



JÄRFÄLLA

Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg

Årlig rapport

Sandra Backlund

Rapportnr: Bun 2018/152
Maj 2018

Innehåll

SAMMANFATTNING	2
1. BAKGRUND	2
2. SYFTE.....	2
3. REDOVISNING AV GENOMFÖRDA TILLSYNER 2017.....	3
3.1. Pedagogisk omsorg.....	3
3.2. Förskola.....	3
4. RESULTAT	4
4.1. Möjligt fokusområde	5
5. SÅ FUNGERAR EN TILLSYN	5
5.1. Förberedelse	5
5.2. Genomförande	6
5.3. Analys och återkoppling.....	6
5.4. Uppföljning	6
6. BESLUT OM SANKTIONER.....	6
6.1. Anmärkning.....	6
6.2. Föreläggande	7
6.3. Föreläggande med vite	7
6.4. Återkallelse.....	7
6.5. Tillfälligt verksamhetsförbud	7

SAMMANFATTNING

Enligt skollagen 26 kap. 4 § har en kommun tillsyn i 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 2017 har Järfälla kommun genomfört tillsyn på sex verksamheter – två pedagogisk omsorg och fyra förskolor. Tre av de granskade verksamheterna har inte fått någon sanktion. Samtliga av dessa håller god kvalitet som överensstämmer med verksamheternas uppdrag.

Den form av sanktion som har förekommit är föreläggande. I de flesta fall har de uppmärksammade bristerna handlat om det systematiska kvalitetsarbetet och hur dokumentationen kring detta sker. 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 uppmärksammas 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.

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 plan mot diskriminering och kränkande behandling i verksamheten.

2. SYFTE

Detta dokument syftar till att ge barn- och ungdomsnämnden insyn i hur tillsynen har fungerat under år 2017 samt vad tillsynen resulterat i.

¹ Skollagen 26 kap. 2, 9 §§

² Skollagen 26 kap.4 §



3. REDOVISNING AV GENOMFÖRDA TILLSYNER 2017

Tillsyn har under 2017 genomförts i åtta verksamheter. Det finns en spridning bland verksamheterna som granskats gällande verksamhetsform, storlek, pedagogisk inriktning och ägandeform. De verksamheter som har haft tillsyn under perioden är:

- Annikas barnomsorg
- Familjedaghemmet Hummelmora
- Hovslagaren Pysslingen
- Förskolan Piazzan
- Waldorfförskolan Säby
- Montessoriförskolan Kuben

3.1. Pedagogisk omsorg

Annikas barnomsorg och Familjedaghemmet Hummelmora bedriver pedagogisk omsorg, och dessa verksamheter har granskats utifrån de krav som ställs på en sådan verksamhetsform. Läroplanen för förskola ska vara vägledande för pedagogisk omsorg, men det finns inget uttalat krav om att denna ska följas strikt. Under tillsynen framkom en tydlig bild av att båda verksamheterna bidrar till barnens utveckling och självständighet genom den pedagogiska omsorgen. Inga brister uppmärksammades under tillsynen.

3.2. Förskola

Förskolan Hovslagaren är Pysslingen förskolor och skolor AB:s senaste tillskott i Järfälla. Förskolan startade hösterminen 2016 och tillsynen som utfördes syftade till att granska verksamheten efter uppstarten. Eftersom förskolan nyligen startat vid tiden för tillsynen var det många områden som var under uppbyggnad och implementering. Trots detta fann tillsynsmyndigheten inga brister som gav skäl till förelägganden. Däremot gavs rekommendationer kring barngruppernas storlek som på sikt är planerade att omfatta 15 barn i småbarnsgrupperna³. Skolverkets nya riktmärken för barngruppernas storlek anger att barngrupper för barn mellan 1-3 år bör omfatta mellan 6-12 barn, medan för barn mellan 4-5 år är riktmärket 9-15 barn per grupp⁴. Tillsynsmyndigheten betonade under tillsynen att barngruppernas storlek måste variera utifrån barnen som befinner sig i gruppen och utifrån hur gruppen fungerar som helhet. Detta innebär att barngruppernas storlek inte kan vara ett fixerat antal som till exempel matchar ekonomiska behov, utan barnsammansättningen och antal barn i gruppen måste vara flexibelt utifrån barnens och verksamhetens behov.

Förskolan Piazzan i Kallhäll gavs samma rekommendation kring barngruppernas storlek. På avdelningarna för de mindre barnen finns runt 15 barn i grupperna på Förskolan Piazzan. I de äldre barngrupperna finns 20-21 barn. Tillsynen av Förskolan Piazzan resulterade även i ett föreläggande kring förskolans systematiska kvalitetsarbete bland annat eftersom dokumentationen av barnens lärande och utveckling bedömdes vara bristfällig. Förskolan Piazzan ålades att fastställa former för hur kvali-

³ Genomsnittet i Järfälla år 2014 var 15,1 barn i småbarnsgrupper och år 2015 var genomsnittet i Järfälla 14,7 barn per småbarnsgrupp. Se <http://www.jmfal.artisan.se/databas.aspx?presel#tab-1>

⁴ Se <http://www.skolverket.se/skolformer/forskola/barngruppens-storlek-1.248999> samt *Barngrupps storlek i förskolan*, Skolverket, rapport 433.



tetsarbetet ska dokumenteras och inkomma med en skriftlig redogörelse kring detta. Tillsynsmyndigheten bedömde även att Förskolan Piazzan inte uppnådde kraven i läroplanen om att förskolan ska vara tydlig kring de mål som gäller för verksamheten i syfte att ge förutsättning för föräldrarnas möjlighet till inflytande. Förskolan förelades därför att inkomma med en skriftlig redogörelse för hur de avser kommunicera verksamhetens mål på ett tydligt sätt till föräldrar. Förskolan Piazzan har redovisat hur de arbetar för att förbättra uppmärksammade brister och bedöms ha gjort tillräckligt för att åstadkomma önskade förbättringar.

