

Uppföljning av beslut om godkännande och tillsyn av fristående verksamheter år 2023

Förskoleförvaltningen



Ansvarig: Annie Molinder
Förvaltning: Förskoleförvaltningen
Enhet: Placerings- och tillsynsenheten

Innehållsförteckning

En årlig uppföljning av kommunens tillsynsarbete	3
Förskolenämnden har ett ansvar att utöva tillsyn.....	3
Tillsyn utifrån olika ärendekategorier	3
De allra flesta uppföljningar visar att huvudmännen åtgärdat brister	4
Förskoleförvaltningens kontroller har visat på brister hos huvudmän	4
Tillsynen anpassas genom en risk- och väsentlighetsanalys.....	5
Förskolenämndens delegationsordning innebär att färre beslut fattas direkt av nämnden	5
Fristående förskolor	6
En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående	6
Inga ansökningar om godkännande avslogs under året	7
Förvaltningens granskning när huvudmän anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen har utvecklats	9
Ny lagstiftning gällande konfessionella inslag.....	10
Förskolenämndens vanligaste föreläggande mot fristående förskolor ..	11
Barn har inte fått det särskilda stöd de har rätt till	11
Klagomålsrutinerna har varit bristfälliga	11
Flera förskolor har haft för många barn inskrivna.....	11
Enskild pedagogisk omsorg	13
Barnantalet i pedagogisk omsorg i Malmö har varit relativt konstant	13
Handläggningstider för tillsynsärenden	15
De flesta ärenden har en kort handläggningstid	15
Planerade utvecklingsinsatser har delvis genomförts	16
Bilaga: De olika typerna av ingripande i tillsynen.....	17

En årlig uppföljning av kommunens tillsynsarbete

Varje år följer förvaltningen upp de beslut som förskolenämnden fattar. Detta omfattar både beslut om godkännande som huvudman, och beslut efter tillsyn av fristående verksamheter.

Syftet med denna uppföljning är att ge förskolenämnden:

- En rapport om hur tillsynen följer förskolenämndens regler för tillsyn
- En översikt av vad som framkommit i tillsynen
- En sammanfattning 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 och enskilda pedagogiska omsorgsverksamheter som kommunen har godkänt.

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. Mer information om de sanktioner som förskolenämnden kan använda sig av finns som en bilaga till denna rapport.

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. Förvaltningens uppfattning är att kraven i skollagen fortsatt ökar i takt med att kraven på de enskilda huvudmännen höjs. I januari 2023 kom exempelvis nya krav gällande konfessionella inslag och demokrativillkor, vilket utvecklas mer längre ner i denna rapport.

Tillsyn utifrån olika ärendekategorier

Förskoleförvaltningens tillsyn kan bedrivas på många olika sätt och varierar bland annat beroende på de olika verksamheternas förutsättningar. 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, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt andra kommunala myndigheter som Malmö stads miljöförvaltning och stadsbyggnadskontor.

Förskoleförvaltningen har under året handlagt 175 ärenden som rört tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. En betydande del av ärendena har liksom tidigare år inneburit någon form av ägar- och ledningsprövning, vilket inte sällan innebär komplexa och svåra utredningar.

