

# Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet

Riktad tillsyn

## Innehållsförteckning

Förord.....	4
1. Sammanfattning.....	5
2. Inledning.....	8
3. Resultat: Kommunernas tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi.....	9
3.1. Bedriver kommunerna tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi?.....	9
3.1.1. Finns organisation och rutiner för att bedriva tillsyn? .....	10
3.1.2. Gör kommunerna tillsynsbesök? .....	11
3.1.3. Med vilken intervall genomförs tillsynsbesöken? .....	11
3.1.4. Vilka uppgifter begär kommunerna in från de enskilda verksamheterna?....	13
3.1.5. Delar kommunerna ut förelägganden eller återkallar godkännande? .....	15
3.2. Görs en systematisk och regelbunden tillsyn med fokus på kvalitet? .....	16
3.2.1. Beskrivning av kommunernas arbete med tillsyn.....	16
3.2.2. Hur vet kommunerna att de enskilda verksamheterna når en god kvalitet? .	17
3.2.3. Hur tar kommunerna reda på om övriga krav i skollagen följs? .....	19
3.2.4. Fångar kommunerna upp brister i verksamheterna? .....	20
3.3. Gör kommunerna något vid konstaterade brister?.....	20
3.3.1. Vidtar kommunerna åtgärder vid konstaterade brister? .....	21
3.4. Vilka goda exempel finns från kommunerna? .....	22
4. Diskussion och rekommendationer .....	24
4.1 Vad innebär kraven på god kvalitet och säkerhet?.....	24
5. Varför har Skolinspektionen genomfört denna riktade tillsyn?.....	26
5.1 Bakgrund .....	26
5.2 Syfte och frågeställningar .....	27
6. Hur har tillsynen gått till? .....	28
6.1 Metod .....	28
6.2 Urval.....	29
6.3 Genomförande .....	29
6.4 Avgränsningar .....	30
6.5 Reliabilitet och validitet.....	30
7. Referenser .....	31

Bilaga 1. Lagrum och rättslig reglering .....	32
Bilaga 2: Skolinspektionens bedömningspunkter .....	36
Bilaga 3: Webbenkät till samtliga kommuner i landet – enkätens utformning.....	39
Bilaga 4: Kvalitetssäkring och referenspersoner.....	43
Bilaga 5. Ord och begreppslista .....	44
Bilaga 6: Tabeller och diagram.....	46



## Förord

Skolinspektionen har tillsynsansvar över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att myndigheten kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Målet är en god utbildning i en trygg miljö.

Det är kommunernas ansvar att ge tillstånd till förskolor och fritidshem som drivs i enskild regi. Kommunen ska också lämna bidrag om verksamheten har god kvalitet och säkerhet. För att förvissa sig om att sig om att förskolor i enskild regi präglas av en god pedagogisk verksamhet där barn erbjuds fostran och omvårdnad samt att fritidshem i enskild regi kompletterar skolan och erbjuder en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen behöver kommunen inspektera och samla in uppgifter. Om det råder missförhållanden måste kommunen ta reda på detta och agera, ytterst genom att dela ut föreläggande eller genom att återkalla tillståndet.

Skolinspektionen har ansvar för tillsynen av hur kommunerna sköter sin tillsyn. Därför har Skolinspektionen genomfört denna riktade tillsyn. Granskningen förväntas leda till att en högre andel kommuner utför den tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi, som skollagen föreskriver. Granskningen ska också lyfta fram och sprida goda exempel på kommuner som har ett bra system för sin tillsyn, vilka kan tjäna som vägledning för andra kommuner.

Det samlade resultatet av granskningen redovisas i denna övergripande rapport.

Ansvaret för projektet har legat på Skolinspektionens avdelning i Lund. Martin Eksath har varit projektledare och ansvarig enhetschef har varit Lotta Kårlind. Inspektörer från Skolinspektionens regionala avdelningar i Lund, Umeå, Stockholm och Linköping har deltagit. Dessutom har personal från Skolinspektionens enhet för analys och statistik varit delaktiga.

**Stockholm 2011**

**Ann-Marie Begler**  
Generaldirektör

**Björn Persson**  
Avdelningschef

## 1. Sammanfattning

Skolinspektionen har ansvar för tillsynen av hur kommunerna sköter sitt tillsynsansvar av de förskolor och fritidshem i enskild regi som får bidrag av kommunen. I denna rapport redovisas Skolinspektionens granskning av hur kommunerna förvissas sig om att verksamhet som får bidrag har en god kvalitet och säkerhet.

För att ta reda på om verksamheterna har en god kvalitet och säkerhet behöver kommunen ha system för att regelbundet inspektera och samla in uppgifter om innehåll och kvalitet. Läroplanerna måste ligga till grund för bedömningen av om den enskilda verksamheten uppfyller kraven på kvalitet. Slutligen måste kommunen ta reda på om det finns missförhållanden i den enskilda verksamheten och i så fall agera. Granskningen är en totalundersökning, där Skolinspektionen har kartlagt hur landets kommuner har valt att organisera och genomföra sin tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi. Kartläggningen bestod av en webbenkät som besvarades av landets samtliga kommuner. Se bilaga 6. Kartläggningen finns i sin helhet på [www.skolinspektionen.se/kommunernas-tillsyn](http://www.skolinspektionen.se/kommunernas-tillsyn).

Kartläggningen ger en generell bild på nationell nivå. Utifrån resultatet har Skolinspektionen granskat 20 kommuner för att få en fördjupad kunskap. De 20 kommunerna valdes ut bland annat utifrån att de uppgav att de bedriver en omfattande och regelbunden tillsyn. Vid kommunbesöken fördes diskussioner utifrån granskningens tre frågeställningar, nämligen om kommunerna har system för att bedriva tillsyn, hur innehållet i tillsynen ser ut och om kommunerna agerar då de finner brister i den enskilda verksamheten.

Resultatet från granskningen av dessa kommuner kan inte generaliseras till övriga kommuner i landet.

Dokument, kommunernas enkätsvar och intervjuer vid kommunbesöken bildar underlag för denna övergripande rapport om kommunernas tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi.

Resultaten visar att ett flertal kommuner brister i sin tillsyn genom att de inte gör en regelbunden tillsyn av fritidshem och förskolor i enskild regi. Därmed har de en mycket bristfällig kunskap om hur denna verksamhet fungerar och kan inte säkerställa verksamhetens kvalitet. De kommuner som gör en regelbunden tillsyn skaffar sig ändå inte alltid ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma om kvalitetskraven är uppfyllda. En konsekvens av detta kan bli att kommunerna inte vet om det finns brister som verksamheten behöver åtgärda.

### Detta är de viktigaste resultaten i korthet

- **Bristande tillsyn i många kommuner.** Tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi sker inte i tillräcklig utsträckning. En av fem kommuner genomför överhuvudtaget ingen regelbunden tillsyn av förskolor i enskild regi och ännu värre är det med tillsynen av fritidshem i enskild regi. En tredjedel av kommunerna (34 %) uppger att de inte genomför någon regelbunden tillsyn av de fritidshem i enskild regi som finns inom deras ansvarsområde. Endast en dryg femtedel av kommunerna (22 %), begär att få ta del av samtliga uppgifter som Skolinspektionen bedömt vara relevanta som underlag för att bedöma verksamheten.
- **Kommunerna bedömer inte kvalitetsaspekterna i tillräcklig utsträckning.** Granskningen visar att kommuner, när de granskar enskilda verksamheter, i olika utsträckning begär in underlag och gör tillsynsbesök. De uppgifter som inhämtas är dock inte alltid av den arten att de kan användas för att analysera om den enskilda verksamheten når upp till de krav på kvalitet och säkerhet som är kopplade till godkännande och rätt till bidrag. Uppgifterna är i alltför hög grad knutna till kvantitativa mått, som barnantal, ekonomi och nyckeltal i kvalitetsredovisningar. För att kunna bedöma kvalitet och säkerhet i barnens vardag behöver kommunerna i högre utsträckning använda sig av läroplanernas uttolkning av kvalitet, exempelvis om verksamheten i förskolorna främjar lek och kreativitet och stimulerar till ett lustfyllt lärande och en allsidig utveckling, eller om verksamheten anpassas och utgår ifrån barnens skiftande behov, intressen och åsikter.
- **Brister i tillsynen kan leda till att lämpliga åtgärder uteblir.** Många kommuner gör inte regelbundna tillsynsbesök, eller låter det gå långa perioder mellan besöken, visar granskningen. Att tillsynen är oregelbunden eller sporadisk innebär att den saknar en främjande funktion, där brister fortlöpande kan uppmärksammas och korrigeras innan de riskerar att bli alltför allvarliga. Kommunerna behöver göra en regelbunden tillsyn som också omfattar kvalitetsaspekter för att säkerställa att de kan vidta åtgärder direkt när så behövs. Annars är kommunerna tvungna att förlita sig på andra signalsystem än sin tillsyn, exempelvis att föräldrar eventuellt anmäler brister.

## Skolinspektionens rekommendationer i korthet

### *Utveckla system för tillsyn genom att:*

- Bestämma vad man ska granska utifrån dokument och vid besök, hur man ska granska, med vilken regelbundet och kompetens/funktion m.m.
- Tydliggöra, både inom kommunen och för den enskilda verksamheten, vilka lagar och styrdokument den enskilda verksamheten ska följa och vilka krav som följer av dem.
- Tydliggöra, både inom kommunen och för den enskilda verksamheten, hur organisation och ansvarsfördelning ser ut.

### *Utveckla innehållet i tillsynen genom att:*

- Låta läroplanerna vara vägledande för bedömningen av om den enskilda verksamheten lever upp till kraven på god kvalitet.
- Planera och genomföra tillsyn utifrån en genomtänkt modell, det vill säga använda upplysningar som finns och utifrån dem bedöma vad som är viktigast att fokusera på vid tillsynen.
- Använda den regelbundna tillsynen för att upptäcka och korrigera tecken på brister i tid.

### *Förhindra att allvarliga missförhållanden uppstår genom att:*

- Inhämta ett tillräckligt underlag genom regelbundna tillsynsbesök och använda detta för att kunna agera i tid vid brister eller missförhållanden.
- Fortlöpande dokumentera, följa upp och analysera brister som kommit fram hos de enskilda verksamheterna.
- Agera skyndsamt vid signaler om missförhållanden och ytterst använda förelägganden och möjligheten att återkalla ett godkännande.

## 2. Inledning

Under juni 2010 genomförde Skolinspektionen en webbaserad undersökning av tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi, där samtliga landets kommuner deltog. Avsikten var att få en nationell bild av dels hur kommunerna valt att organisera och genomföra sin tillsyn, dels om kommunerna agerat vid missförhållanden. Resultaten från kartläggningen följdes upp under november-december 2010, då inspektörer från Skolinspektionen besökte 20 kommuner.

Vid kommunbesöken ställdes frågor utifrån granskningens tre frågeställningar:

1. Finns **system** i kommunerna för att **regelbundet** kunna bedriva tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi?

Skolinspektionen har granskat om det finns någon tillsynsverksamhet i kommunen och om det finns någon person eller organisation med ett uttalat ansvar för den. För att kunna bedöma om en enskild verksamhet håller godtagbar kvalitet och även i övrigt följer gällande lagstiftning och tillstånd behöver kommunen ha system för att inspektera och samla in uppgifter. I kartläggningen redovisas även antalet kommuner som delat ut förelägganden eller återkallat tillstånd.

2. Är kommunernas tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi **systematisk och regelbunden** och har tillsynen fokus även på **kvalitetsaspekterna**?

Skolinspektionen har granskat hur och i vilken utsträckning kommunen ser till innehållet och bedömer kvaliteten, till exempel om verksamheten erbjuder barnen såväl omsorg och fostran som lärande och om innehållet i verksamheten stimulerar till ett lustfyllt lärande och en allsidig utveckling. Kommunen ska förvissa sig om att de enskilda förskolorna bedriver ett aktivt värdegrundarbete och arbetar för att ge barnen en säker och trygg miljö<sup>1</sup>.

3. Vidtar kommunerna **åtgärder** vid konstaterade brister?

Skolinspektionen har granskat om kommunen agerar ifall det skulle finnas brister i den enskilda verksamheten. I granskningen framkom få exempel på brister som kommunerna identifierat. Fokus i rapporten ligger därför på kommunernas system, utöver regelbunden tillsyn, för att fånga upp brister och på hur de på olika sätt arbetar för att förebygga missförhållanden.

---

<sup>1</sup> Läroplanen Lpfö98 är avsedd att vara direkt tillämplig på de enskilda förskolorna. Det är läroplanen som tydliggör vad som är god pedagogisk verksamhet i förskolan och denna är därmed vägledande för bedömningen om den enskilda förskolan lever upp till kraven på god kvalitet och säkerhet.



### 3. Resultat: Kommunernas tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi

Detta kapitel redovisar det som kom fram vid granskningen. Resultaten från enkätundersökningen som samtliga kommuner i landet besvarade, används som underlag och kompletteras med resultaten från tillsynen av de 20 kommuner<sup>2</sup> som granskades på plats. Här finns också goda exempel från kommuner med bra system för tillsyn, som kan tjäna som vägledning för andra kommuner. Tyngdpunkten i granskningen av de 20 kommunerna låg på kommunens tillsyn av *förskolor* i enskild regi<sup>3</sup>, på grund av kommande förändringar i skollagen. Fritidshemmen behandlas huvudsakligen under stycket 3.1, där kartläggningen av landets samtliga kommuner är ett väsentligt underlag. Resultatet i kapitlet utgår från Skolinspektionens bedömning av hur kommunerna följer kraven i 1985 års skollag. Samtliga tabeller och diagram som resultatet stödjer sig på finns i bilaga 6.

#### 3.1. Bedriver kommunerna tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi?

Avsnittet tar sin utgångspunkt i frågan *om* kommunerna utövar tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi.

Enskilda förskolor och fritidshem ska godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen ska i godkännandet ta ställning till om verksamheten håller god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav som anges i skollagen<sup>4</sup>. Efter godkännande står den enskilda verksamheten under tillsyn av kommunen, som har rätt att inspektera den och begära in de handlingar som kommunen behöver för att kunna förvissa sig om att den enskilda verksamheten lever upp till kraven i lagstiftningen. Lagstiftningen reglerar däremot inte *hur* tillsynen ska bedrivas, det får varje kommun själv besluta om.

