



Emma Rydgren
Myndighetshandläggare
Emma.rydgren@trelleborg.se

Rapport avseende tillsyn av förskolor med enskild huvudmannen i Trelleborgs kommun 2019

Bakgrund

Bildningsförvaltningen har under hösten 2019 genomfört tillsyn av samtliga förskolor med enskild huvudman belägna i Trelleborgs kommun. Utbildningschef för förskola, Ulrica Falck, och myndighetshandläggare Emma Rydgren har gjort tillsynsbesök i verksamheterna under perioden 7 november till 12 december 2019. Vid dessa tillfällen har samtal hållits med rektor samt personal och i ett fall även med huvudmannens representant. En granskning har även gjorts av den dokumentation som den enskilde huvudmannen skickat in till förvaltningen samt av det formulär som huvudmannen har fått fylla i. Efter tillsynsbesöken har protokoll upprättats och rektor har fått möjlighet att lämna synpunkter på innehållet. Några huvudmän har också lämnat in kompletteringar av underlaget. Bildningsförvaltningen har genomfört tillsyn på följande förskolor:

- Förskolan Amico
- Näktergalens förskola
- Månkattens förskola
- Förskolan Maracas
- Sagoborgens förskola
- Förskolan Solöga
- Pilens Montessoriförskola

Rättsliga förutsättningar för tillsynen

Bestämmelser som rör tillsyn återfinns i 26 kap. skollagen. Enligt 2 §, i samma kapitel, framgår det att ”Med tillsyn avses i denna lag 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

om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen”. Av 4 §, samma kapitel, framkommer det att kommunen har tillsyn över enskilda huvudmän, vilka bedriver förskoleverksamhet, pedagogisk omsorg eller fristående fritidsverksamhet, som kommunen har godkänt. Tillsynen omfattar dock inte bestämmelserna i 6 kap. skollagen. Enligt 26 kap. 6 – 8 §§ skollagen har tillsynsmyndigheten rätt att tillträda lokaler och andra utrymmen samt att granska verksamheten på plats. Den vars verksamhet står under tillsyn har en skyldighet att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material. Tillsynsmyndigheten ska inom ramen för tillsynen lämna råd och vägledning till den vars verksamhet står under tillsyn.

Av 26 kap. 10 – 14 §§ skollagen framgår det vilka åtgärder tillsynsmyndigheten får vidta för det fall myndigheten funnit brister hos huvudmannen. Tillsynsmyndigheten får förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller föreskrifternas krav samt de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag. Föreläggandet ska ange de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Ett föreläggande får, enligt 27 § första stycket samma kapitel, förenas med vite. Vid mindre allvarliga överträdelser kan tillsynsmyndigheten tilldela huvudmannen en anmärkning. Om överträdelsen är ringa, huvudmannen redan har vidtagit nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande, kan tillsynsmyndigheten avstå från att ingripa. En tillsynsmyndighet får även återkalla ett godkännande om ett föreläggande inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Ett godkännande får även återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna som gäller för ägar- och ledningsprövning. Slutligen kan tillsynsmyndigheten, enligt 26 kap. 18 § skollagen, besluta om ett tillfälligt verksamhetsförbud om beslutet inte kan avvaktas med allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa, säkerhet eller av någon annan särskild anledning. Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande vid vite, återkallelsebeslut och tillfälligt verksamhetsförbud kan överklagas till förvaltningsdomstol.

I tillsynsmyndighetens uppdrag ligger i att granska och säkerställa att huvudmannen följer gällande lagar och föreskrifter. Huvudsakligt fokus ligger på bestämmelserna i skollagen och Läroplan för förskolan, Lpfö 18 samt förutsättningar, tillgänglighet och säkerhetsrutiner.

När det gäller läroplanen fokuserar tillsynen på de målområden som anges i densamma:

- Normer och värden
- Omsorg, utveckling och lärande
- Barns delaktighet och inflytande
- Förskola och hem
- Övergång och samverkan
- Uppföljning, utvärdering och utveckling
- Förskollärares ansvar i undervisningen
- Rektors ansvar

Helhetsbedömning

I Trelleborgs kommun finns det sju förskolor som drivs av enskilda huvudmän. Fem av dem ligger inom Trelleborgs tätort, en är belägen i Fru Alstad samt en i Beddingestrand. Tre av verksamheterna bedrivs i aktiebolagsform, två stycken i form föräldrakooperativ samt två stycken i form av personalkooperativ. Samtliga huvudmän har en styrelse bestående av ledamöter och suppleanter. Tre huvudmän anlitar extern kompetens när det gäller ekonomi. Det är också vanligast att rektorn samt skolchefen arbetar i barngruppen under delar av dagen.

Verksamheterna är småskaliga och antalet platser, enligt kommunens tillstånd, varierar mellan 25 till 45 stycken. Antalet avdelningar är därför även litet. Flera huvudmän väljer att ha en eller två barngrupper som delas in under dagen.