Även Waldorfförskolan Säby tilldelades ett föreläggande angående det systematiska kvalitetsarbetet då tillsynsmyndigheten bedömde att dokumentationen av barnens lärande sker i otillräcklig utsträckning. Också tilldelades ett föreläggande utifrån läroplanens krav om att förskolan ska sträva efter att varje barn utvecklar intresse för skriftspråk samt förståelse för symboler och deras kommunikativa funktioner. För att Säby Waldorfförskola ska uppfylla de mål som anges i läroplanen för förskola bedömdes detta område behöva utvecklas i verksamheten. Waldorfförskolan Säby har redovisat vilka åtgärder som vidtagits för att komma tillrätta med de uppmärksammade bristerna.

Till sist har en riktad tillsyn gjorts på Kuben Montessoriförskola. Den riktade tillsynen har syftat till att följa upp om förskolan lyckats komma till rätta med bristerna som tillsynen år 2016 påtalade. Då tilldelades förskolan ett föreläggande angående det systematiska kvalitetsarbetet och bristerna bedömdes kvarstå även efter att förskolan redovisat vidtagna åtgärder. Genom den riktade tillsynen har framkommit att förskolan och dess styrelse arbetat med frågan och utvecklat formen för det systematiska kvalitetsarbetet. Förskolans arbetsätt bedöms nu bedrivas i enlighet med lagens och läroplanens krav.

4. RESULTAT

Tre av de sex verksamheterna som har granskats under 2017 har inte fått någon sanktion. De tre verksamheterna håller god kvalitet och verksamheterna överensstämmer med förskolans/den pedagogiska omsorgens uppdrag. Den form av sanktion som har riktats mot övriga verksamheter är föreläggande (se mer om sanktionstrappan under rubriken *Beslut om sanktioner*). Föreläggandena har handlat om:

- Systematiskt kvalitetsarbete
- Tydlighet kring de mål som gäller för verksamheten i syfte att ge förutsättning för föräldrarnas möjlighet till inflytande
- Sträva efter att varje barn utvecklar intresse för skriftspråk samt förståelse för symboler och deras kommunikativa funktioner.

Det systematiska kvalitetsarbetet är 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 2017 getts förelägganden för brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Bristerna har i dessa fall handlat om att kvalitetsarbetet inte dokumenteras i tillräcklig utsträckning.



Verksamheternas arbete utifrån planen mot diskriminering och kränkande behandling har också uppmärksammats som ett återkommande bristande område i samband med tidigare års tillsyner. Glädjande har detta område inte lett till några förelägganden år 2017. Det tycks finnas en medvetenhet om frågornas betydelse och samtliga verksamheter som har granskats under 2017 har bedömts uppfylla styrdokumentens krav gällande utformningen av planen mot diskriminering och kränkande behandling. För att även fortsättningsvis stödja verksamheterna i arbetet kring likabehandling bjuds verksamheterna in att delta i förvaltningens nätverk för likabehandlingsfrågor. Detta för att främja en kvalitetsutveckling inom området.

4.1. Möjligt fokusområde

Under både 2016 och 2017 har rekommendationer formulerats angående barngruppernas storlek i förhållande till Skolverkets riktlinjer. Det har funnits en tveksamhet kring gruppernas storlek och lämplighet, men eftersom riktlinjerna är nya och det finns utrymme i lagstiftningen att ha större barngrupper än vad riktlinjerna anger har ingen egentlig brist kunna fastställas. Det kan dock finnas ett intresse i att följa upp barngruppernas storlek genom en kartläggning eller genom en riktad generell tillsyn. Huruvida barnantalet i grupperna är föränderligt anses vara särskilt intressant att följa upp, eftersom ett oförändrat barnantal under ett flertal år bör indikera att antalet barn i gruppen inte bestäms efter barnens och verksamhetens varierande behov. Om en kartläggning blir aktuell bör denna omfatta både kommunala och fristående verksamheter.

5. 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 uppmärksammats. 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 efterfrågas⁵. Kommunen får genomföra ett tillsynsbesök oanmält.

5.1. Förberedelse

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

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

⁵ Skollagen 26 kap. 6-7 §§



Om större verksamheter ska granskas ombeds även personal i verksamheten att per avdelning besvara ett antal frågor som utgör underlag för den kommande tillsynen.

5.2. 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 ibland föräldrar. Intrycken från tillsynen dokumenteras och används som underlag till en intervju med förskolechef/verksamhetschef och eventuell övrig ledning.

5.3. 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 beskriver det som framkommit under tillsynen. Med rapporten följer även ett beslut där eventuella sanktioner och krav på åtgärder anges.

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.

5.4. 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.

6. 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.

6.1. 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.

6.2. 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.

6.3. 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.

6.4. 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.

6.5. 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.