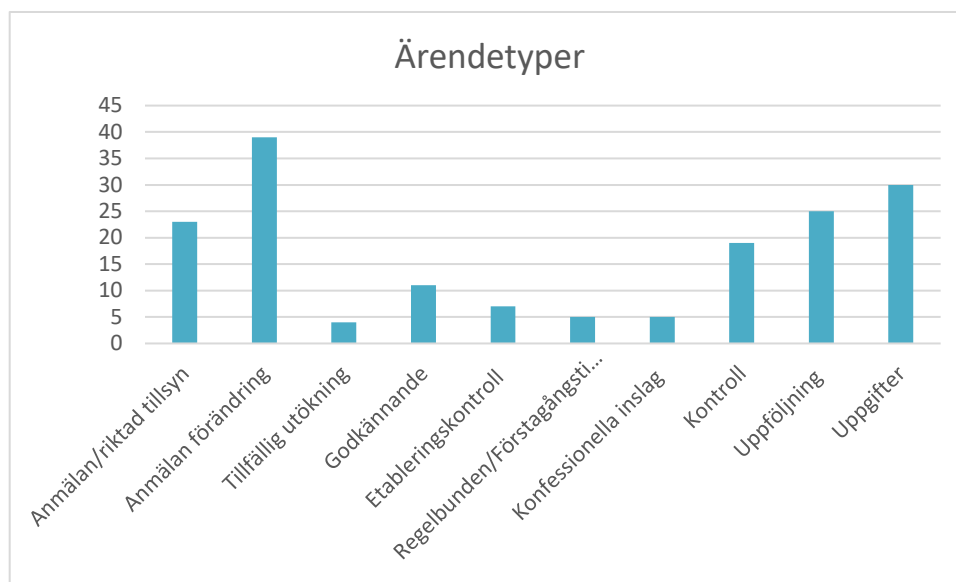


Bild 1. Sammanställning av de vanligaste ärendekategorierna under år 2023

De allra flesta uppföljningar visar att huvudmännen åtgärdat brister

Om tillsynen visar på brister ska kommunen fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta till bristerna. En viktig del av tillsynen är därför att följa upp de sanktioner som förskolenämnden beslutat om. Precis som tidigare år är denna ärendekategori en av de största. I ca 90 % av uppföljningarna bedömdes att de enskilda huvudmännen åtgärdat bristerna, vilket gjorde att ärendena kunde avslutas. I resterande ärenden ledde uppföljningen till nya förelägganden, varav det i ett ärende bedömdes som allvarligt att bristerna inte var åtgärdade, samt att ytterligare brister hade tillkommit. Uppföljning av dessa ärenden är ännu ej avslutade.

Förskoleförvaltningens kontroller har visat på brister hos huvudmän

Under år 2023 har förskoleförvaltningen granskat att enskilda huvudmän följer förskolenämndens beslutade regler. En kontroll kan innebära att förvaltningen särskilt granskar inskrivna barn eller den inrapportering av barn som enskilda huvudmän gör och som ligger till grund för utbetalning av bidrag från kommunen. Kontrollerna initieras både efter signaler om avvikelser i inrapporteringen och utifrån stickprov. Vissa kontroller utförs också med regelbundenhet.

Av samtliga slutförda kontroller har cirka 40 % resulterat i att förskolenämnden ingripit och tilldelat huvudmannen en anmärkning att rätta till brister. I nästan samtliga av dessa fall har det handlat om att huvudmännen haft för många barn inskrivna i verksamheten, mot vad deras godkännande från förskolenämnden medgett. I några av fallen har huvudmännen därefter sökt om att tillfälligt eller permanent utöka barnantalet på den aktuella förskoleenheten.

Förvaltningen bedömer om inkomna uppgifter ska utredas vidare

Förskoleförvaltningen tar emot information eller upplysningar från medborgare, vårdnadshavare eller andra kommunala eller statliga myndigheter. De inkomna

uppgifterna bedöms och beslut fattas på enhetsnivå huruvida uppgifterna ska utredas vidare i en riktad tillsyn, eller lämnas över till huvudmannen för att hanteras av denne.

Av samtliga inkomna uppgifter har förvaltningen beslutat att gå vidare med cirka 70 %. Uppgifterna har då utretts vidare i en riktad tillsyn eller inom ramen för annan pågående tillsyn.

De uppgifter som förvaltningen inte valt att utreda vidare har bedömts vara allt för vaga, ospecifika eller på annat sätt inte möjliga att utreda vidare. Eftersom skollagen är tydlig gällande huvudmannens ansvar att hantera klagomål mot verksamheten kan förvaltningen också bedöma att uppgifterna i första hand bör utredas av huvudmannen själv och lämnas därför över till denne, om det inte står klart att huvudmannen redan fått ta del av uppgifterna.

Tillsynen anpassas genom en risk- och väsentlighetsanalys

Förvaltningen har en god kännedom om de enskilda aktörer som finns i staden och ett väl utvecklat arbete för tillsyn. Förvaltningen strävar efter att utföra situations- och behovsanpassade tillsyner genom att avgöra vilken form och omfattning av tillsyn som lämpar sig för verksamheternas olika förutsättningar.

Förvaltningen gör löpande risk- och väsentlighetsanalyser av de enskilda huvudmän som bedriver fristående förskola eller pedagogisk omsorg 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, liksom information om när verksamheten senast besöktes och/eller genomgick en ägar- och ledningsprövning.