Samtliga förskolor har tydliga strukturer över dagen med en god balans mellan måltider, undervisning, vila och omsorg. Det pågår ett aktivt arbete i vardagen med värdegrunden på förskolorna och barnen är delaktiga i det arbetet. Samtliga förskolor, förutom en, arbetar med att främja språkutvecklingen hos barn med annat modersmål och det gäller både modersmålet och det svenska språket. Vårdnadshavarna är delaktiga i dessa fall. Flera förskolor arbetar, även generellt sätt, språkutvecklande och några av dem har, eller planerar att arbeta med läslyftet för förskolan. Barnen får även möjligheter att komma i kontakt med andra kulturer som ett led i undervisningen.

På samtliga förskolor genomförs den pedagogiska planeringen av arbetslagen under ledning av legitimerad förskollärare. Det är vanligt att undervisningen läggs upp i form av olika projekt eller teman. Barnens intresse styr till stor del vad förskolan väljer att fokusera på. Samtliga förskolor ger personalen möjlighet till reflektion och utvärdering. Barnen deltar även i detta arbete. Deras lärande dokumenteras och alla huvudmän har köpt in appar som gör det möjligt att dokumentera digitalt samt knyta de olika aktiviteterna till läroplanens mål. Vid tillsynen framkom det dock generella brister när det gäller dokumentationen av barngruppens samt det enskilda barnets läroprocess. Detta är ett utvecklingsområde, både för kommunala verksamheter och förskolor med enskilda huvudmän. Samtliga förskolor gör generella anpassningar för att kunna möta varje barns behov. Några av dem anlitar extern specialpedagogisk kompetens när det har framkommit att anpassningarna inte räcker till. Det finns, generellt sätt, en grundläggande kunskap om arbetet med särskilt stöd i verksamheterna. Samtliga huvudmän har vetskap om att det är möjligt att ansöka om tilläggsbelopp för barn vars särskilda stödbehov är omfattande.

Det finns rutiner för barnsäkerhet på varje förskola. Personalen har tillgång till rutinerna, då dessa finns samlade på ett ställe. När en ny person påbörjar sin tjänstgöring får de ta del av rutinerna och det gäller även för vikarier.

Samtliga förskolor främjar barns inflytande. Flera av dem har så kallade barnråd, där barnen får möjlighet att lämna synpunkter och rösta i olika frågor. Barnens

intressen styr många gånger innehållet i undervisningen och de får möjlighet att reflektera över sitt lärande. Vårdnadshavarna ges också möjlighet till inflytande och insyn i verksamheterna. Alla förskolor erbjuder föräldramöten och utvecklingssamtal, där fokus ligger på det enskilda barnet. Det är även möjligt för vårdnadshavarna att följa det pedagogiska arbetet med hjälp av appar, som även fungerar som ett kommunikationsverktyg. Flera förskolor bjuder in vårdnadshavarna till olika former av aktiviteter och använder sig dessutom regelbundet av föräldraenkäter. Två av huvudmännen drivs i form av föräldrakooperativ, där vårdnadshavarna har ett mer direkt inflytande. Samtliga huvudmän har en rutin för klagomålshantering och återkoppling ges till den som har skickat in klagomålet. Klagomål som har lämnats in får också betydelse för det systematiska kvalitetsarbetet. De förskolor som ligger inom Trelleborgs tätort har, mer eller mindre, haft svårt för att få igång en fungerande samverkan med mottagande grundskolor, eftersom barnen hamnar på olika skolor. De förskolor som är belägna utanför tätorten har det lättare, eftersom det oftast bara finns en grundskola i närheten. En av huvudmännen driver dessutom en egen grundskola. Alla förskolor arbetar på olika sätt med att förbereda femåringarna inför förskoleklass.

Som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmannen utvärdera och analysera verksamhetens kvalitet, peka ut utvecklingsområden samt beskriva hur målet ska nås, som i sin tur ska utvärderas. Samtliga huvudmän arbetar systematiskt med kvalitetsarbete och alla arbetar efter ett årshjul som styr arbetet. De flesta huvudmän använder sig av Skolverkets verktyg BRUK. Den pedagogiska personalen är involverad i arbetet på samtliga förskolor.

Samtliga förskolor leds av en rektor som huvudmannen har utsett. Alla rektorer har pedagogisk erfarenhet; de flesta är utbildade förskollärare och arbetar till viss del i barngruppen. I de flesta fall sitter även rektorn med i styrelsen och representerar huvudmannen. Tre av huvudmännen har också utsett en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Samtliga förskolor har en hög bemanningsgrad, fyra av dem har även en hög andel legitimerade förskollärare. Det pedagogiska arbetet leds av legitimerad personal på alla förskolor. Personalen erbjuds också kompetensutveckling av huvudmännen.

