

2016-04-14

Kommunstyrelsen

Utbildningsnämnden

Kommunfullmäktige – för kännedom

”Granskning av kvalitetssäkring och tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi”

Revisorerna i Värmdö kommun har granskat hur kommunens godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet bedrivna i enskild regi fungerar. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedrivna förskoleverksamhet lever upp till lagstiftningens krav.

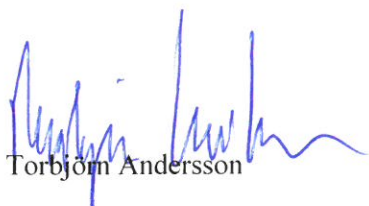
I Värmdö kommun finns förutom den kommunala förskoleverksamheten 10 enskilda förskolor som drivs med annan huvudman än kommunen.

Efter genomförd granskning kan vi konstatera följande:

- Det finns riktlinjer och rutiner för godkännande av enskilt bedrivna verksamheter vilka vi bedömer är ändamålsenliga och följs i den praktiska handläggningen och beslutsgången.
- Kommunen ger såväl vid ansökan om godkännande som vid den regelbundna tillsynen information till de enskilda verksamheterna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna.
- Det finns en tillsynsplan som bygger på kraven i verksamheternas godkännande och som följer Skollagens regleringar avseende tillsyn och sanktioner.
- Vår bedömning är att det finns resurser och organisation för godkännande och tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policies kräver.
- Vår bedömning är att hantering av verksamhetens godkännande vid brister i verksamheten följer lagens krav med tydliga sanktioner och beslutsmotiveringar. Beslut fattas enligt vår bedömning på en ändamålsenlig och rättssäker nivå utifrån beslutens konsekvenser för verksamheten och barn i verksamheten.
- Det finns enligt vår bedömning ändamålsenliga system och rutiner för hur inkomna anmälningar, synpunkter och klagomål hanteras.
- Det finns ändamålsenliga rutiner kring hantering av allmänna handlingar i samband med ärenden avseende beslut om godkännande, tillsynsärende samt beslut om återkallande av godkännande. Rutinerna säkerställer registrering av handlingar samt skyndsamt handläggning och att sekretessprövning sker vid utlämnande av handling.

Rapporten överlämnas för yttrande senast 2016-08-30. Yttrandet lämnas till kommunrevisionens sammankallande Torbjörn Andersson.

För kommunrevisionen



Torbjörn Andersson



Carl Johan Bildsten



Värmdö kommun

**Kvalitetssäkring och tillsyn av
förskoleverksamhet i enskild regi
Revisionsrapport**

Offentlig sektor
KPMG AB
2016-03-09
Antal sidor: 18

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	5
6.	Ansvarig nämnd	5
7.	Metod	5
8.	Projektorganisation	5
9.	Regelverk	6
9.1	Skollagen	6
9.2	Kommunala styrdokument	7
9.2.1	Riktlinjer för godkännande av fristående förskoleverksamhet	7
9.2.2	Riktlinjer för bedömning av fristående pedagogisk omsorgs förutsättningar för rätt till bidrag	8
9.2.3	Plan för tillsyn av fristående verksamheter	8
10.	Kommunens organisation och resurser	8
10.1	Utbildningsnämnden	8
10.2	Tjänstemannaorganisation	9
10.3	Delegationsordning	9
10.4	Godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi	10
10.4.1	Processbeskrivning	10
10.5	Tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi	12
10.5.1	Processbeskrivning	12
11.	Hantering av allmänna handlingar	13
12.	Ärende Saltarö Barnbod	14
12.1	Hantering av allmänna handlingar kring anmälningar mm avseende Saltarö Barnbod	15

1. Sammanfattning

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunens godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet bedrivs i enskild regi fungerar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

I Värmdö kommun finns förutom den kommunala förskoleverksamheten 10 enskilda förskolor som drivs med annan huvudman än kommunen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedrivna förskoleverksamheter lever upp till lagstiftningens krav. Granskningen har genomförts utifrån bestämmelserna i Skollagen om godkännande och tillsyn av enskilt bedrivna verksamheter samt övriga riktlinjer och policies inom området.

Efter genomförd granskning kan vi konstatera följande:

- Det finns riktlinjer och rutiner för godkännande av enskilt bedrivna verksamheter vilka vi bedömer är ändamålsenliga och följs i den praktiska handläggningen och beslutsgången.
- Kommunen ger såväl vid ansökan om godkännande som vid den regelbundna tillsynen information till de enskilda verksamheterna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna.
- Det finns en tillsynsplan som bygger på kraven i verksamheternas godkännande och som följer Skollagens regleringar avseende tillsyn och sanktioner.
- Vår bedömning är att det finns resurser och organisation för godkännande och tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policies kräver.
- Vår bedömning är att hantering av verksamhetens godkännande vid brister i verksamheten följer lagens krav med tydliga sanktioner och beslutsmotiveringar. Beslut fattas enligt vår bedömning på en ändamålsenlig och rättssäker nivå utifrån beslutens konsekvenser för verksamheten och barn i verksamheten.
- Det finns enligt vår bedömning ändamålsenliga system och rutiner för hur inkomna anmälningar, synpunkter och klagomål hanteras.
- Det finns ändamålsenliga rutiner kring hantering av allmänna handlingar i samband med ärenden avseende beslut om godkännande, tillsynsärende samt beslut om återkallande av godkännande. Rutinerna säkerställer registrering av handlingar samt skyndsamt handläggning och att sekretessprövning sker vid utlämnande av handling.
- Nämnden uppfyller krav på skyndsamt handläggning vid ansökan om godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi och det finns inget som tyder på att nämnden inte håller den tidsgräns för beslut om godkännande som fastställts i kommunens riktlinjer. Handläggning vid anmälningar, synpunkter och klagomål sker enligt vår bedömning korrekt och utifrån fastställd rutin.

- Handläggning av godkännande och tillsyn sker inom en avdelning utan ansvar för ledning eller styrning av den egna regin. Vår bedömning är att tjänstemannaorganisation och arbetsätt säkerställer nämndens oberoende i tillsynsverksamheten i relation till driften av förskoleverksamhet i egen regi.
- Vår bedömning är att hanteringen och handläggning av ärendet Saltarö Barnbod skett i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer/rutiner vad gäller godkännande och tillsyn. Nämnden har inte återkallat något godkännande utan huvudmannen har själv återkallat sitt godkännande. Nämnden har avslagit nya huvudmannens ansökan om godkännande. Beslutet är överklagat. Verksamheten har upphört.
- Då handläggning av utlämnande av allmänna handlingar inte registreras i kommunens diarium kan vi inte uttala oss om nämnden följt gällande lagstiftning och fastställda riktlinjer avseende handläggning och hantering av allmänna handlingar i ärendet Saltarö Barnbod. Vi kan dock konstatera att kommunen generellt har en ändamålsenlig rutin för att säkerställa korrekt hantering av allmänna handlingar.

2. Bakgrund

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av hur kommunens godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet bedrivs i enskild regi fungerar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

I Värmdö kommun finns förutom den kommunala förskoleverksamheten 10 enskilda förskolor som drivs med annan huvudman än kommunen.

I Värmdö kommun ansvarar Utbildningsnämnden för förskoleverksamheten. Enligt kommunallagen ska den nämnd som ansvarar för förskoleverksamheten ha tillräcklig intern kontroll över att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat samt de statliga bestämmelser som gäller. Kommunens ansvar för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling förutsätter att förskolans måluppfyllelse kontinuerligt följs upp och utvärderas, dvs. att det finns system som kvalitetssäkrar detta.

Utöver det ansvarar nämnden att enligt Skollagen 2 kapitlet 5-7 §§ godkänna utövare av enskild förskoleverksamhet. Rätt till bidrag för pedagogisk omsorg prövas enligt 25 kapitlet 10 § och tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten utövas enligt 26 kapitlet 4 §. Till förskoleverksamhet räknas också pedagogisk omsorg, tidigare familjedaghem. Tillsynen ska mäta och ge svar på i vilken grad förskolorna/pedagogisk omsorg når upp till de krav som ställs i nationella och kommunala styrdokument.

Sedan slutet av 1990-talet har förskolan varit det första steget i ett sammanhållet utbildningssystem. Förskolans uppdrag har förändrats och införandet av den egna läroplanen Lpfö 98 innebar en tydlig markering av förskolans pedagogiska uppdrag. I den nya Skollagen har förskolan blivit en egen skolform inom utbildningssystemet. Den nya skollagen innebär att även fristående förskolor omfattas av Skollagens allmänna bestämmelser samt att förskolans läroplan även gäller för fristående förskolor.

Värmdö kommuns revisorer har beslutat utifrån sin risk och väsentlighetsanalys att genomföra granskningen.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedriven förskoleverksamhet lever upp till lagstiftningens krav. Granskningen har genomförts utifrån bestämmelserna i Skollagen om godkännande och tillsyn av enskilt bedriven verksamhet samt övriga riktlinjer och policys inom området.

Vi har därför granskat:

- Om det finns riktlinjer och rutiner för godkännande av enskilt bedriven verksamhet samt hur kommunen arbetar med dessa i praktiken?
- Om kommunen ger information till de enskilda verksamheterna kring kraven på kvalitet i verksamheten och kommunens uppföljning av denna?
- Om det finns en tillsynsplan som bygger på kraven i verksamheternas godkännande?
- Om det finns resurser och organisation för godkännande och tillsynsarbetet i den omfattning som krävs för att upprätthålla den verksamhet som lagstiftning, riktlinjer och policys kräver?
- Om hantering av verksamhetens godkännande vid brister i verksamheten följer lagens krav?
- Om det finns system och rutiner för hur inkomna anmälningar, synpunkter och klagomål hanteras?
- Om allmänna handlingar i samband med ärenden avseende beslut om godkännande, tillsynsärende samt beslut om återkallande av godkännande hanteras enligt gällande lagstiftning.
- Om nämnden uppfyller krav på skyndsam handläggning vid ansökan om godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi samt vid anmälningar, synpunkter och klagomål?
- Om nämnden har ett arbetssätt som säkerställer nämndens oberoende i tillsynsverksamheten i relation till driften av förskoleverksamhet i egen regi?
- Om hanteringen av ärendet Saltarö Barnbod skett i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer/rutiner vad gäller godkännande och återkallande av tillstånd?
- Om nämnden följt gällande lagstiftning avseende handläggning och hantering av allmänna handlingar i ärendet Saltarö Barnbod.

4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta godkännande, tillsyn och återkallande av godkännande vid missförhållanden.

5. Revisionskriterier

Granskningen kommer att bedöma om kommunens interna process för godkännande och tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi uppfyller de grundläggande kraven för kontroll av

- Skollagen 2 kapitlet 5 - 7 §§, 25 kapitlet 10 § och 26 kapitlet 4 §.
- Förskolans läroplan Lpfö 98
- Skolverkets allmänna råd
- Interna riktlinjer och rutiner

6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

Rapporten är saklighetsgranskad av:

Sektorschef

Avdelningschef kvalitet och styrning

Handläggare för tillsyn och godkännande

Nämndsekreterare

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Särskild granskning av nämndens hantering av godkännande, tillsyn och återkallande av godkännande i ärendet Saltarö Barnbod
- Samtal har genomförts med företrädare för verksamheten Saltarö Barnbod.

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Sara Linge, certifierad kommunal revisor, under ledning av Mats Lundberg, kundansvarig.

9. Regelverk

9.1 Skollagen

I skollagens 2 kapitel anges regelverket kring godkännande av enskilda huvudmän för bland annat förskoleverksamhet.

I 5 § anges att:

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska

bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

I 7 § samma kapitel anges vidare att:

Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- förskoleklass,*
- grundskola,*
- grundsärskola,*
- gymnasieskola,*
- gymnasiesärskola, eller*
- fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.*

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

I skollagens 25 kapitel 10 § anges regelverket kring beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg. Paragrafen anger en öppnare bedömning och en typ av förenklat godkännande jämfört med vad som gäller för förskoleverksamhet.

Den kommun där en enskild bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,

2. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,
3. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och
4. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

9.2 Kommunala styrdokument

Lagstiftningen lämnar utrymme för varje kommun att själva sätta upp riktlinjer kring godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi. Rimligt är dock att kommunen ställer samma krav på den enskilda verksamheten som man har för den kommunala verksamheten.

Tillsynen som är reglerad i Skollagens 26 kapitel beskriver inte på något sätt tillsynens omfattning och inriktning. Det finns inte heller några nationella dokument framtagna kring kommunernas tillsyn av den enskilda förskoleverksamheten. Detta innebär att kommunen har ett ansvar att själva ta fram riktlinjer och bestämmelser samt inriktning kring sin tillsyn. Det område som pekas ut i Skollagen är dock skyldigheten att följa lagen om registerkontroll för personer som arbetar i förskoleverksamheten.

I övrigt kan generellt sägas att tillsynen bör följa kommunens villkor för godkännande.

Utbildningsnämnden har fattat beslut om följande styrdokument som gäller för verksamheten för godkännande och tillsyn av enskilt bedriven förskoleverksamhet och pedagogisk omsorg.

9.2.1 Riktlinjer för godkännande av fristående förskoleverksamhet

Riktlinjerna innehåller riktlinjer och rutiner för handläggning och beslut avseende ansökan att starta fristående förskoleverksamhet.

Riktlinjerna utgår från Skollagen och bedömningsgrunderna för godkännandet vilar tydligt på övriga lagstiftning och övriga styrdokument för förskolan.

Riktlinjerna anger hur en ansökan om godkännande av verksamhet sker samt hur det handläggs och bedöms.

För godkännande görs en bedömning av syftet med verksamheten, tillgänglighet, personal, lokaler, barngrupper, kvalitet och inflytande, åtgärder mot kränkande behandling samt konsekvenser för kommunala verksamheter.

I riktlinjerna anges vidare hur återkallelse av godkännande sker samt information om att verksamheter som godkänns står under kommunens tillsyn.

9.2.2 Riktlinjer för bedömning av fristående pedagogisk omsorgs förutsättningar för rätt till bidrag

Riktlinjerna innehåller riktlinjer och rutiner för handläggning och beslut om godkännande för rätt till bidrag för fristående pedagogisk omsorg.

Riktlinjerna utgår från Skollagen och bedömningsgrunderna för godkännandet vilar tydligt på övriga lagstiftning och övriga styrdokument för förskolan.

Riktlinjerna anger hur en ansökan om godkännande av verksamhet sker samt hur det handläggs och bedöms.

