



Till
Utbildningsnämnden

Revisionsrapporten "Uppföljning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor"

Revisorsgrupp 2 har vid sitt sammanträde den 22 februari 2011 behandlat rubricerad uppföljningsrapport. Revisorerna konstaterar att det fortfarande finns betydande brister i nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor. I synnerhet är de långa tillsynsintervallen oroande. Revisorerna har beslutat att överlämna rapporten till utbildningsnämnden för yttrande senast den 30 april 2011.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
ordförande

Gun Risberg
vice ordförande

Staffan Brunborg
sekreterare

Kopia till utbildningsdirektören

Rapportsammandrag

UPPFÖLJNING AV UTBILDNINGSNÄMNDENS TILLSYN OCH KONTROLL AV ENSKILT DRIVNA FÖRSKOLOR

BAKGRUND OCH SYFTE

Utbildningsnämnden har ansvar för tillsynen av 800 fristående verksamheter, varav drygt 400 är förskolor och resterande är familjedaghem och fritidshem. Ca 34 % av förskolebarnen i Stockholms stad beräknas vara inskrivna i enskilt drivna förskolor. År 2010 betalades 1,8 mdkr ut i bidrag till privata förskolor, fritidshem och familjedaghem.

Revisionen 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 föregående år 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 därför bl.a. att 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.

BDO Consulting Group AB har genomfört granskningen på revisionskontorets uppdrag.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

- Nämnden fastställde riktlinjer för tillsyn år 2008. Härefter har omarbetningar skett utan att nämnden fattat något nytt beslut.
- Tillsynsintervallen är fortfarande mycket långa även om förskoleinspektörernas kvalitetsuppföljningar räknas in. För enskilda förskolor är tillsynsintervallet i genomsnitt 4,9 år. Annan fristående verksamhet (t.ex. familjedaghem) har betydligt längre tillsynsintervall. En jämförelse som konsulten gjort med Göteborgs stad och Malmö stad visar att de har betydligt kortare tillsynsintervall än Stockholms stad.
- Tillsynerna planeras inte utifrån en samlad risk- och väsentlighetsanalys, utan genomförs i stor utsträckning på förekommen anledning.
- Nämnden får inte och har inte heller begärt någon samlad återrapportering av vad som framkommit i den årliga tillsynen.
- Tillsynsrapporterna görs inte tillgängliga för allmänheten via stadens hemsida.

- Konsulten har gjort ett antal iakttagelser som förvaltningen bör följa upp och pröva om dessa är i enlighet med gällande regelverk.
- I konsultens stickprovsvisa granskning av huvudmännens ekonomi finns i några fall allvarliga brister.
- Den interna kontrollen i utbetalningsrutinerna bedöms i stort vara tillfredsställande. På några punkter behöver dock den interna kontrollen förstärkas.
- Förvaltningen rekommenderas att införa ytterligare stickprovsvisa kontroller av utbetalningsunderlagen för bidrag till enskilda huvudmän.

STADSREVISIONENS REKOMMENDATIONER

- Nämnden behöver tydligare styra och följa upp tillsynsverksamheten.
- 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 tillsynsintervall 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.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor David Winks
08-737 41 86, 070-737 41 86
- Förtroendevald revisor Gun Risberg
08-89 21 34, 070-757 76 85
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

Rapporten finns på

www.stockholm.se/revision



STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Nr 6
Februari 2011
DNR 420-29/2011

Revisionsrapport



UPPFÖLJNING AV UTBILDNINGSNÄMNDENS TILLSYN OCH KONTROLL AV ENSKILT DRIVNA FÖRSKOLOR



Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Sammanfattning

Revisionskontoret har i samband med den årliga granskningen av utbildningsnämnden 2008 och 2009 granskat nämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor. Den uppföljande granskningen föregående år visade att åtgärder vidtagits. Nämnden bedömdes agera snabbare och mer beslutsamt än tidigare vid anmälningar, klagomål eller andra indikationer. Vidare har nämnden beslutat om riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag. Granskningen visade samtidigt att det fortfarande fanns brister i nämndens system för tillsyn och kontroll. Nämnden rekommenderades därför bl.a. att 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.

BDO Consulting Group AB har genomfört granskningen på revisionskontorets uppdrag. Konsultens rapport bifogas.

Tillsynsverksamheten

Utbildningsnämnden har ansvar för tillsynen av 800 fristående verksamheter, varav drygt 400 är förskolor och resterande är familjedaghem och fritidshem. Ca 34 % av förskolebarnen i Stockholms stad beräknas vara inskrivna i enskilt drivna förskolor.

Sedan föregående års granskning har några förbättringar skett som t.ex. den egenkontroll som huvudmännen årligen ska lämna in till förvaltningen rörande förekomst av verksamhetsplan/verksamhetsberättelse, barngruppernas storlek m.m. Resultatet av egenkontrollen sammanställs och ligger sedan till grund för planeringen av tillsynen.

Den uppföljande granskning som gjorts 2010 visar dock att det fortfarande finns brister i nämndens tillsyn och kontroll. Revisionskontoret vill särskilt lyfta fram följande.

Nämnden bör tydligare styra och följa upp tillsynsverksamheten. Nämnden fastställde riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag år 2008. Härefter har omarbeting skett med hänsyn till nya bestämmelser utan att nämnden fattat något nytt beslut. Granskningen har också visat att riktlinjerna behöver bli tydligare på när tillsyn leder till förelägganden, t.ex. 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 för att verksamheten ska bedrivas enligt fullmäktiges mål, riktlinjer och föreskrifter för verksamheten. Nämnden bör också ange med vilket tillsynsintervall tillsynen bör ske.



Av granskningen framgår att tillsynsintervallet för enskilda förskolor ligger på i genomsnitt 4,9 år om också skolinspektörernas inspektioner räknas in. Annan förskoleverksamhet (t.ex. familjedaghem) har betydligt längre tillsynsintervall. En jämförelse som konsulten gjort med Göteborgs stad och Malmö stad visar att de har betydligt kortare tillsynsintervall än Stockholms stad.

Tillsynerna planeras inte utifrån en samlad risk- och väsentlighetsanalys, utan genomförs i stor utsträckning på förekommen anledning. Förvaltningen bör utveckla en samlad risk- och väsentlighetsanalys som grund för tillsynens planering. I detta ingår att ett gemensamt tillsynsregister behöver utvecklas.