Skolinspektionen menar att kommunen behöver ha ett system för att arbeta med tillsyn och att det måste finnas en regelbundenhet i arbetet. En systematisk tillsyn måste ta sin utgångspunkt i gällande författningar och anpassas efter lokala förhållanden. Kommunen måste göra tydligt, både internt och för den enskilda verksamheten, vilka lagar och styrdokument som gäller för den enskilda verksamheten och vilka krav som följer av dem. Vidare behöver kommunen besluta vilka kompetenser och funktioner som krävs för tillsynen samt klargöra för alla parter hur organisation och ansvarsfördelning ser ut. Kommunen behöver ange vilka uppgifter som kommer att begäras in från den enskilda verksamheten och hur de ska tas omhand. Allt ovan kan tydliggöras genom riktlinjer i form av en exempelvis en tillsynsplan.

I detta kapitel redovisas även andelen kommuner som delat ut förelägganden respektive återkallat tillstånd.

<sup>2</sup> På Skolinspektionens webbplats <http://www.skolinspektionen.se/kommunernas-tillsyn> finns mer information om de 20 kommuner som fick tillsynsbesök och om hela kartläggningen av landets kommuner.

<sup>3</sup> Förskolor har prioriterats framför fritidshem vid kommunbesöken då införandet av den nya skollagen kommer att innebära att en stor del av tillsynen över enskilt drivna fritidshem kommer att övergå till Skolinspektionen från 1 juli 2011.

<sup>4</sup> 2a kap. 3 § 1985 års skollag

**Sammanfattande resultat:** Kommunerna utövar inte tillsyn av förskolor och fritidshem i enskild regi i tillräcklig utsträckning. Ett flertal kommuner genomför ingen regelbunden tillsyn av förskolor i enskild regi. Kommuner med en hög andel enskild verksamhet har som regel längre intervall mellan tillsynsbesöken. Tillsyn av fritidshemmen i enskild regi förekommer i ännu mindre utsträckning. Många gånger saknas relevant underlag för att bedöma verksamheten. Kommunerna behöver framöver särskilt se över hur de tar ansvar för de fritidshem i enskild regi som inte är kopplade till en fristående skola.

### 3.1.1. Finns organisation och rutiner för att bedriva tillsyn?

Förskolor i enskild regi finns i 232 av landets 290 kommuner, medan 175 kommuner har fritidshem i enskild regi<sup>5</sup>. 27 kommuner där det finns enskilda förskolor uppger att de inte har någon särskild funktion med uppdrag att bedriva tillsyn över dem.

I 18 av de 20 kommuner som Skolinspektionen besökte fanns en eller flera personer och en organisation som hade ett uttalat uppdrag att bedriva tillsyn. I den ena av de övriga två kommunerna begränsades tillsynen främst till frågor av direkt betydelse för utbetalning av bidrag, som till exempel antalet barn i verksamheterna. I den andra kommunen hade två personer nyligen inlett en inspekterande verksamhet och skulle utarbeta ett förslag till den politiska nämnden om den framtida tillsynen. Båda dessa kommuner är mindre orter på landsbygden, där den enskilda verksamheten funnits i flera år och företrädesvis består av mindre föräldrakooperativ.

Arbetet med att betala ut bidrag till den enskilda verksamheten är oftast skilt från annan kommunal tillsyn. Det sköts som regel av en ekonom eller administratör, medan en annan person, ofta med pedagogisk bakgrund, gör tillsynsbesöken.

Det skiftar mellan kommunerna i vilken utsträckning de har rutiner för att bedriva tillsyn, exempelvis i form av en plan som beskriver vem som är ansvarig och hur tillsynen ska gå till. Flera kommuner fokuserar sin tillsyn på förskolor i enskild regi. Tillsynen av fritidshemmen är många gånger inte lika omfattande.

Granskningen visar att både kommunens företrädare och de enskilda huvudmännen i flera kommuner är osäkra på den lagstadgade ansvarsfördelningen. Det är huvudmannen för den enskilda förskolan eller fritidshemmet som har till uppgift att se till att de nationella målen uppfylls och att verksamheten har en god kvalitet och säkerhet. Ansvar för att utveckla och förbättra verksamheten ligger på den enskilda förskolan eller fritidshemmet, som har stor frihet att organisera arbetet och att välja arbetssätt och arbetsformer. Kommunens uppgift är att inspektera verksamheten för att förvissa sig om att kraven följs.

---

<sup>5</sup> Skolinspektionen, juni 2010

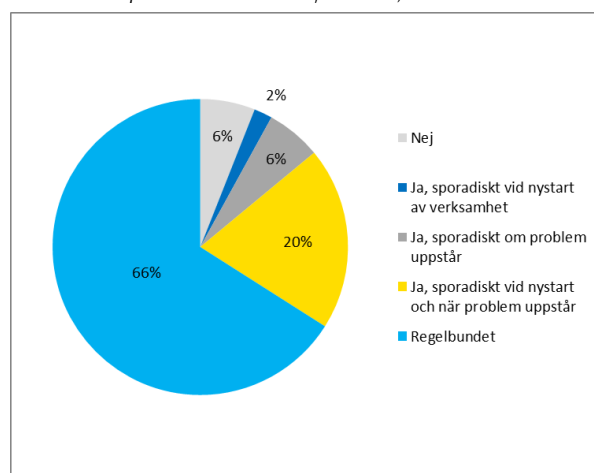
Skolinspektionen vill understryka vikten av att samtliga kommuner ser till att organisation och rutiner för en regelbunden tillsyn finns på plats. Vidare behöver kommuner såväl som enskilda verksamheter tydliggöra ansvarsfördelningen för sig för att inte riskera att hamna i ett vacuum där det råder osäkerhet om vem som ska göra vad och vilka krav som kan ställas.

### 3.1.2. Gör kommunerna tillsynsbesök?

Av de kommuner där det finns **förskolor** i enskild regi svarar 81 procent att de gör regelbundna tillsynsbesök. Ett fåtal kommuner säger att de inte gör några tillsynsbesök alls. Övriga uppger att de gör besök om det skulle behövas, det vill säga om de får reda på att det har uppstått problem förskolorna.

**Figur A: Andel kommuner som gör tillsynsbesök hos fritidshem i enskild regi**

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175



En lägre andel kommuner, 66 procent, gör regelbundna tillsynsbesök hos **fritidshem** i enskild regi (se figur A). Sex procent av kommunerna säger att de inte gör några tillsynsbesök alls hos fritidshemmen. Resterande kommuner gör bara tillsynsbesök på fritidshemmen om de får reda på att det har uppstått problem, vilket givetvis inte är tillräckligt. Tillsynsbesöken på fritidshemmen är ofta inte lika omfattande som på förskolorna.

Skolinspektionen anser att en tillsyn måste ske med en regelbundenhet, för att kommunen ska kunna försäkra sig om att verksamheterna håller god kvalitet och säkerhet över tid.

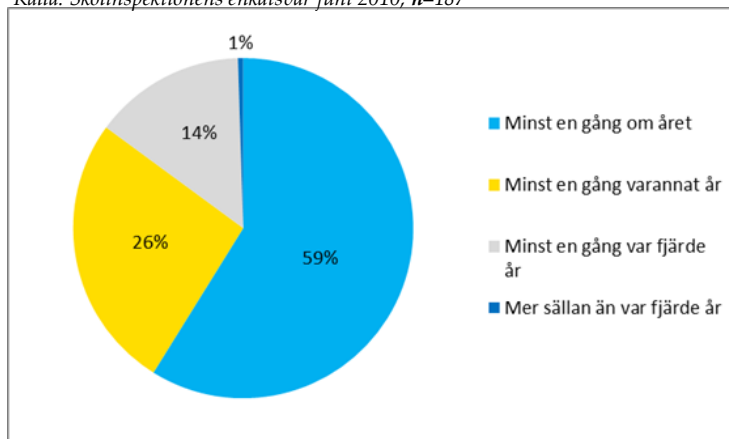
### 3.1.3. Med vilken intervall genomförs tillsynsbesöken?

Mer än hälften av de kommuner som uppger att de gör regelbundna tillsynsbesök hos **förskolor** i egen regi säger att de besöker förskolorna minst en gång per år. En

**Figur B: Hur ofta gör kommunen besök hos förskolor i enskild regi?**

Svar från de kommuner som uppgett att de gör regelbundna tillsynsbesök.

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=187



fjärdedel anger att de gör besök minst en gång vartannat år, medan övriga gör tillsynsbesök mer sällan (se figur B).

Hälften av kommunerna som gör regelbundna besök på **fritidshem** i enskild regi uppger att de besöker fritidshemmen minst en gång om året och 30 procent gör besök minst en gång vartannat år.

Hur ofta får då var förskola tillsynsbesök? Intervallet mellan kommunernas besök var, sett till samtliga förskolor i enskild regi, varierande. En fjärdedel av förskolorna fick enligt kommunerna uppgifter besök minst en gång per år (25 %), en tredjedel minst en gång vartannat år (36 %) och något fler minst en gång var fjärde år (39 %). Endast en av kommunerna uppgav att den besökte sina förskolor mer sällan än var fjärde år (se figur C).

Sammanlagt 187 kommuner uppgav att de regelbundet besökte förskolor i enskild regi. År 2009 hade dessa kommuner tillsammans 2158 förskolor, varav en tredjedel låg i någon av följande fyra kommuner: Stockholm, Göteborg, Täby eller Malmö. Stockholm uppger att de besöker sina förskolor i enskild regi minst en gång var fjärde år, medan de tre andra kommunerna uppger att var förskola får besök minst en gång vartannat år. Även då vi bortser från dessa fyra kommuner så finns det alltså en tydlig skillnad. Kommunerna som besökte förskolor i enskild regi minst en gång om året hade också i genomsnitt färre förskolor än de som besökte sina förskolor vartannat eller var fjärde år. Detta tyder på att kommuner med fler förskolor ökar intervallet mellan besöken snarare än att öka antalet besök. Skolinspektionen vill understryka vikten av att kommunerna säkerställer att tillsynen anpassas till antalet enskilda verksamheter i kommunen.

Figur C: Antal förskolor i enskild regi jämfört med besöksintervall. Svar från de kommuner som uppgett att de gör regelbundna tillsynsbesök. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=187

	Antal förskolor 2009	Andel av Samtliga förskolor	Antal kommuner	Genomsnittligt antal förskolor per kommun
Antal förskolor i kommuner som besöker förskolorna minst en gång per år	542	25,1%	110	4,93
Antal förskolor i kommuner som besöker förskolorna minst en gång vartannat år	769	35,6%	49	15,69
Antal förskolor i kommuner som besöker förskolorna minst en gång var fjärde år	838	38,8%	27	31,04
Antal förskolor i kommuner som besöker förskolorna mer sällan än var fjärde år	9	0,4%	1	
<b>Totalt</b>	<b>2158</b>	<b>100,0%</b>	<b>187</b>	<b>11,54</b>

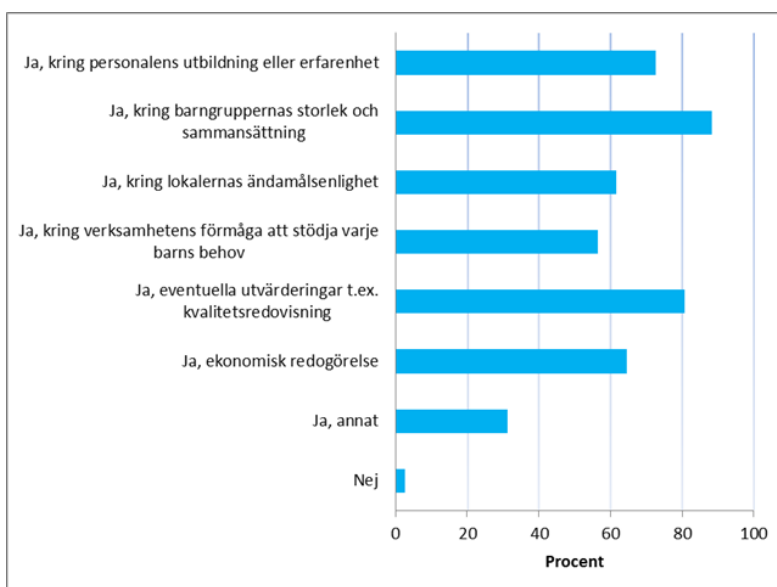
Det varierar i vilken utsträckning och omfattning som de 20 kommuner som Skolinspektionen besökte gör tillsynsbesök. I flera kommuner finns dokument, som är fastställda i den politiska nämnden och som reglerar hur ofta tillsynsbesök ska göras. Intervallerna är mellan ett och tre år.

Det finns även exempel på kommuner som saknar rutiner för hur ofta tillsynsbesök ska göras. I dessa kommuner noterar Skolinspektionen att tillsynen kan bero på en enskild tjänstemans planering och engagemang. Det finns exempel där kommunens tjänstemän på eget initiativ planerar och gör tillsynsbesök enligt en årscykel, men också exempel där det inte finns någon strukturerad planering och där tillsynsbesök görs i mån av tid.

Kommunerna gör dock i högre utsträckning regelbundna tillsynsbesök hos förskolor i enskild regi än hos fritidshem. Fritidshemmen besöks ofta kort, i samband med tillsyn av en förskola i anknytning till fritidshemmet. Skolinspektionen har också sett flera exempel på kommuner som inte gör tillsynsbesök på fritidshem i enskild regi utan nöjer sig med att inhämta nyckeltal, som ofta är kopplade till utbetalning av bidrag. Att uteslutande inhämta nyckeltal är inte givetvis tillräckligt för att kommunerna ska kunna förvissa sig om att fritidshemmen håller god kvalitet och uppfyller skollagens krav.

#### 3.1.4. Vilka uppgifter begär kommunerna in från de enskilda verksamheterna?

Skollagen är tydlig med att kommunen har rätt att inhämta de uppgifter som behövs för att kunna utöva tillsyn och följa upp de enskilda verksamheterna. I kartläggningen av samtliga kommuner frågade Skolinspektionen efter de uppgifter som myndigheten ser som relevanta för att kommunen ska kunna bedöma de enskilda verksamheterna. Skolinspektionen vill understryka att uppgifterna kan ligga till grund för planering av kommande tillsyn, men att de i sig själva inte är tillräckliga. Figur D nedan visar vilka upplysningar som kommunerna inhämtar från de enskilda verksamheterna.



