

Uppföljning av beslut om godkännande och rätt till bidrag samt tillsyn av fristående verksamheter 2022

Förskoleförvaltningen



Ansvarig:
Förvaltning:
Enhet:

Annie Molinder
Förskoleförvaltningen
Placerings- och tillsynsenheten

Innehållsförteckning

Uppföljning av beslut om godkännande och rätt till bidrag samt tillsyn av fristående verksamheter 2022	1
En årlig uppföljning av kommunens tillsynsarbete	3
Förskolenämnden har ett ansvar att utöva tillsyn	3
Förskolenämnden har antagit nya regler för enskilda huvudmän.....	3
Tillsyn bedrivs på många olika sätt.....	4
Nya ärendekategorier – kontroller och uppgiftsärenden.....	4
Förvaltningen gör en risk- och väsentlighetsanalys för att anpassa tillsynen.....	5
En ny delegationsordning gör att beslut med sanktioner fattas på enhetsnivå istället för av förskolenämnden	5
Covid-19 och kriget i Ukraina har i viss mån påverkat arbetet	5
Tillsynen bedrivs framöver genom ett processinriktat arbetssätt.....	6
Fristående förskolor	7
30 procent av förskoleenheterna i Malmö var fristående.....	7
Beslut om godkännande	8
Principen om godkännande utan angivet antal platser bör utredas vidare.....	8
Flera förskoleenheter har bytt lokal	9
Enskild pedagogisk omsorg	12
Beslut om rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg under 2022	12
Barnantalet i enskild pedagogisk omsorg i Malmö har varit relativt konstant	12
Enskild pedagogisk omsorg är en liten verksamhet som historiskt krävt stora tillsynsresurser.....	12
Ändring i delegationsordningen påverkar antal ärenden till nämnd.....	13
Handläggningstider för tillsynsärenden	15
De flesta beslut har fattats inom målsatt handläggningstid	15
Bilaga: De olika typerna av ingripande i tillsynen	16

En årlig uppföljning av kommunens tillsynsarbete

Förskoleförvaltningen gör årligen en uppföljning av förskolenämndens beslut om godkännande och rätt till bidrag samt efter tillsyn av fristående verksamheter. Syftet med uppföljningen är att ge förskolenämnden:

- En rapport om hur tillsynen följer förskolenämndens regler för tillsyn
- En överblick av vad som kommit fram i tillsynen
- En översiktsbild av beståndet av fristående verksamheter i Malmö
- En sammanställning av resultatet av ansökningar om nyetablering av fristående verksamheter i Malmö
- En uppföljning av effektivitet utifrån handläggningstider
- En rapport om genomfört utvecklingsarbete, resultat av utvecklingsarbete och vidare utmaningar och utvecklingsområden inom tillsyn och handläggning av ansökningar

Förskolenämnden har ett ansvar att utöva tillsyn

Förskolenämnden ansvarar enligt skollagen (2010:800) för att utöva tillsyn över de fristående förskolor som kommunen har godkänt samt för den enskilda pedagogiska omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag. Från och med 2 januari 2023 får även huvudmän för enskild pedagogisk omsorg ett *godkännande*, men eftersom denna rapport blickar tillbaka på föregående år kommer begreppet *rätt till bidrag* att användas här.

Kommunens tillsynsansvar regleras i skollagens 26:e kapitel. Tillsyn definieras som en självständig granskning i syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska också lämna råd och vägledning inom ramen för sin tillsyn.

Utöver skollagens bestämmelser får kommuner också ta fram regler och riktlinjer för hur tillsynen ska utföras.

Inom tillsynen ingår granskning av många olika områden, så som pedagogik, juridik och ekonomi. Tillsynsansvaret ökar i takt med att kraven på de enskilda huvudmännen höjs. Exempelvis kom vid årsskiftet 2022/2023 nya krav gällande konfessionella inslag och demokrativillkor. Förvaltningens uppfattning är därför att tillsynen blir allt mer komplex.

Förskolenämnden har antagit nya regler för enskilda huvudmän

Under hösten 2022 har förvaltningen drivit ett omfattande arbete med att revidera och se över de regler och rutiner som förskolenämnden tidigare har tagit fram.

Den 16 december 2022 antog förskolenämnden nya regler för enskilda huvudmän. Reglerna började gälla den 2 januari 2023. I reglerna framgår bland annat hur man ansöker för att godkännas som huvudman, vilka krav som finns på huvudmän och deras verksamheter samt information om den tillsyn som förskolenämnden bedriver. I samband med att reglerna antogs ersattes också äldre dokument som tidigare reglerat förskolenämndens tillsyn.

Förut har förskolenämnden genomfört tillsyn med tre till fyra års intervall utifrån en långsiktig planering. De nya reglerna skapar en större flexibilitet i hur tillsynen utförs och

innebär att förvaltningen i större utsträckning har möjlighet att agera utifrån signaler och en risk- och väsentlighetsanalys.