Nämnden får inte och har inte heller begärt någon samlad återrapportering av vad som framkommit i den årliga tillsynen. Tillsynsrapporterna görs inte heller tillgängliga för allmänheten via stadens hemsida. Nämnden bör årligen begära en återrapportering av resultaten som kommer fram i tillsynen. Tillsynsrapporterna bör också göras tillgängliga för allmänheten.

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

För övriga iakttagelser och synpunkter hänvisas till den bilagda konsultrapporten.

Interna kontrollen i rutiner för utbetalning av bidrag

År 2010 betalades ca 1,8 mdkr ut i bidrag till privata förskolor, fritidshem och familjedaghem. Ersättning utgår med av fullmäktige beslutad schablon per antal barn som är registrerade i förskoleverksamhet.

Utifrån genomförd granskning bedöms rutinerna för utbetalning i stort vara tillfredsställande. I enlighet med konsultens förslag bör dock den interna kontrollen förstärkas genom ytterligare stickprovsvisa aktiviteter av utbetalningsunderlagen. Systematiska kontrollaktiviteter bör också genomföras föra att kontrollera att barnantalet i verksamheten överensstämmer med registrerat barnantal.

Stefan Rydberg
Enhetschef

Maria Assarsson
Revisor



UPPFÖLJNING AV UTBILDNINGSNÄMNDENS TILLSYN OCH
KONTROLL AV ENSKILT DRIVNA FÖRSKOLOR

Stadsrevisionen, Stockholms stad

2011-02-22

BDO Consulting Group AB

Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | UPPDRAGET | 2 |
| 1.1 | Bakgrund | 2 |
| 1.2 | Syfte..... | 2 |
| 1.3 | Revisionsfrågor | 2 |
| 1.4 | Revisionskriterier | 2 |
| 1.5 | Granskningsmetod, genomförande och avgränsningar | 3 |
| 2 | Iakttagelser | 3 |
| 2.1 | Uppföljning av tidigare granskning av utbildningsnämndens tillsyn av enskilt drivna förskolor | 3 |
| 2.1.1 | Organisation | 3 |
| 2.1.2 | Riktlinjer | 4 |
| 2.1.3 | Tillsyns- och inspektionsverksamhetens omfattning..... | 5 |
| 2.1.4 | Arbetsätt | 6 |
| 2.1.5 | Synpunkts- och klagomålshantering | 8 |
| 2.1.6 | Databaser och register över enskilt drivna förskolor | 9 |
| 2.1.7 | Förelägganden och återkallanden av godkännande..... | 9 |
| 2.2 | Intern kontroll vid utbetalningar..... | 10 |
| 2.3 | Övriga iakttagelser | 11 |
| 3 | Sammanfattande slutsatser | 12 |

1 UPPDRAGET

1.1 Bakgrund

År 2010 var ca 43 000 barn inskrivna i förskolan inom Stockholms stad, av dessa beräknades ca 34 % vara inskrivna i enskilt drivna förskolor. Enligt 2 kap 15 § Skollagen står de enskilt drivna förskolorna under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs.

BDO genomförde år 2009 en uppföljande granskning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor. Granskningen visade bl a att nämnden sett över och beslutat om rutiner för tillsyn samt att nämnden agerat snabbare och mer beslutsamt än tidigare vid indikationer om brister i verksamheten. Vissa brister kvarstod dock som måste åtgärdas för att uppnå en tillfredsställande kontroll.

Revisionskontoret har gett BDO AB i uppdrag att följa upp tidigare iakttagelser samt genomföra ytterligare granskning av nämndens system för intern kontroll av enskilt drivna förskolor.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att följa upp den tidigare granskningen av tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor och bedöma om nämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder till följd av denna. Vidare syftar granskningen till att bedöma om nämnden säkerställer den interna kontrollen i rutinerna avseende enskilt drivna förskolor med inriktning på tillsynsverksamheten samt kontroll i ekonomirutinerna.

1.3 Revisionsfrågor

Övergripande revisionsfråga:

Utövar utbildningsnämnden en tillräcklig tillsyn och kontroll över enskilt drivna förskolor?

Delfrågor:

- a) Har utbildningsnämnden genomfört tillräckliga insatser för att åtgärda de brister som konstaterats i tidigare granskning?
- b) Säkerställer utbildningsnämnden en tillräcklig intern kontroll i hanteringen av enskilt drivna förskolor genom exempelvis systematiskt utformade kontrollaktiviteter och riskanalys?

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Följande revisionskriterier kommer att användas avseende nämndens tillsyn av enskilt drivna förskolor:

- Skollagen (1985:1100)
- Skollagen (2010:800)
- Förordning om läroplan för förskola (SKOLFS 1998:16)
- Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskolan (SKOLFS 2005:10)
- Förskoleplanen för Stockholms stad
- Riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för enskild förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Revisionskriterier avseende nämndens ansvar för den interna kontrollen utgörs av bestämmelser i 6 kap 7 § Kommunallagen samt Stockholms stads regler för ekonomisk förvaltning 6 kap.

Enligt kommunallagen 6 kap Nämndernas ansvar för verksamheten 7 § ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det är också nämndernas ansvar att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när vården av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan.

1.5 Granskningsmetod, genomförande och avgränsningar

BDO har gjort en genomgång av gällande styrdokument i form av regelverk, beslut tagna av kommunfullmäktige och utbildningsnämnden samt utbildningsförvaltningens riktlinjer och andra riktlinjer av relevans. Verifiering har skett genom stickprovskontroll av 12 tillsynsärenden för år 2009/2010. Urvalet har skett tillsammans med uppdragsgivaren.

Intervjuer har genomförts med ansvariga chefer samt nyckelpersoner vid utbildningsförvaltningen, såsom medarbetare vid avdelning för enskilt driven och fristående verksamhet (EF), inspektions- och analysenheten inom ekonomi- och kvalitetsavdelningen vid utbildningsförvaltningen. Urvalet av intervjuer har genomförts tillsammans med uppdragsgivaren. Antalet genomförda intervjuer uppgår till fem.