**Figur D: Uppgifter som kommunerna samlar in från förskolor i enskild regi.**

Uppgifterna avser de senaste två åren. Källa: Skolinspektionens enkät-svar juni 2010, n=232

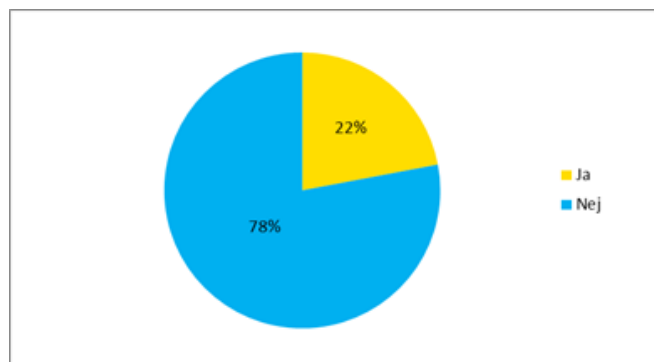
En tredjedel av kommunerna uppger att de samlar in uppgifter om **förskolor** i enskild regi från samtliga sex kategorier i figuren, vilket sammantaget borde kunna vara ett av underlagen för prövningen av verksamheternas kvalitet.

De flesta kommunerna begär att få ta del av uppgifter om barngruppernas storlek och sammansättning, medan nästan lika många samlar in uppgifter om utvärderingar som gjorts. Ofta rör det sig om kvalitetsredovisningarna, där uppgifter om personalens utbildning eller erfarenhet kan ingå. Sex av landets kommuner samlar inte in några uppgifter alls om förskolor i enskild regi.

De kommuner som uppger att de begär in "annat" specificerar oftast det med att de tar in likabehandlingsplaner, utdrag ur belastningsregistret eller uppgifter om avgifter och öppethållande.

Av kommunerna som har enskilt drivna **fritidshem** svarar 22 procent att de samlar in samtliga efterfrågade uppgifter (figur E), medan 11 procent inte samlar in några uppgifter alls. I övrigt tonar en liknande bild fram, där kommunerna i högst utsträckning frågar efter uppgifter om barngruppernas storlek och sammansättning och eventuella utvärderingar.

**Figur E: Andel kommuner som samlat in uppgifter i samtliga sex specificerade kategorier om fritidshem i enskild regi under de senaste två åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175**



De allra flesta av de besökta kommunerna begär in de uppgifter som kan bilda underlag för tillsyn, men det varierar i vilken utsträckning som uppgifterna sammanställs, analyseras och faktiskt blir ett underlag för planering av kommande tillsyn. Kartläggningen ger inte svar på

vad kommunerna lägger in i de olika begreppen i frågeställningarna. Kommunbesöken visar dock att uppgifter om *barngruppernas storlek och sammansättning* ofta består av listor över barnantal, som redovisas var månad för utbetalning av bidrag. Likaså kan uppgifter om *lokalernas ändamålsenlighet* bestå av protokoll från besiktning av exempelvis köksutrustning eller ventilation. De uppgifter som samlas in tycks med andra ord många gånger vara av den karaktären att de behöver kompletteras för att de ska kunna vara ett underlag för att bedöma verksamheternas kvalitet och säkerhet.

Att göra tillsynsbesök är ett sätt för kommunerna att förvissa sig om att förskolor och fritidshem i enskild regi uppfyller de krav som ställs på verksamheten. Att regelbundet ta del av dokumentation från verksamheterna är ett annat. Utöver detta finns flera

andra sätt att samverka med de enskilda verksamheterna. Resultatet av den samverkan kan också vara ett viktigt underlag i kommunens kartläggning, analys och planering av tillsynen. I kartläggningen har kommunerna svarat på hur de samverkar med förskolor och fritidshem i enskild regi.

75 procent av kommunerna som har **förskolor** i enskild regi, uppger att de samverkar kring kompetensutveckling och 62 procent kring hanteringen av de barn som står i kö. Hälften av kommunerna samverkar kring utveckling och kvalitetsarbete.

Knappt hälften av kommunerna som har **fritidshem** i enskild regi samverkar med dem kring kompetensutveckling, köhantering eller kvalitetsarbete. Kommunerna själva lyfter också fram samverkan kring webbinfo, implementering av regeländringar, stödresurser/specialpedagog och övergång från förskola till skola (förskoleklass). En femtedel av kommunerna samverkar inte alls med verksamhet i enskild regi.

Exempel på samverkan från de 20 kommunbesöken är gruppdiskussioner och seminarier kring gemensamma teman, till exempel genus eller utformningen av en plan mot kränkande behandling, gemensamma attitydundersökningar och samverkan kring information.

### 3.1.5. Delar kommunerna ut förelägganden eller återkallar godkännande?

Som ett led kartläggningen undersökte Skolinspektionen i vilken utsträckning som kommunerna använt sig av åtgärden att förelägga en enskild verksamhet att rätta till ett missförhållande eller, som en yttersta åtgärd, återkalla ett godkännande.

Kartläggningen visar att drygt 20 kommuner i landet har delat ut förelägganden till **förskolor** i enskild regi sedan 2005. Siffran har ökat från två kommuner 2005 till 12 under första halvåret 2010.

Antalet förelägganden per år har varierat mellan 25 och drygt 50. Stockholms kommun har stått för majoriteten av dessa. I Stockholm har antalet förelägganden minskat, men trenden i övriga kommuner är att föreläggandena har ökat till sammantaget omkring 20 per år.

Nio kommuner har delat ut minst ett föreläggande till **fritidshem** i enskild regi under något år sedan 2005. Antalet förelägganden för fritidshem har varierat mellan noll och sju per år i hela landet och har minskat efter 2007.

Om missförhållanden är allvarliga eller inte rättas till ska kommunen återkalla godkännandet. Detta har endast skett vid enstaka tillfällen. Antalet återkallanden för **förskolor** i enskild regi har ökat från noll 2005 till sex stycken under första halvåret 2010. Fem kommuner stod för dessa sex återkallanden. Sex **fritidshem** i enskild regi har fått sina godkännanden återkallade sedan 2005, varav tre under 2008. Ett av dem låg i en av de 20 kommunerna i den här granskningen. I det fallet handlade det om att en fri-

stående skola hade fått sitt tillstånd indraget och att fritidshemmet då också avvecklade sin verksamhet<sup>6</sup>.

### 3.2. Görs en systematisk och regelbunden tillsyn med fokus på kvalitet?

I detta avsnitt ligger fokus på frågan *hur* kommunerna valt att genomföra sin tillsyn för att kunna bedöma om verksamheterna i enskild regi uppfyller de krav som skollagen ställer. De kvalitativa aspekterna av tillsynen lyfts fram, det vill säga hur kommunen gör för att förvissa sig om att den enskilda verksamheten lever upp till de kvalitets- och säkerhetskrav som ska ligga till grund för godkännande och rätt till bidrag. Detta avsnitt bygger således i huvudsak på vad som kom fram i inspektionen av de 20 kommuner som fått kommunbesök.

Skolinspektionen menar att innehållet i tillsynen kan utvecklas genom att låta läroplanerna vara vägledande för bedömningen av om den enskilda verksamheten lever upp till kraven på god kvalitet. Det är viktigt att inte stanna vid kvantitativa mått som barnantal eller lokalyta, utan att belysa mer kvalitativa aspekter som grundläggande värden, pedagogik och allsidighet. Skolinspektionen vill understryka att en regelbunden tillsyn är ett främjande arbete, där kommunen förvissas sig om att den enskilda verksamheten håller god kvalitet och säkerhet, men även en metod för att i god tid uppmärksamma eventuella brister och minska risken för allvarligare missförhållanden.

**Sammanfattande resultat:** Många kommuner begär i olika utsträckning in underlag och gör tillsynsbesök. Däremot är de uppgifter som inhämtas inte alltid av den arten att de kan användas för att bedöma kvalitet och säkerhet i barnens vardag. För detta behöver kommunerna i högre utsträckning använda sig av läroplanernas uttolkning av kvalitet, exempelvis om verksamheten i förskolorna främjar lek, kreativitet och stimulerar till lustfyllt lärande och allsidig utveckling, eller om verksamheten anpassas och utgår från barnens skiftande behov, intressen och åsikter. Skolinspektionens kartläggning visar att många kommuner har en otillräcklig tillsyn, vilket kan leda till att brister inte uppmärksammas.

#### 3.2.1. Beskrivning av kommunernas arbete med tillsyn

Det finns som tidigare framkommit mycket stora skillnader mellan olika kommuner i hur de har valt att lägga upp sitt tillsynsarbete. Ofta har kommunerna någon form av administrativ enhet som hanterar ekonomi, utbetalningar av bidrag och barnom-

---

<sup>6</sup> Se bilaga 6



sorgskö. Ibland köper de in dessa tjänster av företag som specialiserat sig på kundfordringshantering. Uppgifterna om ekonomi och kö får kommunerna som regel in månadsvis. I vissa fall görs då även beräkningar av barngruppernas storlek.

Formerna för tillsynsbesök varierar i hög grad mellan olika kommuner, från kortare besök där förskolechef eller motsvarande intervjuas, till längre besök, där såväl personal som föräldrar intervjuas och där man besöker verksamheten. Vissa kommuner bygger sina besök på en problembild som de har fått utifrån dokumentanalys, tidigare tillsynsbesök och eventuella enkäter. Andra kommuner har en fastställd checklista som de utgår från, medan en tredje grupp lägger upp sina tillsynsbesök i en mer informell anda. Nedan följer en beskrivning av hur tillsynsbesök kan se ut i flera av de besökta kommunerna:

Inför besöket begär kommunen ofta in flera dokument, t.ex. likabehandlingsplan, för att komplettera de dokument som begärs in regelbundet, exempelvis årsredovisningar. Vanligtvis utgår kommunens inspektörer från en intervjuguide eller checklista, som är uppdelad i olika frågeområden. Några kommuner sänder ut frågorna i förväg, då de menar att detta ger ett bättre underlag för diskussion. Utformningen varierar<sup>7</sup> från checklistor där uppgifter kvantifieras och bockas av, till diskussionsunderlag av en mer kvalitativ karaktär kring pedagogiska kvalitetsaspekter i läroplanen. Frågorna berör nästan alltid ekonomi, barngrupper, ledning, personalens utbildning, personaltäthet och särskilt stöd. I flera fall utgår frågeställningarna emellertid från strukturen i läroplanen, LpFö-98. De kan då beröra normer och värden, samverkan med vårdnadshavare/föräldrar och verksamhetens kvalitetsarbete, men även barnens rätt och möjlighet till en trygg miljö<sup>8</sup>.

Besöket genomförs oftast av en eller två personer. Som regel förs samtal med ledningen för de enskilda verksamheterna om frågeställningarna i intervjuguiden eller checklistan. Ibland hålls även samtal med personal och i något fall med föräldrar. Besöken i verksamheten kan variera; allt från en kort rundvandring till en halv dag.

De flesta av de besökta kommunerna för anteckningar och sammanställer dessa efter tillsynsbesöket. Vad som sker därefter varierar. Det kan vara allt från att berörd tjänsteman sammanställer en rapport med slutsatser, som föredras i nämnden, publiceras och kommer till nytta i utvecklingsarbete och kommande tillsyn, till att informationen stannar hos tjänstemannen.

### 3.2.2. Hur vet kommunerna att de enskilda verksamheterna når en god kvalitet?

Kvalitetskraven i skollagen<sup>9</sup> handlar om att personalen i förskolor/fritidshem i enskild regi ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god

<sup>7</sup> I bilaga 2 finns de bedömningspunkter som Skolinspektionen använder för bedömning av kommunernas förskoleverksamhet.

<sup>8</sup> Begreppet "trygg miljö" är läroplanens uttolkning av "säkerhet". I Skollagen hänförs säkerhet till omsorgsbegreppet.

<sup>9</sup> Enligt 2 a kap. 3 § 1985 års skollag

pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek i förhållande till barnens behov. Vidare ska verksamheten bedrivas i ändamålsenliga lokaler som både möjliggör en god pedagogisk verksamhet och som är utformade så att personalen kan ha uppsikt över de barn de ansvarar för. Slutligen ska barn som av olika skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling få den omsorg som deras speciella behov kräver.

Läroplanen, Lpfö-98, tydliggör kvalitetskraven och är direkt tillämplig för att bedöma om förskolorna når upp till god kvalitet, om detta framgår av kommunens godkännande<sup>10</sup>. I de fall kommunerna inte uttryckligen uppgett att läroplanen ligger till grund vid godkännande ska den ändå vara vägledande vid bedömning av verksamhetens kvalitet. Den ska därmed indirekt ingå i kommunens tillsyn av den enskilda verksamheten.

De 20 kommunbesök som Skolinspektionen gjort ger en bild av att kommunerna ställer krav på den enskilda verksamheten i samband med tillståndsprövningen eller då den godkänns för bidrag. Flera kommuner uppger dock inte att läroplanen ligger till grund för godkännande. Läroplanen är, oberoende av om den direkt kopplas in genom tillståndsbeslutet eller inte, vägledande när det gäller vilka krav på kvalitet och säkerhet som kan ställas på enskilt bedriven verksamhet. Det blir tydligare – och därmed enklare för kommunerna att bedriva tillsyn – om krav på följsamhet mot läroplanen skrivs in direkt i tillståndet.<sup>11</sup>

Efter beslutet om godkännande varierar det om kommunerna känner till vilken kvalitet och säkerhet den enskilda verksamheten har. Variationen beror på vilka system kommunerna har valt att ha för sin tillsyn, men kanske framför allt på hur de har valt att handskas med frågor som rör kvalitetsaspekterna.

