

1 Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg

1.1 Bakgrund

Ekerö kommun godkänner fristående förskolor samt beslutar om rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg som har sin verksamhet i kommunen enligt 2 kap 5 § och 25 kap. 10 § skollagen (2010:800).

Ekerö kommun är genom Barn- och utbildningsnämnden också tillsynsmyndighet för de fristående förskolor, fritidshem samt enskild pedagogisk omsorg som kommunen har godkänt och gett rätt till bidrag enligt 26 kap 4 § skollagen.

Kommunen har även tillsyn över enskilda fritidshem som *inte* anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola.

Utöver att ansvara för tillsynen enligt skollagen ansvarar även Ekerö kommun genom Miljönämnden för tillsynen enligt miljöbalken, livsmedelslagen och smittskyddslagen.

Kommunens tillsyn omfattar inte bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling i 6 kap. skollagen. Sådan tillsyn utövas av staten.

1.2 Syfte med tillsyn

Enligt skollagen avses med tillsyn en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut och åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskningen.

Tillsynen syftar också till att arbeta förebyggande genom att ge råd och vägledning utifrån de regler som styr verksamheten så att huvudmannen själv kan upptäcka och rätta till eventuella fel och brister i sin verksamhet. Tillsynen ska således säkerställa att verksamheten lever upp till de lagar och regler som gäller och samtidigt bidra till att höja kvaliteten i verksamheten för barnen som vistas där. Stor vikt läggs därför på att återföra tillsynsresultaten till verksamheten så att dessa ska kunna ha nytta och lära sig av tillsynen.

Skollagen 26 kap. 4 §

En kommun har tillsyn över
1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket, och
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.



1.3 Befogenheter och skyldigheter vid tillsyn

Huvudmän¹ för förskolor och enskild pedagogisk omsorg som står under Ekerö kommuns tillsyn är skyldiga att lämna ut de uppgifter som kommunen behöver för att genomföra tillsynen. Det kan handla om dokument som verksamheten har eller sammanställningar som kommunen behöver i tillsynen. Kommunen har också rätt att på plats granska verksamheten. Det betyder att kommunens tjänstemän ska få tillträde till verksamhetens lokaler så mycket de behöver för att kunna genomföra tillsynen. Om huvudmannen inte lämnar de upplysningar eller dokument som efterfrågas i samband med tillsynen kan kommunen förelägga huvudmannen enligt 26 kap 8 § skollagen.

Skollagen 26 kap. 6-7 §§

6 § En tillsynsmyndighet har för sin tillsyn rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Tillsynsmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynen rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten.

7 § Den vars verksamhet står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen

2 Olika typer av tillsyn

2.1 Förstagångstillsyn

När en verksamhet som blivit godkänd av kommunen har varit igång omkring 4-6 månader görs en förstagångstillsyn. Tillsynen utgår från det godkännande som verksamheten fått och anpassas efter att verksamheten nyss startat. Tillsynen inriktas på lokaler, ledning, organisation och personal.

2.2 Regelbunden tillsyn

Regelbunden tillsyn omfattar ett antal på förhand bestämda områden som ska granskas utifrån gällande lagar och föreskrifter. Vad som närmare granskas i den regelbundna tillsynen anges under rubrik 4. Den regelbundna tillsynen sker kontinuerligt och systematiskt genom att samtliga verksamheter granskas under en 3-årscykel.

2.3 Riktad tillsyn

Om det på något sätt framkommer uppgifter om missförhållanden granskas detta i en riktad tillsyn. En sådan tillsyn fokuserar på de signalerade bristerna och är normalt inte lika omfattande som en regelbunden tillsyn. Tillsynen kan ha formen av en "skrivbordstillsyn" där kommunen gör en bedömning av uppgifter som begärts in från verksamheten. Men den kan även ske genom ett tillsynsbesök beroende på hur allvarlig uppgiften är.

En riktad tillsyn kan också inriktas på en specifik fråga eller enskilt område, en slags tematisk tillsyn, där en eller flera verksamheter granskas. En sådan

¹ En huvudman kan vara aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, enskild firma, ekonomisk förening, ideell förening, registrerat trossamfund eller stiftelse.

tillsyn kan antingen ha formen av ”skrivbordstillsyn” eller genom att verksamheterna besöks.

3 Ingripanden vid tillsyn

För att säkerställa att den verksamhet som är föremål för tillsyn lever upp till de lagar och regler som gäller finns ett antal ingripandemöjligheter angivna i skollagen. Vilken form av ingripande kommunen väljer påverkas av hur allvarlig bristen är. Utgångspunkten ska vara att mindre ingripande åtgärder prövas i första hand, alltså att proportionalitetsprincipen gäller: Åtgärd i paritet med brist!