Granskningen har även innefattat synpunkts- och klagomålshanteringen på en övergripande nivå samt en jämförelse med två större kommuner avseende tillsynsintervallet.

Kontrollaktiviteter samt arbete med risk- och väsentlighetsanalys vid avdelningen för enskilt driven och fristående verksamhet har kartlagts och bedömts genom intervjuer och dokumentgranskning. Nämndens interna kontroll vid utbetalningar har verifierats genom stickprovskontroll av utbetalningar.

Granskningen har genomförts mellan november 2010 och februari 2011. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningen.

Avgränsning

Granskningen har koncentrerats till tillsynsärenden och omfattar inte förskoleinspektioner. Granskning av den interna kontrollen behandlar främst nämndens kontroll vid utbetalning. Granskningen har omfattat enskilt drivna förskolor men till viss del även annan enskild verksamhet som EF har ansvar för som familjedaghem och fristående fritidshem. Fritidsklubbar/öppen fritidsverksamhet omfattas inte av granskningen.

2 Iakttagelser

2.1 Uppföljning av tidigare granskning av utbildningsnämndens tillsyn av enskilt drivna förskolor

En uppföljande granskning av utbildningsnämndens tillsyn av enskilt drivna förskolor genomfördes i oktober 2009. Denna granskning avser att följa upp de iakttagelser och rekommendationer som lämnades.

2.1.1 Organisation

Enligt 2 kap 15 § Skollagen står de enskilt drivna förskolorna under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. I Stockholms stad är tillsynen av enskilt drivna förskolor organiserad i avdelningen för enskilt driven och fristående verksamhet (EF), inom utbildningsförvaltningen. Avdelningen är bl a ansvarig för att besluta om godkännande, utbetalning av ersättning samt tillsyn av enskilt drivna förskolor, fritidshem och familjedaghem. I tabellen nedan redovisas antal enheter och antal barn som omfattas av dessa verksamheter.

| Verksamhet | Antal enheter | Antal barn |
|---------------|---------------|---------------|
| Förskolor | 422 | 15 101 |
| Fritidshem | 118 | 5 804 |
| Familjedaghem | 253 | 1 320 |
| Summa | 793 | 23 225 |

Uppgifter på antal enheter är hämtade ur verksamhetssystemet BOSKO november 2010. År 2010 utbetalades ca 1 800 mnkr till dessa enskilt drivna verksamheter.

Två tillsynsinspektörer vid EF genomför tillsynen. Tillsynen innebär att inspektörer gör anmälda eller oanmälda besök vid förskolor för att kontrollera att verksamheterna följer krav som ställs i lag och i statliga och kommunala styrdokument. Brister i verksamheten kan leda till föreläggande och om bristerna inte åtgärdas kan godkännande återkallas.

En handläggare arbetar med förelägganden och återkallande av godkännanden, kontroll av huvudmännens ekonomi samt tar emot och utreder inkomna synpunkter och klagomål från föräldrar eller medborgare. Vidare genomförs även vissa kontroller i samband med utbetalning till de enskilda förskolorna.

Ingen förändring har skett av organisationen för tillsynen sedan tidigare granskning och ingen ytterligare personal har tillkommit.

Inspektion av förskolor, såväl enskilda som kommunala, genomförs av enheten för analys och inspektion vid avdelningen för kvalitet och ekonomi, utbildningsförvaltningen (IA). Vid enheten för analys och inspektion är fyra förskoleinspektörer anställda. Vid inspektion läggs tyngden vid det pedagogiska innehållet i verksamheten och inspektionen som ett stöd i verksamhetens utveckling.

2.1.2 Riktlinjer

De tillämpliga regelverken vid tillsynen är:

- Skollagen (1985:1100)
- Lag (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg
- Lag (2006:67) om förbud mot diskriminering och annan kränkande behandling av barn och elever
- SKLOFS 1998:16 om läroplan för förskolan
- Skolverkets allmänna råd Kvalitet i förskolan
- Förskoleplanen 2009-02-18
- Riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för enskild förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg 2008-06-12 och reviderade 2009-07-01

En ny skollag trädde i kraft 1 augusti 2010. Lagen ska börja tillämpas 1 juli 2011. Den nya skollagen innebär bl a att:

- Förskolan blir en egen skolform
- En läroplan som utgår från skollagen ska gälla varje skolform, fritidshem och alla huvudmän
- Verksamheten ska ledas av en förskolechef
- Ansvar för tillsyn av fritidshem som är knutna till fristående grundskola övergår till staten

Justeringar har gjorts av riktlinjerna för godkännande och rätt till bidrag delvis med hänsyn till den nya skollagen. Uppdateringen av riktlinjerna har inte beslutats av nämnden. I vissa sammanhang har hänvisning till lagrum tagits bort ur riktlinjerna. Vid intervjuer framgår att riktlinjerna främst fokuserar på vad som kan gälla som skäl vid eventuell rättslig prövning vid ett återkallande av godkännande.

Enligt riktlinjerna får förvaltningen förelägga huvudman att avlägsna eventuella missförhållanden. Om missförhållandet är allvarligt och missförhållandet inte avlägsnas får utbildningsnämnden återkalla godkännandet. Vid granskning av riktlinjerna noteras att inga kriterier finns för vad som kan anses vara allvarliga missförhållanden som kan leda till återkallande av godkännande.

Huvudmän informeras genom brev och mail om förändrade/nya riktlinjer. EF har en hemsida där information läggs ut kontinuerligt. I och med den nya skollagen har alla huvudmän också inbjudits till ett informationsmöte.

Bedömning

Riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag är inte tillräckligt tydliga bl a avseende hänvisning till lagrum och kriterier för när missförhållanden bedöms som allvarliga. Riktlinjerna ska även återspegla nämndens ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål, riktlinjer och föreskrifter som gäller för verksamheten i enlighet med kommunallagen 6 kap 7§. Uppdaterade riktlinjer bör beslutas av utbildningsnämnden.

2.1.3 Tillsyns- och inspektionsverksamhetens omfattning

Enligt uppgift från enheten för enskilt driven verksamhet fanns i november 2010; 422 förskoleenheter, 118 fritidshem och 253 familjedaghem. Sammantaget 793 enheter.