Det finns exempel på kommuner som har satt upp olika kvalitetskriterier utifrån forskning om barns tidiga lärande<sup>12</sup> och konkretiseringarna i läroplanen. I flera kommuner används läroplanen direkt för att bedöma kvaliteten. Dessa kommuner använder som regel mallar med bedömningskriterier som underlag för tillsyn. Ibland sammanfaller dessa mallar med de bedömningspunkter som Skolinspektionen har som underlag vid tillsyn av kommunal förskoleverksamhet<sup>13</sup>. I kommuner där läroplanen är vägledande för kvalitet förs samtal vid tillsynsbesöken om själva innehållet i verksamheten, exempelvis om verksamheten främjar lek och kreativitet och stimulerar ett lustfyllt lärande och en allsidig utveckling, eller om verksamheten anpassas och utgår från barnens skiftande behov, intressen och åsikter. I någon kommun<sup>14</sup> håller kommunens utvecklings-

---

<sup>10</sup> Se bilaga 1: Lagrum och rättslig reglering samt prop. 1997/98:93

<sup>11</sup> Se vidare i bilaga 1 "Lagrum och rättslig reglering - När gäller läroplanen för förskolan?"

<sup>12</sup> Karlshamns kommun håller på att utveckla bedömningskriterier utifrån forskning av Sonja Sheridan, Ingrid Pramling Samuelsson, Eva Johansson m.fl. Göteborgs universitet 2009.

<sup>13</sup> Se bilaga 2 för Skolinspektionens bedömningspunkter av kommunernas förskoleverksamhet.

<sup>14</sup> Se goda exempel: Vellinge

ledare i årliga seminarier om olika aspekter i läroplanen. De kommuner som direkt använder läroplanen för att bedöma kvaliteten ställer ofta lärandemiljön i fokus och då även inflytandefrågor, som hur förskolorna arbetar för att utveckla barnens förmåga och vilja att påverka och ta ansvar.

Det finns dock flera kommuner som inte i tillräcklig utsträckning följer upp att den enskilda verksamheten når upp till de krav på kvalitet och säkerhet som är kopplade till ett godkännande och rätt till bidrag.

Ibland samlar kommunerna in uppgifter som är enkla att kvantifiera, men de sätts i alltför liten utsträckning in i ett sammanhang eller kommer till vidare nytta. Andra gånger stannar frågor om kvalitet helt enkelt vid förekomsten av kvalitetsredovisningar eller eventuella enkäter för att mäta till exempel trygghet eller hur nöjda föräldrarna är. Hur ändamålsenliga lokalerna är bedöms många gånger utifrån barnantal och yta, inte utifrån ett pedagogiskt eller säkerhetsmässigt perspektiv.

Andelen högskoleutbildad personal är i många fall lägre i förskolor i enskild regi än i förskolor i kommunal regi i samma kommun<sup>15</sup>. Uppgifter om den faktiska andelen högskoleutbildad personal stannar många gånger vid att vara ett kvantitativt mått. Den kopplas inte till hur verksamheterna bedömer att personalen kan tillgodose barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet. Alltså om personalen har den kompetens som behövs för att professionellt kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Skolinspektionen menar att de uppgifter som samlas in måste bedömas utifrån hur verksamheterna förmår att leva upp till den värdegrund, uppdrag och mål som föreskrivs i läroplanerna för att de barn som finns i verksamheterna ska kunna erbjudas en rolig, trygg och lärorik miljö, där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet.

Med något undantag förvissas kommunerna om att barn som behöver särskilt stöd får detta. Bedömningen och tilldelningen av resurser sker oftast enligt samma principer som för kommunalt driven verksamhet och även den enskilda verksamheten kan använda kommunens specialresurser, t.ex. psykolog eller utredningsteam.

### 3.2.3. Hur tar kommunerna reda på om övriga krav i skollagen följs?

Utöver kraven på god kvalitet och säkerhet ska förskolor och fritidshem i enskild regi ha ett förebyggande arbete mot kränkande behandling och ha upprättat en plan för arbetet. Verksamheter i enskild regi som beviljats bidrag ska vidare vara öppna för alla barn. Dessutom är kommunen skyldig att förse föräldrar med lättillgänglig och tydlig information om förskolor och fritidshem i enskild regi.

I stort sett alla 20 kommuner tar reda på om verksamheterna har en plan mot kränkande behandling eller en likabehandlingsplan, antingen genom att begära in doku-

---

<sup>15</sup> Se statistikbilaga.

menten eller genom att diskutera dem i samband med tillsyn. Däremot förvissas sig kommunerna inte alltid om att de enskilda verksamheterna har ett målinriktat och fortlöpande förebyggande arbete mot kränkande behandling. I vissa fall reduceras kommunens tillsynsarbete till att bocka av att det finns en plan, i stället för att ta reda på om verksamheterna bedriver ett aktivt värdegrundsarbete.

På det hela taget har kommunerna en god bild av verksamheternas ekonomiska förutsättningar och även av om öppenhetskravet följs. Många kommuner hanterar barnomsorgskön även för de enskilda verksamheterna. Detta ger dem kunskap om att samtliga barn som av fysiska, psykiska eller av andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling tas emot i verksamheten. I de kommuner som inte hanterar barnomsorgskön är det svårare att följa upp kravet på att verksamheterna är öppna för alla barn som har rätt till förskola.

Flertalet av de 20 kommunerna ger lättåtkomlig och tydlig information till föräldrarna om enskild verksamhet på sina webbsidor.

#### **3.2.4. Fångar kommunerna upp brister i verksamheterna?**

En regelbunden och strukturerad tillsyn kan ge kommunen tidiga signaler om kvalitetsbrister eller tecken på missförhållanden i den enskilda verksamheten. Att kommunerna regelbundet begär in dokument, gör besök och genomför intervjuer kan främja verksamheternas eget kvalitetsarbete så att de i ett tidigt skede själva kan identifiera brister och sätta igång med förbättringar.

Skolinspektionen har sett exempel på hur kommuner får en indikation om kvaliteten i enskilda verksamheter på andra sätt än genom att göra strukturerade tillsynsbesök eller sammanställa och analysera dokument. Det kan exempelvis vara genom att arbeta med självvärdering, hearingar, kontaktpolitiker eller föräldraenkäter, som årligen skickas även till föräldrar i de enskilda verksamheterna. Goda exempel från kommunerna redovisas utförligare i kapitel (3.4).

Om tillsynen däremot inte är tillräckligt omfattande eller regelbunden kan kommunerna svårigen fånga upp eventuella brister i ett tidigt skede. När den regelbundna tillsynen inte omfattar kvalitetsaspekterna får den inte heller den främjande funktion som Skolinspektionen bedömer att den skulle kunna ha. Kommunerna är överlag observanta på och följer upp att den enskilda verksamheten iakttar lagen om registerkontroll<sup>16</sup>.

### **3.3. Gör kommunerna något vid konstaterade brister?**

Frågeställningen i detta kapitel är hur kommunerna agerar vid brister, det vill säga hur de på olika sätt aktivt ingriper om det skulle förekomma något missförhållande där

---

<sup>16</sup> Avser utdrag ur polisens belastningsregister som visar att man inte är dömd för vissa typer av brott.

åtgärder behöver vidtas. Underlaget består till största del av resultat från tillsynen av de 20 kommuner som granskades på plats.

Skolinspektionen anser att kommunen i sin regelbundna tillsyn ska uppmärksamma och påtala brister och kunna bidra till att verksamheten korrigerar dem innan de eventuellt leder till allvarigare missförhållanden. Då brister i verksamheterna uppmärksammas behöver kommunen dokumentera, ställa krav på åtgärder och följa upp att bristerna rättats till. Vid signaler om allvarigare missförhållanden behöver kommunen agera skyndsamt och ytterst använda sig av föreläggande.

**Sammanfattande resultat:** Kartläggningen visar att många kommuner brister i sin tillsyn. De gör inte regelbundna tillsynsbesök eller låter det gå långa perioder mellan sina besök. Brister kan riskera att bli alltför allvarliga innan de eventuellt rättas till. Det är inte tillräckligt för en kommun att förlita sig på andra signalsystem, som exempelvis att föräldrar eventuellt anmäler brister till kommunen. Flera av de 20 granskade kommunerna har däremot en regelbunden tillsyn och kräver åtgärder då brister uppmärksammas. Att dela ut förelägganden kan vara ett sätt för kommunen att ytterst korrigera brister. Men det kan också tyda på att kommunen inte har fått kännedom om missförhållanden i tid, på grund av bristande regelbunden tillsyn.

### 3.3.1. Vidtar kommunerna åtgärder vid konstaterade brister?

Flera av de 20 kommunerna uppger att de riktar kritik vid tillsynsbesök eller i tillsynsrapporter. Mindre påpekanden kan också göras i anslutning till tillsynsbesöken. Några kommuner uppger att samtal som förs vid tillsynsbesöken kan ha en självreglerande effekt.

I några kommuner sammanställs upptäckta brister i verksamheterna till ett underlag, där signaler om missförhållanden kan fångas upp och ligga till grund för utökad tillsyn eller åtgärder. I Sollentuna kommun leder upprepade klagomål på en förskola till att kommunen noggrant följer upp den förskolan. Östersunds kommun bedriver så kallad särskild tillsyn då kommunen får signaler om missförhållanden i en verksamhet. I Eskilstuna kommun måste den enskilda verksamheten redovisa för kommunen hur den ska åtgärda de brister som påtalats vid tillsynsbesöket. Umeå kommun kräver att den enskilda verksamheten, senast tre månader efter tillsyn, redovisar vilka åtgärder som satts in för att komma tillrätta med en brist. Är det ett större utvecklingsområde kräver kommunen besked om åtgärder senast sex månader efter tillsynsbesök. Liknande system för att åtgärda brister finns i ett flertal av de 20 kommuner som genomför regelbundna tillsynsbesök. Fler goda exempel från kommunerna redovisas utförligare i kapitel (3.4).

Kommuner som saknar en regelbunden tillsynsverksamhet är utlämnade åt att få signaler om brister från de enskilda verksamheterna själva. Flera av kommunerna nöjer sig med att konstatera att de förutsätter att föräldrarna hör av sig om de tycker att det finns brister på de enskilda förskolorna eller fritidshemmen. Få kommuner säger att de känner till om föräldrar framfört klagomål till de enskilda verksamheterna<sup>17</sup>. I dessa kommuner har således inte heller några brister kunnat åtgärdas. Skolinspektionen vill betona att det inte är tillräckligt för kommunerna att inta en passiv hållning och förlita sig på att enskilda verksamheter i alla lägen själva uppmärksammar och åtgärdar eventuella brister eller att föräldrar med barn i enskild verksamhet själva tar kontakt med kommunen och påtalar eventuella brister. En kommunal tillsynsverksamhet är nödvändig för att säkerställa att eventuella brister uppmärksammas och påtalas i tid.

Fem kommuner som besöktes i den här granskningen har delat ut förelägganden. Inget annat har kommit fram vid inspektionen än att kommunerna uppfyllt författningarnas krav. Stockholms kommun konstaterar dock i sin uppföljning av förelägganden och återkallanden av godkännanden<sup>18</sup> att processen mellan tillsyn och återkallande i några fall varit alltför lång, att huvudmannen fått ett flertal chanser och lång tid på sig att agera och att tidsfrister inte respekterats.

### 3.4. Vilka goda exempel finns från kommunerna?

Flera goda exempel har kommit fram i Skolinspektionens granskning. Exempelen nedan visar hur några kommuner lagt upp delar av sin tillsyn.

Det kan handla om kommuner som har ett strukturerat [1] *system* för sin tillsyn, kommuner med ett bra [2] *inhåll* i sin tillsyn och kommuner som skaffar sig tillräcklig kunskap om verksamheten för att kunna [3] *agera* i tid, innan en brist leder till ett allvarigare missförhållande.

#### **Helsingborg – Strukturerade rutiner för regelbundna tillsynsbesök**

Dokumentet "Rutiner för tillsyn av extern verksamhet" reglerar hur kommunens tillsyn ska genomföras. Tillsynsbesöket aviseras cirka en månad i förväg. I samband med det begär kommunen att få ta del av aktuella handlingar från den enskilda verksamheten, t.ex. verksamhetsplaner, informationsmaterial, utvärderingar, kvalitetsredovisning och individuella utvecklingsplaner. Tillsynsbesöken görs av två personer från kommunen och spänner över en hel dag oavsett storleken på verksamheten. De innehåller såväl

---

<sup>17</sup>. I den nya skollagen som börjar tillämpas 1 juli 2011 kommer det att ställas krav på att huvudmannen har skriftliga rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen och att barn och vårdnadshavare informeras om rutinerna för klagomål på ett lämpligt sätt. För kommunen avser dock detta krav de kommunala verksamheterna.

<sup>18</sup> Revisionsrapport: Uppföljning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor. Stockholms stad, Stadsrevisionen, februari 2011.

intervjuer som besök i verksamheten. Ledning, personal och föräldrar intervjuas. Senast två veckor efter besöket ska det finnas en rapport som kvalitetsgranskats av en kollega och sakgranskats av verksamheten. Den färdiga rapporten sänds till både verksamheten och till nämnden.

### **Vellinge – Innehåll för kunskap och utveckling**

På *våren* görs regelbunden tillsyn, där inspektörerna för samtal med företrädare för den enskilda verksamheten om frågeställningar som skickats ut i förväg. Utöver detta går man tillsammans igenom och diskuterar sammanställningen av den enkät som alla föräldrar får under höstterminen. Enkäten försöker fånga de kvalitativa aspekterna i läroplanen, bland annat föräldrarnas upplevelse av förskolan, hur personalen tillgodoser barnens behov av omsorg och lärande, barnens trivsel, förskolans förmåga att informera föräldrarna om sin verksamhet och hur väl lokalerna passar verksamheten.

Vid tillsynen på *hösten* samlas företrädare för enskild verksamhet i mindre grupperingar tillsammans med kommunens utvecklingsledare för att diskutera aktuella ämnen, ofta med koppling till läroplanens kvalitetsaspekter. Vid båda tillsyntillfällena skrivs en rapport som den politiska nämnden får ta del av. Utöver ovanstående träffar bjuder tjänstemän med utvecklingsansvar in till möten för både fristående och kommunala verksamheter ett par gånger per termin. Där avhandlas praktiska frågor och gemensamma riktlinjer och verksamheterna får information om skollag och läroplaner.