Tillsyn bedrivs på många olika sätt

Förskoleförvaltningens tillsyn kan bedrivas på många olika sätt och varierar bland annat beroende på de olika förskolornas förutsättningar. Tillsyn kan inledas efter inkomna signaler om eventuella missförhållanden eller brister. Sådan tillsyn handläggs i anmälningsärenden, riktade tillsyner eller uppgiftsärenden. Förskoleförvaltningen kan också löpande granska att fristående förskolor uppfyller skollagens krav, detta inom så kallad regelbunden tillsyn. Vidare granskas att huvudmän även vid förändringar i sin ägar- och ledningskrets fortsatt uppfyller kraven på erfarenhet eller insikt samt lämplighet och ekonomiska förutsättningar är uppfyllda. Förskoleförvaltningen gör i samband med att en ny verksamhet startar eller att en verksamhet byter lokaler en etableringskontroll.

Förskoleförvaltningens strävan är att ständigt utveckla sin tillsyn, genom att bland annat samverka med andra kommuner gällande tillsynsuppdraget. Förvaltningen bevakar aktivt rättsläget gällande förskoleområdet och följer andra tillsynsmyndigheters arbete, däribland Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg samt andra kommunala myndigheter, exempelvis miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret.

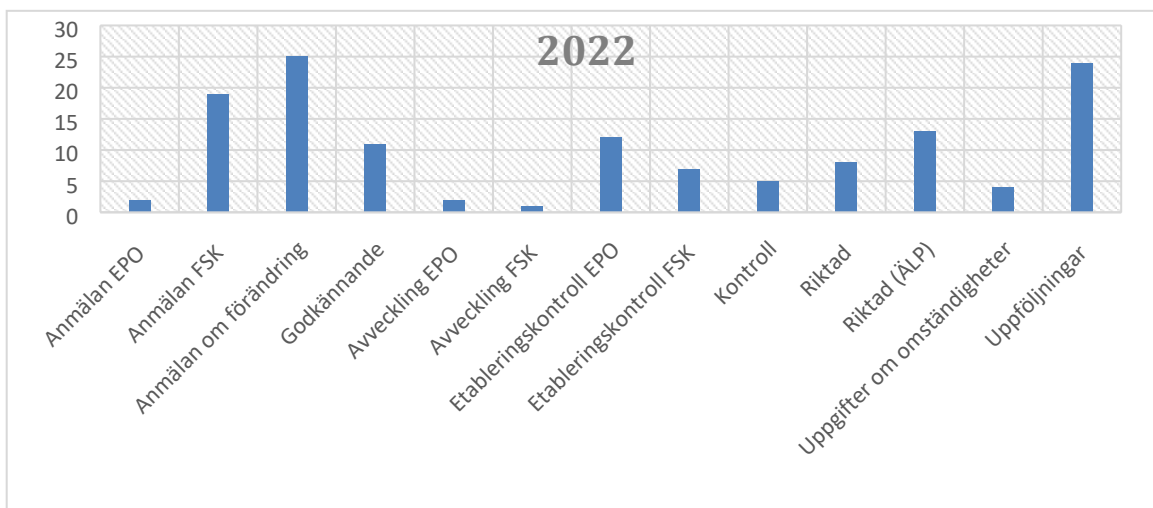
Förskoleförvaltningen har under året handlagt drygt 170 ärenden som rör tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. En betydande del av ärendena har inneburit någon form av ägar- och ledningsprövning, vilket ofta innebär komplexa och svåra utredningar. Förvaltningen hanterar parallellt med pågående tillsyner också frågor och information med koppling till fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg.

En viktig del av förskolenämndens tillsynsuppdrag är uppföljningen av de sanktioner som förskolenämnden kan meddela efter genomförd tillsyn. Som synes av tabellen nedan, (se Figur 1) utgör uppföljningsärenden en av de största ärendekategorierna. Vid en sammanställning av resultatet för året står det klart att uppföljningarna sammantaget visar att enskilda huvudmän i hög grad rättar till sina brister, varpå ärendena kan avslutas.

Nya ärendekategorier – kontroller och uppgiftsärenden

I takt med att tillsynen av de fristående enheterna fortskrider utvecklas också de arbetsmetoder och sätt som tillsynen utförs på. En ny ärendekategori är så kallade *kontrollärenden*, vilket innebär att förvaltningen särskilt granskar inskrivna barn eller den inrapportering av barn som huvudmän gör och som ligger till grund för utbetalning av bidrag från kommunen. Kontrollerna initieras efter signaler om avvikelser i inrapporteringen eller utifrån stickprov.

Ärenden som benämns som *Uppgifter gällande omständigheter på fristående förskolor eller enskild pedagogisk omsorg* kan innebära att förvaltningen tar del av information eller upplysningar från medborgare, vårdnadshavare eller andra kommunala eller statliga myndigheter. De inkomna uppgifterna bedöms och ett beslut fattas på enhetsnivå huruvida uppgifterna ska utredas vidare i en riktad tillsyn, eller lämnas över till huvudmannen för att hanteras av denne. Dessa ärendekategorier förmodas öka under år 2023, mot bakgrund av att de infördes först sent under hösten 2022, efter att ha utförts som pilotprojekt.



Figur 1. Sammanställning av hanterade ärenden under år 2022.

Förvaltningen gör en risk- och väsentlighetsanalys för att anpassa tillsyner

Förvaltningen strävar efter att utföra situations- och behovsanpassade tillsyner genom att avgöra vilken form och omfattning av tillsyn som lämpar sig för förskolornas olika förutsättningar. Förvaltningen gör löpande risk- och väsentlighetsanalyser av de enskilda huvudmän som bedriver fristående förskola eller enskild pedagogisk omsorg i staden. Eftersom förvaltningen sedan starten år 2013 bedrivit tillsyn finns en god kännedom om både tillsynsarbetet och de enskilda aktörer som finns i staden. I risk- och väsentlighetsanalysen lyfts exempelvis tidigare ärenden gentemot huvudmannen in där förvaltningen bland annat tittar på hur tidigare genomförda tillsyner av huvudmannen fallit ut. Inkomna signaler eller uppgifter blir också en del i analysen av riskbilden.