Av granskningen framgår att en förbättring skett jämfört med åren 2006-2008. Ingen större utveckling har dock skett sedan tidigare granskning som avsåg första halvåret 2009, och då 40 tillsynsinspektioner genomfördes. Under det senaste året har 85 tillsyner genomförts.¹ Antalet inspektioner av enskilda förskolor genomförda av enheten för analys och inspektion uppgick till 13 vilket innebär en minskning jämfört med tidigare år.

De 85 tillsyner som genomförts 2009/2010 omfattar även uppföljningsbesök. Ca 55 olika förskolor har haft tillsyn. Nedan redovisas intervall om antal år för tillsyn av enskilda verksamheter med utgångspunkt i antalet tillsyner 2009/2010.

| Verksamhet | Antal tillsyner 2009/2010 | Intervall |
|--------------------------|---------------------------|-----------|
| Förskola | 77 | 5,5 år |
| Förskola inkl inspektion | (87) | 4,9 år |
| Fritidshem | 1 | |
| Familjedaghem | 7 | |
| Total | 85 | 9,3 år |
| Total inkl inspektion | 95 | 8,3 år |

Ur kontrollsynpunkt kan även de inspektioner som genomförs av analys- och inspektionsenheten inräknas, vilket får en positiv om än ganska marginell effekt på antal år mellan tillsynen. Av tabellen kan avläsas att tillsynen fokuserat på förskolor i förhållande till de andra verksamheterna. Det totala tillsynsintervall beräknades i föregående granskning till ca 8 år, och beräknas nu till 9,3 år eller 8,3 om förskoleinspektionerna inräknas.

Vid granskning noteras att förelägganden inte alltid föregås av tillsyn, vilket innebär att EF hanterar fler ärenden än de som är synliga i statistiken över tillsyn. Av de förelägganden som gjordes 2009/2010 avsåg 10 andra enheter än de som hade varit föremål för tillsyn. Inom familjedaghemmen har 7 tillsyner genomförts.

Tillsyn av familjedaghem har färre regler och omfattar färre barn än förskolor varför tillsyn sker i mindre omfattning. Enligt stadens riktlinjer bör inte familjedaghem ha fler än fem barn inskrivna. Vid en kontroll av registret över inskrivna barn i familjedaghem framgår att för 113 av 253 familjedaghem har barnantalet överskridits. I fyra fall är antalet inskrivna barn fler än 9. Tillsyn har ge-

¹ Mellan 1 oktober 2009 och 1 oktober 2010.

nomförts av 6 olika familjedaghem. Antalet förelägganden läsåret 2009/2010 är 5, varav 3 förelägganden berörde familjedaghem där tillsyn inte genomförts.

Den nya skollagen innebär att tillsynsansvar för ca 40 fritidshem knutna till fristående grundskolor kommer att övergå till skolinspektionen.

Jämförelse med Göteborg stad och Malmö stad

I Göteborg stad och Malmö stad vilar ansvaret för tillsynen för enskilda förskolor på stadsdelsnämnderna där förskolorna är belägna. I november 2010 fanns i Göteborgs stad omkring 170 förskolor fördelade på 20 stadsdelsnämnder. I Malmö stad fanns 68 fristående förskolor fördelat på 10 stadsdelsnämnder.

Göteborgs stad har 2009-09-09 beslutat om regler för enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I reglerna anges hur ofta tillsyn bör ske. Enligt reglerna ska tillsyn ske med ett intervall om 24 månader. I Malmö stad finns inga övergripande riktlinjer, men exempelvis Limhamn-Brunkeflo stadsdelsnämnd har riktlinjer som också anger att tillsyn ska ske med 24 månaders intervall.

I Stockholms stads riktlinjer anges inte med vilket intervall tillsyn bör genomföras. Enheten för enskilt driven verksamhet har inget uttalat mål i verksamhetsplanen för hur ofta tillsyn ska ske.

Bedömning

Täckningsgraden för tillsynen av förskolor är enligt BDO:s bedömning inte tillräcklig för att säkerställa en tillfredsställande kontroll av den enskilda verksamheten. Tillsynen av fristående fritidshem och familjedaghem framstår som än mer begränsad. Det är av vikt att utbildningsnämnden får ta ställning till med vilket intervall tillsyn ska ske.

Vid jämförelse med andra större städer i Sverige framstår det som Stockholms stad har ett betydligt längre intervall mellan tillsyner.

2.1.4 Arbetsätt

Planering av tillsyn

Sedan föregående års granskning har EF utarbetat en blankett för egenkontroll. Resultatet från denna egenkontroll har sammanställts av tillsynsinspektörerna och sammanställningarna används vid urval av de enheter som ska besökas. Detta är en förbättring jämfört med tidigare år. Även resultatet från stadens enkät till föräldrar används som ett underlag vid urval för tillsyn.

I likhet med tidigare genomförs ingen mer samlad risk- och väsentlighetsanalys som grund för prioriteringar i tillsynen. Tillsynen är i första hand inriktad på enheter som har varit föremål för synpunkter och klagomål samt uppföljning av enheter där brister konstaterats. Handläggare som sköter utbetalning av ersättning ger även signaler till tillsynsinspektörer om något inte skulle stå rätt till i deras kontroller. Inga kriterier finns dokumenterade för hur prioritering ska ske av tillsyn.

Enligt EF:s verksamhetsplan 2010 planerades intervjuer att genomföras med varje ny anordnare. Vid intervjuerna framgår dock att detta inte har fullföljts då EF har bedömt att förfarandet inte ger tillräckligt resultat i förhållande till den tid som läggs ner på intervjuerna.

Enheten för analys och inspektion översänder sin planering till EF. Avdelningarna träffas fyra ggr per år. En skriftlig överenskommelse har upprättats för att undvika dubblering av insatser eller att enheternas tillsyn och inspektioner krockar. Under innevarande år har 3 av inspektionerna sammanfallit med de enheter som också tillsynsinspektörerna besökt. Tidigare förelåg mer problem avseende gränssnitten mellan inspektion och tillsynsinspektion, enligt de intervjuade har detta blivit tydligare nu. Enheten för analys och inspektion kommunicerar de fall där föreläggande bör göras till följd av inspektion.