### **Östersund – Ordinarie och särskild tillsyn**

Rutinerna för kommunens tillsyn anger bland annat att de enskilda verksamheterna årligen ska skicka in bokslut, verksamhetsberättelse och kvalitetsredovisning. Placeringslistor och uppgifter om förändringar i verksamheterna ska lämnas in kontinuerligt och inför varje höst- och vårtermin. Vidare ska kommunen genom så kallad ordinarie tillsyn vart annat år följa upp och utvärdera verksamheterna. Tillsynen ska omfatta både den pedagogiska verksamheten och lokalerna. Nämnden har beslutat vad tillsynen ska innehålla.

Vid sidan av den ordinarie tillsynen ska kommunen även bedriva så kallad särskild tillsyn, då den får signaler om att det råder missförhållanden i en verksamhet. Vid sådana situationer dokumenteras beslutet om särskild tillsyn, vilka uppgifter som kommit in, vilka åtgärder som ska vidtas och när arbetet ska redovisas för nämnden.

### **Bräcke – Tillsyn med självvärdering i liten glesbygdskommun**

I Bräcke kommun finns utarbetade rutiner för hur tillsynen av de enskilda verksamheterna ska bedrivas. Kommunen begär årligen in dokument från verksamheterna och utöver det även en självvärdering. Självvärdering är både en metod och ett förhållningssätt, där personal i förskolorna kritiskt granskar sitt eget arbete i syfte att utveckla pedagogik och arbetssätt. Självvärderingen innefattar områdena organisation/ledning, resurser, pedagogisk verksamhet och kvalitetsarbete. Ansvariga tjänstemän går igenom

och analyserar materialet. Utifrån detta förbereds besök i de respektive förskolorna. Tillsynsbesök görs årligen och en tillsynsrapport skrivs och återkopplas till verksamheterna. Två gånger om året har man särskilda träffar med representanter från den enskilda verksamheten, där företrädare för kommunstyrelsens politiska barn- och ungdomsgrupp alltid deltar.

#### **Eskilstuna – Regelbunden tillsyn som aktivt verktyg**

Tillsynen görs av två tjänstemän från barnomsorgsenheten. En mall med flera olika frågeområden, vart och ett med ett antal delfrågor, utgör grunden för tillsynen. Tillsynsbesöken dokumenteras och skrivelser skickas till såväl nämnd som utförare. Av dem framgår vilka eventuella brister som tjänstemännen uppmärksammat vid besöket och inom vilken tid den enskilda verksamheten ska rapportera att bristerna åtgärdats. I vissa fall kan det handla om att redovisa en plan för hur ett mer omfattande problem ska lösas. Den övergripande rapporten upprättas först efter att samtliga utförare lämnat svar som kommunen accepterat. Tillsynsbesök genomförs vartannat år, men på föregående anledning kan barnomsorgsenheten genomföra tillsyn även under mellanliggande år. Dessa tillsynsbesök är kopplade till att problem uppmärksammas eller påtalas, eller till att en enskild verksamhet söker hjälp i någon speciell fråga.

## **4. Diskussion och rekommendationer**

I detta kapitel gör Skolinspektionen en bedömning av vad tillsynsansvaret innebär.

### **4.1 Vad innebär kraven på god kvalitet och säkerhet?**

Aktuella författningar innebär att Lpfö98 ska vara vägledande för bedömningen av om den enskilda förskolan lever upp till kraven på god kvalitet för godkännande enligt 2 kap. 13 § skollagen. När den enskilda förskolan har uppgett att den ska följa Lpfö98 och detta framgår av kommunens godkännande får läroplanen enligt Skolinspektionen anses vara tillämplig. Även om detta inte uttryckligen framgår av godkännandet bör läroplanen indirekt ingå i kommunens tillsyn av den enskilda verksamheten enligt 15 § samma kapitel och lag.

Kvalitetskraven i skollagen handlar om att personalen i förskolor och fritidshem i enskild regi ska ha sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses och att barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek i förhållande till barnens behov. Vidare handlar kvalitetskravet om ändamålsenliga lokaler som både möjliggör en god pedagogisk verksamhet och är utformade så att personalen kan ha uppsikt över de barn de ansvarar för. Slutligen ska barn i förskolor/fritidshem i enskild regi som av olika skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling få den omsorg som deras speciella behov kräver. Dessa krav tydliggörs i läroplanens skrivningar om pedagogisk verksamhet, omsorg och fostran.



Bedömningen av vad som är god kvalitet bör utgå från en analys av hur den enskilda verksamheten följer de krav på kvalitet och säkerhet som är kopplade till ett godkännande om rätt till bidrag. Riktlinjerna i läroplanen betonar vad som är kvalitet i barnens vardag; att verksamheten ska vara rolig, trygg och lärorik för alla barn. Läroplanen betonar även de grundläggande värden som är kvalitet i vårt samhälle. Kvalitet i verksamheten är förmågan att grundlägga och förankra dessa värden, som demokrati och värdegrund, som vårt samhällsliv vilar på.

Kartläggningen visar att många kommuner i olika utsträckning begär in underlag och gör tillsynsbesök. De 20 kommunbesöken visar att kommunerna vid sin tillsyn ofta granskar personalens utbildningsnivå, verksamhetens öppettider och barnantal, det vill säga de kriterier som finns i skollagen. Skolinspektionen kan se en risk att tillsynen stannar vid uppgifter som är lätta att mäta eller vid att exempelvis granska att det finns dokument och planer. För att barnen på förskolan ska kunna garanteras den kvalitet som en god miljö för utveckling, lek och lärande utgör behöver kommunerna ta läroplanen som utgångspunkt i sin bedömning av kvalitet.

Tillsynsansvaret för barn övergår från vårdnadshavaren till huvudmannen under den tid då barnet befinner sig i förskola eller fritidshem. Detta ansvar innebär att personalen ska förebygga och ingripa för att förhindra farliga eller olämpliga sysselsättningar och situationer. Vilka åtgärder som krävs ska bedömas utifrån barnets ålder, mognad och övriga omständigheter. Det måste alltså finnas rutiner som förebygger risker för olyckor i barnens fysiska miljö, såväl inomhus som utomhus. Ansvar för förskolans miljö skärps i nya skollagen<sup>19</sup>. I den framgår att huvudmannen ska se till att barnet *erbjuds en god miljö*. Både nu och framöver är det huvudmannens uppgift att ha rutiner för vad som ska göras för att uppfylla denna skyldighet. Det ingår i kommunens tillsynsansvar att granska så att barnens rätt till en trygg och säker miljö följs.

Skolinspektionens granskning visar att såväl flera kommuner som enskilda verksamheter inte tillräckligt tydligt har klargjort den lagstadgade ansvarsfördelningen. Det kan därför råda osäkerhet om vem som ska göra vad och vilka krav som kan ställas. Barn i förskolan är särskilt utsatta, eftersom de ofta saknar förmåga att själva bedöma risker i sin miljö. Skolinspektionen vill därför betona kommunens uppgift att granska hur den enskilt drivna förskolan lever upp till kraven på god kvalitet och säkerhet.

---

<sup>19</sup> 8 kap. 8 § nya skollagen

## 5. Varför har Skolinspektionen genomfört denna riktade tillsyn?

Här beskrivs den bakgrund som mynnat ut i granskningens syfte och frågeställningar.

### 5.1 Bakgrund

Förskolor och/eller fritidshem i enskild regi finns i 232 respektive 187 av landets kommuner<sup>20</sup> som ett alternativ till den kommunalt drivna verksamheten. Kommunerna har länge haft *möjlighet* att bevilja tillstånd till enskild verksamhet och ge dem bidrag. Från och med den 1 juli 2006 har skollagen ändrats så att kommunerna *ska* ge tillstånd och lämna bidrag om vissa villkor uppfylls. Detta regleras av **2 a kap. 13 § första stycket skollagen**<sup>21</sup>. Där framgår att...

*... förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg i form av förskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som bedrivs av ett bolag, en förening, ett registrerat trossamfund, en stiftelse eller en enskild individ ska efter ansökan godkännas av den kommun där verksamheten bedrivs, om verksamheten har god kvalitet och säkerhet samt uppfyller de krav som anges i 3 §.*<sup>22</sup>

Kraven i **2 a kap. 3 § skollagen** innebär att...

*... det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna ska vara ändamålsenliga. Verksamheten ska utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras speciella behov kräver.*

Förskolor och fritidshem i enskild regi står, enligt 2 a kap. 15 § skollagen, under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs. Kommunen har rätt att inspektera verksamheten och inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Om det föreligger något missförhållande i den enskilt drivna verksamheten ska kommunen enligt 2 a kap. 16 § skollagen förelägga den som ansvarar för verksamheten att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs, får kommunen återkalla tillståndet. Vidare ska tillståndet återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll.

Det är Skolinspektionen som har tillsyn av hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar för förskolor och fritidshem i enskild regi. Skolinspektionen har vid den regelbundna tillsynen sett att tillsynsarbetet skiljer sig mycket mellan olika kommuner.

<sup>20</sup> Skolinspektionen, juni 2010.

<sup>21</sup> Tidigare 14 § är upphävd genom SFS 2009:237 (Se UFB 2, 2009/10, ht 2009).

<sup>22</sup> Enligt övergångsbestämmelserna till SFS 2006:392 ska äldre bestämmelser tillämpas för de enskilda verksamheter som fick tillstånd före den 1 juli 2006

Under 2009 granskade Skolinspektionen, inom ramen för den regelbundna tillsynen, 53 kommuners tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi. En förhållandevis hög andel (9 stycken) av dessa kommuner bedömdes behöva vidta åtgärder för att uppfylla kraven om tillsyn över enskilda förskolor och fritidshem. Året dessförinnan granskades 56 kommuner, varav sju kommuner bedömdes behöva vidta åtgärder. Att det finns brister i kommunernas tillsyn av enskild verksamhet styrktes även av Jämställdhetsdelegationen för förskolan som för några år sedan fick i uppdrag att lyfta fram och utveckla jämställdhetsarbetet i såväl förskola med kommunal huvudman som förskola med enskild huvudman. Denna pekar på tre utmärkande omständigheter<sup>23</sup>.

1. Tillsynsarbetet skiljer mycket mellan olika kommuner.
2. Merparten av kommunernas granskning och tillsyn sker i samband med etableringen av den enskilda verksamheten.
3. Den löpande tillsynen tycks främst fokusera på det som är lätt att mäta, exempelvis personaltäthet eller barngruppernas storlek.

Enligt Skolverkets statistik finns det växande skillnader i kvalitetsindikatorer mellan kommunala och enskilda förskolor, t ex avseende personal med pedagogisk högskoleutbildning samt personaltäthet på förskolorna<sup>24</sup>.

Det finns få eller inga exempel där en kommun har granskat det arbete förskolor med enskild huvudman gör kring värdegrund eller det demokratiska uppdraget<sup>25</sup>. Vid Skolinspektionens seminarium för risk- och väsentlighetsanalys<sup>26</sup>, lyftes dålig kommunal tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi fram som ett riskområde.

## 5.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna riktade tillsynen är att granska huruvida kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar över förskolor och fritidshem i enskild regi, enligt 2 a kap. 15 § 1985 års skollag.

Då regleringen i 1985 års skollag av kommunernas tillsynsansvar är av övergripande karaktär och inte innehåller några närmare föreskrifter om hur tillsynen ska utföras har Skolinspektionen bedömt vad som är ett rimligt ansvarstagande enligt 1985 års skollag. Detta återspeglas i granskningens tre frågeställningar.

De frågeställningar som Skolinspektionen sökt svar på och som diskuteras inom ramen för den riktade tillsynen är:

---

<sup>23</sup> SOU 2006:75. "Jämställd förskola".

<sup>24</sup> 2000:873

<sup>25</sup> Skolinspektionen "Bruttolista för 2010 års kvalitetsgranskningar"

<sup>26</sup> Enheten för analys och statistik "Seminarium för risk- och väsentlighetsanalys", Lidingö 26–27 augusti 2009

- Finns *system* i kommunerna för att *regelbundet* kunna bedriva tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi enligt 2 a kap. 1985 års skollag?
- Är kommunernas tillsyn över förskolor och fritidshem i enskild regi *systematisk och regelbunden* och har tillsynen fokus även på *kvalitetsaspekterna* enligt 2 a kap. 1985 års skollag?
- Vidtar kommunerna *åtgärder* enligt 2 a kap. 16 § 1985 års skollag vid konstaterade brister?

## 6. Hur har tillsynen gått till?

Här beskrivs de metoder som använts vid genomförandet av den riktade tillsynen, men även hur de kontrollerats för att vara hållbara och funktionella.

### 6.1 Metod

#### Enkät

Skolinspektionen har gått ut till landets alla kommuner med en webbenkät med frågor om tillsyn av enskild verksamhet.<sup>27</sup> Förutom bakgrundsfrågor och om det finns enskild verksamhet i kommunen har i förekommande fall frågor ställts om hur tillsynen över verksamheterna har bedrivits. Separata frågor har ställts om tillsyn av enskilda förskolor respektive enskilda fritidshem. Syftet har varit att få information om och hur kommunerna lever upp till projektets tre övergripande frågeställningar.

#### Dokumentanalys och statistik

Kvantitativa bakgrundsvariabler har tagits fram med hjälp av Skolverkets statistik. Dessa har tillsammans med enkätresultatet bearbetats med ett datorprogram för statistisk analys, SPSS. Relevanta dokument, som t.ex. tillsynsplan eller motsvarande eller övriga skriftliga rutiner för insamlande av underlag från enskild verksamhet, har samlats in från de 20 kommuner som besökts i granskningen. Även beslut om godkännande eller eventuella föreläggande har

Figur F: Urvalskriterier för kommunbesök.

KOMMUN	URVAL				
	Uppser hög aktivitet	Föreläggande el. indragning	Hög andel enskilda	Stor skillnad utbildningsnivå	Stor skillnad per son altäthet
Eskilstuna	■	■		■	
Flen		■		■	
Ängelholm					■
Tomeåsa	■		■		■
Helsingborg			■	■	
Vellinge			■		
Karlshamn	■				■
Sandviken	■			■	■
Sollentuna		■	■		
Vallentuna			■		
Lindesberg					■
Ekerö	■		■		
Österåker		■	■		
Umeå	■	■			
Bräcke				■	■
Vännäs	■			■	
Östersund				■	
Piteå	■				
Luleå					
Härjedalen	■			■	

<sup>27</sup> Se bilaga

granskats och bedömningen av materialet har skett på samma sätt som inom den regelbundna tillsynen.

