



Till
Utbildningsnämnden
2011-05-23

Uppföljning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor.

Yttrande över rapport från stadsrevisionen

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande

Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över revisionens rapport nr 6, dnr 420-29/2011, gällande nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor.

Thomas Persson
Direktör

Per Thorslund
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har till utbildningsnämnden lämnat en rapport för yttrande gällande nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor (bilaga 1). Revisionen konstaterar i sin rapport brister i nämndens tillsyn och kontroll.

Förvaltningen lämnar i föreliggande tjänsteutlåtande sina synpunkter och förslag på åtgärder med anledning av stadsrevisionen rapport.

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner detta tjänsteutlåtande som yttrande över rapporten.



Ärendet

Ärendet har beretts inom avdelningen för enskilt driven och fristående verksamhet.

Bakgrund

Stadsrevisionen har i samband med den årliga granskningen av utbildningsnämnden 2008 och 2009 granskat nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor.

I den uppföljande granskningen 2009 bedömdes nämnden agera snabbare och mer beslutsamt än tidigare vid anmälningar, klagomål eller andra indikationer. Granskningen visade samtidigt att det fortfarande fanns brister i nämndens system för tillsyn och kontroll. Nämnden rekommenderades att bl. a. öka antalet inspektioner för att minska tillsynsintervallet samt utveckla rutinerna i tillsynen.

Syftet med årets granskning har varit att följa upp föregående års rekommendationer avseende tillsynen samt även bedöma den interna kontrollen i rutinerna för utbetalning av bidrag till enskild förskoleverksamhet.

Den uppföljande granskning som gjorts 2010 visar att det fortfarande finns brister i nämndens tillsyn och kontroll. Stadsrevisionens rekommendationer är:

- Nämndens riktlinjer för tillsynen behöver bli tydligare i flera avseenden, t.ex. gäller det när missförhållanden ska bedömas som allvarliga och kan leda till återkallande av godkännande. Vidare bör det förutom lagkraven tydligare framgå vad huvudmannen har att följa förutom lagkraven, för att verksamheten ska bedrivas enligt fullmäktiges mål etc. Nämnden bör även ange med vilket intervall tillsynen bör ske.
- Förvaltningen behöver utveckla en samlad risk och väsentlighetsanalys som grund för tillsynens planering. I detta ingår att ett gemensamt tillsynsregister behöver utvecklas
- Nämnden bör årligen begära en återrapportering av resultaten som kommer fram i tillsynen.
- Tillsynsrapporterna bör göras tillgängliga för allmänheten.
- Förvaltningen rekommenderas att förstärka den interna kontrollen genom ytterligare stickprovsvisa aktiviteter av betalningsunderlagen. Systematiska kontrollaktiviteter bör också genomföras för att kontrollera att barnantalet i verksamheten överensstämmer med registrerat barnantal.

- Revisionens iakttagelser avseende avgiftsfri förskola och fri skolskjuts bör nämnden utreda närmare ur bl.a. ett likställighetsperspektiv. Vidare bör förvaltningen följa upp konsultens iakttagelser som för stort antal inskrivna barn i familjedaghem och de allvarligaste fallen av brister i ekonomin som framkommit vid konsultens stickprovskontroll.

Förvaltningen lämnar nedan yttrande över stadsrevisionens rapport.

Förvaltningens yttrande

Nämndens riktlinjer för tillsynen behöver bli tydligare i flera avseenden, t.ex. gäller det när missförhållanden ska bedömas som allvarliga och kan leda till återkallande av godkännande. Vidare bör det förutom lagkraven tydligare framgå vad huvudmannen har att följa förutom lagkraven, för att verksamheten ska bedrivas enligt fullmäktiges mål etc. Nämnden bör även ange med vilket intervall tillsynen bör ske.

Godkänd enskild verksamhet har rätt till bidrag i enlighet med skollagen. Annan lagstiftning och kommunala bestämmelser kan inte begränsa rätten till bidrag. Detta innebär att exempelvis Stockholms stads regler för ekonomisk förvaltning inte kan tillämpas för att stoppa utbetalningar av bidrag till huvudmän som bedöms bryta mot eller som inte följer dessa regler.

Av samma skäl kan utbildningsnämnden inte ålägga en enskild huvudman mål eller regler utöver det som finns angivet i skollagen. Staden har uttryckt att lika villkor ska gälla, vilket gör att nämnden inte kan ställa andra krav jämfört med kraven på den egna förskoleverksamheten. En kommun ska därför använda sig av de bestämmelser som finns i skollagen för att komma till rätta med eventuella brister och missförhållanden i enskild verksamhet.

Enligt skollagen, 2 a kap 15 §, definieras tillsyn: ”Verksamhet som har godkänts enligt 13 § står under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.” Tillsyn kan därmed utföras på flera sätt och enligt denna paragraf är inspektion en del av tillsynen.

Utbildningsnämndens riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för enskild verksamhet reviderades den 12 juni 2008. I enlighet med nämndens uppdrag har förvaltningen därefter gjort vissa justeringar med hänsyn till förändringar i lagstiftningen. Utbildningsnämndens riktlinjer är ett förtydligande av gällande lagstiftning. Riktlinjerna anger också rutiner för exempelvis utbetalning av bidrag.