Vid tillsyn vid verksamhet där brister konstateras genomförs uppföljande besök. Om brister fortfarande inte åtgärdats beslutar enheten om föreläggande. Föreläggande följs sedan upp och om brister inte åtgärdas kan beslut fattas om återkallande av godkännande.

Rapportering

Dokumentation av tillsynen sker i rapporter. I enlighet med revisionens synpunkter i föregående granskning har tillsynsrapporterna nu en enhetlig utformning. En standardmall har utarbetats som är ett verktyg för att säkerställa att tillsynen behandlar de punkter som tillsynen ska beröra. Vid granskningstillfället har 12 rapporter granskats fördelat på olika stadsdelar. Vid granskningen framgår att granskningsmallen ännu inte har fått ett tydligt genomslag. I regel behandlas dock merparten av områdena som ska behandlas i tillsynen.

Huvudområdena enligt den nya mallen för tillsynen:

- Organisation
- Registerutdrag
- Barnsäkerhet
- Planering och uppföljning
- Pedagogisk verksamhet och miljö
- Öppettider och föräldraavgifter
- Samverkan med vårdnadshavare och föräldrar

Vid tillsynen inhämtas styrdokument, plan för likabehandling, protokoll från barnsäkerhetsronder, närvarolistor, registerutdrag, anställningsavtal, informationsmaterial till föräldrar samt övriga eventuella dokument.

Av de 12 granskade rapporterna uppfyller endast 3 verksamheter helt kravet på god kvalitet och säkerhet i enlighet med skollagens 2:a kap 13 § och de krav som finns angivna i 3 §. Den vanligaste bristen vid tillsyn är att huvudmannen inte har följt lagen (2000:873) om registerkontroll. I regel har registerutdrag inhämtats *efter* anställningstillfället. Detta gäller i 8 av de 12 enskilda verksamheterna. EF har gått ut med en särskild information avseende registerkontroll för att förbättra huvudmännens kunskap.

Även brist på högskoleutbildad personal och låg personaltäthet hör till de vanligare bristerna. Detta gäller i 6 av 12 av fallen. I grunden för bedömning av personal anges att det ska finnas minst en personal med pedagogisk högskoleutbildning i varje *grupp/avdelning*. Endast i tre av 12 verksamheter uppfylls detta krav, detta lyfts dock endast upp i bedömningen i ett fall. Bedömning sker av den totala andelen högskoleutbildad personal.

Förskolan ska enligt förskolans läroplan medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att både utveckla det svenska språket och sitt modersmål. Språkutveckling är ett område som behandlas vid tillsynen men det framgår inte i riktlinjer efter vilka kriterier förskolor ska bedömas inom detta område. Förskolor erhåller även extra ersättning för de barn som har annat modersmål än svenska.

Ingen samlad redovisning sker till nämnden av resultaten från tillsynen av enskilda förskolor. Nämnden har inte heller efterfrågat informationen. Tillsynsrapporterna är inte tillgängliga för allmänheten.

Tillsyn - ansvarsfullt företagande

Enligt stadens riktlinjer ska kontrollen av ansvarsfullt företagande ingå i tillsynen. Definitionen av ansvarsfullt företagande framgår inte tydligt av riktlinjerna för godkännande. Av riktlinjerna framgår dock att huvudmän ska inneha f-skattebevis och vara registrerade som arbetsgivare. Huvudmännens stabilitet ska bedömas. Bedömningen av stabilitet sker utifrån Upplysningscentralens riskklasser och ett företag ska inte anses vara stabilt om de bedöms vara i riskklass 1 eller 2. Vidare ska skatter och avgifter betalas i rätt tid och årsredovisning och revisioner genomföras i enlighet med vad lagen föreskriver.

Ansvarsfullt företagande behandlas i likhet med tidigare år inte i tillsynsrapporterna. Granskningen av detta område hanteras av annan handläggare än de tillsynsinspektörer som genomför tillsynen och resultaten redovisas inte tillsammans med resultatet från övrig tillsyn. Vid kontroller av ekonomisk stabilitet tas uppgift fram om företaget från Upplysningscentralen (UC). Kontroll av företagets stabilitet genomförs enligt uppgift vartannat år, senast våren 2010. Stiftelser kontrollerades senast för två år sedan, kontrollen gav enligt förvaltningen ingen anledning till att starta något tillsyns-ärende. Däremellan genomförs kontroller av huvudmännens ekonomi på förekommen anledning. Kontrollerna dokumenteras inte förutom i en del fall vid återkallande av godkännande. Enligt för-

valtningen har inte generella kontroller prioriterats eftersom det gett mer att genomföra djupdykningar vid allvarigare ärenden. Ärenden där det finns misstanke om missförhållanden har prioriterats.

Vid intervjuer med EF framgår att Skollagen ger begränsade möjligheter att återkalla tillstånd till följd av brister i redovisning, misskötsel av skatter m.m. vilket också är en anledning till att kontroll av huvudmännens ekonomi inte prioriterats.

I samband med granskningen har kontroll gjorts i verktyget *Businesscheck* av 91 huvudmän som driver enskild förskoleverksamhet, vilket motsvarar en tredjedel av huvudmännen. I 31 % av fallen påträffades någon eller några av följande brister:

- Betalningsförelägganden
- Skatteskulder
- Revisorskommentarer
- Mycket låg kreditvärdighet
- Ej tillstyrkt årsredovisning.

För 40 % av dessa förskolor hade utbildningsförvaltningen inte genomfört tillsyn eller utfärdat något föreläggande.

Bedömning

Sammanställningen från enheternas egenkontroll är ett exempel på hur EF har arbetat för att förbättra överblicken av enskilda förskolor. Sammanställningarna bör dock utformas på samma sätt i ett gemensamt dokument. Det är även positivt att samarbetet med enheten för analys och inspektion har strukturerats och att överenskommelse har träffats mellan enheterna avseende samverkan.

EF bör enas om och dokumentera vilka kriterier som gäller vid urval av enheter för tillsyn. Vidare bör de fall där ägarbyte skett vid förskolor där missförhållanden noterats och vars tidigare ägare fått tillstånd återkallade bedömas som riskområden och prioriteras.

Införandet av en rapportmall innebär en förbättring av dokumentationen av tillsynen och kan leda till en mer enhetlig tillsyn.