Det är alltid huvudmannen som ytterst ansvarar för att utbildningen och verksamheten uppfyller de krav som ställs i bestämmelserna. Huvudmannen är den som driver verksamheten, fördelar resurser och ansvarar för uppföljning, utvärdering och utveckling av sin verksamhet. Om kommunen konstaterar brister i verksamheten riktar sig därför åtgärderna alltid mot huvudmannen.

Om kommunen vid sin tillsyn inte finner någon brist i verksamheten innebär det att kommunen i sitt beslut konstaterar att den granskade verksamheten följer författningarnas krav. Om kommunen däremot kan konstatera brister i verksamheten är kommunen som tillsynsmyndighet skyldig att ingripa i enlighet med 26 kap. skollagen.

De olika ingripandemöjligheterna enligt skollagen kan ses i form en sanktionstrappa:

- 3.1 Ingen åtgärd
- 3.2 Anmärkning
- 3.3 Föreläggande
- 3.4 Föreläggande med vite
- 3.5 Återkallelse
- 3.6 Tillfälligt verksamhetsförbud

Skollagen 26 kap. 12 §

En tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om

- 1. överträdelsen är ringa,
- 2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller
- 3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

3.1 Ingen åtgärd

Även om en verksamhet har brister kan tillsynsmyndigheten avstå från att ingripa i tre fall:

3.1.1 *Överträdelsen är ringa*

Det kan handla om enstaka händelser som beror på misstag eller tillfälligheter.

3.1.2 *Huvudmannen rättar till bristerna*

När huvudmannen relativt enkelt kan rätta till en felaktighet eller där de kan förebygga problemen.

3.1.3 *Det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att inte ingripa*

Det kan handla om att huvudmannen själv har anmält en brist i verksamheten eller om de sökt hjälp och det finns ett pågående arbete med att avhjälpa bristen.

3.2 **Anmärkning**

Om det vid tillsynen framkommer mindre allvarliga brister i en verksamhet får kommunen ge huvudmannen en anmärkning. En anmärkning kan inte förenas med ett vite eller ligga till grund för tvångsåtgärder.

3.3 **Föreläggande**

Om det vid tillsynen finns missförhållanden i verksamheten ska kommunen förelägga huvudmannen att åtgärda de konstaterade bristerna.

Föreläggandet gäller omedelbart och det ska framgå av föreläggandet vilka brister huvudmannen ska åtgärda.

3.4 **Föreläggande med vite**

Ett föreläggande får förenas med ett vite, som är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Ett föreläggande med vite kan överklagas.

3.5 **Återkallelse**

Kommunen kan återkalla ett godkännande eller en rätt till bidrag som kommunen givit om huvudmannen inte följer ett föreläggande och överträdelsen är allvarlig.

3.6 **Tillfälligt verksamhetsförbud**

Om det finns mycket allvarliga brister i en verksamhet kan kommunen stänga verksamheten tillfälligt. Det sker då med omedelbar verkan. Det handlar om allvarliga situationer där kommunens utredning sannolikt kommer att leda till att huvudmannens godkännande dras in.

Skollagen 26 kap. 10 §

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna

Skollagen 26 kap 13 §

En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Skollagen 26 kap 18 §

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse enligt 17 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutats och får gälla i högst sex månader.

4 Vad granskas vid tillsynen?

Vilka områden som granskas i tillsynen utgår främst från bestämmelserna i skollagen och läroplanen för respektive verksamhet. Förskolan regleras främst i 8 kap. skollagen och pedagogisk omsorg i 25 kap. skollagen. Läroplanen för förskolan (Lpfö 98, reviderad 2016) styr förskolans verksamhet och är också vägledande för pedagogisk omsorg.

4.1 Tillsyn fristående förskolor

4.1.1 Allmänna förutsättningar

- Villkor för godkännande och beslut om bidrag (skollagen 2 kap. 5 §)
- Huvudmannens ansvar (skollagen 2 kap. 8 §)
- Ledningen av utbildningen (skollagen 2 kap. 9-11 §§)
- Personalen (skollagen 2 kap. 13 §)
- Registerkontroll av personal (skollagen 2 kap. 31 §)
- Kompetensutveckling (skollagen 2 kap. 34 §)
- Öppettider och erbjudande (skollagen 8 kap. 3-7 §§)
- Barngrupperna (skollagen 8 kap. 8 §)
- Avgifter (skollagen 8 kap. 16 §)
- Samverkan och anmälan till socialtjänst (skollagen 29 kap. 13 §)
- Tystnadsplikt (skollagen 29 kap. 14 §)