Förskolenämndens delegationsordning innebär att färre beslut fattas direkt av nämnden

Förskolenämnden fattar beslut om godkännande, tillfälligt verksamhetsförbud eller återkallande av godkännande samt föreläggande vid vite. Förskolenämndens delegationsordning gör att beslut efter tillsyner med sanktioner så som föreläggande, anmärkning och avstående från ingripande kan fattas av avdelningschef och enhetschef. Det finns även delegation till enhetschef och avdelningschef att avsluta ärenden och uppföljningar om ingen brist har konstaterats.

Under år 2023 har nämnden fattat sju beslut, jämfört med enhetschef på placering- och tillsynsenheten som fattat 167 beslut.

Fristående förskolor

En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående

I december 2023 fanns 75 fristående förskoleenheter i Malmö jämfört med 197 kommunala enheter. Detta innebär att ungefär 28 % av förskoleenheterna i staden vid tidpunkten drevs i enskild regi. Detta innebär en minskning från föregående år. Skolverket tar varje år fram en rapport för motsvarande statistik för riket¹. När denna rapport tas fram har Skolverkets statistik för 2023 ännu inte publicerats, men motsvarande siffra för år 2022 visade att 30 procent av landets samtliga förskolor bedrevs av enskilda huvudmän.

Bland de enskilda huvudmän som driver fristående förskolor i Malmö är hälften (50 %) aktiebolag och cirka 30 % ekonomiska föreningar. Resterande enskilda huvudmän är ideella föreningar samt en huvudman som bedriver verksamhet som stiftelse. Fördelningen i Malmö stämmer även med Skolverkets statistik från 2022 som visar att aktiebolag är den vanligaste formen för fristående förskolor i landet. Rikssnittet var 46 %, vilket alltså ligger något under Malmös snitt.

Av de cirka 19 000 barn som i december 2023², var inskrivna i Malmös förskolor gick cirka 17 % procent i en fristående förskola. Det är något lägre än föregående år. Andelen barn i fristående förskola har under åren 2013 – 2023 legat mellan cirka 15 - 23 % (se bild 2).

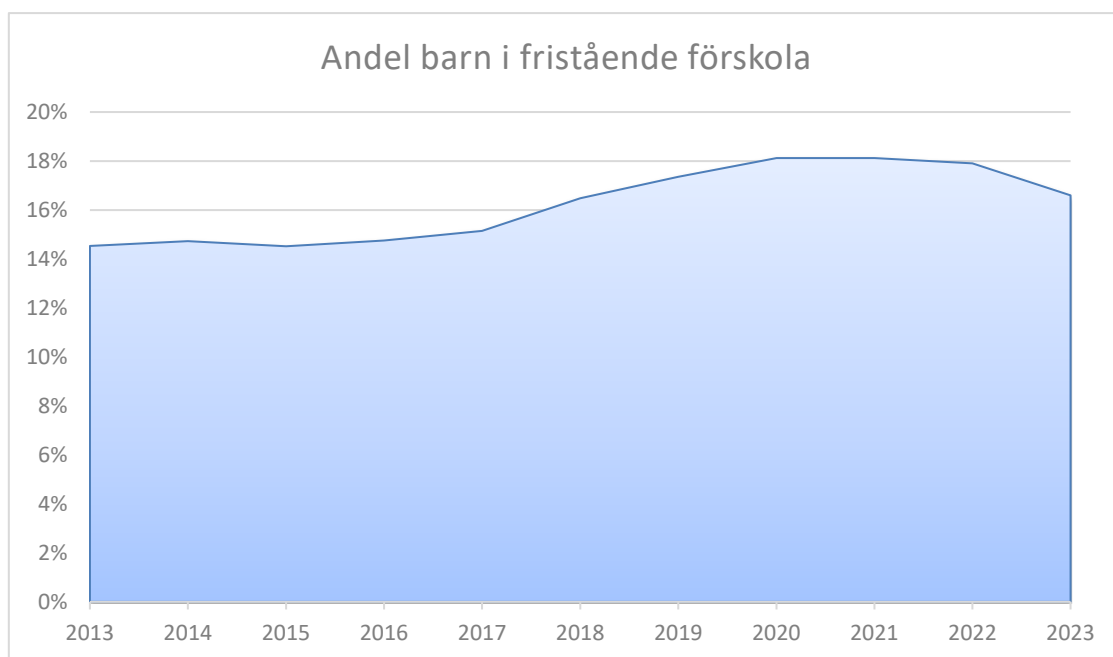


Bild 2. Andel barn i fristående förskola under perioden 2013 - 2023.