För godkännande görs en bedömning av kvalitet, uppföljning och utvärdering, personal, barngrupp samt konsekvenser för kommunala verksamheter.

I riktlinjerna anges vidare hur återkallelse av godkännande sker samt information om att verksamheter som erhåller bidrag för pedagogisk omsorg står under kommunens tillsyn.

9.2.3 Plan för tillsyn av fristående verksamheter

Utbildningsnämnden har antagit en plan för tillsyn av fristående verksamheter. Planen beskriver kommunens ansvar, befogenheter och tillvägagångssätt som tillsynsmyndighet. I planen beskrivs syfte med tillsynen, årlig tillsyn, regelbunden tillsyn, anmälningar och klagomål, rapportering av tillsynen samt sanktioner som tillämpas.

För alla beslut om åtgärder med anledning av i tillsynen framkomna förhållanden finns upptaget i planen vad besluten ska innehålla samt vem som fattar beslut.

Kommentar

Vi kan konstatera att erforderliga riktlinjer och plan för verksamheten finns och är fastställda av nämnden. Riktlinjer och plan utgår från nationella styrdokument och uppfyller syftet med lagstiftningen. Arbetsmetod, bedömning och beslutsgrunder som beskrivs i dokumenten följer Skolinspektionens arbetsmetod vid tillsyn av fristående skolor.

10. Kommunens organisation och resurser

10.1 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har ansvar för fullgörande, uppföljning och utvärdering av kommunens uppgifter som huvudman enligt skollagen och annan utbildningsrelaterad lagstiftning.

Nämnden har även ansvar för finansiering, mål och uppföljning av verksamheten samt att de som verksamheten riktar sig mot får en allsidig information om verksamheten och hur den fullgörs.

Utbildningsnämnden ska också bevaka att de inom nämnden förkommande kundvals-systemen är konkurrensneutrala mellan kommunala och fristående anordnare och andra därtill relaterade frågeställningar.

Nämnden är finansierings- och myndighetsnämnd och svarar för utförande av verksamhet i kommunal regi.

Nämnden godkänner och har tillsyn över fristående förskolor och fristående pedagogisk omsorg.

10.2 Tjänstemannaorganisation

Kultur- och utbildningssektorn utför uppdragen inom Utbildningsnämndens ansvarsområde. Inom sektorn återfinns avdelningen för kvalitet och styrning som handhar uppdraget om godkännande och tillsyn av fristående verksamhet. Denna avdelning har inte något ansvar för styrning och ledning av den egna regin. Den egna regin leds av en Skolchef inom annan avdelning inom sektorn.

Den fristående verksamheten i Värmdö kommun består av 10 fristående förskolor och 2 pedagogisk omsorg.

En tjänsteman har uppdraget i sin tjänst men arbetar inte ensam utan kallar in kollegor som expertis inom olika områden. Delegerade beslut fattas av avdelningschef efter handläggning av den ansvariga tjänstemannen.

Tillsynsbesök i verksamheten sker aldrig av ensam tjänsteman utan det är minst två personer som deltar vid besöken.

I samtal inför beslut om godkännande deltar alltid minst två tjänstemän som därefter samråder om bedömning.

10.3 Delegationsordning

Nuvarande delegationsordning gäller från 1/1 2016. Den tidigare antogs i samband med förändringen i nämndsorganisationen per 1/1 2015.

I nuvarande delegationsordning anges följande delegationer avseende godkännande och tillsyn av fristående verksamhet:

Beslut om godkännande - Utbildningsnämnden

Ingen åtgärd – Tjänsteman

Föreläggande – Tjänsteman

Anmärkning – Tjänsteman

Vitesföreläggande – Utbildningsnämnden

Återkallelse av godkännande – Utbildningsnämnden

Tillfälligt verksamhetsförbud – Utbildningsnämnden

Kommentar

Vi kan konstatera att endast en tjänsteman har handläggningen av godkännande och tillsyn som en del i sin tjänst vilket skulle kunna göra verksamheten sårbar. I intervjuer framkommer dock att det finns ett flertal personer involverade i den praktiska processen med insikter och kunskaper som garanterar upprätthållandet av verksamheten om ansvarig tjänsteman är frånvarande under längre period.

Vår bedömning är att delegationerna är tydliga och ligger på en rimlig nivå med hänsyn tagen till myndighetsbeslutens konsekvenser för de fristående verksamheterna.

10.4 Godkännande av förskoleverksamhet i enskild regi

En utövare som vill bedriva förskoleverksamhet i enskild regi ska ha godkännande av den kommun där verksamheten ska bedrivas. Kommunen är skyldig att enligt Skollagens 2 kapitel 7 § godkänna alla som har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, bland annat förskolans möjligheter att arbeta efter skollagens regler om verksamheten samt läroplanens mål och riktlinjer.