En ny delegationsordning gör att beslut med sanktioner fattas på enhetsnivå istället för av förskolenämnden

I maj 2022 fattade förskolenämnden beslut om en förändrad delegationsordning. Detta innebär bland annat att fler beslut efter genomförda tillsyner kan fattas av avdelningschef och enhetschef. Tidigare hade de flesta ärenden som innehöll någon form av sanktion fattats av förskolenämnden eller dess arbetsutskott. Förändringen trädde i kraft 1 juli 2022 och innebär att enbart ärenden som rör godkännande eller rätt till bidrag, eller återkallande av desamma, samt beslut om tillfälligt verksamhetsförbud skulle behandlas av förskolenämnden. Under år 2022 har det fattats 77 delegationsbeslut av enhetschef för myndighetsenheten (eller motsvarande). Besluten är fattade efter olika typer av tillsynsärenden, som regelbunden tillsyn, riktad tillsyn och anmälningsärenden. Förskolenämnden har under året fattat 28 beslut, vilket kan jämföras med år 2021 då nämnden fattade 37 beslut. Efter den förändrade delegationsordningen, det vill säga mellan 1 juli – 31 december 2022, har förskolenämnden bara fattat nio beslut, varav sex stycken handlat om beslut efter genomförd tillsyn. Övriga ärenden har handlat om exempelvis överklagade ärenden samt de regler som förskolenämnden antog i december 2022.

Covid-19 och kriget i Ukraina har i viss mån påverkat arbetet

Under pandemin ställde förskoleförvaltningen om och genomförde digitala tillsyner, oftast utan fysiska besök. De fysiska besök som behövde genomföras prioriterades och tjänstepersonerna som utförde dem vidtog adekvata säkerhetsåtgärder för att minska och förebygga smitta, i enlighet med då rådande rekommendationer. Under år 2022 har läget

långsamt återgått till ett nytt normalläge. Förvaltningen genomför fler fysiska besök än pandemiåren men har också dragit nytta av viktiga lärdomar från pandemin avseende hur tillsyner kan bedrivas på flexibla sätt.

Kriget i Ukraina har inneburit en del informationsutbyte med de enskilda huvudmän som bedriver fristående förskola i Malmö, eftersom det kommit många frågor om möjlighet att ta emot krigsdrabbade barn i förskolorna. Förskolenämnden fattade den 18 mars 2022 beslut om att tillfälligt godkänna att fristående huvudmän i Malmö kan bevilja förtur till plats i förskola för de barn som är i behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola. Godkännandet att bevilja förtur upphör samtidigt som massflyktsdirektivet upphör att gälla.

Tillsynen bedrivs framöver genom ett processinriktat arbetssätt

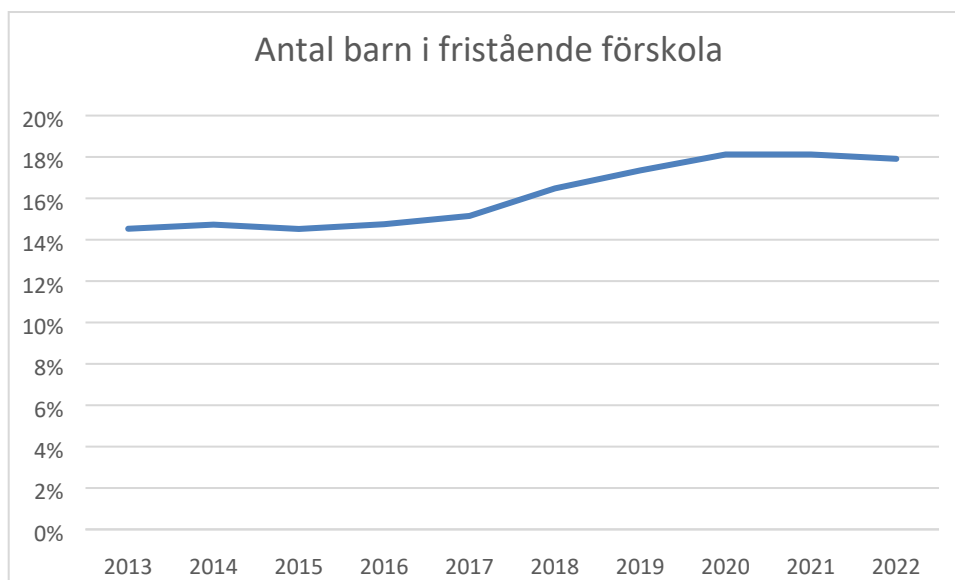
Förskoleförvaltningens förändringsarbete har påverkat hur tillsynen är organiserad. Under 2022 bedrevs tillsynen, liksom som tidigare år av myndighetsenheten, där utredningssekreterare och förvaltningsjurister i samarbete utförde den. I januari 2023 har myndighetsenheten upplösts. Utredningssekreterarna tillhör nu den nya placerings- och tillsynsenheten som ligger under ekonomiavdelningen och förvaltningsjuristerna har samlats under avdelningen ledningsstöd och kommunikation. Det finns även ett nära samarbete med tjänstepersoner med ekonomisk kompetens. Arbetet med tillsynen utgår från ett processinriktat arbetssätt vilket innebär att de olika tjänstepersonerna som är involverade i processen tillsammans driver arbetet framåt. Det är enhetschefen på placering- och tillsynsenheten som är processägare och delegat i ärenden som rör ansökan och tillsyn av enskilda huvudmän.