Samtliga huvudmän har rutiner och riktlinjer som rör registerkontroll av personal, tystnads- och anmälningsplikt. Ködatum och syskonförtur är de vanligaste urvalskriterierna. Trelleborgs kommun tillämpar maxtaxa och därmed följer de enskilda huvudmännen kommunens föreskrifter. Kommunens ramtider för öppethållande följs av samtliga huvudmän.

Vid tillsynen har det framkommit att samtliga enskilda huvudmän bedriver en väl fungerande verksamhet. På ett generellt plan håller den pedagogiska verksamheten en god kvalitet.

Brister som framkommit vid tillsynen

Vid tillsynen har det framkommit ett antal brister som kommunen har förelagt huvudmännen att vidta åtgärder för att avhjälpa. Ärendena kommer att avslutas först när huvudmannen har visat att bristen har rättats till. Några av bristerna är av mindre betydelse och där har kommunen istället tilldelat anmärkningar.

Den vanligast förekommande bristen rör ägar- och ledningskretsens samlade kompetens. Denna lagstiftning trädde i kraft den 1 januari 2019. Enligt 2 kap. 5 § skollagen ska godkännande lämnas om den enskilde huvudmannen genom erfarenhet har genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det rör företrädesvis kunskap och insikt i skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljö, ekonomi samt övrig lämplighet. Av 2 kap. 6 § ska prövningen omfatta den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. De enskilda huvudmän som kommunen har godkänt driver sin verksamhet antingen som aktiebolag eller ekonomisk förening. I dessa fall ska prövningen omfatta styrelseledamöter och styrelsesuppleanter. Av 26 kap. 4 § skollagen framgår det att det åligger tillsynsmyndigheten att tillse att kraven på ägar- och ledningskretsen är uppfyllda. Flera huvudmän har vid tillsynen inte tydligt redogjort för ägar- och ledningskretsens samlade kompetens. Det är dessutom relativt vanligt att ta användning av extern kompetens, vilket inte är tillräckligt. Lagstiftningen är relativt ny. Bildningsnämnden har därför förelagt flera huvudmän att redovisa vilken samlad kompetens ägar- och ledningskretsen har. För det fall kraven inte är uppfyllda ska huvudmannen redogöra för hur kompetensen ska uppnås.

Den näst vanligaste förekommande bristen rör skolchefsrollen. Denna lagstiftning trädde i kraft den 1 juli 2018. Enligt 2 kap 8 a § skollagen ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Flera huvudmän har inte uppvisat något dokument där det tydligt framgår vem som har denna roll och som visar att det är huvudmannen som har fattat beslut om att utse en person till skolchef. Bildningsnämnden har därför förelagt flera huvudmän att inkomma med ett huvudmannabeslut där det framgår vem som är skolchef.

Två huvudmän har uppvisat brister när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Av 4 kap. 3 – 7 §§ skollagen framgår det att huvudmannen är skyldig att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Detta framgår även av Läroplanen för förskolan, Lpfö 18, 2.6. Samtliga huvudmän som har granskats arbetar systematiskt med kvalitetsarbetet. De brister som har upptäckts gäller avsaknad av en tydlig utvärdering och analys. Denna del av kvalitetsarbetet är av stor vikt när det gäller formulering av nya mål samt hur dem ska uppnås. Därför har bildningsnämnden förelagt huvudmännen att inkomma med utvärderingar av läsåret 2019/20.

Andra upptäckts brister som framkom vid tillsynen gäller pedagogisk dokumentation, arbetet med att främja språkutvecklingen hos barn med annat modersmål än svenska, arbetet med barnsäkerhet i vardagen, rutin för tystnadsplikt samt medlemsavgifter.

Vid tillsynen framkom det även mindre allvarliga brister. Bildningsnämnden har i dessa fall tilldelat huvudmännen anmärkningar. Det har framkommit att vissa uppgifter inte dokumenteras, trots att det bör göras. Vidare har anmärkning tilldelats avseende mindre brister i rutiner samt i det systematiska kvalitetsarbetet. Det har framkommit brister i den pedagogiska dokumentationen, men i detta fall har huvudmannen påbörjat ett utvecklingsarbete.

Sammanfattning

Bildningsförvaltningen har under hösten 2019 genomfört tillsyn av de förskoleverksamheter som drivs av enskilda huvudmän. Tillsynen har omfattat sju huvudmän. Representanter från förvaltningen har besökt verksamheterna, huvudmännen har lämnat in uppgifter och samtal har hållits med rektor, representant för huvudmannen samt personal.

Tillsynen har visat att verksamheterna, på ett generellt plan, håller en god pedagogisk kvalitet. Förvaltningen har även funnit ett antal brister hos huvudmännen. Bristerna rör främst ägar- och ledningskretsens samlade kompetens samt skolchefsrollen.