Enligt prop. 2009/10:165 anser regeringen att förskolan i likhet med skolan ska ha en gemensam reglering oavsett vem som är huvudman, kommunen eller enskild utövare. Föräldrar och barn har rätt att kräva en kvalitativt god och likvärdig verksamhet i såväl den kommunalt som enskilt bedrivna förskolan. Läroplanen för förskolan reglerar således verksamheten för både den kommunala och enskilt bedrivna förskolan. Utöver ovanstående ska de krav som anges i Skollagens åttonde kapitel som rör personal, barngruppens sammansättning och lokalernas ändamålsenlighet, utvecklingssamtal m.m. vara uppfyllda.

Som komplement till lagstiftningen har Skolverket tagit fram *Allmänna råd och kommentarer för kvalitet i förskolan*.

10.4.1 Processbeskrivning

Godkännandeprocessen startar med att huvudmannen för verksamheten lämnar in en ansökan om godkännande på kommunens blankett. Blanketten finns på kommunens hemsida tillsammans med information och de riktlinjer som gäller för respektive verksamhet, förskola alt pedagogisk omsorg.

I ansökan om godkännande för fristående förskoleverksamhet ska följande handlingar bifogas som grund för bedömning av godkännande:

- Beskrivning av verksamhetsidé och inriktning
- Mall och rutin för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete
- Mall för likabehandlingsplan och plan mot kränkande behandling

- Verksamhetens omfattning, antal barn och organisation
- Aktuellt registreringsbevis samt bolagsordning/stadgar och F-skattsedel
- Intyg från kronofogdemyndigheten att skuld saknas
- Budget och i förekommande fall senaste årsredovisning
- Förskolechef som uppfyller skollagens krav
- Uppvisande av registerutdrag från Rikspolisstyrelsen gällande förskolechef
- Hyreskontrakt med bygglov (i förekommande fall)
- Bygg-/marklov (i förekommande fall)
- Kvalitetsansvarig gällande eventuell byggnation (i förekommande fall)
- Tidigare erfarenheter och referenser

Ansökan om godkännande för bidrag för pedagogisk omsorg är i relation till ovanstående förenklad och till ansökan ska följande handlingar bifogas som grund för bedömning och godkännande:

- Beskrivning av verksamhetsidé och inriktning
- Mall och rutin för huvudmannens systematiska uppföljning och utvärdering av verksamheten
- Mall för likabehandlingsplan och plan mot kränkande behandling
- Aktuellt bolagsregistreringsbevis (i förekommande fall)
- F-skattsedel alternativt avtal med finansieringsföretag
- Intyg från kronofogdemyndigheten att skuld saknas
- Uppvisande av registerutdrag från Rikspolisstyrelsen
- Examensbevis på genomförd pedagogisk utbildning (i förekommande fall)
- Intyg på tidigare erfarenheter
- Intyg angående kännedom om gällande styrdokument och övrig reglering
- Referenser

Kommunens tjänsteman har en kontinuerlig dialog med intressenten under ansökningsprocessen då det kan behövas kompletteras eller förklaras innebörden av de olika delarna i godkännandet.

Två av kommunens tjänstemän träffar huvudmannen eller företrädare för huvudmannen för att gå igenom ansökan och ställa frågor kring underlaget i ansökan. Träffen/intervjun ligger sedan med som en del i bedömningen av godkännandet.

Kommunens tjänsteman gör sedan en bedömning av de olika delarna i ärendet utifrån nationella styrdokument för förskoleverksamheten samt kommunens kvalitetskrav på den egna verksamheten och föreslår nämnden beslut om godkännande.

I kommunens riktlinjer anges att beslut om godkännande ska ske inom 3 månader. Det finns ingenting inom ramen för granskningen som tyder på att kommunen inte klarar av denna tidsgräns. Enligt uppgift i intervjuer kommer tidsgränsen dock att utökas till 4 månader med anledning av beredningstiden för nämndsprocessen.

Kommentar

Vår bedömning är att Utbildningsnämnden genom att ha antagit riktlinjer för godkännande av verksamheten vilka är transparenta och tydliga med vad som krävs för att få ett godkännande som

enskild utövare säkerställt en bra och tydlig process som efterlevs. Vi bedömer därmed att rättssäkerheten i ansökningsförfarandet är stark.

Vidare är det vår bedömning att ansökningsprocessen för att få ett godkännande är tydlig och korrekt.

10.5 Tillsyn av förskoleverksamhet i enskild regi

Förskoleverksamhet som bedrivs i enskild regi 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.

Föreläggande, anmärkning och återkallelse av godkännande regleras även de i Skollagens 26 kapitel. Om det föreligger något missförhållande i verksamhet bedriven i enskild regi skall kommunen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Ett föreläggande gäller omedelbart. Man kan istället för att tilldela ett föreläggande vid mindre allvarliga överträdelser tilldela en anmärkning. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla godkännandet.

Ett godkännande ska återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälps efter påpekande för den som ansvarar för verksamheten.