Fristående förskolor

30 procent av förskoleenheterna i Malmö var fristående

I december 2022 fanns 75 fristående förskoleenheter i Malmö jämfört med 195 kommunala enheter. Detta innebär att ungefär 30 procent av förskoleenheterna i staden vid tidpunkten drevs i enskild regi, vilket är en ökning från föregående år. Bland de enskilda huvudmännen som driver fristående förskolor finns främst aktiebolag och ekonomiska föreningar (en vanlig driftsform för bland annat föräldrakooperativ).

Av de cirka 19 560 barn som var inskrivna i Malmös förskolor gick cirka 18 procent i en fristående förskola i december 2022¹, vilket är något lägre än rikssnittet. När denna rapport tas fram finns ännu inga motsvarande siffror för riket publicerade, men motsvarande statistik för år 2021 visade att 21 procent av landets förskolebarn vid tillfället var inskrivna i en fristående förskola². Procentantalet för barn i fristående förskola i Malmö har under åren 2013 – 2022 legat mellan 15-18 % (se figur 2).



Figur 2. Antal barn i fristående förskola under perioden 2013-2022. Baserat på barnantal i fristående förskolor den 1 december respektive år.

¹ Baserat på förskoleförvaltningens uppgifter hämtade från IST Analys 2023-03-01 per 2022-12-01.

Beslut om godkännande

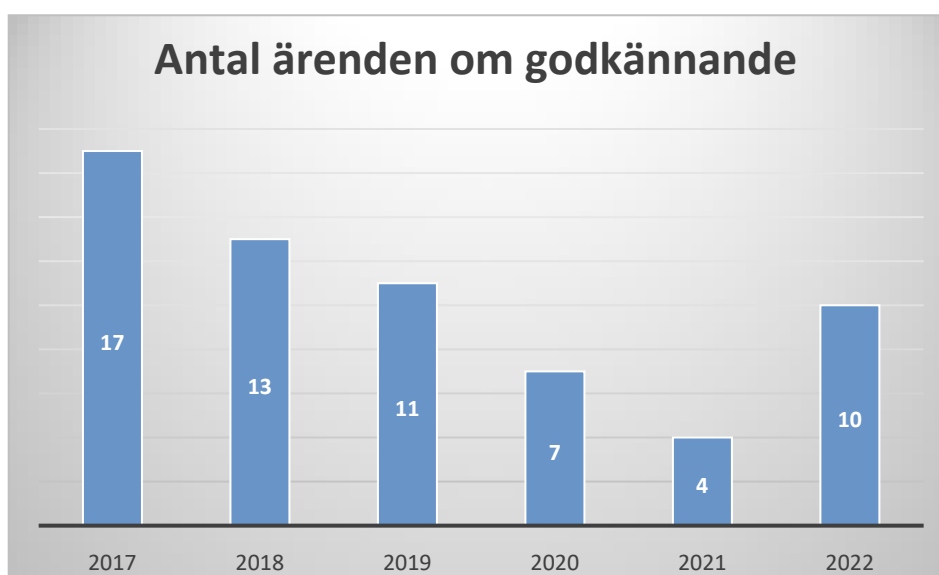
Under år 2022 fattade förskolenämnden tio beslut som rörde godkännande att bedriva fristående förskola. Ärenden om godkännande kan dels handla om nya aktörer som önskar bedriva förskola, men även befintliga huvudmän som vill utöka en befintlig enhet eller starta en ny enhet. Av de tio behandlade ärendena var enbart två från nya aktörer som inte bedrev förskola i Malmö stad sedan tidigare. Tre ansökningar avslogs. Av de beviljade ansökningarna bedrev samtliga sju sökanden redan fristående förskola i Malmö.

Utgång ansökan	Antal
Beviljad ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola, inkl utökning	7 (3)
Avslag på ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	3 (0)
Avskriven ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	0 (1)
Totalt antal avslutade ärenden 2022	10 (4)

Figur 3. Sammanställning av förskolenämndens beslut efter ansökningar om godkännande att bedriva fristående förskola 2022. Uppgift inom parentes är från 2021.

Antalet ansökningar har sjunkit de senaste fem åren

År 2019 kom ny lagstiftning om ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor. Reglerna innebar högre krav på enskilda huvudmän. I samband med att reglerna började gälla beslutade Malmö stad om att börja ta ut en avgift om 25 000 kr för ansökan om att starta en ny fristående förskoleenhet. År 2020 var ansökningarna något färre än år 2019. År 2021 hade antalet ansökningar sjunkit ytterligare. Under år 2022 har antalet ansökningar ökat, (se figur 4). Ökningen 2022 kan tros handla om att coronapandemin under år 2020 och 2021 bidragit till att färre huvudmän velat starta fristående förskolor i Malmö. Det är dock för tidigt att ännu uttala sig om det är en uppåtgående trend.