¹ Statistik över barn och personal i förskola 2022 (Skolverket)
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/flu-statistiknyheter/statistik/2023-03-30-statistik-over-barn-och-personal-i-forskola-2022>

² Baserat på förskoleförvaltningens uppgifter hämtade från IST Analys 2024-01-11, per 2023-12-15.

Inga ansökningar om godkännande avslogs under året

Ärenden om godkännande kan handla om nya aktörer som önskar bedriva förskola, men även befintliga huvudmän som vill utöka en redan befintlig förskoleenhet eller starta en ny enhet. Under år 2023 fattade förskolenämnden elva beslut som rörde godkännande att bedriva fristående förskola. Av de elva behandlade ärendena kom enbart ett från en huvudman som inte redan bedrev förskola i Malmö stad sedan tidigare. Fyra ärenden avskrevs efter att saken förfallit, exempelvis efter att huvudmannen återtagit sin ansökan. Resterande sju ansökningar godkändes.

Utöver dessa ärenden har även fyra ansökningar om tillfälliga utökningar av barnantal på fristående förskolor hanterats. Samtliga ärenden har beviljats. Ett sådant beslut fattas på delegation av enhetschef på placerings- och tillsynsenheten och gäller i maximalt tre månader.

Utgång ansökan	Antal
Beviljad ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	7 (7)
Avslag på ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	0 (3)
Avskrivna ärenden	4 (0)
Totalt antal avslutade ärenden 2023	11 (10)

Bild 3. Sammanställning av förskolenämndens beslut efter ansökningar om godkännande att bedriva fristående förskola 2023. Uppgift inom parentes är från 2022.

Förskoleförvaltningen ser en ökning av ärenden som rör utökning av befintligt godkännande

Som framgår i ovan avsnitt har förskoleförvaltningens kontroller i flera fall inneburit att enskilda huvudmän ansökt om att utöka barnantalet, permanent eller tillfälligt. Precis som föregående syns även år 2023 en ökning gällande ansökan om godkännande. Framförallt ansökningar om att utöka redan befintligt godkännande har ökat under året. Det faktum att förskolenämnden inte tar ut någon avgift för att handlägga ärenden som rör utökning av godkännande kan bidra till att ärendekategorin ökat.

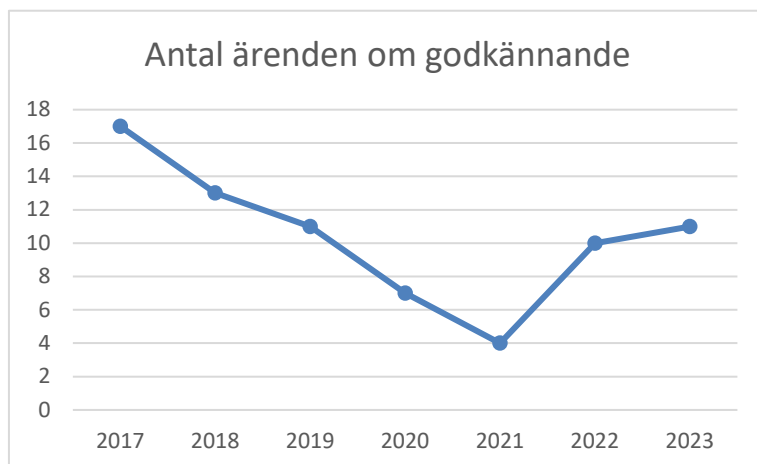


Bild 4. Antal ärenden om godkännande mellan 2017-2023. Ärendena innefattar exv även utökning av antal platser, ansökan om undantag från öppenhetsprincipen m.m.

Förskoleförvaltningen har utrett principen om godkännande utan angivet platsantal

Nästan hälften av alla ansökningsärenden under år 2023 gällde huvudmän som avsåg att utöka antalet platser för befintliga förskoleenheter. Tidigare har förskolenämnden angett ett specifikt barnantal i ett godkännande. I förskolenämndens nuvarande beslut om godkännande regleras inte platsantalet.

I föregående rapport till nämnden framgick att förskoleförvaltningen funnit skäl för att utreda om principen med godkännande utan platsantal borde förändras till att åter omfatta ett platsantal. Förskolenämnden gav därför förvaltningen i uppdrag att utreda frågan. Utredningen föredrogs för nämnden i oktober 2023. Av utredningen framkommer att förvaltningen bedömer att godkännanden fortsatt inte ska förenas med ett platsantal, bland annat för att det för närvarande inte finns några konkreta regler som möjliggör att ett platsantal kan bestämmas på ett objektivt sätt. Barngruppernas storlek i förhållande till lokaler granskas, liksom tidigare, som en del av tillsynen. De fristående förskolorna måste också följa andra tillsynsmyndigheters beslut. Till exempel kan miljöförvaltningen begränsa antalet platser i en fristående förskola utifrån annan lagstiftning.

Flera förskolor har stängts under 2023

Under år 2023 har ett antal förskolor avvecklats. Tre förskolor har stängts med anledning av en tillsyn där huvudmannen bedömdes olämplig. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Göteborg som dömde att förskolenämndens beslut om återkallande av godkännande skulle stå fast.

Ytterligare två förskolor har stängt eftersom deras hyreskontrakt löpt ut.

Förskolenämnden riktade allvarlig kritik mot en huvudman som därefter beslutade att avveckla förskoleverksamheten. Lokal och personal togs senare över av en ny enskild huvudman som beviljades godkännande för en förskoleenhet på samma adress.

Nya förskoleenheter har etablerats

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 fall inkluderar tillsynen ett verksamhetsbesök.

Under året har nya förskoleenheter etablerats och bytt lokaler. En ny förskoleenhet har startat i januari 2023, en ny förskoleenhet har startat i augusti 2023, i en lokal där det tidigare bedrevs fristående förskola av annan huvudman. En förskola har bytt huvudman, där startade den nya verksamheten i mars 2023 och en förskola har efter renovering bytt lokaler i oktober 2023.

Vissa av dessa ärenden har ännu inte avslutats, eftersom det under tillsynen tillkommit uppgifter som breddat utredningens omfattning.

Inkomna uppgifter kan leda till riktade tillsyner

Vårdnadshavare eller andra medborgare kan anmäla klagomål eller lämna synpunkter gällande fristående förskolor till förskoleförvaltningen. Som framgår av tidigare beskrivning bedömer förvaltningen om en tillsyn ska inledas eller om uppgifterna exempelvis ska överlämnas till huvudmannen för utredning. Särskilt allvarliga uppgifter,

eller frekvent återkommande uppgifter utreds genom en riktad tillsyn av huvudmannens verksamhet.

Förskoleförvaltningen har hanterat 14 riktade tillsyner av fristående förskolor, varav cirka nio av dessa lett till någon form av ingripande.

Tillsynen avseende ägar- och ledningsprövning har utvecklats ytterligare

Sedan år 2022 görs en ägar- och ledningsprövning i den regelbundna tillsynen. Innan dess gjordes ägar- och ledningsprövningar separat. I januari 2023 infördes så kallade demokrativillkor i skollagen. I enlighet med demokrativillkoren har förskoleförvaltningen inom ramen för ägar- och ledningsprövning granskat att de enskilda huvudmännen uppfyller sådana villkor. Demokrativillkoren utvidgar de krav på lämplighet som sedan tidigare funnits i skollagen. Såväl den juridiska personen, som samtliga i dess ägar- och ledningskrets ska vara lämpliga. I enlighet med demokrativillkoren ska en person inte anses som lämplig om det finns en risk för att barn i den aktuella förskolan kommer utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. De utökade kraven har gjort tillsynen mer omfattande. Förskoleförvaltningen har under år 2023 inte påvisat några brister utifrån demokratiprövningen.

Förskoleförvaltningen har även i övrigt utvecklat sin rutin för hur ägar- och ledningsprövning ska genomföras. Förvaltningen bevakar även aktivt praxis på området och har ett samarbete med exempelvis förskoleförvaltningarna i Göteborg och Stockholm för att löpande tillse att förvaltningens rutiner är ändamålsenliga och adekvata.

Förskoleförvaltningen har, precis som föregående år, tillämpat lagstiftning gällande ägar- och ledningskretsen för att rikta sanktioner mot förskolor som brustit. Detta har exempelvis resulterat i att förskolenämnden förelagt två huvudmän att åtgärda allvarliga brister gällande insikt i ägar- och ledningskretsen. Dessa ärenden är under uppföljning. Om huvudmännen inte förmår att rätta till dessa brister har förskolenämnden möjlighet att återkalla huvudmannens godkännande.

Förvaltningens granskning när huvudmän anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen har utvecklats

Huvudmän är enligt lag skyldiga att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till kommunen inom en månad efter att en förändring har skett. Förskolenämnden ska avgöra om huvudmannen fortsatt har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med sitt godkännande, även efter förändringar 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.

Av föregående rapport framgår att dessa ärenden ofta är mycket komplexa och har krävt stora resurser i form av såväl tid som personal. Väldigt sällan har bedömningarna resulterat i att förskolenämnden behövt ingripa mot huvudmannen som anmält en förändring. Det är också förvaltningens erfarenhet att exempelvis signaler om bristande insikt i ägar- och ledningskretsen många gånger visar sig på andra sätt än vid en anmälan om förändring i ägar- och ledningskretsen. Förvaltningen har därför sett över processen gällande anmälan, handläggning, bedömning och beslut för denna typ av ärende och därefter reviderat stora delar av förfarandet. Förskoleförvaltningen lanserade i december 2023 en e-tjänst där enskilda huvudmän digitalt kan göra sin anmälan.

Förskoleförvaltningen har också begränsat sin prövning just i ärenden gällande anmälda förändringar i ägar- och ledningskretsen, så att den enbart omfattar nytillträdda personer i kretsen. En fullständig prövning görs sedan i en regelbunden tillsyn, eller på förekommen anledning.

Ytterligare ökning av ärenden gällande tillsyn vid förändring av ägar- och ledningskretsen

Man såg en ökning i antalet anmälningar om förändring i ägar- och ledningskretsen under 2022 vilket antogs bero på att de enskilda huvudmännen hade bättre kännedom om sin skyldighet att anmäla förändringar till kommunen. Förskoleförvaltningen förmodade att antalet inkommande anmälan om förändringar i ägar- och ledningskretsen skulle ligga runt 20 - 25 ärenden även under år 2023. Antalet har dock ökat mer än så, förvaltningen har under år 2023 hanterat 38 sådana ärenden. Anledningen till ökningen av antal ärende är inte känd.

Utöver dessa har även vissa förändringar också granskats inom ramen för andra pågående tillsyner. Närmare 80 % av alla ärenden har kunnat avslutas utan sanktion. I de fall där förskolenämnden ingripit har det i samtliga fall handlat om att huvudmannen anmält in ändringen för sent.



Bild 5. Tabellen visar en ökning av antal ärenden som avser anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen gentemot föregående år

Ny lagstiftning gällande konfessionella inslag

Från och med januari 2023 måste en huvudman som vill ha konfessionella inslag i förskolan ha godkännande för detta. De huvudmän som redan har godkännande för fristående förskola behöver dock inte ansöka om ett nytt godkännande, men var däremot tvungna att senast den 1 juli 2023 att anmäla till förvaltningen att verksamheten ska ha en konfessionell inriktning. Om huvudmannen inte gör detta får huvudmannen inte ha konfessionella inslag i verksamheten.

Under år 2023 har förskoleförvaltningen tagit emot fem anmälningar från huvudmän som vill bedriva konfessionella inslag i sin verksamhet.

I de nya bestämmelserna tydliggörs också på vilka sätt konfessionella inslag får förekomma i förskolan.

Förskolenämndens vanligaste föreläggande mot fristående förskolor

Om tillsynen visar på brister ska förskolenämnden ingripa genom att fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid tillsyn. Förskolenämnden kan t ex förelägga huvudmannen att åtgärda brister, tilldela huvudmannen en anmärkning eller avstå från att ingripa (se mer i bilaga till denna rapport).

De flesta föreläggande som meddelats enskilda huvudmän handlar om att tillsynen visat brister i förskolans tillsynsansvar, särskilt stöd, klagomålshantering samt att huvudmännen inte anmält in förändringar i ägar- och ledningskretsen i tid.

Barn har lämnats ensam utan adekvat tillsyn

Förskolan har ansvar för att bevaka att barnet får sina behov tillgodosedda, inte skadas eller skadar något eller någon annan under den tid då de befinner sig i förskolan.

Barnets ålder, mognad och övriga omständigheter gör att kravet på tillsyn kan variera. Men generellt har förskolan ett mycket större tillsynsansvar än exempelvis grundskolans senare år.

Brister på området handlar oftast om att tjänstepersoner under pågående tillsynsbesök noterat att barn lämnats ensam på förskolan utan adekvat vuxentillsyn. Förskolan måste planera för hur tillsynsansvaret ska uppfyllas och organisera sig så att så sker.

Barn har inte fått det särskilda stöd de har rätt till

Barn i förskolan som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Till skillnad från skolan där det exempelvis finns krav på åtgärdsprogram är det upp till varje förskola att bedöma hur stödåtgärderna ska dokumenteras.

Brister på området har under året handlat om barn som inte fått sådant särskilt stöd som deras behov krävt, att dokumentationen inte varit tillräcklig, eller att vårdnadshavare inte fått vara delaktiga i utformningen av stödinsatser.

Klagomålsrutinerna har varit bristfälliga

Förskolan ska samarbeta med hemmen för att ge barnen möjlighet att utvecklas efter sina förutsättningar. Förskolan ska tydliggöra för barnen och barnens vårdnadshavare vilka mål som utbildningen har. Detta är en förutsättning för deras möjlighet till inflytande och förståelse för förskolans uppdrag. Det är viktigt att alla som ingår i arbetslaget har förmåga att förstå och samspela med barnen och att skapa tillitsfulla relationer med hemmen, så att förskoletiden blir positiv för barnen.

De brister som har konstaterats på området har t ex handlat om att förskolan inte utrett klagomål eller inte satt in adekvata åtgärder med anledning av ett klagomål. En brist har också varit att klagomålshandlingen inte varit tillräckligt känd för föräldrar.

Flera förskolor har haft för många barn inskrivna

Om förskoleförvaltningen uppmärksammar mindre allvarliga brister kan huvudmannen tilldelas en anmärkning att rätta till bristen.

Den vanligaste anledningen till att huvudmannen tilldelats anmärkning under året har varit att de överskridit det av förskolenämnden bestämda barnantalet. Förskolenämndens regler och förskoleförvaltningens kontroller har bidragit till detta resultat. Anledningen till att förskolenämnden tilldelat en anmärkning och inte valt att förelägga huvudmannen är för att barnantalet överskridits med ett fåtal barn i förhållande till godkännandet. Bristen har därmed bedömts som mindre allvarlig.

Enskild pedagogisk omsorg

Antalet huvudmän för enskild pedagogisk omsorg i Malmö minskar fortfarande

I slutet av år 2022 var det fem huvudmän som bedrev enskild pedagogisk omsorg i Malmö stad. Två enskilda pedagogiska omsorgsverksamheter har därefter avvecklats, varav den ena inte bedrivit någon verksamhet under de senaste två åren. I slutet av december 2023 fanns därför enbart tre enskilda pedagogiska verksamheter kvar i Malmö.

Förvaltningen har inte tagit emot några ansökningar om att bedriva enskild pedagogisk omsorg och inga nya verksamheter har startat under året.

Två av tre nuvarande enskilda pedagogiska verksamheter bedrivs som aktiebolag. Till största delen bedrivs verksamheten i särskilda lokal i förskoleliknande miljö. Några enstaka dagbarnvårdare, som är anställda av aktiebolag, har verksamhet i den egna bostaden.

Barnantalet i pedagogisk omsorg i Malmö har varit relativt konstant

I december 2023 var 109 inskrivna i pedagogisk omsorg, vilket kan jämföras med ett 150-tal barn föregående år.

Endast 11 barn var inskrivna i pedagogisk omsorg i kommunal regi i december 2023.

Granskning av ägar- och ledningskretsen

I januari 2023 trädde ny lagstiftning gällande pedagogisk omsorg i kraft. Lagstiftningen liknar till stora delar lagstiftningen för förskola och 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 har inneburit att förskoleförvaltningen genomfört en särskild granskning av samtliga enskilda pedagogiska omsorgsverksamheter med fokus på ägar- och ledningskretsen, utifrån de stärkta kraven. I en av dessa verksamheter har utredningen visat på stora brister utifrån lämplighet, och förskolenämnden har fattat beslut i ärendet i mars 2024.

Etableringskontroller visar sällan brister

När en ny dagbarnvårdare som ska arbeta i enskild pedagogisk omsorg ska anställas måste huvudmannen anmäla detta till förskoleförvaltningen. Förskoleförvaltningen genomför då en etableringskontroll där grundläggande krav på dagbarnvårdare och lokal granskas.

Under år 2023 har det fattats fem beslut gällande etableringskontroll för enskild pedagogisk omsorg, vilket är betydligt färre än föregående år. Anledningen är förmodligen att antalet enskilda huvudmän minskat. Antalet ärenden där förskolenämnden behövt ingripa har också tydligt minskat. År 2021 meddelade förskolenämnden sanktioner i cirka 70 % av ärendena, vilket drastiskt sjönk till 15 % under 2022. Under år 2023 har förskolenämnden inte ingripit i något ärende gällande etableringskontroll av enskild pedagogisk omsorg.

Förvaltningen tror fortsatt att en anledning till siffrorna beror på att huvudmännen i högre grad har dagbarnvårdare som arbetar tillsammans i en gemensam lokal, vilket gör

att bedömningen av personalens förutsättningar görs sammantaget. Detta kan jämföras med ensamarbete med barn i åldern 1-5 år, vilket ställer höga krav på kompetens.

Handläggningstider för tillsynsärenden

I denna rapport följs årligen handläggningstiderna för de olika tillsynsärendena upp. Förskoleförvaltningens handläggningstider är fastställda år 2017, efter det läge som förvaltningen befann sig i då.

Handläggningstiderna anger att:

- Handläggningstiden för ett ansökningsärende ska vara högst fyra månader efter att en komplett ansökan kommit in.
- Gällande regelbunden tillsyn är målsättningen att beslut ska fattas senast fyra månader efter att besöket genomförts.
- Ett uppföljningsärende ska avgöras senast två månader efter att huvudmannen rapporterat redovisning.

Förvaltningens arbetsätt och förutsättningar i kombination med nya krav och ny lagstiftning gör att det finns anledning att revidera handläggningstiderna. Detta planeras under 2024.

De flesta ärenden har en kort handläggningstid

Förskoleförvaltningen har följt upp handläggningstider för tillsynsärenden där förskolenämnden fattade beslut år 2023. Handläggningstiderna har beräknats efter hur lång tid det gått mellan sista inkomna handlingen och att ett beslut var fattat. Att räkna handläggningstiden från att första handlingen inkommer blir oftast missvisande, eftersom det i de flesta fall krävs flera kompletteringar innan ärendet är färdigutrett. I majoriteten av ärendena har handläggningstiden bedömts som kort.

Det är ofrånkomligt att vissa ärenden kräver en längre handläggning. Det kan exempelvis handla om komplexa eller särskilt svåra ärenden, eller situationer där ett handlägggarbyte har varit nödvändigt.

En del av de ärenden som granskats har haft en längre handläggningstid, vilket följts upp och utvärderats.

Planerade utvecklingsinsatser har delvis genomförts

I föregående rapport framgick att några av de utvecklingsinsatser som planerade inför 2023 var att utveckla beslutsförslag som lämnas till nämnd eller delegat. Förvaltningen har arbetat fram flera nya mallar, reviderat rutiner och sett över det interna materialet för tillsyn.

Från den 1 januari 2023 organiseras tillsynen med tjänstepersoner från tre olika enheter på förvaltningen, vilket har ställt krav på ett tätt samarbete och fokus på processinriktat arbete. Förvaltningen ser goda synergieffekter och fortsätter utveckla arbetet.

De tjänstepersoner som arbetar med tillsyn har särskilt fokuserat på läroplansområdet systematiskt kvalitetsarbete under året. I detta arbete har området särskilt granskats under tillsyn och tjänstepersonerna har exempelvis haft utbyte med andra kommuner med ämnet som syfte.

Förvaltningen blickar framåt

Förvaltningens tillsynsarbete fortsätter att rikta insatser dit de behövs mest. Parallellt med utförandet av tillsyn fortsätter även utvecklingsarbetet. Förskoleförvaltningens bedömningsunderlag som används som underlag i tillsynen ska under året revideras i takt med att lagstiftning och praxis förändras.

Förvaltningens utvecklingsarbete för 2023 planerades ha fokus på återkopplingen till enskilda huvudmän efter genomförd tillsyn. Detta arbete har delvis fått stå tillbaka utifrån den stora mängd omfattande och komplexa ärenden som förvaltningen hanterat under året. Detta område planeras därför att fortsätta under 2024.

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)