Att tillsynen i så stor utsträckning sker på förekommen anledning tyder på att det finns fler brister i verksamheterna än förvaltningen uppmärksammat. Utbildningsnämnden bör informeras om det samlade resultatet från den årliga tillsynen. Tillsynsrapporterna bör även göras tillgängliga för allmänheten.

För att få en helhetsbild vid tillsynen bör även ansvarsfullt företagande bedömas och resultat från kontroller av skatter, avgifter och ekonomiska redovisningar redovisas i anslutning till tillsynsrapporten. Granskningen visar att ett antal huvudmän inte sköter ekonomin på ett ansvarsfullt sätt vilket är ett krav som ställs för godkännande. Även om skollagen innebär begränsade möjligheter att återkalla ett godkännande till följd av att huvudmän inte uppfyllt krav på ansvarsfullt företagande, kvarstår nämndens ansvar för att tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt i enlighet med Kommunallagen. Vårdslöshet med ekonomi äventyrar även kvaliteten och stabiliteten i verksamheten.

De allvarigare fall av brister i ekonomi som registrerats vid stickprovskontrollen bör utredas av avdelningen. Brister i ansvarsfullt företagande bör även påverka huvudmannens möjlighet att erhålla godkännande för ytterligare verksamhet.

2.1.5 Synpunkts- och klagomålshantering

Enligt stadens riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag ingår även *att ta emot och utreda synpunkter/anmälningar från föräldrar eller medborgare* i tillsynen. En handläggare hanterar synpunkter och klagomål som avser enskild verksamhet. Synpunkter och klagomål kan inkomma per telefon, brev eller mail. Synpunkter och klagomål diarieförs förutom de ärenden som kan redas ut direkt över telefon. Ingen sammanställning görs av de synpunkter och klagomål som inkommer, vilket gör att det inte går att få någon statistik över vilken typ av klagomål som är mest förekommande eller om klagomål är vanligare vid någon särskild enhet.

Ett av de vanligare klagomålen uppges vara förskolornas öppettider. Enligt uppgift från EF nyregistrerades år 2009 86 ärenden avseende enskilda förskolor och år 2010 nyregistrerades 88 ärenden. Vissa av dessa avser samma huvudman. För 2008 var antalet ärenden 89.

Vid granskningen uppges att många av de som framför klagomål vill vara anonyma vilket gör att klagomål eller synpunkter inte registreras.

Hur och om inkomna synpunkter och klagomål på enskilt driven verksamhet ska redovisas framgår inte av kommunfullmäktiges beslut om *Uppföljning av förbättringsförslag, synpunkter och klagomål (19991103)*.

Inga krav ställs i riktlinjerna för godkännande på att de enskilda verksamheterna ska ha system för synpunkts- och klagomålshantering. Verksamheternas system för synpunkts- och klagomålshantering ingår inte som ett område i tillsynen. Den nya skollagen öppnar för att större krav kan ställas på kvalitetssystem vilket också kan omfatta klagomåls- och synpunktshantering.

Bedömning

För att få en bättre kontroll över verksamheten bör EF göra årliga sammanställningar av de synpunkter och klagomål som inkommer avseende typ av klagomål, huvudman och åtgärd. Sammanställningarna kan fungera som ett underlag för planeringen av verksamheten, i risk- och väsentlighetsanalys samt för att se vilka områden som förbättrats under året.

Även de klagomål som kommer in och hanteras över telefon skall registreras i diarium. I de fall den klagande vill vara anonym kan klagomål registreras i form av statistisk uppgift. Då det inte finns krav på att den klagandes identitet ska vara känd.

2.1.6 Databaser och register över enskilt drivna förskolor

Vid tidigare granskning uppgavs att det fanns svårigheter att ta fram uppgifter om antal enskilt drivna verksamheter. Vid granskningen konstateras att enheten för enskild verksamhet nu kan ta fram uppgifterna på ett smidigare sätt.

Inget samlat register eller databas finns över den tillsyn som genomförts i staden. I föregående granskning påtalades att ett sådant register borde utvecklas. Tillsynsinspektörerna för dock två separata register över de enheter som har haft tillsyn under året. Dessa register är dock inte enhetliga. Det finns inte heller något register över totala antalet förskoleenheter och datum för tillsyn. Det innebär att det inte går att avgöra när en förskola har haft tillsyn under de senaste åren. Vidare är tillsynsrapporter inte tillgängliga för andra än den inspektör som genomfört tillsynen.

Bedömning

Enheten för enskild verksamhet bör upprätta enhetliga register över enskilda förskolor och datum för tillsyn, uppföljning, förelägganden och återkallande av godkännande.

2.1.7 Förelägganden och återkallanden av godkännande

Under 2009 skedde 17 förelägganden och under 2010 (fram till november) 21 förelägganden. Under 2009 skedde fyra återkallanden av godkännande och under 2010 har två återkallanden skett. Beslut om föreläggande ska föregås av uppföljande besök, likaså sker uppföljande besök efter föreläggande och innan eventuellt återkallande av tillstånd.

Vid granskning av de 6 återkallanden som skett under 2009 och 2010 framgår inte i fem av fallen att dessa har föregåtts av tillsynsinspektion. Samtliga förelägganden som föregår ett återkallande har skett genom att anmälan/klagomål har inkommit till EF och ett ärende har öppnats. Det är inte helt tydligt vilka kriterier som gäller för att en tillsyn ska leda till föreläggande.

I några fall av återkallanden av godkännande har processen varit lång, tillsyn har genomförts och lång tid har passerat innan utbildningsnämnden agerat, ofta i form av ny tillsyn. Huvudmännen har

haft lång tid på sig att agera och fått ett flertal chanser. Tidsfrister som förvaltningen har gett har inte respekterats.

Vid granskningen konstateras att de förskolor som tidigare hade en huvudman som var föremål för återkallande p g a missförhållanden och ekonomisk brottslighet nu bytt ägare. Verksamheten fortsätter med annan huvudman. Kammarrätten biföll överklagandet av utbildningsförvaltningens återkallande av tillstånd och förskolorna fick fortsätta verksamheten. Ingen tillsyn har genomförts efter att den nya ägaren tillträtt. Tillsyn var planerad under hösten men har inte genomförts p g a tidsbrist.

