

4.1. Förberedelse

Inför tillsynsbesöket läser kommunen in sig på verksamheten genom att granska exempelvis:

- Verksamhetsplan
- Måluppfyllelse- och analysrapport
- Information på verksamhetens webbplats
- Tidigare tillsynsrapporter

Dessutom ombeds personal i verksamheten att per avdelning besvara ett antal frågor som utgör underlag för den kommande tillsynen. Kommunen kan ibland välja att delta i föräldramöten och/eller personalmöten för att kort informera om den kommande tillsynen.

4.2. Genomförande

Själva tillsynsbesöket är planerat till en heldag och inleds med ett introduktionsmöte där representanter från barn- och ungdomsförvaltningen och huvudmannen deltar. Mötet syftar till att berätta om hur tillsynen kommer gå till samt ge förskolechefen möjlighet att berätta om verksamheten. Efter introduktionen stannar tillsynsutförarna kvar för att observera och skapa sig en uppfattning om verksamheten. Inplanerade och/eller spontana samtal genomförs under dagen med personal och föräldrar. Intrycken från tillsynen dokumenteras och används som underlag till en intervju som i närtid efter besöket genomförs med verksamhetschef och eventuell övrig ledning.

4.3. Analys och återkoppling

Utifrån dokumentation, observation, samtal och intervju görs en helhetsbedömning av kvaliteten på de granskade områdena. Uppgifterna sammanställs i en kortfattad tillsynsrapport som sänds till verksamheten. Om det vid tillsynen uppmärksammas brister beskrivs detta tillsammans med krav på åtgärder och eventuella sanktioner (se mer om detta under rubriken *Beslut om sanktioner*). I rapporten beskrivs i vissa fall även utvecklingsområden och relaterade rekommendationer.

Efter genomförd tillsyn bjuds den fristående huvudmannen in till ett återkopplingsmöte för en muntlig genomgång av rapporten. I detta möte förs samtal kring verksamhetens styrkor och förbättringsområden. Det ges även tillfälle för huvudmannen att ta upp eventuella övriga frågor som rör verksamheten.

⁴ Skollagen 26 kap. 6-7 §§



4.4. Uppföljning

Vid behov följs tillsynen upp ungefär ett halvår efter att den ägt rum. Uppföljning kan ske genom återbesök i verksamheten, samtal med förskolechefen och/eller verksamhetsansvarig eller genom att dokument begärs in. Allt beroende på vilka brister som tidigare uppmärksammats och vilka åtgärder som verksamheten varit ålagd att vidta.

5. BESLUT OM SANKTIONER

Om en verksamhet brister i kvalitet kan förvaltningen i egenskap av tillsynsmyndighet fatta beslut om sanktioner. Utgångspunkten vid ett beslut är att först försöka med mildare åtgärder. Mer ingripande sanktioner används först om verksamheten inte visar på förbättring efter de mildare åtgärderna eller om kommunen uppmärksammat grövre överträdelser. Det kan handla om att verksamheten gör saker som inte är förenliga med bestämmelserna eller att de inte gör sådant som krävs för att leva upp till bestämmelserna. Huvudmannen har alltid det yttersta ansvaret för verksamheten och därför riktas sanktionerna alltid mot huvudmannen.

5.1. Anmärkning

Om en verksamhet har mindre allvarliga brister kan kommunen fatta beslut om anmärkning. Vid en anmärkning är huvudmannen skyldig att åtgärda bristerna. Kommunen följer då upp att bristerna åtgärdas. En anmärkning kan inte förenas med vite men om huvudmannen inte åtgärdar bristerna kan kommunen besluta att förelägga huvudmannen att åtgärda bristerna.

5.2. Föreläggande

Om en verksamhet har brister kan kommunen fatta beslut om föreläggande. I detta anges vilka brister som behöver åtgärdas och vilka krav som kommunen ställer på huvudmannen. Precis som vid en anmärkning följer kommunen upp att bristerna åtgärdas.

5.3. Föreläggande med vite

Ett föreläggande kan också förenas med vite vilket betyder att huvudmannen tvingas betala en summa pengar om brister inte åtgärdas i tid. Beslut om vite kan överklagas till förvaltningsrätten. Ett vitesföreläggande gäller omedelbart även om huvudmannen överklagar det.

5.4. Återkallelse

Kommunen har rätt att återkalla ett beslut om godkännande eller rätt till bidrag. Det kan till exempel ske om huvudmannen inte följt ett föreläggande och om överträdelserna är allvarliga. Huvudmannen kan överklaga kommunens beslut till förvaltningsrätten. Kommunens beslut gäller inte förrän det vunnit laga kraft eller, om beslutet överklagats, när domstolen har avgjort frågan. I vissa fall kan dock kommunen besluta att dra in godkännandet omedelbart trots att beslutet inte har vunnit laga kraft. Exempelvis om förhållandena i en verksamhet framstår som direkt undermåliga eller att barnen far illa.



5.5. Tillfälligt verksamhetsförbud

I mycket allvarliga fall kan kommunen förbjuda en viss verksamhet med omedelbar verkan. Det handlar om allvarliga situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärende kommer att leda till att huvudmannens godkännande dras in.

För att ett beslut om tillfälligt verksamhetsförbud ska gälla omedelbart måste det vara omöjligt att vänta med hänsyn till barnens hälsa eller något annat särskilt skäl. Beslutet får gälla högst sex månader. Huvudmannen kan överklaga beslutet om tillfälligt verksamhetsförbud till förvaltningsrätten.

6. KPMG:S GRANSKNING AV JÄRFÄLLA KOMMUNS TILLSYNS-UTÖVANDE

Under 2017 års början har barn- och ungdomsnämnden granskats av KPMG, en revisionsbyrå som har tillsynsansvar över kommunernas tillsynsförfarande. KPMG bedömer i sin granskningsrapport⁵ att barn- och ungdomsnämndens organisation för tillsyn av fristående förskolor är ändamålsenlig och att tillsynen i Järfälla kommun bedrivs strukturerat och systematiskt.

Under granskningen identifierades dock ett antal områden inom vilka KPMG ger rekommendationer till förbättringar. Dessa rekommendationer handlar om:

- att den slutrapport som i dagsläget skickas till verksamheterna efter genomförd tillsyn, ska benämnas *beslut* istället för *slutrapport*.
- att tillsynen endast ska utgå från huvudmannens uppdrag utifrån bestämmelser i lag och andra författningar, eventuella kommunala mål eller riktlinjer ska inte prövas inom ramen för tillsynen.
- att sanktionsformen *föreläggande* ska användas snarare än *anmärkning* om det framkommer brister i verksamheten.
- att beslut som fattas efter en tillsyn bör kommuniceras och göras lättillgängligt för berörda vårdnadshavare och intresserad allmänhet, exempelvis genom att besluten läggs upp på kommunens hemsida.

Barn- och ungdomsförvaltningen kommer beakta KPMG:s synpunkter och revidera tillsynsförfarandet där det krävs och där det anses lämpligt.

⁵ Granskning av kommunens tillsyn över fristående förskolor - Granskningsrapport, Dnr Bun 2017/68