### Intervjuer

Företrädare för de kommuner där besök gjorts har intervjuats. I respektive kommun har också enskilda intervjuer genomförts med ett par företrädare för enskilda verksamheter. Här har särskilda framtagna frågeformulär använts vid intervjuerna.

## 6.2 Urval

Urvalet har skett i två steg. Till kommunenkäten har ett totalurval gjorts och alla landets 290 kommuner har fått enkäten. Efter påminnelser är svarsfrekvensen 100 procent.

Urvalet av de 20 kommuner (figur F) där besök gjorts har utgått från en geografisk fördelning efter de resurser Skolinspektionens olika regioner har tilldelats i projektet. Därutöver har urvalet gjorts utifrån tre variabler.

1. Kommuner som uppger en hög aktivitet, d.v.s. antingen bedriver en omfattande tillsyn och uppfyller samtliga efterfrågade kriterier i kartläggningen eller där kommunerna utdelat föreläggande<sup>28</sup> eller indragande av tillstånd/bidrag.
2. Kommuner där andelen förskolor i enskild regi ökat markant under senare år eller kommuner som under lång tid haft en stor volym i jämförelse med kommunal verksamhet.
3. Kommuner där det råder en stor skillnad mellan kommunal och enskild verksamhet avseende personalens utbildningsnivå<sup>29</sup> och/eller personaltäthet<sup>30</sup> på förskolorna.

Urvalskriterierna har tagits fram främst för att få ett gott underlag med exempel på hur kommuner arbetar för att förebygga problem samt hantera problem som uppstår.

## 6.3 Genomförande

Relevant statistik togs fram inom myndigheten och med hjälp av Skolverket. Därefter togs ett underlag till kommunenkät fram och testades. Kommunenkäten genomfördes under juni 2010. Svaren bearbetades och analyserades i samarbete med analys- och statistikenheten innan urvalet gjordes. Därefter bestämdes vilka uppgifter och vilken

---

<sup>28</sup> Föreläggande som Österåkers kommun har uppgett i kartläggningen är inte ställt av kommunen utan av Arbetsmiljöverket och avser 7 kap. 7§ arbetsmiljölagen och därmed inte ett underlag för denna granskning.

<sup>29</sup> Skolinspektionen har i denna granskning bedömt att *minst 20 procents skillnad* mellan enskild och kommunal verksamhet är en stor skillnad i personalens utbildningsnivå.

<sup>30</sup> Skolinspektionen har i denna granskning bedömt att *en skillnad på minst ett barn per personal* mellan enskild och kommunal verksamhet är en stor skillnad i personaltäthet.

dokumentation som skulle begäras in från kommunerna. Intervjuguides, bedömningsunderlag och besöksplanering utarbetades och därefter genomfördes kommunbesöken. En analys av kommunernas arbete med tillsyn över enskild verksamhet gjordes genom en samlad bedömning av dokumentation, enkätsvar och intervjuer. En rapport skrevs som kommunicerades med kommunen och som därefter sakgranskades och kvalitets-säkrades. Ett beslut skickades till respektive kommun som besökts. En uppföljning sker tre månader efter respektive kommunbeslut eller till dess att påpekade brister åtgärdats. En allomfattande analys av insamlat material gjordes under början av 2011 och en övergripande rapport skrevs.

#### 6.4 Avgränsningar

Den riktade tillsynen har omfattat kommunernas tillsyn av enskilt driven förskola och i viss omfattning enskilt drivna fritidshem. Däremot har inte enskilt driven pedagogisk omsorg innefattats. Förskolor har prioriterats framför fritidshem vid kommunbesöken då införandet av den nya skollagen kommer att innebära att en stor del av tillsynen över enskilt drivna fritidshem kommer att övergå till Skolinspektionen. I kartläggningen med webbenkät har däremot samma frågor ställts om tillsyn av förskolor som av fritidshem.

Det är viktigt att påpeka att medan webbenkäten med sin kartläggning av hur tillsynen bedrivs i landets kommuner ger en generell bild som visar hur det ser ut på nationell nivå, så utgör inte de besökta kommuner ett underlag som det går att generalisera utifrån. De 20 kommuner som besökts har valts på andra grunder och de förhållanden som framkommer vid besöken går inte att generalisera till övriga kommuner i landet.

#### 6.5 Reliabilitet och validitet

En uppskattning av projektets reliabilitet och validitet har genomförts. I syfte att få en nationell bild över hur tillsynen över enskild verksamhet bedrivs i landet genomfördes kommunenkäten. Då svarsfrekvensen är 100 procent får det betraktas som reliabelt. Frågorna i enkäten utformades till största delen tvingande, varför det inte heller förekommer något internt bortfall i enkäten.

Genom enkäten uppger kommunerna själva hur de genomför tillsynen och i förlängningen i vilken mån de uppfyller skollagens krav på tillsyn. Här finns en risk att kommunerna vid en granskning vill framstå med en bättre verksamhet än vad som överensstämmer med verkligheten. För att i någon mån avgöra om så var fallet har 10 av de 20 kommuner som valts ut för att få besök uppgett att de gör regelbundna besök hos förskolor som drivs i enskild regi och att de samlar in samtliga av de uppgifter som efterfrågas i enkäten. Vid intervjuerna kontrollerades detta och i nio kommuner av tio överensstämde resultatet i stort sett med hur kommunerna svarat medan en kommun

inte alls levde upp till vad de uppgett i enkäten. Sammanfattningsvis bör enkäten därför ge en god bild av hur tillsynen genomförs av kommunerna i landet.

## 7. Referenser

Skolinspektionen (2009). Dokumentation från seminarium för risk- och väsentlighetsanalys 26–27 augusti 2009, Villa Brevik, Lidingö

Skolinspektionen, juni 2010, webbenkät till kommunerna *Lägg in sökväg*

Skolinspektionen: Information hämtad ur aktuella verksamhetsrapporter avseende förskoleverksamhet granskad i regelbunden tillsyn 2008 och 2009

Skolinspektionen (2011) Rättsutredning Elisabeth Malmstedt

Skollagen SFS 1985:1100

Skollagen SFS 2010:800

Skolverket SKOLFS (2006) Läroplan för förskolan Lpfö -98

Skolverkets statistik: Gruppstorlekar och personaltäthet i förskola och fritidshem

Skolverket (2005) Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i förskolan

Skolverket (2007) PM kring tillståndsgivning för enskilt drivna förskolor

Skolverket (2007) Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i fritidshem

Skolverket (2008) BRUK - ett verktyg för skattning och utveckling av kvalitet.

[http://www.skolverket.se/content/1/c6/01/22/58/BRUK\\_NY.pdf](http://www.skolverket.se/content/1/c6/01/22/58/BRUK_NY.pdf)

Skolverket (2008) Lägesbedömning 2008 - Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning, Rapport 324

Skolverket (2009) Lägesbedömning 2009 - Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning, Rapport 337

Skolverket (2010) Läroplan för förskolan Lpfö 98 (Reviderad 2010)

SOU 2006:75. "Jämställd förskola"

Stockholms stad, Stadsrevisionen (2011) Revisionsrapport: Uppföljning av utbildningsnämndens tillsyn och kontroll av enskilt drivna förskolor

## Bilaga 1. Lagrum och rättslig reglering

### 1985 års skollag

Det är enligt 1985 års skollag lägeskommunen som ger tillstånd till en enskild förskola eller enskilt fritidshem att bedriva verksamhet. Kommunen godkänna en ansökan om att driva enskild förskola eller fritidshem om verksamheten har god kvalitet och säkerhet<sup>31</sup> samt uppfyller de krav kring kvalitet som anges<sup>32</sup>.

Av skollagen<sup>33</sup> framgår följande. Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utveckling. Vidare framgår av 3 § att det för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg ska finnas personal med sådan utbildning och erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. Barngrupperna ska också ha en lämplig sammansättning och storlek och lokalerna ska vara ändamålsenliga. Slutligen framgår av 3 § att förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen ska utgå från varje barns behov och barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som deras särskilda behov kräver.

När verksamheten har godkänts enligt ovan står den under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs, det vill säga lägeskommunen<sup>34</sup>. Enligt 15 § har kommunen rätt att inspektera verksamheten och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Kommunen kan under vissa förhållanden återkalla godkännandet att bedriva enskild förskola eller fritidshem<sup>35</sup>. Om det föreligger något missförhållande i verksamheten ska kommunen enligt 16 § i första hand förelägga huvudmannen att avhjälpa missförhållandet. Om missförhållandet är allvarligt och kommunens föreläggande inte följs får kommunen därefter återkalla godkännandet. Ett godkännande ska också återkallas om huvudmannen inte iakttar sina skyldigheter enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg och bristerna inte avhjälps efter påpekande för huvudmannen.

En enskild förskola eller fritidshem som har godkänts enligt 13 § har under vissa förutsättningar rätt till bidrag. Bidragsrätten<sup>36</sup> förutsätter att verksamheten är öppen för alla barn, som ska erbjudas motsvarande offentlig verksamhet enligt 1985 års skollag, med undantag för barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten. Vidare förutsätter rätten till

---

<sup>31</sup> 2 a kap. 13 § 1985 års skollag

<sup>32</sup> 2 a kap. 3 § 1985 års skollag

<sup>33</sup> 2 a kap. 3 § 1985 års skollag

<sup>34</sup> 2 a kap. 15 § 1985 års skollag

<sup>35</sup> 2 a kap. 16 § 1985 års skollag

<sup>36</sup> 2 a kap. 17 § 1985 års skollag



bidrag att det inte uppstår påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen samt att avgifterna inte är oskäligt höga. Kommunen får emellertid besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att öppenhetskravet inte är uppfyllt om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

I övrigt är kommunen<sup>37</sup> skyldig att informera om sådan enskild verksamhet som kommunen har godkänt och det framgår att informationen även ska avse möjligheten att driva enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg med bidrag enligt 17 §.

Utöver de regler som finns i 2 a kap. 1985 års skollag omfattas enskild förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg också av 14 a kap. 1985 års skollag, vilket enligt 6 § och 7 § innebär att huvudmannen ska se till att det inom ramen för verksamheten bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever, det vill säga att det vidtas åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling samt se till att det varje år upprättas en plan mot kränkande behandling i enlighet med 8 §. Skolinspektionen har enligt 14 a kap. 13 § 1985 års skollag ansvaret för att se till att 14 a kapitlet följs. Beträffande enskilda förskolor och fritidshem som godkänts av kommunen gör Skolinspektionen bedömningen att ansvaret för att se till att ovanstående aspekter av 14 a kapitlet följs ingår i kommunens tillsynsansvar.

Bedömningarna i denna granskning/tillsyn har gjorts med stöd i aktuella bestämmelser i 1985 års skollag samt vad gäller uttolkningen av begreppet "god kvalitet" i 2 a kap. 13 §, med stöd i Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskolan<sup>38</sup> och Skolverkets allmänna råd för kvalitet i fritidshem<sup>39</sup>.

### När gäller läroplanen för förskolan?<sup>40</sup>

Enligt 1 kap. 1 § och 2 a kap. skollagen är förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg den övergripande benämningen på den verksamhet inom barnomsorgen som bedrivs för barn i åldern 1–12 år. Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola, pedagogisk omsorg och öppen förskola (2 a kap. 2 § skollagen). Förskolor som bedrivs av enskilda, s.k. enskilda förskolor, kräver godkännande av den kommun där verksamheten bedrivs (2 a kap. 13 § skollagen). Skollagens reglering innebär att enskilda förskolor formellt sett omfattas av skollagens förskolebegrepp.

Förskolebegreppet återfinns i förordning om Läroplanen för förskolan (Lpfö98), SKOLFS 1998:16, som anger att Lpfö98 ska gälla för förskolan. Lpfö98 innehåller inte någon egen definition av begreppet förskola. Enligt prop. 1997/98:93 samt Utbildningsutskottets betänkande 1997/98:UBU16 ska Lpfö98 gälla för de förskolor som kommunen

---

<sup>37</sup> 2 a kap. 20 § 1985 års skollag

<sup>38</sup> Skolverket (2005) Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i förskolan

<sup>39</sup> Skolverket (2007) Allmänna råd och kommentarer – Kvalitet i fritidshem

<sup>40</sup> Läroplanens tillämpning vid enskilda förskolor enligt det innevarande skollagssystemet. Skolinspektionen, rättsutredning 2011-03-07

är huvudman för. När det gäller förskolor som bedrivs av enskilda är det kommunerna som ger tillstånd till verksamheten och som har tillsyn över den. Tillstånd får beviljas endast om verksamheten uppfyller kravet på god kvalitet och säkerhet. Läroplanen kommer inte att gälla enskilt drivna förskolor. Den kommer dock att ligga till grund för bedömningen om den enskilt drivna verksamheten uppfyller kvalitetskravet. I detta avseende kommer förskolans läroplan att ha samma funktion för enskilt drivna förskolor som skolans läroplan har för fristående skolor.

Regeringen har i sitt förord till den tryckta versionen av läroplanen, som kan beställas via Skolverket, använt samma formulering avseende läroplanens tillämplighet för enskilda förskolor som den som redovisats i förarbetena.

Det framgår tydligt av förarbetena till Lpfö98 att planen inte är avsedd att vara direkt tillämplig på de enskilda förskolorna, trots att skollagens förskolebegrepp omfattar även dessa verksamheter. Under alla omständigheter innebär aktuella författningar att Lpfö98 ska vara vägledande för bedömningen om den enskilda förskolan lever upp till kraven på god kvalitet och säkerhet för godkännande enligt 2 a kap. 13 § skollagen och bör således även indirekt ingå i kommunens tillsyn av den enskilda verksamheten enligt 15 § samma kapitel och lag.

I de fall den enskilda förskolan uppgett att de ska följa Lpfö98 och detta framgår av kommunens godkännande får läroplanen anses vara direkt tillämplig på samma sätt som gäller fristående skolor som i ansökan till Skolinspektionen uppgett att de skall följa läroplanen.

### **Nya skollagen<sup>41</sup>**

Bestämmelserna i den nya skollagen ska tillämpas på utbildning från och med den 1 juli 2011. En större förändring är att tillsynsansvaret för enskilda fritidshem som drivs i anknäytning till grundskoleverksamhet, övergår till Skolinspektionen från 1 juli 2011.