Figur 4. Antal ärenden om godkännande mellan 2017-2022. Ärendena innefattar exv även utökning av antal platser, ansökan om undantag från öppenhetsprincipen m.m.

Principen om godkännande utan angivet antal platser bör utredas vidare

Tre av de tio ansökningsärendena under 2022 handlade om att huvudmannen avsåg att utöka antalet platser för befintliga förskoleenheter. En av ansökningarna avslogs eftersom förskolenämnden tidigare återkallat huvudmannens andra verksamheter. I de övriga

ärendena fattade förskolenämnden beslut om nya godkännande för förskoleenheterna, utan angivet antal platser.

I förskolenämndens nuvarande beslut om godkännande regleras inte platsantalet. Barngruppernas storlek i förhållande till lokaler granskas som en del av tillsynen. De fristående förskolorna måste dock följa andra tillsynsmyndigheters beslut, vilket innebär att exempelvis miljöförvaltningen kan begränsa antalet platser i en fristående förskola utifrån annan lagstiftning. Förskoleförvaltningen har i samband med framtagande av regler för enskilda huvudmän funnit att det finns skäl för att utreda om principen med godkännande utan platsantal bör förändras till att åter omfatta ett platsantal.

Tre huvudmäns godkännande att bedriva fristående förskola återkallades i samband med tillsyn

Under år 2022 har förskolenämnden återkallat tre huvudmäns godkännande att bedriva fristående förskola. Två av dessa huvudmän hade samma personer i ägar- och ledningskretsen.

I ett ärende ville huvudmannen själv avveckla sin verksamhet efter att förskolenämnden förelagt huvudmannen att rätta till ett flertal brister. De begärde därför själva att deras godkännande skulle återkallas.

Flera förskoleenheter har bytt lokal

Förskoleförvaltningen gör i samband med att en ny verksamhet startar eller att en verksamhet byter lokaler en etableringskontroll. Etableringskontrollen är en viktig kontroll av att det huvudmän presenterat i sin ansökan även förverkligas. I de flesta fallen inkluderar tillsynen ett verksamhetsbesök. Under år 2022 har sju etableringskontroller avseende förskola utförts. Fem av dessa har handlat om förskolor som bytt lokal eller huvudman. I majoriteten av dessa ärenden (85 %) avslutades kontrollerna utan någon form av sanktion.

Inkomna uppgifter kan leda till riktad tillsyn

Vårdnadshavare eller andra medborgare kan anmäla klagomål eller lämna synpunkter gällande fristående förskolor till förskoleförvaltningen. Tidigare har förskoleförvaltningen i sådana fall inlett ett anmälningsärende vari huvudmannen getts möjlighet att yttra sig och beskriva eventuella vidtagna åtgärder. Huvudmannen har enligt lag skyldighet att utreda klagomål mot utbildningen.

Under den senare delen av år 2022 har förskoleförvaltningen hanterat inkomna uppgifter genom att bedöma om en tillsyn ska inledas, eller om uppgifterna ska överlämnas till huvudmannen för utredning. Särskilt allvarliga uppgifter, eller om liknande uppgifter kommer från t ex flera vårdnadshavare, utreds genom en riktad tillsyn av huvudmannens verksamhet.

Av de 19 handlagda anmälningsärenden som kommit in under år 2022 har fem lett till en riktad tillsyn av huvudmannens verksamhet. Övriga anmälningsärenden har kunnat avslutas utan ingripande. Förvaltningen har genomfört åtta riktade tillsyner, varav fem (63 %) ledde till någon form av sanktion.

Förvaltningens förhoppning med den nya hanteringen av inkomna uppgifter är att kunna rikta insatserna där de behövs mest, genom att prioritera resurserna på ett effektivare sätt.

Tillsyn avseende ägar- och ledningsprövning

Under år 2019 - 2020 genomfördes tillsyn avseende ägar- och ledningsprövning av samtliga huvudmän. I början av år 2022 inleddes ett omfattande arbete med att även inkludera en ägar- och ledningsprövning i den regelbundna tillsynen. Detta har gjort tillsynen mer omfattande men också gett förvaltningen en möjlighet att följa upp korrelationen mellan den insikt i lagar och föreskrifter som huvudmannen enligt lag ska besitta, och hur detta efterlevs och avspeglas i förskolans verksamhet. Under år 2022 har förskoleförvaltningen tillämpat lagstiftningen för att rikta sanktioner mot förskolor som brustit. Detta har exempelvis resulterat i att förskoleförvaltningen återkallat godkännande för tre huvudmän (som nämnts ovan). I samtliga fall har brister avseende lämplighet och insikt varit avgörande för besluten, antingen direkt eller indirekt.

Av Skolinspektionens årsrapport³ framgår att Skolinspektionen under år 2022 har beslutat om att återkalla godkännandet för fyra enskilda skolhuvudmän med sammantaget fem skolor. I samtliga dessa fall bidrog ägar- och ledningsprövningen till att Skolinspektionen återkallade tillstånden för huvudmännen.

Tillsyn vid förändring av ägar- och ledningskretsen

Huvudmän är enligt lag skyldiga att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till kommunen. Detta ska huvudmännen göra inom en månad efter att en förändring skett. Det innebär att huvudmannen för en fristående förskola måste anmäla till förvaltningen varje gång någon avträder eller tillträder i huvudmannens styrelse. Förskoleförvaltningen har under året handlagt en betydande mängd sådana ärenden. Förskolenämnden har att avgöra om huvudmannen fortsatt har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med sitt godkännande, även efter en förändring i ägar- och ledningskretsen. Barnen som går i fristående förskola ska garanteras att förskolans ägar- och ledningskrets är lämpliga, har insikt i förskolans uppdrag samt en långsiktigt stabil ekonomi. Ärendena är många gånger komplexa och kräver resurser i form av såväl tid som personal. Arbetet ställer också krav på att olika stabsfunktioner samverkar. Detta innebär att olika enheter vid förskoleförvaltningens ekonomiavdelning arbetar i nära samarbete.

Under perioden 2021-2022 har ärenden gällande anmälan av ändring i ägar- och ledningskretsen ökat något. Anledningen tros främst vara att enskilda huvudmän nu har bättre kännedom om sin skyldighet att anmäla förändringar. De förskolor som bedrivs som föräldrakooperativ står för en stor del av anmälningarna, eftersom styrelser i sådana föreningar byts ut ofta. Antalet inkommande ärenden förmodas därför fortsatt hamna runt 20-25 ärenden per år.

Förvaltningen har särskilt granskat att enskilda huvudmän är registrerade för F-skatt

Under våren 2022 utökades förskoleförvaltningens ägar- och ledningsprövning att även omfatta att samtliga huvudmän som erhåller bidrag från kommunen skulle vara registrerad för F-skatt hos Skatteverket. Med anledning av detta genomfördes en riktad tillsyn av samtliga huvudmän som vid tillfället inte var registrerade för F-skatt. Alla granskade huvudmän redovisade att man därefter registrerat sig för F-skatt, varpå samtliga ärenden kunde avslutas utan sanktion.

³ Skolinspektionens årsredovisning 2022 <https://skolinspektionen.se/globalassets/02-beslut-rapporter-stat/granskningsrapporter/regeringsrapporter/arsredovisningar/arsredovisning-2022/arsredovisning-2022-status-skolinspektion.pdf>

Enskild pedagogisk omsorg

Antalet huvudmän för enskild pedagogisk omsorg i Malmö minskade även under år 2022

I slutet av år 2021 var det sex huvudmän som bedrev enskild pedagogisk omsorg i Malmö stad. Förskolenämnden har därefter under 2022 återkallat rätten till bidrag för ytterligare två huvudmän, efter att huvudmännen själva begärt detta. En av dessa huvudmäns verksamhet kommer att upphöra under sommaren 2023. Under den senare delen 2022 var det fyra huvudmän som bedrev enskild pedagogisk omsorg i staden.

Driftsformen för de huvudmän som driver enskild pedagogisk omsorg är främst aktiebolag. I Malmö bedrivs enskild pedagogisk omsorg numera till största delen i en särskild lokal, även om det fortfarande förekommer dagbarnvårdare som driver verksamhet i det egna hemmet. Samtliga dagbarnvårdare som bedriver verksamhet hemifrån är dock anställda av aktiebolag.

Beslut om rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg under 2022

Inga nya verksamheter har startat under år 2022 och inga ansökningar om att bedriva enskild pedagogisk omsorg har inkommit under året.

Utgång	Antal
Beviljad ansökan om rätt till bidrag	0 (0)
Avslag ansökan om rätt till bidrag	0 (0)
Avskrivna ansökan om rätt till bidrag	0 (4)
Totalt antal beslut	0 (4)

Figur 5. Sammanställning av förskolenämndens beslut med utfall efter ansökningar om rätt till bidrag från enskilda huvudmän 2022. 2021 års siffror inom parentes.

Utifrån sammanställningen kan det konstateras att förskolenämnden inte behandlade några ansökningar om rätt till bidrag för enskild pedagogisk omsorg under året. En ansökan avskrivs t ex när ärendet inte längre är aktuellt, exempelvis om huvudmannen själv drar tillbaka sin ansökan innan den gått till prövning.

Barnantalet i enskild pedagogisk omsorg i Malmö har varit relativt konstant

I december 2022 var 155 barn inskrivna i enskild pedagogisk omsorg, vilket är ungefär lika många som föregående år. Barnantalet förväntas sjunka i september 2023, efter att huvudmannen som nämns ovan, avvecklar sin verksamhet.

Endast 13 barn var inskrivna i pedagogisk omsorg i kommunal regi i december 2022.

Enskild pedagogisk omsorg är en liten verksamhet som historiskt krävt stora tillsynsresurser

Enskild pedagogisk omsorg är fortsatt en mycket liten verksamhet i jämförelse med att cirka 19 600 barn var inskrivna i fristående eller kommunala förskolor i Malmö vid samma tidpunkt. Som framgår av tidigare rapporter till nämnden har förvaltningen dock lagt stora resurser på att bedriva tillsyn av verksamheten. Under 2020-2021 genomförde förskoleförvaltningen fördjupade regelbundna tillsyner av samtliga huvudmän som då bedrev enskild pedagogisk omsorg i Malmö. Den fördjupade tillsynen har gjort att samverkan mellan olika stabsavdelningar har utökats och förfinats. Flera huvudmäns rätt till bidrag återkallades efter genomförd tillsyn, eftersom tillsynen visade på omfattande

brister i verksamheterna. Därefter har även flera andra huvudmän på eget initiativ valt att avveckla sina verksamheter.