Förvaltningen anser att det är angeläget för både tillsynsmyndighet och huvudmän att det finns en tydlighet i vilka kvalitetskrav, som gäller för enskild verksamhet. Ett förtydligande behöver dock arbetas fram med bibehållandet av ett tillsynsarbete där myndigheten gör övergripande och helhetsbedömande kvalitetsprövning av en verksamhet. Utbildningsnämnden i juni 2011 kommer att få förslag på uppdaterade riktlinjer med förtydligande och förändringar utifrån den nya skollagen som ska börja tillämpas den 1 juli 2011.

Nuvarande tillsynsarbete utgår från utbildningsnämndens ”Rutiner för tillsyn av enskilt driven verksamhet” (Utbildningsnämnden 2008-06-12, dnr 08-450/1964). Dessa behöver också revideras utifrån ny skollag.

Förvaltningen kommer att pröva hur kvalitetskriterier kan formuleras för att det ska bli tydligare när tillsyn leder till föreläggande. Kriterier kommer inte kunna ge exakt svar då tillsynen alltid måste bedöma helheten utifrån de olika delarna och verksamhetens förutsättningar. Bedömningen måste utgå från att skollagens bestämmelser är övergripande och att en tydlighet i gränsdragning gällande missförhållanden/all-varliga missförhållanden i många fall enbart kan nås genom rättspraxis.

Förvaltningen delar stadsrevisionen åsikt att tillsynen behöver skärpas och intervallen för tillsyn av enskild förskola förkortas. I verksamhetsplanen 2011 har avsatts extra medel för tillsyn och klagomål.

För närvarande genomförs en översyn av utbildningsförvaltningens inspektionsverksamhet. I denna utredning kommer behovet av att utveckla tillsynen av enskilda verksamheter att beaktas. Utbildningsnämnden kommer att ta ställning till förvaltningens slutsatser och förslag under 2011.

Förvaltningen behöver utveckla en samlad risk och väsentlighetsanalys som grund för tillsynens planering. I detta ingår att ett gemensamt tillsynsregister behöver utvecklas.

Förvaltningens prioritering av tillsynsarbetet utgår främst från inkomna anmälningar, inspektioner och egna kontroller genom de uppgifter som förvaltningen tar in från verksamheterna, uppgifter från Upplysningstjänst m.m. Förvaltningen ska se över vilka uppgifter som ska tas in i fortsättningen som grund för tillsynens planering.

Förvaltningen kommer att utveckla ett gemensamt tillsynsregister för att förbättra överblicken för både planering och uppföljning av tillsynsarbetet.

Nämnden bör årligen begära en återrapportering av resultaten som kommer fram i tillsynen.

Förvaltningen delar stadsrevisionens uppfattning att förvaltningen bör redovisa genomförd tillsyn av enskild verksamhet en gång per år.

Tillsynsrapporterna bör göras tillgängliga för allmänheten.

Förvaltningens tillsynsrapporter, brevväxling med allmänhet och huvudmän, beslut gällande tillsynsåtgärder m.m. är offentlig handling. Förvaltningens arbete är därmed tillgängligt för allmänheten.

Förvaltningen anser inte att tillsynsrapporter och eventuellt föreläggande ska göras tillgängliga på stadens hemsida. En kritisk tillsynsrapport är inte ett avslutat, självständigt ärende utan en del i en större tillsynsutredning. Tillsynsutredningen avslutas när förvaltningen kan konstatera att huvudmannen åtgärdat de brister som var grunden för tillsynsärendet.

Enskilda kan ha intresse av att följa ett pågående ärende och det är idag enkelt att få tillgång till det material som man är intresserad av. En färdigställd tillsynsrapport diarieförs och är därmed offentlig handling.

När nämnden drar tillbaka tillstånd kommer detta läggas ut på Jämförservice

Förvaltningen rekommenderas att förstärka den interna kontrollen genom ytterligare stickprovsvisa aktiviteter av betalningsunderlagen. Systematiska kontrollaktiviteter bör också genomföras för att kontrollera att barnantalet i verksamheten överensstämmer med registrerat barnantal.

Förvaltningen kommer att beakta stadsrevisionens förslag i den fortsatta utvecklingen av rutinerna för utbetalning av bidrag.

Konsultens iakttagelser avseende avgiftsfri förskola och fri skolskjuts bör nämnden utreda närmare ur bl.a. ett likställighetsperspektiv. Vidare bör förvaltningen följa upp konsultens iakttagelser som för stort antal inskrivna barn i familjedaghem och de allvarligaste fallen av brister i ekonomin som framkommit vid konsultens stickprovskontroll.

Enskild förskola ska följa de bestämmelser som gäller maxtaxan. Bestämmelserna ger möjlighet för enskilda huvudmän att ta ut lägre eller ingen föräldraavgift.

Förvaltningen kommer att följa upp de tre andra iakttagelserna.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över revisionens rapport nr 6, dnr 420-29/2011, gällande nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor.

Bilaga

Stadsrevisionens rapport av uppföljning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor