



Handläggare: Susanne Forss Gustafsson
Telefon: 08-508 22 064

Till
Hägersten-Liljeholmens
stadsdelsnämnd

Hårdare kontroll av skolor och förskolor

Motion av Roger Mogert (s) 2008:19

Förslag till beslut

1. Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd godkänner och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Maria Mannerholm
stadsdelsdirektör

Renée Hildebrand
avdelningschef

Sammanfattning

Förvaltningen har tillsänts en remiss för yttrande angående en motion om hårdare kontroll av skolor och förskolor. Motionären föreslår åtgärder för skarpare kontroll av Stockholms förskolor och skolor. Förvaltningen redovisar hur regelverket, tillsyn och uppföljning ser ut för förskolor och skolor. Förvaltningens synpunkter är att regelverket kring förskole- och skolverksamhet är gediget och att kommunen har möjlighet att justera sina tillämningar av regelverket, hur tillsyn utförs och synpunkter hanteras och kan på så sätt skapa likvärdiga villkor. För att få jämförbara resultat mellan såväl kommunala som enskilt drivna verksamheter kan kommunen styra med riktlinjer och önskemål om uppföljning och hur kvalitetsredovisning skall ske. Det är angeläget att personalen som har till uppgift att granska verksamheterna, har den kompetens som krävs för att utföra uppdraget.



Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom Förskoleavdelningen. Information om ärendet lämnades till fackliga representanter 08-04-29 och 08-05-06.

Bakgrund

Stadsdelsnämnden har tillsänts en remiss för yttrande angående en motion om hårdare kontroll av skolor och förskolor. Remissen är tillsänd stadsdelsnämnderna i Hägersten-Liljeholmen, Bromma och Kungsholmen, Utbildningsförvaltningen samt Stadsledningskontoret. Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 16 maj 2008.

Uppdagade ekonomiska missförhållanden i några enskilt drivna förskolor inom Stockholm stad har föranlett motionären, Roger Mogert (s), att föreslå åtgärder för skarpare kontroll av Stockholms förskolor och skolor.

Följande åtgärder föreslås:

1. Satsningar på kvalitetssäkring och inspektioner av den verksamhet som utbildningsförvaltningen ansvarar för.
2. Stockholm Stad måste här trycka på regeringen för en lagändring så att också privata skolor kan granskas av kommunens skolinspektörer, och inte som idag enbart av Skolverket.
3. Stockholms Stad ser över möjligheterna att införa sanktionsmöjligheter mot de företag som utför välfärdstjänster å stockholmarnas vägnar, men som har återkommande brister i kvalitet eller hantering av skattepengar.
4. Det ska vidare vara möjligt att ställa krav på kollektivavtal och utbildad personal även inom de fristående förskole- och skolverksamheterna. I dagsläget är det endast inom de kommunala verksamheterna som man har möjligheten att kontrollera exempelvis att de anställda har adekvat utbildning.
5. Förslag till för ökad kvalitetssäkring i Stockholms skolor och förskolor:
 - oannonserade inspektioner från kommunens skolinspektörer ska tillåtas på samtliga skolor och förskolor.
 - oannonserade besök där man granskar såväl ekonomi som verksamhet ska ske i högre utsträckning än i dag.
 - det ska tills vidare skall redovisas offentligt vilka privata skolor som vägrar att släppa in skolinspektörer.
 - resultaten av kvalitetsgranskningarna ska offentliggöras, till exempel på Stockholm Stads hemsida.
 - samma krav på kvalitet i verksamheten ska ställas, oavsett driftsform.

- möjligheterna att införa sanktionsmöjligheter mot de företag som utför välfärdstjänster å stockholmarnas vägnar, men som har återkommande brister, ses över
- staden så långt möjligt skall ställa krav på kollektivavtal och utbildad personal i fristående verksamhet som finansieras av kommunala medel

Förvaltningens redovisar

Skollagen

Enligt den svenska skollagen ska alla barn och ungdomar ha tillgång till en likvärdig utbildning. Oberoende av kön, geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden har alla denna rätt. Utbildningen ska enligt skollagen "ge eleverna kunskaper och färdigheter och i samarbete med hemmen främja deras harmoniska utveckling till ansvarsställande människor och samhällsmedlemmar". Hänsyn ska också tas till elever i behov av särskilt stöd. Enligt skollagen har också vuxna rätt till utbildning. Detta kan ske i den kommunala vuxenutbildningen (komvux) eller i vuxenutbildning för utvecklingsstörda vuxna (särsvux).

Skolverket

Sveriges riksdag och regering fastställer läroplaner, nationella mål och riktlinjer för det offentliga skolväsendet. Inom de mål och ramar som riksdag och regering fastställt avgör sedan den enskilda kommunen hur skolverksamheten ska bedrivas. En skolplan ska fastställas som beskriver skolverksamhetens finansiering, organisation, utveckling och utvärdering. Utifrån läroplanerna, de nationella målen och skolplanen ska rektor på varje enskild skola upprätta en lokal arbetsplan. Detta ska ske i samråd med lärare och övrig personal samt företrädare för eleverna och deras vårdnadshavare.

Skolverket ska utvärdera, följa upp och granska det offentliga skolväsendet i Sverige. Varje år ska Skolverket ge en samlad bild av svensk skola till riksdag och regering. Denna utgör grunden för en nationell utvecklingsplan för skolan. Genom utbildningsinspektion har Skolverket skyldighet att se till att skollagens bestämmelser följs och att den enskilde elevens rätt respekteras.

Ansvarsfördelning mellan stat, kommun och verksamhet

Det svenska utbildningssystemet består av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. De ingår i ett målstyrt system där: riksdag och regering fastställer nationella mål och riktlinjer i till exempel skollag och läroplaner kommuner och andra huvudmän fördelar resurser och organiserar verksamheterna utifrån lokala förutsättningar så att nationella mål och krav kan

uppfyllas verksamheterna/skolorna utifrån detta väljer ett arbetssätt som passar dem. Skolverket följer upp, utvärderar och granskar förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Skolverket tar också fram kursplaner, betygskriterier och allmänna råd med mera.

Rätt att välja skola och fristående skolor

Eleverna och deras föräldrar har rätt att välja en kommunal skola eller en fristående skola. De fristående grundskolorna är öppna för alla och måste vara godkända av Skolverket. Elevers hemkommun ger skolan bidrag per elev och skolår. Undervisningen i de fristående skolorna ska i huvudsak ha samma mål som i de kommunala skolorna, men kan ha en inriktning som skiljer sig från de kommunala skolornas. Det kan t.ex. vara skolor med en särskild religiös prägel eller skolor med en speciell pedagogisk inriktning som montessori eller waldorfpedagogik. Om den fristående skolan inte följer gällande bestämmelser kan Skolverket återkalla godkännandet. De fristående skolorna över grundskolenivå kan vara av två slag, de som motsvarar den kommunala gymnasieskolan, det vill säga de erbjuder gymnasieprogram och får kommunala bidrag och de som är kompletterande skolor. Bland dessa finns exempelvis skolor med konst- och hantverksutbildningar. Utöver dessa finns några internationella skolor i Sverige. Skolorna är främst avsedda för barn till utländska medborgare som vistas i landet för kortare tid. De internationella skolorna får bidrag från kommunerna.

Inspekterar samtliga skolformer oavsett driftsform

Skolverket strävar efter att hävda barnens, ungdomarnas och de vuxnas rätt till omsorg och utbildning, utveckling och kunskap. Deras viktigaste uppgift är att ta reda på om alla verkligen får ta del av den goda barnomsorg, skola och vuxenutbildning som de har rätt till och att kräva åtgärder om det finns brister.

Vad inspekterar skolverket

Utbildningsinspektionen inriktas på följande tre huvudområden:

- Kunskaper/utveckling och lärande
- Normer och värden
- Styrning, ledning och kvalitetsarbete

Dessutom inspekteras kommunens ansvar som huvudman.

Varför inspektion

Inspektionen genomförs under en 6-års period i samtliga kommunala och fristående skolor, inklusive vuxenutbildning. När det gäller förskoleverksamhet

och skolbarnsomsorg fokuseras inspektionen på huvudmannens sätt att ta ansvar för dessa verksamheter. Inspektionen ska ta fram fakta och ge en bild av hur det står till i en kommun eller en skola. Som en följd av vad som kommer fram leder en inspektion till konkreta krav eller förslag på åtgärder som en huvudman ska eller bör vidta med anledning av inspektionsresultatet. Kommun och verksamheter får en skriftlig rapport med bedömningar av områden som uppmärksammas. Detta underlag ska kunna användas som utgångspunkt för att förbättra kvaliteten i skolverksamheten. Exempel kan vara inspektionens fokus på arbetet för att motverka kränkande behandling eller på hur undervisningen utformas.

Utbildningsdepartementet har utrett och lämnat förslag till framtida inriktning och utformning av den statliga utbildningsinspektionens i utredningen ”Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion (SOU 2007:101)”. Där föreslås bl.a. att:

”Granskningen av fristående skolor ska bygga på samma granskningsprinciper som för kommunala skolor. Skillnaden är att rapporten bör innehålla en bedömning av både huvudmannens och rektors ansvarstagande. I framtiden kommer alla skolor att granskas oftare än vart sjätte år – i genomsnitt vart tredje år. Det finns goda skäl att fortsätta att genomföra förstagångsinspektioner av fristående skolor. I vilken omfattning och när det ska ske måste göras utifrån inspektionsmyndighetens bedömning av behovet, t.ex. om det är en ny huvudman eller inspektionens tidigare erfarenheter av huvudmannen. Ett riktmärke bör vara att en förstagångsinspektion bör ske inom tre år från det att verksamheten startat.”

Vad är tillsyn?

Skolverket har tillsyn över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att Skolverket kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Avsikten med Skolverkets tillsyn är se till att alla får den barnomsorg eller utbildning de har rätt till och att kräva åtgärder om det finns brister. Som en del i tillsynen tar Skolverket emot anmälningar om brister i en verksamhet.

Kommunens ansvar och skyldigheter

Från och med den 1 juli 2006 har skollagen ändrats så att kommunerna ska ge tillstånd och lämna bidrag om vissa villkor uppfylls. Samma kvalitetskrav gäller som tidigare. Enligt huvudregeln ska förskolan dessutom vara öppen för alla barn för att få bidrag. De nya bestämmelserna har en delvis annan utformning än tidigare bestämmelser. Av 2 a kap. 13 § första stycket skollagen framgår att ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ som yrkesmässigt vill driva en förskola eller ett fritidshem ska ha tillstånd till detta av den kommun där verksamheten ska bedrivas. I 14 § samma kapitel anges vidare

att tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § ska beviljas om verksamheten uppfyller 1). kraven på god kvalitet och säkerhet och 2). de krav som anges i 3 §. Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas.

Förskolan ska uppfylla kraven i 2 a kap. 3 § skollagen. Kraven innebär att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna ska vara ändamålsenliga. Verksamheten ska utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver.