I de fall huvudman överklagar återkallande innebär detta att förvaltningen vid beslut om inhibition måste fortsätta att betala ut ersättning trots att missförhållanden konstateras. Rättsprocessen kan sedan pågå under en längre tid. Under denna tid har det förekommit att verksamheten går till försäljning, vilket i sin tur har inneburit att rätten har bedömt att återkallande inte kan ske då den nya ägaren inte kan ansvara för den tidigare ägarens agerande. Enligt uppgift har försäljning av verksamhet överlag blivit mycket vanligt under det senaste året.

Bedömning

Kopplingen mellan tillsynen och kriterier för när tillsyn leder till föreläggande bör förtydligas. De flesta återkallanden har initierats av ett föreläggande och tillsyn har skett i efterhand.

Förvaltningen måste vidta åtgärder i de fall tidsfrister inte respekteras och undvika att längre tid förflyter mellan tillsyn och förelägganden. De förskolor som endast byter ägare när återkallande av godkännande sker bör vara prioriterade i tillsyn, för att säkerställa att missförhållanden inte fortsätter under ny huvudman.

2.2 Intern kontroll vid utbetalningar

Vid avdelningen för enskilt driven och privat verksamhet finns fem handläggare (4,25 tjänster) som arbetar med godkännande och utbetalningar av ersättning till förskola, fritidshem och familjedaghem. Handläggarna arbetar även bl a med handläggning av stimulansbidrag, avgiftskompensation, information till anordnare och uppdateringar av hemsida, anordnarwebb och verksamhetssystem. Stadsdelarna är fördelade mellan handläggarna och varje handläggare arbetar med ca 200 anordnare var.

För 2010 betalades ca 1 800 mnkr ut till privata förskolor, fritidshem och familjedaghem. I takt med de ökade barnantalen förväntas utbetalningarna öka till 2 000 mnkr år 2011. Ersättning för förskoleverksamhet utgår med av fullmäktige beslutad schablon per antal barn som är registrerade i förskolan. I tabellen nedan redovisas nivåerna för grundschablonen för 2010.

| Schablon | Kr per barn/år |
|---------------------------------------|----------------|
| Grundschablon förskola (1-3 år) | 128 290 |
| Grundschablon förskola (4-5 år) | 107 695 |
| Skolbarnsomsorg (fritidshem) (6-9 år) | 40 735 |

Schablonen reduceras för privata anordnare med intäkten för avgifter för förskola. Utöver grundschablonen utbetalas även ca 28 mnkr i stimulansbidrag, ca 19 mnkr i språkstöd för barn med annat modersmål än svenska, socio-ekonomisk tilldelning om ca 50 mnkr/år, avgiftskompensation², individuellt verksamhetsstöd för barn i behov av särskilt stöd samt ersättning för höga hyror. Schablonen justeras i systemet halvårsvis.

Till skillnad från övrig verksamhet i staden, exempelvis för privata utförare inom äldreomsorgen, utgår ersättning i *förskott kvartalsvis*. Utbetalning sker mellan 1-15 i varje kvartal. Utbetalningen baseras på antalet inskrivna barn som är folkbokförda i Stockholm, justering efter verkligt barnantal sker påföljande kvartal. Underlag för utbetalning består av förteckningar över inskrivna barn, dessa

² Avgiftskompensation kan utgå efter ansökan till de förskolor som inte får in avgifter till den nivå som intäktskravet förutsätter, d v s lägre än genomsnittet i stadsdelen.

skickas ut till anordnaren och verksamhetsansvarig skriver under en försäkran om att barnantalet stämmer. I de fall underlaget inte stämmer måste anordnaren meddela handläggare så att justering kan genomföras. Underlaget med inskrivna barn hämtas maskinellt från verksamhetssystemet BOSKO som i sin tur är kopplat till folkbokföringen. De risker som förknippas med utbetalningar är främst förknippade med manuella justeringar av underlag. Enligt uppgift ska underlag i framtiden finnas tillgängliga för kontroll i anordnarwebben, för att effektivisera handläggningen. Förvaltningen har gjort en processkartläggning av handläggningen av utbetalningar.

I särskilda fall kan utbetalning ske månadsvis, det gäller exempelvis vid förelägganden eller återkallande av godkännande.

Handläggarna hanterar var för sig utbetalningarna för sitt stadsdelsområde. En attestlista skrivs ut som atteras av avdelningens chef. Ingen kontroll genomförs av underlagen mot attestlistan av attestanten, då underlaget är omfattande och inte bifogas attestlistan. I samband med granskningen genomfördes stickprovskontroll av utbetalningar mot underlag och attestlistor, inga avvikelser påträffades.

Vid intervjuerna har det framkommit att det förekommer att anordnare har angett felaktiga barnantal. Ingen regelbunden kontroll sker av att barnantal stämmer, exempelvis mot närvarolistor eller vid tillsyn. Handläggare har dock vid ett tillfälle följt med tillsynsinspektörer vid tillsyn för att kontrollera barnantal mot det underlag som anordnare skickat in.

Avdelningens controller har haft som rutin att kontrollera transaktioner månadsvis från Agresso vilket är ett sätt att identifiera avvikelser på en övergripande nivå. Enligt uppgift är avvikelser mycket ovanliga.

Riktlinjer för utbetalning finns upprättade i riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag. Ett körschema upprättas varje år för att säkerställa att enheter ska få ersättning utbetalad i tid. Instruktion för hur anordnare ska hantera underlag för utbetalning av ersättning går ut i brev tillsammans med underlaget.

Vid föregående granskning konstaterades att utbildningsförvaltningen inte återkrävt felaktigt förskotterat bidrag till en förskola för första kvartalet, utan avvaktade prövningen av överklagandet av återkallande av tillstånd. Prövningen av överklagandet pågår fortfarande och utbildningsförvaltningen har inte återkrävt förskotterat bidrag.

Bedömning

Processen för utbetalning innefattar automatiserade steg som bedöms innebära en reducerad risk och rutinerna för utbetalning bedöms i stort som tillfredsställande. Dock bör manuella justeringar undvikas i så stor utsträckning som möjligt. Den kvartalsvisa förskottsutbetalningen innebär att förekomst av manuella justeringar ökar.