Ny lagstiftning kommer att påverka arbetet med tillsyn av pedagogisk omsorg under år 2023

I tidigare årsrapporter till förskolenämnden har förskoleförvaltningen pekat på svårigheter kopplade till tillsyn av enskild pedagogisk omsorg eftersom lagstiftningen varit otydlig och vag. Förskoleförvaltningen har aktivt deltagit i och följt den lagrådsremiss som syftat till att stärka kvaliteten och likvärdigheten i pedagogisk omsorg. I början av år 2022 antog riksdagen regeringens förslag till tydligare och utökade krav på den pedagogiska omsorgen.

Lagstiftningen innebär bland annat att en lämplighetsprövning ska göras av personerna i ägar- och ledningskretsen i enskild pedagogisk omsorg, samt att det också ska finnas insikt i föreskrifterna. Om verksamheten ska bedrivas i en bostad ska straffmyndiga personer som är folkbokförda där visa upp ett utdrag ur belastningsregistret innan verksamheten kan godkännas. Efter att verksamheten har godkänts ska tillsyn göras över att kraven fortlöpande är uppfyllda. De nya bestämmelserna kommer innebära högre ställda krav på de aktörer som vill ansöka om eller redan bedriver enskild pedagogisk omsorg. Lagändringarna innebär också att den som bedriver pedagogisk omsorg behöver godkännas⁴ av kommunen. Det ska också finnas möjlighet att i vissa fall återkalla godkännandet utan att föreläggande lämnas i förväg. Under år 2023 kommer samtliga kvarvarande huvudmän att granskas.

Förskoleförvaltningen har efter arbetet med ägar- och ledningsprövning för förskolor en bra grund för att granska motsvarande avseende enskild pedagogisk omsorg. Erfarenheten utifrån arbetet med förskolorna talar för att även detta arbete kommer kräva mycket tid och personella resurser.

Ändring i delegationsordningen påverkar antal ärenden till nämnd

Som framgår tidigare i denna rapport har förskolenämnden fattat beslut om en ändrad delegationsordning. Detta har bland annat under året gjort att betydligt färre ärenden som rör enskild pedagogisk omsorg behövs fattas av nämnden. Förskolenämnden beslutar fortsatt i ansökningsärenden, samt vid föreläggande om vite, tillfälligt verksamhetsförbud och återkallande av godkännande. Under år 2022 har förskolenämnden beslutat i arton sådana ärenden, men efter ändringen i delegationsordningen har endast två ärenden gällande enskild pedagogisk omsorg behandlats av nämnden.

Metodutveckling kan ha lett till färre etableringskontroller för enskild pedagogisk omsorg

I förra årets rapport till förskolenämnden om tillsynen framgår att förskoleförvaltningen utvecklat sitt arbetssätt gällande utförandet av etableringskontroller av nya dagbarnvårdare inom enskild pedagogisk omsorg. Kortfattat innebär detta att förvaltningen först, *innan* verksamheten startar, kontrollerat att det finns grundläggande förutsättningar för att bedriva enskild pedagogisk omsorg utifrån ett skriftligt underlag. Ett tillsynsbesök genomförs sedan *efter* att barn skrivits in i verksamheten. Syftet med införandet av detta nya arbetssätt var bland annat att tydliggöra huvudmännens eget ansvar. Bilden av verksamheten bedömdes också bli djupare när tillsynsbesöket

⁴ Tidigare ansöktes om *rätt till bidrag*. De huvudmän som redan tillerkänts rätt till bidrag har automatiskt numera ett *godkännande* i enlighet med den nya lagstiftningen.

genomförs i en pågående verksamhet. Arbetssättet öppnade också upp möjligheter att ingripa mot brister i verksamheten genom sanktioner, såsom föreläggande. Under år 2022 har det fattats tolv beslut gällande etableringskontroller, vilket är ungefär lika många som föregående år. En viktig skillnad är dock att antal ärenden som kunde avslutas utan sanktion ökat avsevärt. År 2021 avslutades drygt 28 % av ärendena utan konstaterade brister, jämfört med innevarande års ärenden där 84% avslutades utan konstaterade brister. En förklaring till de förändrade siffrorna kan vara att de kvarvarande huvudmännen i högre grad har dagbarnvårdare som arbetar tillsammans i en gemensam lokal, vilket gör att bedömningen av personalen förutsättningar görs sammantaget. Ensamarbete med barn i åldern 1-5 år ställer höga krav på kompetens. Förvaltningens förhoppning är att det förändrade arbetssättet leder till att huvudmän i större utsträckning tar sitt ansvar avseende att anställa kompetent personal till verksamheterna.

Handläggningstider för tillsynsärenden

I denna rapport följs årligen handläggningstiderna för de olika tillsynsärendena upp. Förskoleförvaltningens målsättning är att beslut efter tillsynsbesök ska fattas senast två månader efter en etableringskontroll och senast fyra månader efter en regelbunden tillsyn. Vad gäller anmälningar är målet att fatta beslut senast fyra månader efter att anmälan har kommit in.

De flesta beslut har fattats inom målsatt handläggningstid

Förskoleförvaltningen har följt upp handläggningstider för tillsynsärenden där förskolenämnden fattade beslut år 2022. Uppföljningen visar att målet för handläggningstiden har uppnåtts i majoriteten av dessa. Detta innebär att andelen beslut inom handläggningstiden är hög.

Några fåtal ärenden har haft en längre handläggningstid, vilket bland annat kan bero på byte av handläggare eller att flera andra brådskande ärenden krävt omedelbara resurser. Det är också ofrånkomligt att vissa specifika ärenden kräver en längre handläggning. Alla ärenden där handläggningstiden avviker följs upp och utvärderas.

Planerade utvecklingsinsatser har genomförts

I föregående rapport till förskolenämnden om tillsynen framgick att tillsynen år 2022 till större del skulle omfatta de verksamheter som tidigare visat på många eller omfattande brister, samt verksamheter som förskoleförvaltningen fått signaler om. Förskoleförvaltningen behövde också lägga resurser på utvecklingsarbete. Vid en summering av år 2022 kan det konstateras att förskoleförvaltningens resurser för tillsynen har använts på ett effektivare sätt, samt att förvaltningen haft möjlighet att lägga resurser på utvecklingsarbete med syfte att säkerställa en likvärdig och rättsäker tillsyn. De utredningssekreterare som arbetar närmast tillsynsarbetet har genomgått en barnrättstrategsutbildning och ett större fokus på barnens perspektiv i tillsynen har genomsyrat arbetet under året.

Förvaltningen blickar framåt

Förvaltningens tillsynsarbete fortsätter att rikta inspektionsinsatser dit de behövs mest. Parallellt med utförandet av tillsyner fortsätter utvecklingsarbetet. Förskoleförvaltningen arbetar aktivt med att utveckla de beslutsförslag som lämnas till delegat eller förskolenämnd. Besluten ska ha en hög grad av tillgänglighet, vilket bland annat kräver insatser gällande klarspråk. Eftersom tillsynsarbetet från och med den 1 januari 2023 organiseras på ett nytt sätt, finns det också ett behov av att se över målformuleringar för arbetet, samt att fortsätta utveckla och bibehålla samverkan mellan olika stabsfunktioner. Under år 2023 kommer de tjänstepersoner som arbetar med tillsyn att särskilt fokusera på systematiskt kvalitetsarbete och förvaltningens återkoppling till enskilda huvudmän efter genomförd tillsyn.

Bilaga: De olika typerna av ingripande i tillsynen

När förskoleförvaltningen genomför tillsyn bedöms om verksamheten uppfyller författningarnas krav. Om brister uppmärksammas ska huvudmannen rätta till dessa. Förskolenämnden ska i ett sådant fall ta ställning till vilken av de sanktioner som finns i skollagen som ska användas. Vilken form av sanktion som kan bli aktuell beror på hur allvarlig den konstaterade bristen i verksamheten är och om huvudmannen har rättat till eller kan rätta till bristerna och i sådana fall vad som krävs för att få huvudmannen att göra detta.

Följande sanktioner/ingripanden kan förskolenämnden använda sig av:

Avstående från ingripande

Förskolenämnden behöver inte alltid ingripa mot en huvudman som inte följer lagen till exempel om överträdelsen är ringa och inte lett till några negativa konsekvenser för någon enskild eller om en huvudman vidtagit nödvändig rättelse (26 kap § 12 skollagen).

Anmärkning

Om bristen inte är allvarlig får förskolenämnden tilldela huvudmannen en anmärkning i stället för ett föreläggande (26 kap § 11 skollagen).

Föreläggande

Om en huvudman inte uppfyller kraven som gäller för verksamheten kan huvudmannen föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Förskolenämnden ska i föreläggandet ange de åtgärder som behövs för att avhjälpa de påtalade bristerna. Dessa åtgärder är dock bara förslag för att hjälpa huvudmannen och denne kan rätta till bristen på något annat sätt om huvudmannen kan visa att man uppfyller författningarna på detta sätt. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart (26 kap § 10 skollagen).

Föreläggande med vite

Föreläggande med vite kan beslutas direkt, eller som ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att följa ett tidigare beslutat föreläggande. Förskolenämndens beslut om föreläggande med vite går att överklaga hos allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätten kan därefter utdöma vitet (26 kap § 27 skollagen).

Tillfälligt verksamhetsförbud

I mycket allvarliga fall kan förskolenämnden tillfälligt förbjuda en viss verksamhet med omedelbar verkan. Det handlar om situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärende kommer att leda till att förskolenämnden återkallar huvudmannens godkännande.

För att förskolenämnden ska få fatta beslut om tillfälligt verksamhetsförbud krävs att beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till barnens hälsa eller säkerhet eller någon annan särskild anledning. Beslutet får gälla i högst sex månader. Beslut om tillfälligt verksamhetsförbud kan överklagas av huvudmannen till förvaltningsrätten (26 kap § 16 skollagen)

Återkallelse

Förskolenämnden kan återkalla ett beslut om godkännande för fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg. Det kan göras om huvudmannen inte följt ett föreläggande och om överträdelsen är allvarlig. Ett godkännande får återkallas om den enskilde inte

längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet, samt om den enskilde har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om tvångslikvidation. Kommunen ska också återkalla ett godkännande om verksamheten inte startats senast två år efter den tidpunkt som godkännandet avser, eller om verksamheten inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år. Huvudmannen kan också begära att beslut om godkännande ska återkallas. Kommunen får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte vunnit laga kraft. Ett beslut om återkallelse är överklagbart till förvaltningsrätten. (26 kap §§ 13-14 skollagen)