Förskolans läroplan gäller inte för enskilda förskolor. Det är dock vanligt att kommunerna ställer krav på att de enskilt drivna förskolorna ska tillämpa Lpfö98 och det finns inga hinder för detta. Enligt utbildningsutskottet kan Lpfö98 ligga till grund för kvalitetsbedömningen vid tillståndsgivningen. Skolverket har gett ut allmänna råd för kvalitet i förskolan. Dessa kan också vara vägledande vid kommunens tillståndsgivning. Öppenhetskrav och andra förutsättningar för bidrag

Kommunen ska enligt 2 a kap. 17 § skollagen lämna bidrag till en enskild förskola som har tillstånd att bedriva verksamhet och är öppen för alla barn som har rätt till kommunal förskola. Det finns dock två undantag från öppenhetskravet. Det ena gäller barn som det skulle medföra betydande ekonomiska svårigheter för den enskilda verksamheten att ta emot. Det andra avser fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär. Det kan exempelvis gälla barn vars föräldrar är medlemmar i ett föräldrakooperativ eller anställdas barn i ett företag. Kommunen är inte heller skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga. I kommuner som tillämpar maxtaxa måste också enskilt drivna förskolor tillämpa denna taxa.

Tillsyn

Den enskilt drivna förskolan står enligt 2 a kap. 15 § skollagen under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskolan kan vara vägledande vid kommunens tillsyn av om den enskilt drivna förskolan uppfyller de kvalitetskrav och de öppenhetskrav som kommunen angivit vid

tillståndsgivningen. De kan också utgöra stöd för den enskilt drivna förskolans kvalitetsarbete.

Missförhållanden – återkallanden

Om det föreligger något missförhållande i den enskilt drivna verksamheten skall kommunen enligt 2 a kap. 16 § skollagen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet. Ett tillstånd ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälpas efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten. Ett återkallande av tillstånd ställer enligt förvaltningslagen höga krav på kommunens handläggning av ärendet. Huvudmannen för den enskilt drivna förskolan måste bland annat beredas möjlighet att rätta till påtalade missförhållanden innan ett eventuellt återkallande av tillståndet kan ske.

Skolverkets tillsyn

Skolverkets tillsyn avser hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar för enskilt drivna förskolor.

Revisorers granskning

Stockholms stads revisorer gjorde nyligen en granskning angående Utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor. Revisorerna har inte funnit att de gjort några formella fel. Däremot tycker de att Utbildningsförvaltningen skulle ha kunnat agera snabbare, om de hade haft kompetens kring bolag och ekonomisk revision.

Revisorerna lägger också flera förslag om förändringar i tillståndsgivning och tillsyn när det gäller enskilda förskolor. Utbildningsförvaltningen räknar med att lägga fram ett förslag om reviderade regler för tillstånd mm till utbildningsnämnden i juni.

Förvaltningens synpunkter

Regelverket kring förskole- och skolverksamhet är gediget. Enskilt drivnas förskolor och skolors verksamhet regleras i stort sett utifrån samma lagar och riktlinjer som kommunala. Regelverket möjliggör långtgående kontroll- och sanktionsmöjligheter.



Kommunen har möjlighet att justera sina tillämningar av regelverket, hur tillsyn utförs och synpunkter hanteras och kan på så sätt skapa likvärdiga villkor. Exempel på detta är att kräva att av enskild drivna förskolor att de tillämpar läroplan för förskolan, Lpfö98.

För att få jämförbara resultat mellan såväl kommunala som enskilt drivna verksamheter kan kommunen styra med riktlinjer och önskemål om uppföljning och hur kvalitetsredovisning skall ske.

För likvärdighet vad gäller kvalitet och möjlighet att bedöma kvalitet kan det vara önskvärt att förutsättningar och regelverk skall vara gemensamt oavsett driftsform, då det finansieras av offentliga medel.

För att kunna följa upp och kontrollera enskilt drivna verksamheter krävs kompetens i såväl ekonomisk revision som pedagogisk kvalitet. Det är angeläget att personalen som har till uppgift att granska verksamheterna, har den kompetens som krävs för att utföra uppdraget.

Vad gäller krav på kollektivavtal och utbildad personal i fristående verksamhet som finansieras av kommunala medel avstår förvaltningen från synpunkter.

Bilagor

Motion (2008:19) om hårdare kontroll av skolor och förskolor