10.5.1 Processbeskrivning

Den årliga tillsynen sker genom årlig inhämtning av dokument som F-skattsedel, registerutdrag för nyanställd personal samt nyanställda förskollärares examensbevis/legitimation. Detta sker för samtliga utövare varje år. Den årliga tillsynen kompletteras genom löpande kontakt med utförarna genom bland annat informationsträffar (4 ggr per år). Tjänstemannen med ansvar för tillsynen har uppdraget att dels utöva tillsyn men i sin tillsyn vara rådgivande och stödjande.

Den regelbundna tillsynen som kommunen utövar innebär tillsynsbesök i samtliga verksamheter vartannat år. Hälften av verksamheterna besöks år 1 och andra hälften år 2, därefter rullande. Vid den regelbundna tillsynen sker en mer omfattande tillsyn genom verksamhetsbesök, observationer, samt inhämtande av material från utföraren. Rutiner, dokument och arbete granskas utifrån läroplan och allmänna råd. I samband med den regelbundna tillsynen upprättas en tillsynsrapport med beslut om eventuella anmärkningar eller förelägganden. Tillsynsrapporterna är väl strukturerade och tydliga med datum för vidtagande av åtgärder. En uppföljning av eventuella anmärkningar och vidtagna åtgärder genomförs. Därefter fattas nytt beslut om huruvida allt kan anses åtgärdat eller om det kvarstår punkter att åtgärda. I detta beslut eskaleras ej åtgärdade anmärkningar till förelägganden.

Förelägganden som inte följts av huvudmannen eskaleras efter uppföljning i nytt beslut av nämnd med föreläggande vid vite som ansöks om utdömande av förvaltningsrätten. Nämnden kan också fatta beslut om återkallande av godkännande alternativt om tillfälligt verksamhetsförbud om bristerna anses vara så allvarliga att barn kan komma till skada om åtgärder inte vidtas.

Tillsyn sker också genom utredningar startade med anledning av anmälningar och klagomål. Dessa kommer oftast in per telefon eller per mail. Anmälningar inkomna per telefon noteras i tjänsteanteckning. Alla anmälningar diarieförs av registrator. Vid anmälningar startas alltid en utredning oavsett om anmälaren uppger sitt namn eller väljer att vara anonym. Den enskilde huvudmannen ges alltid tillfälle att yttra sig över anmälan. Ofta går anmälan med möjlighet till yttrande flera vändor mellan anmälare och huvudman för verksamheten innan kommunen fattar beslut om eventuella åtgärder.

Kommentar

I och med nämndens riktlinjer kring tillsynen bedömer vi att det finns en transparens och tydlighet kring kommunens uppdrag och hur det genomförs. Metoden som används i tillsynen följer intentionen i lagstiftningen och är densamma som Skolinspektionen använder i sin tillsyn av skolor. Tillsynsrapporter och beslut är tydligt upprättade och beslutsgrunder framgår tydligt. Sanktioner eskaleras på det sätt som är avsikten med lagstiftningen.

Vi ser positivt på att alla anmälningar tas på allvar och att de alltid registreras och utredningar startas.

Vi noterar särskilt att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn av förskolan i Värmdö kommun 2015 har konstaterat att Värmdö kommun utövar också sitt tillsynsansvar över fristående förskolor och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen godkännt.

11. Hantering av allmänna handlingar

Inom Värmdö kommun finns Sektorn för administration, ledning och service. Denna sektor är stödande för övriga verksamheter och här återfinns nämndsekreterare samt registrator.

Alla inkomna och upprättade handlingar skickas från övriga kommunen till registrator för registrering. En inledande sekretessbedömning görs av handlingen utifrån om det finns uppgifter i handlingen som *skulle kunna vara* föremål för sekretess vid ett utlämnande. Om en sådan sekretessbedömning görs så markeras detta i diariet.

Alla förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar hanteras av nämndsekreterarna. Alla handlingar sekretessbedöms innan utlämnande. Grunden är att alla allmänna handlingar ska lämnas ut om det inte finns skäl enligt Sekretesslagstiftningen att inte lämna ut handlingen eller del av handlingen.

Det finns enligt uppgift inga ärendebalanser i förfrågningar av allmänna handlingar då detta är ett prioriterat arbetsområde utifrån förvaltningslagens bestämmelser om skyndsam handläggning. Förfrågningar hanteras därför dagligen och i inkommen ordning.

Utlämnande av handlingar registreras inte om inte ett beslut om sekretess fattats. Då noteras detta i diariet för att man ska kunna gå tillbaka och se vad som sekretessbelagts.

Kommentar

Vi bedömer att Värmdö kommun hanterar allmänna handlingar och utlämnande av allmänna handlingar i enlighet med gällande lagstiftning och med rutiner som i tillräcklig omfattning säkerställer en ändamålsenlig hantering.

12. Ärende Saltarö Barnbod

Saltarö Barnbod drevs tidigare av huvudmannen Värmdö Optimisten AB och innehade godkännande om förskoleverksamhet. Verksamheten stod därmed under kommunens tillsyn.