Övriga betydande förändringar som också ska tillämpas från 1 juli 2011 är:

- Förskolan blir en egen skolform
- Förskolor med enskild huvudman kallas för fristående förskolor
- Skollagens allmänna bestämmelser om förskolan gäller också för fristående förskolor
- Förskolans läroplan gäller även för fristående förskolor
- Det pedagogiska arbetet vid en fristående förskola ska ledas och samordnas av en förskolechef

---

<sup>41</sup> Nya skollagen (2010:800) och förarbetena Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, proposition 2009/2010:165.

Bestämmelser av relevans för tillsyn av enskilda förskolor finns i den nya skollagen:

- Bestämmelsen om definitioner: 1 kap. 3 § (2010:800)
- Bestämmelser om huvudmän: 2 kap. 5–7 §§
- Allmänna bestämmelser: 8 kap. 2–11 §§
- Bestämmelserna om fristående förskola: 8 kap. 18–24 §§
- Bestämmelserna om kommunens tillsynsansvar: 26 kap. 4, 6–16, 18 samt 27 §§
- Bestämmelserna om överklagande: 28 kap. 5 §

### **Läroplanens (Lpfö 98) tillämpning för förskolor med enskild huvudman från och med den 1 juli 2011<sup>42</sup>**

Enskilda får enligt 2 kap. 5 § Skollagen (SFS 2010:800) efter ansökan godkännas som huvudman för en förskola. En av förutsättningarna för ett godkännande är att den enskilde skall ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Enligt prop. 2009/10:165 s. 245 anser regeringen att förskolan, i likhet med skolan, ska ha en gemensam reglering, oavsett vem som är huvudman. Föräldrar och barn har rätt att kräva en kvalitativt god och likvärdig verksamhet i såväl den kommunalt som enskilt bedrivna förskolan. Särskilt viktigt är detta eftersom förskolan blir en egen skolform inom skolväsendet. Kommunen skall vid prövningen om en förskola med enskild huvudman skall godkännas bedöma om denne har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, bl.a. förskolans möjligheter att arbeta efter skollagens regler om verksamheten samt läroplanens mål och riktlinjer.

Läroplanen för förskolan reglerar således verksamheten både för offentliga som enskilda huvudmän.

Detta innebär att kommunen således vid godkännandet av en enskild huvudman bl.a. har att ta ställning till om denna har förutsättningar för att följa läroplanens mål och riktlinjer samt att utöva tillsyn över att de enskilda huvudmän som beviljats tillstånd i kommunen lever upp till bl.a. läroplanens krav.

De förskolor som idag är godkända och har rätt till bidrag har per automatik fortsatt godkännande enligt den nya lagen. Den nya skollagen och läroplanen skall tillämpas för dessa från och med den 1 juli, d.v.s. de har skyldighet att informera föräldrar från och med den 1 juli.

---

<sup>42</sup> Läroplanens tillämpning vid enskilda förskolor enligt nya skollagssystemet. Skolinspektionen, rättsutredning 2011-02-11

## Bilaga 2: Skolinspektionens bedömningspunkter

Denna bilaga redovisar de bedömningspunkter som Skolinspektionen har som underlag vid tillsyn av kommunal förskoleverksamhet.

### 1 Måluppfyllelse och resultat

Tillsynen granskar inom detta område förskolornas måluppfyllelse gällande resultatet av förskolornas arbete med utveckling och lärande.

#### Utveckling och lärande

*Inom detta område granskas följande:*

- Förskolorna präglas av en god pedagogisk verksamhet där omsorg, fostran och lärande bildar en helhet
- Verksamheten i förskolorna främjar leken, kreativiteten och stimulerar till ett lustfyllt lärande och en allsidig utveckling i enlighet med läroplanen.

### 2 Pedagogisk ledning och utveckling av verksamheten

Tillsynen granskar inom detta område i vad mån kommunen tar ansvar för att de nationella målen är styrande för verksamheten. Detta innefattar i vilken utsträckning kommunen och personalen organiserar, planerar, utvärderar och utvecklar verksamheten.

#### Fokus på förskolans uppdrag

*Inom detta område granskas följande:*

- Ledningen i förskolorna ser till att personalen i förskolorna arbetar utifrån de nationella målen
- I förskoleverksamheten har personalen sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses
- Personalen i förskoleverksamheten får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt skall kunna genomföra sina arbetsuppgifter

#### Utvärdering och uppföljning

*Inom detta område granskas följande:*

- Personalen i förskolorna för fortlöpande samtal med barnens föräldrar om barnets utveckling och lärande samt genomför utvecklingssamtal
- Kommunen och förskolorna planerar, följer upp och utvärderar verksamheten samt tar tillvara resultaten och omsätter dessa i åtgärder för att nå de nationella målen.

### 3 Förskoleverksamhetens lärandemiljö

Tillsynen granskar inom detta område om kommunen tar sitt ansvar för förskoleverksamheten genom att se till att varje barn erbjuds en verksamhet som är i enlighet med de nationella målen i läroplanen.

Här bedöms om verksamheten erbjuder barnen såväl omsorg, fostran som lärande och om verksamheten har ett innehåll som stimulerar till ett lustfyllt lärande och en allsidig utveckling. Tillsynen granskar också om förskoleverksamheten bedriver ett aktivt värdegrundsarbete och arbetar för att ge barnen en säker och trygg miljö.

### **Fokus på utveckling och lärande**

*Inom detta område granskas följande:*

- Verksamheten i förskolorna utgår ifrån barnens behov, intressen och åsikter
- Förskolorna arbetar för att barnen ska utveckla förmåga och vilja att påverka och ta ansvar
- Förskolorna arbetar för att få ett nära och förtroendefullt samarbete med hemmen och för att ge föräldrarna möjlighet att påverka verksamheten
- Det finns ett förtroendefullt samarbete mellan kommunens förskolor, förskoleklasser, skolor och fritidshem
- Förskolorna arbetar så att de medverkar till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla såväl sitt modersmål som det svenska språket

### **Trygg miljö för utveckling och lärande**

*Inom detta område granskas följande:*

- Förskolorna arbetar med att utveckla barnens förmåga att känna empati, respektera varandra och hantera konflikter
- Arbetet i förskolorna är medvetet inriktat på att motverka traditionella könsmonster.
- Kommunens förskoleverksamhet arbetar målinriktat för att förebygga och motverka kränkande behandling och detta dokumenteras i en plan mot kränkande behandling
- Förskoleverksamheten utreder och vidtar åtgärder mot kränkande behandling

## **4 Tillgång**

Tillsynen granskar inom detta område om kommunen tar sitt ansvar för förskoleverksamheten när det gäller tillgången till plats samt barngruppernas storlek och sammansättning. Vidare granskas om barn i behov av särskilt stöd ges den omsorg de är i behov av.

### **Ansvar och tillgång till plats**

*Inom detta område granskas följande:*

- Såväl inne- som utemiljön är utformad så att det är möjligt för personalen att ha uppsikt över de barn de har ansvar för
- Kommunen erbjuder plats utan oskäligt dröjsmål
- Barn till arbetslösa och föräldralediga erbjuds en vistelse som omfattar minst 3 timmar per dag eller 15 timmar per vecka
- Kommunen ger lättåtkomlig och tydlig information till föräldrarna om rätten till allmän förskola för barn i åldern tre till fem år samt erbjuder sådan plats
- Kommunen erbjuder plats i förskola för barn som av fysiska, psykiska eller av andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.
- Kommunen ger lättåtkomlig och tydlig information till föräldrarna om såväl kommunal som enskilt bedriven förskoleverksamhet

### **Grupper storlek och sammansättning**

*Inom detta område granskas följande:*

- Kommunen gör en kontinuerlig utvärdering av barngruppernas sammansättning

### **Särskilt stöd**

*Inom detta område granskas följande:*

- Barn i kommunens förskoleverksamhet som av olika skäl är i behov av särskilt stöd i sin utveckling får den omsorg som deras speciella behov kräver

### **Registerkontroll och anmälningsskyldighet**

*Inom detta område granskas följande:*

- Lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet iakttas
- Förskoleverksamheten har fungerande rutiner gällande anmälningsskyldighet till socialnämnden

### Bilaga 3: Webbenkät till samtliga kommuner i landet – enkätens utformning



Till chefen för barn- och utbildningsförvaltningen (eller motsvarande)

ENKÄT KRING KOMMUNERNAS TILLSYN AV ENSKILD VERKSAMHET

Observera att länken kan öppnas flera gånger, men inte efter att man klickat i "nästa" efter sista frågan.

Finns enskild verksamhet i er kommun?

- Nej
- Ja, förskolor i enskild regi
- Ja, fritidshem i enskild regi (med fritidshem avses inskriven verksamhet för barn mellan 6-12 år, dvs ej öppen verksamhet).

Finns någon person i er kommun med uttalat uppdrag att bedriva tillsyn över verksamheter i enskild regi?

- Nej
- Ja, för förskola. Uppdraget ligger på funktion/tjänst:
- Ja, för fritidshem. Uppdraget ligger på funktion/tjänst:

Gör kommunen besök hos **FÖRSKOLOR** i enskild regi?

- Nej
- Ja sporadiskt vid nystart av verksamhet
- Ja sporadiskt om problem uppstår
- Ja sporadiskt vid nystart och när problem uppstår
- Ja regelbundet

Hur ofta görs besök i förskolor i enskild regi?

- Minst en gång om året
- Minst en gång vartannat år
- Minst en gång vart fjärde år
- Mer sällan än vart fjärde år

Gör kommunen besök hos **FRITIDSHEM** i enskild regi?

- Nej
- Ja sporadiskt vid nystart av verksamhet
- Ja sporadiskt om problem uppstår
- Ja sporadiskt vid nystart och när problem uppstår
- Ja regelbundet

Hur ofta görs besök hos fritidshem i enskild regi?

- Minst en gång om året
- Minst en gång vartannat år
- Minst en gång vart fjärde år
- Mer sällan än vart fjärde år

Har kommunen under de senaste två åren samlat in uppgifter om **FÖRSKOLOR** i enskild regi?

- Ja, kring personalens utbildning eller erfarenhet
- Ja, kring barngruppernas storlek och sammansättning
- Ja, kring lokalernas ändamålsenlighet
- Ja, kring verksamhetens förmåga att stödja varje barns behov
- Ja, eventuella utvärderingar t.ex. kvalitetsredovisning
- Ja, ekonomisk redogörelse
- Ja, annat t.ex:
- Nej**

Har kommunen under de senaste två åren samlat in uppgifter om **FRITIDSHEM** i enskild regi?

- Ja, kring personalens utbildning eller erfarenhet
- Ja, kring barngruppernas storlek och sammansättning
- Ja, kring lokalernas ändamålsenlighet
- Ja, kring verksamhetens förmåga att stödja varje barns behov
- Ja, eventuella utvärderingar t.ex. kvalitetsredovisning
- Ja, ekonomisk redogörelse
- Ja, annat t.ex:
- Nej**

Har kommunen under de senaste två åren samverkat med **FÖRSKOLOR** i enskild regi?

- Ja, kring kompetensutveckling
- Ja, kring utvecklings- och kvalitetsarbete
- Ja, kring köhantering
- Ja, kring marknadsföring, mässor eller kataloger
- Ja, annat t.ex:
- Nej**

Har kommunen under de senaste två åren samverkat med **FRITIDSHEM** i enskild regi?

- Ja, kring kompetensutveckling
- Ja, kring utvecklings- och kvalitetsarbete
- Ja, kring köhantering
- Ja, kring marknadsföring, mässor eller kataloger
- Ja, annat t.ex:
- Nej**



Har kommunen de senaste fem åren utdelat föreläggande till **FÖRSKOLOR** i enskild regi där det rått missförhålland

- Nej  
 Ja

För hur många förskolor har kommunen utdelat föreläggande?

År 2005

År 2006

År 2007

År 2008

År 2009

Hittills under 2010

Har kommunen de senaste fem åren utdelat föreläggande till **FRITIDSHEM** i enskild regi där det rått missförhållanden?

- Nej  
 Ja

För hur många fritidshem har kommunen utdelat förelägganden?

År 2005

År 2006

År 2007

År 2008

År 2009

Hittills under 2010

Har kommunen återkallat tillståndet från **FÖRSKOLOR** i enskild regi under de senaste fem åren?

- Nej  
 Ja

Hur många förskolor har fått tillståndet indraget?

År 2005

År 2006

År 2007

År 2008

År 2009

Hittills under 2010

Har kommunen återkallat tillståndet från FRITIDSHEM i enskild regi under de senaste fem åren?

- Nej  
 Ja

Hur många fritidshem har fått tillståndet indraget?

- År 2005
- År 2006
- År 2007
- År 2008
- År 2009
- Hittills under 2010

Övrigt som ni vill tillägga?

Stort tack för er medverkan. Avsluta enkäten genom att trycka på "nästa".

Tillbaka

Nästa

#### Bilaga 4: Kvalitetssäkring och referenspersoner

Ett antal personer har varit kopplades till projektet. Dessa har bidragit med sakkunskap inom sina respektive områden samt haft en kvalitetssäkrande funktion.

Områdessakkunnig: Agneta Ericsson, Martin Eksath

Metodsakkunnig: Karin Améen, Martin Eksath

Referensperson: Anneli Melén, Skolverket

Vid de 20 kommunbesöken har den riktade tillsynen har följt myndighetens rutiner för kvalitetssäkring av kvalitetsgranskningsprojekt. Med begreppet kvalitetssäkring avses i detta sammanhang att respektive enhetschef ansvarat för att innehållet i rapporterna är i överensstämmelse med gällande författningar och andra styrdokument. Avdelningarnas administratörer har korrekturläst och layoutgranskat kommunrapporterna. Jurister inom avdelningen i Lund har bidragit med avsnittet kring lagrum och rättslig reglering i kommunrapporterna och i denna rapport.

Projektmedarbetare från fyra av Skolinspektionens avdelningar har deltagit i de 20 kommunbesöken, samt vid projektets bedömningsseminarier.