4.1.2 Utveckling av verksamheten

- Systematiskt kvalitetsarbete (skollagen 4 kap. 3-8 §§)
- Inflytande och samråd (skollagen 4 kap. 9, 12-14 §§)
- Särskilt stöd (skollagen 8 kap. 9 §)
- Modersmålsstöd (skollagen 8 kap. 10 §)
- Förskola och hem (skollagen 8 kap. 11 §, Lpfö 98, kap. 2.4)
- Övergång och samverkan (Lpfö 98, kap. 2.5)
- Uppföljning, utvärdering och utveckling (Lpfö 98, kap. 2.6)
- Förskolechefens ansvar (Lpfö 98, kap. 2.7)

4.1.3 Pedagogiskt innehåll

- Syftet med utbildningen (skollagen 1 kap. 4 §)
- Utformningen av utbildningen (skollagen 1 kap. 5, 7 §)
- Barns lärande och personliga utveckling (skollagen 3 kap. 3 §)
- Information om barnets utveckling (skollagen 3 kap. 4 §)
- Utbildningens syfte (skollagen 8 kap. 2 §)
- Normer och värden (Lpfö 98, kap. 2.1)
- Utveckling och lärande (Lpfö 98, kap. 2.2)
- Barns inflytande (Lpfö 98, kap. 2.3)

4.2 Tillsyn pedagogisk omsorg

- Villkor för godkännande och beslut om bidrag (skollagen 2 kap. 5 §)
- Samverkan och anmälan till socialtjänst (skollagen 29 kap. 13 §)
- Tystnadsplikt (skollagen 29 kap. 14 §)
- Övergripande krav på verksamheten (skollagen 1 kap. 10 § och 25 kap. 6 §)
- Utveckling och lärande (skollagen 25 kap. 2 och 6 §§)
- Särskilt stöd (skollagen 25 kap. 2 §)
- Lokaler (skollagen 25 kap. 7 §)
- Barngruppernas sammansättning och storlek (skollagen 25 kap. 7 §)
- Personal (skollagen 25 kap. 7 §)
- Uppföljning och utvärdering (skollagen 25 kap. 8 §)
- Avgifter (skollagen 25 kap. 9 §)

5 Hur sker granskningen?

Tillsynsmodell i Ekerö kommun



5.1 Kartläggning, datainsamling och planering

I god tid, ungefär en månad, innan själva besöket informeras huvudmannen för verksamheten att en regelbunden tillsyn kommer att genomföras. Vidare ges information om tidsplanen, vilka som ska närvara från huvudmannen samt att huvudmannen ska informera vårdnadshavare om tillsynen.

Kommunen begär samtidigt in skriftlig dokumentation från verksamheten, det kan t.ex. handla om personaluppgifter, hur verksamheten är organiserad, ekonomiska redovisningar samt uppgifter som verksamheten är skyldig att dokumentera enligt bestämmelserna.

5.2 Besök och dokumentation

Som grundregel är det två tjänstemän från kommunen som genomför besöket. Tillsynen innehåller i regel följande moment:

- Intervju med förskolechef/verksamhetschef och eventuellt representant för huvudmannen
- Observation i verksamheten med barn närvarande
- Inhämtande av dokumentation och eventuellt översiktlig genomgång av inlämnad dokumentation
- Intervjuer med personal

- Intervjuer med vårdnadshavare

5.3 Rapport och beslut

Efter varje tillsyn sammanställs ett tillsynsprotokoll. Protokollet utgår från de områden som ska granskas enligt rubrik 4 i riktlinjerna och innehåller en redovisning av vad som framkommit i tillsynen. Tillsynsprotokollet skickas till huvudmannen för sakgranskning.

Därefter skriver tjänstemännen fram ett förslag till beslut i ärendet utifrån sanktionstrappan under rubrik 3 och beskriver eventuella åtgärder som huvudmannen ska vidta med anledning av tillsynen. Beslut i ärendet fattas av Barn- och utbildningsnämnden. Om det inte framkommit några brister i tillsynen beslutar nämnden att ärendet avslutas. Beslut om vitesföreläggande, återkallelse eller tillfälligt verksamhetsförbud kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

5.4 Åtterrapporering och uppföljning

Om Barn- och utbildningsnämnden i sitt beslut konstaterat att det förekommit brister i verksamheten ska ärendet följas upp. Huvudmannen ska då i en uppföljning redovisa de åtgärder som vidtagits för att avhjälpa bristerna. Därefter görs en bedömning av om tillsynen kan avslutas eller om ytterligare åtgärder anses nödvändiga. Barn- och utbildningsnämnden fattar beslut om att ärendet avslutas.