I tillsynsrapport från den regelbundna tillsynen 2012 har beslut fattats om en rad anmärkningar på verksamheten, vilka ska åtgärdas inom föreskriven tid.

Under slutet av 2012 har uppföljning av vidtagna åtgärder genomförts och ett nytt beslut har fattats där kommunen beslutar om föreläggande för de områden där tillräckliga åtgärder inte bedömts ha vidtagits. Detta avser bland annat personalsituationen på förskolan då det saknas förskollärare i verksamheten vilket är ett krav i de nationella styrdokumenterna.

Efter samtal med huvudmannen omvandlades godkännandet från godkännande för förskoleverksamhet till godkännande för bidrag för pedagogisk omsorg vilket inte ställer samma krav på förskollärarkompetens i verksamheten. När detta beslut fattats kvarstod inte heller längre det föreläggande som kommunen tidigare beslutat om avseende förskoleverksamheten.

Under 2014 har anmälningar om brister vid Saltarö Barnbod inkommit till kommunen. Kommunen har utrett bristerna och den 13 november fattas beslut om detta. En rad tidigare föreläggande ansågs då vara åtgärdade medan några kvarstod och förelades vid vite. Förvaltningsrätten har upphävt vitesföreläggandet mot bakgrund av att det varit för allmänt hållet.

Värmdö Optimisten AB inkom i augusti 2014 med en förfrågan/vilja att överlåta verksamheten till annan huvudman. Kommunens tjänstemän har då uppmanat Värmdö Optimisten AB att skriftligen återkalla sitt godkännande om pedagogisk omsorg och att ny huvudman ska ansöka om godkännande. Detta eftersom det enligt kommunens riktlinjer inte går att överlåta en verksamhets godkännande. Godkännandet är unikt för, och ska ansökas om, av den huvudman som ska bedriva verksamheten.

Kommunen har informerat om att godkännande ska ansökas om av den nya huvudmannen på därför avsedd blankett och med inskickande av handlingar så att ansökan kan prövas enligt kommunens riktlinjer.

Ansökan om godkännande för bidrag för pedagogisk omsorg vid Saltarö Barnbod inlämnades den 30 juni 2015 av ny huvudman Saltarö Barnbod AB. Kommunen har begärt kompletterande handlingar 2015-09-14. Samtliga kompletterande handlingar inlämnades. Kommunen genomförde en intervju med företrädare för verksamheten där det framkom att verksamhetens företrädare inte hade kännedom om eller stod för de rutinbeskrivningar och kvalitetsdokument som inlämnats i ansökan. Beslut om avslag för godkännande fattades den 24 september 2015 med beslutsmotiveringen att det utifrån genomförd intervju inte går att säkerställa att huvudmannen har

tillräcklig kännedom om bland annat systematisk uppföljning och utvärdering av verksamheten samt om bestämmelser som reglerar kränkande behandling. Beslut har fattats inom tre månader efter komplett ansökan i enlighet med kommunens riktlinjer. Beslutet har fattats på delegation med stöd av punkt 8.11 i Utbildningsnämndens delegationsordning och är underskrivet av korrekt delegat.

Beslutet är överklagat.

Den 21 oktober 2015 inkom Värmdö Optimisten AB med ett per mail skriftligt återtagande av godkännandet för bidrag för pedagogisk omsorg där verksamhetens avveckling uppges till den 31 december 2015.

Verksamheten har upphört.

12.1 Hantering av allmänna handlingar kring anmälningar mm avseende Saltarö Barnbod

Under 2014 har ett flertal anmälningar avseende Saltarö Barnbod inkommit till kommunen. Anmälningarna har föranlett att ärenden startas och svar har inhämtats från Saltarö Barnbod. Anmälningarna och svaren från Saltarö Barnbod är sekretessmarkerade i diariet med hänvisning till OSL 23:1 – sekretess i förskolan. Sekretessmarkeringen i diariet är en indikation som ska användas vid begäran om utlämnande av allmänna handlingar att det kan finnas handlingar eller del av handling som ska vara föremål för sekretess utifrån att enskilda barn/individer kan lida men om uppgiften lämnas ut. Själva sekretessbedömningen görs vid begäran om utlämnande av allmän handling där skälen att lämna ut handlingen ställs i relation till eventuella men som kan uppstå om handlingen utlämnas.

Det finns ingen notering i diariet att dessa anmälningar eller svar har begärts ut. Det finns inget beslut om utlämnande av handling i diariet. Om en handling har lämnats ut utan förbehåll fattas normalt sett inte något formellt beslut om detta. Om handling eller del av handling har beslutats att inte utlämnas finns beslut fattat endast i de fall sökande begär ett beslut. En notering görs i diariet om någon handling eller del av handling inte lämnats ut med hänvisning till sekretess.