För att förstärka den löpande interna kontrollen bör någon form av stickprovskontroll genomföras i samband med attest av utbetalning. Vidare bör två handläggare kontrollera underlag.

Systematiserade kontrollaktiviteter bör införas för att kontrollera att barnantal i verksamheten överensstämmer med registrerat barnantal.

Förskotterat bidrag som utgår för barn som inte funnits i verksamheten ska alltid återkrävas. I det ovan nämnda fallet bör inte nämnden vänta på utslag av överklagandet.

2.3 Övriga iakttagelser

Kommunfullmäktige fattar beslut om de avgifter som kan tas ut för förskola och skolbarnsomsorg. Enskilt driven verksamhet omfattas av dessa avgiftsnivåer och av maxtaxan. Utöver avgift får inte huvudmannen ställa några ekonomiska krav. Vid granskningen har information inkommit om att vissa förskolor inte tar in avgifter för förskola. Ingen uppgift finns på förvaltningen hur många och vilka förskolor som inte tar in avgifter.

Vid granskningen har framgått att viss del av ersättningen från staden utgår för betalning för skolskjuts som enskilda förskolor anordnar för att hämta upp barn i olika stadsdelar. Kommunen har ingen skyldighet att erlägga ersättning för denna typ av verksamhet och ingen rätt till skjuts till förskola föreligger. Den verksamhet som ersättning utgår för anges i Skollagen 17 a §.

Vid tillsyn har tillsynsinspektörer och inspektörer från enheten för analys och inspektion noterat att äldre bussar används som inte har säkerhetsbälten samt att av- och påstigning inte sköts på ett säkert sätt. EF har även polisanmält en förskoleanordnare som inte hanterat skolskjuts på ett säkert sätt. Polisundersökning har dock lagts ned på att fordon är av en äldre modell och inte behöver uppfylla kraven på bälte. Vid granskningen framgår inte om lagens krav på bilbarnsstol har uppfyllts.

Bedömning

Utbildningsnämnden bör utreda frågan om skjuts till förskola ur ett likställighetsperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv. Även frågan om avgiftsfri förskola bör utredas av nämnden, främst ur ett likställighetsperspektiv.

3 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis bedöms att utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor inte är tillräcklig. Nämnden har genomfört åtgärder sedan föregående granskning vilket är positivt. Fler kraftfulla insatser behövs dock för att säkerställa en tillräcklig tillsyn och kontroll av verksamheten.

Tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor måste utvecklas

Riktlinjerna för godkännande och rätt till bidrag för enskild förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg har till viss del uppdaterats sedan de beslutades i nämnden. Ytterligare uppdateringar bör genomföras bl a till följd av den nya skollagen och för att tydliggöra bl a vilka kriterier som gäller för att missförhållanden ska anses som allvarliga. De uppdaterade riktlinjerna bör beslutas av utbildningsnämnden.

Tillsyn sker ännu inte med tillräcklig regelbundenhet enligt BDO:s bedömning och intervallet har inte förbättrats jämfört med tidigare granskning. Täckningsgraden för tillsynen är inte tillräcklig för att säkerställa en tillfredsställande kontroll av den enskilt drivna verksamheten. Tillsynen av fritidshem och familjedaghem framstår som begränsad. Vid jämförelse med andra större städer i Sverige framstår det som att Stockholms stads tillsynsverksamhet inte står i relation till det höga antalet enskilda verksamheter.

Prioritering av tillsyn bör systematiseras. Sammanställningen av egenkontrollen är en förbättring i denna riktning. Det är även positivt att EF och enheten för analys har träffat en överenskommelse om hur samverkan ska ske mellan enheterna. En rapportmall har utvecklats vilket förbättrar förutsättningarna för en mer effektiv och enhetlig rapportering av tillsynen. Tillsynen av ansvarigt företagande behandlas inte i tillsynsrapporterna. Stickprovskontroll av huvudmän visar på ett flertal brister i ekonomihantering. Tillsynen av ansvarsfullt företagande måste utvecklas och bör ske i anslutning till tillsynen.

Utbildningsnämnden bör informeras om resultaten från den årliga tillsynen. Tillsynsrapporterna vittnar om många brister, särskilt inom området personaltäthet och kompetens. Utbildningsnämnden bör agera mer kraftfullt för att komma tillrätta med dessa brister.

Synpunkter och klagomål diarieförs men ingen sammanställning görs över vilken typ av klagomål/synpunkt som inkommer angående vilka huvudmän och vilka åtgärder som vidtagits. Antalet klagomål och synpunkter har inte förändrats jämfört med föregående år.

Register saknas över den tillsyn som genomförts i staden. EF bör utveckla register över tillsyn och sträva efter att fler på enheten har aktuell information om antal enheter i staden.

Återkallanden av godkännande har i några fall föregåtts av en lång process och ett flertal tillsyner. Verksamheter har inte respekterat tidsfrister. Förvaltningen bör agera för att undvika att lång tid förflyter när missförhållanden konstaterats.

Rutinerna vid utbetalningar bedöms som i stort tillfredsställande

Utbetalning av ersättning till privata anordnare sker, till skillnad från stadens andra verksamheter, ett kvartal i förskott. Utbetalningsprocessen är till stor del automatiserad vilket reducerar risken, dock genomförs manuella justeringar vilket bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt.

Inga avvikelser har noterats vid stickprovskontrollen av utbetalningar. Systematiserade stickprovskontroller bör dock införas för att kontrollera underlag mot attestlista i samband med utbetalning.

Den största risken vid utbetalning av ersättning bedöms vara att barnantalet som är registrerat inte överensstämmer med de barn som finns i verksamheten. Avdelningen bör införa regelbundna systematiserade kontroller på detta område.

Förekomst av avgiftsfri förskola och skolskjuts till förskola bör utredas av utbildningsförvaltningen

Under granskningen har information framkommit om förekomst av skjuts till förskola. Utbildningsnämnden bör utreda frågan ur ett likställighetsperspektiv och ur ett säkerhetsperspektiv. Likaså noteras att det förekommer att enskilt drivna förskolor inte tar ut föräldraavgifter. Nämnden bör även utreda denna fråga, främst ur ett likställighetsperspektiv.



Cecilia Ribeiro Goncalves
Konsult
BDO Consulting Group AB