Det finns i diariet en begäran om utlämnande av beslut fattat om utlämnande av beslutet att lämna ut ovanstående handlingar. Då något sådant beslut inte finns upprättat (se ovan) kan något sådant beslut inte lämnas ut.

Med anledning av en av anmälningarna mot Saltarö Barnbod har kommunen genomfört en enkät till vårdnadshavarna. Inkomna enkätsvar är sekretessmarkerade i diariet OSL 23:1. En förfrågan om utlämnande av allmän handling har inkommit från Saltarö Barnbod och det finns ett avslag avseende utlämnande av vissa uppgifter i handlingarna med hänvisning till sekretess OSL 23:1. Beslutet har inte överklagats.

Kommentar

Utifrån en genomgång av ärendet samt däri ingående handlingar är det vår bedömning att ärendet hanterats utifrån Skollagen och av Värmdö kommuns fastställda riktlinjer. Nuvarande riktlinjer

fastställdes av Utbildningsnämnden 2015-04-23. Ärendet Saltarö Barnbod har pågått sedan 2012. Vi har tagit del av tidigare gällande riktlinjer och vår bedömning är att ärendena har hanterats korrekt och i enlighet med riktlinjerna.

Vi kan inte uttala oss om huruvida handlingar i ärendet Saltarö Barnbod har utlämnats eller ej då detta inte registreras i kommunens diarium. Endast vid beslut om sekretess eller beslut om att ej lämna ut handling eller del av handling när sökande begär ett skriftligt beslut så finns detta registrerat. Vi kan dock konstatera att det finns en markering om att det kan finnas information som är föremål för sekretess i kommunens diarium avseende några av de inkomna synpunkterna och klagomålen avseende Saltarö Barnbod. Enligt kommunens rutin för utlämnande av handling görs dock alltid en sekretessprövning vid förfrågan om utlämnande vilket inte alltid blir detsamma som markeringen. Detta förfarande är enligt vår mening korrekt. Men huruvida detta genomförts i det aktuella ärendet går alltså inte att spåra i diariet.

13. Slutsatser

Generellt är det vår bedömning att kommunens arbete med godkännande och tillsyn av enskilt bedriven verksamhet lever upp till Skollagens krav och kommunens fastställda riktlinjer och plan.

Det finns antagna riktlinjer för godkännande av enskilt bedriven verksamhet. Riktlinjerna är antagna av Utbildningsnämnden. Riktlinjerna ger en tydlighet i godkännandeprocessen som vi även bedömer följs i praktiken. Tillsynsprocessen är tydlig och av Utbildningsnämndens fastställda tillsynsplan framgår tydligt även åtgärder vid brister i verksamheten. Vi bedömer att regelverket och processerna är transparenta och tydliga och väl uppfyller Skollagens krav på godkännande och tillsyn av den enskild bedrivna förskoleverksamheten.

Kommunen ger en omfattande information till de enskilda verksamheterna kring krav på kvalitet och kommunens uppföljning. Denna information ges skriftligt och muntligt under godkännandeprocessen men också i den årliga och regelbundna tillsynen.

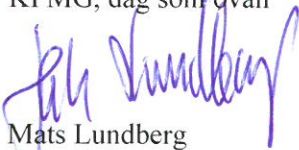
Vår bedömning är att det idag finns tillräckliga resurser för genomförande av godkännande och tillsyn med god kvalitet i kommunen med hänsyn tagen till de relativt få enskilda förskoleverksamheterna i kommunen. Vi kan dock konstatera att det endast finns en handläggare/planerare som ansvarar för frågorna inom tjänstemannaorganisationen vilket riskerar att göra verksamheten sårbar. Vi ser ändå att det i praktiken finns fler tjänstemän som arbetar med tillsynsområdet och som har kunskap och insikt i verksamheten i tillräcklig omfattning för att säkerställa verksamheten vid längre frånvaro. De tydliga riktlinjerna gör verksamheten mindre sårbar.

Vi bedömer att hanteringen av ärendet Saltarö Barnbod följt Skollagen samt kommunens riktlinjer avseende tillsyn och godkännande. Vi bedömer att kommunen följt lagstiftningen även avseende hantering av handlingar och handläggningstider. Utlämnande av allmänna handlingar i ärendet går ej att spåra i kommunens diarium varför vi ej kan uttala oss om detta.

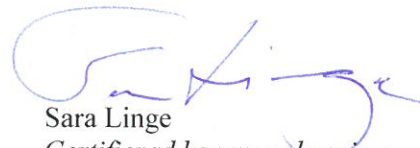
Vi kan konstatera att kommunen har en ändamålsenlig rutin för hantering av allmänna handlingar och utlämnande av allmänna handlingar. Vi noterar särskilt att hanteringen av detta sker av en

grupp nämndsekreterare som besitter en god samlad kompetens inom offentlighet och sekretesslagstiftningen.

KPMG, dag som ovan



Mats Lundberg
Kundansvarig



Sara Linge
Certifierad kommunal-revisor