Projektmedarbetare: *Lund:* Martin Eksath, Litza Aschan  
*Umeå:* Kristian Hansson, Lena Johansson  
*Stockholm:* Ann-Katrin Karlsson, Conny Haglund  
*Linköping:* Gunnar Olausson, Mikael Ejerblom

## Bilaga 5. Ord och begreppslista

Enskild förskola	- Med enskild förskola avses förskola som kommunen har ett övergripande ansvar för men som drivs av annan huvudman än kommunen. I den nya skollagen ersätts beteckningen enskild förskola med begreppet <i>fristående förskola</i> .
Kommunal förskola	- Med kommunal förskola avses förskolor som drivs av kommunen som huvudman.
Enskilt fritidshem	- Med enskilt fritidshem avses fritidshem som kommunen har ett övergripande ansvar för men som drivs av annan huvudman än kommunen.
Kommunalt fritidshem	- Med kommunalt fritidshem avses fritidshem som drivs av kommunen som huvudman. I den nya skollagen ersätts beteckningen enskilt fritidshem med begreppet <i>fristående fritidshem</i> .
Kvalitet/ <i>fokus på kvalitetsaspekterna</i>	- Kvalitet definieras här ur ett nationellt storsystemperspektiv, där hög kvalitet betyder att de nationella målen uppfylls. Skolverket (2008) definierar begreppet kvalitet dels utifrån hur väl verksamheten uppfyller mål och riktlinjer och dels huruvida verksamheten " <i>kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån de förutsättningar man har</i> ". Denna riktade tillsyn har utgått ifrån denna definition av kvalitet. <sup>43</sup>
Godkännande	- Kravet på tillstånd för enskild verksamhet är borttaget sedan 1 juli 2009 och ersatt med ett godkännande. <sup>44</sup> Kommunerna är

<sup>43</sup> Skolverket (2008) BRUK - ett verktyg för skattning och utveckling av kvalitet.

<sup>44</sup> Regeringens proposition 2008/09:115 *Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar* ledde till förändringar i skollagen. Förändringarna trädde i kraft 1 juli 2009.

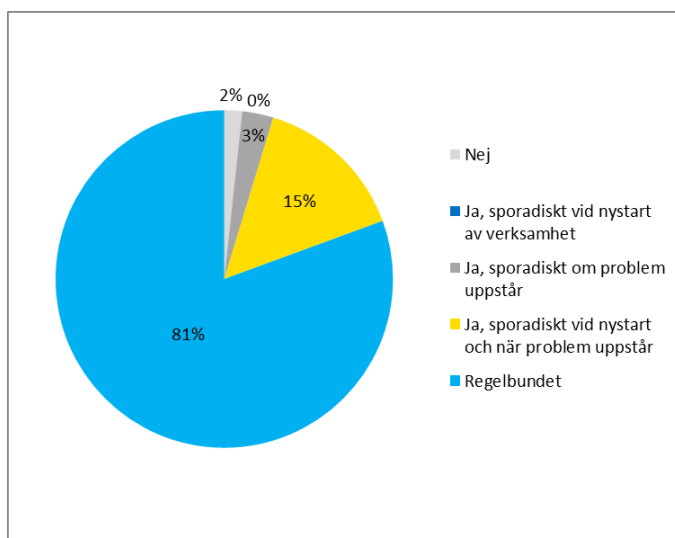
skyldiga att godkänna förskolor och fritidshem i enskild regi, om verksamheten håller en god kvalitet och säkerhet. Godkännandet är en förutsättning för att den enskilda huvudmannen ska ha rätt till bidrag (skollagen 2 a kap 13 §).

## Bilaga 6: Tabeller och diagram

### Kommunens tillsyn av förskolor i enskild regi

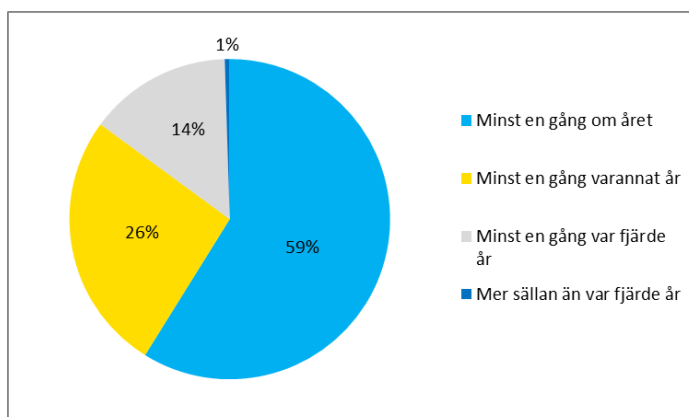
Figur 1: Andel kommuner som gör tillsynsbesök hos förskolor i enskild regi

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232



**Bildtext [figur 1]:** Uppgifterna i figuren baserar sig på de 232 kommuner, där det finns förskolor i enskild regi. Av dessa har 81 procent av kommunerna uppgett att de gör regelbundna tillsynsbesök hos förskolorna i enskild regi. 2 procent, dvs. fyra kommuner uppger att de inte gör några tillsynsbesök hos de förskolor i enskild regi som finns inom kommungränsen. Övriga uppger att de gör besök om de skulle få reda på att ett problem har uppstått.

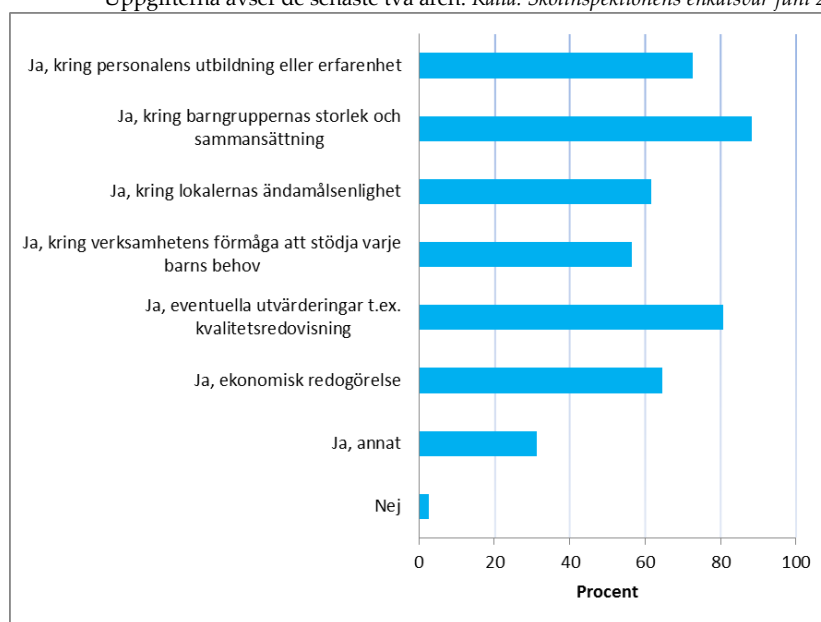
Figur 2: Hur ofta gör kommunen besök hos förskolor i enskild regi? Svar från de kommuner som uppgett att de gör regelbundna tillsynsbesök. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=187



**Bildtext [figur 2]:** Av de 187 kommuner där det finns förskolor i enskild regi och som uppger att de gör regelbundna besök svarar mer än hälften, 59 procent, att de minst en gång om året besöker förskolorna. 26 procent uppger att de gör besök minst en gång vartannat år och 14 procent att besök görs minst en gång vart fjärde år. En procent, dvs. 2 kommuner, uppger att det sker ännu mer sällan.

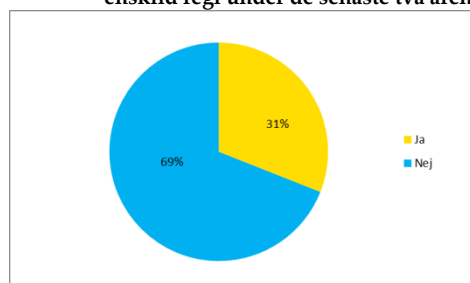
**Figur 3: Uppgifter som kommunerna samlar in från förskolor i enskild regi.**

Uppgifterna avser de senaste två åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232



**Bildtext [figur 3]:** 88 procent av kommunerna som uppgett att de har enskilt drivna förskolor uppger att de under de senaste två åren samlat in uppgifter om barngruppernas storlek och sammansättning. 80 procent svarar att de samlat in uppgifter om eventuella utvärderingar som kvalitetsredovisningar. 73 procent av kommunerna samlar in uppgifter om personalens utbildning eller erfarenhet. Mer än hälften samlar också in uppgifter om lokalernas ändamålsenlighet, ekonomisk redogörelse och verksamhetens förmåga att stödja varje barns behov. Sex kommuner samlar inte in några uppgifter alls.

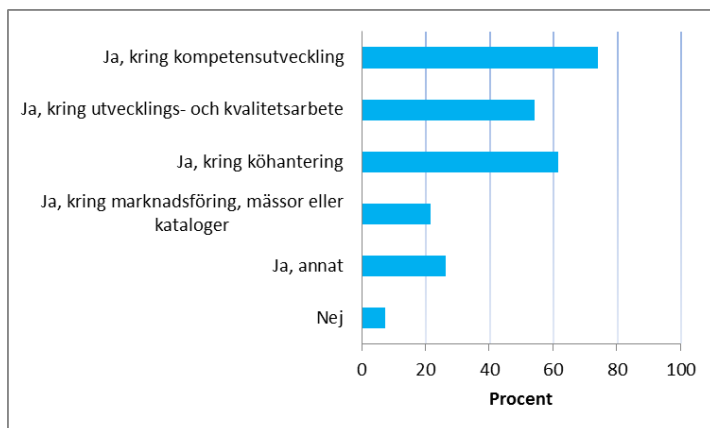
**Figur 3b: Andel kommuner som samlat in uppgifter i samtliga sex specificerade kategorier om förskolor i enskild regi under de senaste två åren? Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232**



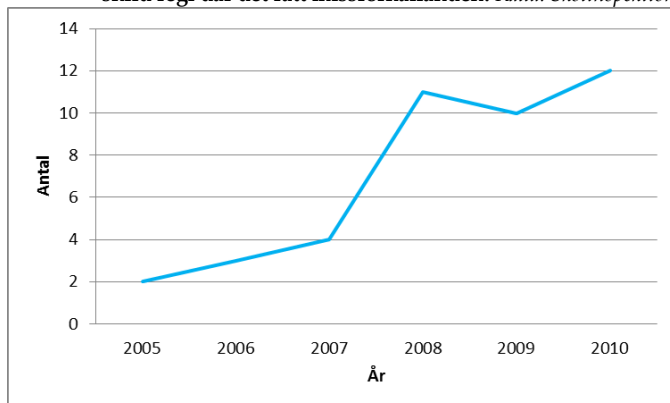
**Bildtext [figur 3b]:** Av de 232 kommuner som uppgett att de har enskilt drivna förskolor svarar 31 procent av kommunerna att de samlar in samtliga efterfrågade uppgifter.

**Figur 4: Har kommunen samverkat med förskolor i enskild regi under de senaste två åren?**

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232



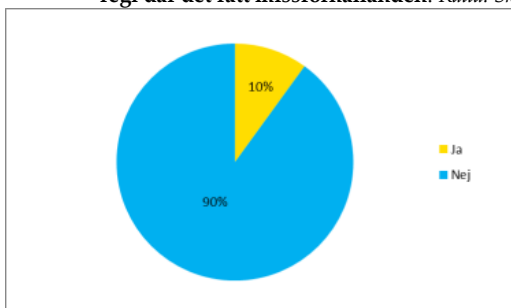
**Bildtext [figur 4]:** Alla kommuner som svarat att de har förskolor i enskild regi har fått svara på hur de samverkar med dessa. Tre av fyra kommuner samverkar kring kompetensutveckling och mer än sex av tio kring köhanteringen. Lite drygt hälften av kommunerna uppger också att de samverkat kring utveckling och kvalitetsarbete. 17 kommuner (7,3 procent) uppger att de inte alls samverkat med de enskilt drivna förskolorna.

**Figur 5: Antal kommuner som har delat ut föreläggande under de fem senaste åren till förskolor i enskild regi där det rått missförhållanden.** Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232

**Bildtext [figur 5]:** År 2005 delade två av landets kommuner ut förelägganden. År 2010 har antalet kommuner som delat ut förelägganden stigit till 12 kommuner.

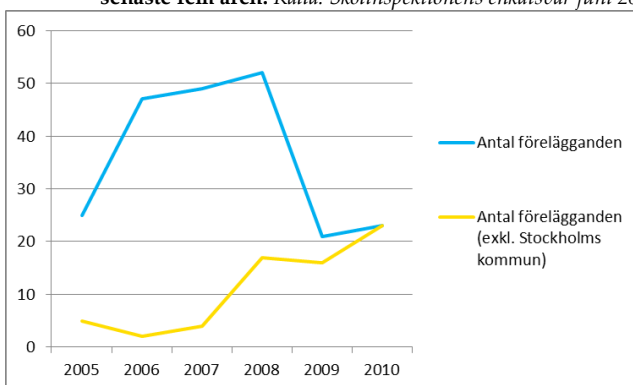


**Figur 5b: Andel kommuner som delat ut föreläggande under de fem senaste åren till förskolor i enskild regi där det rått missförhållanden. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232**



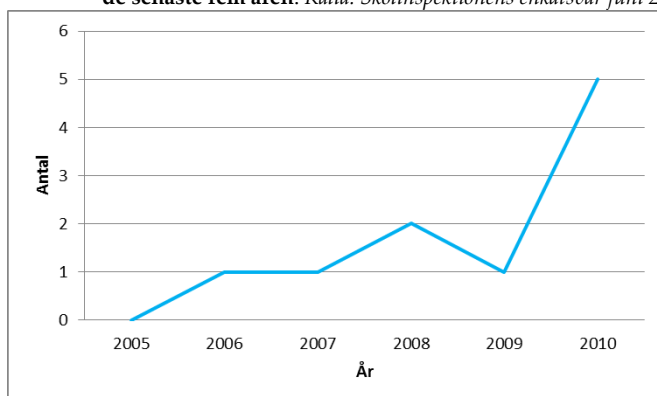
**Bildtext [figur 5b]:** 10 procent av kommunerna med enskilda förskolor uppger att de delat ut förelägganden där det rått missförhållanden under de senaste fem åren.

**Figur 6: Antal förelägganden som har delats ut i riket till förskolor i enskild regi under de senaste fem åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232**



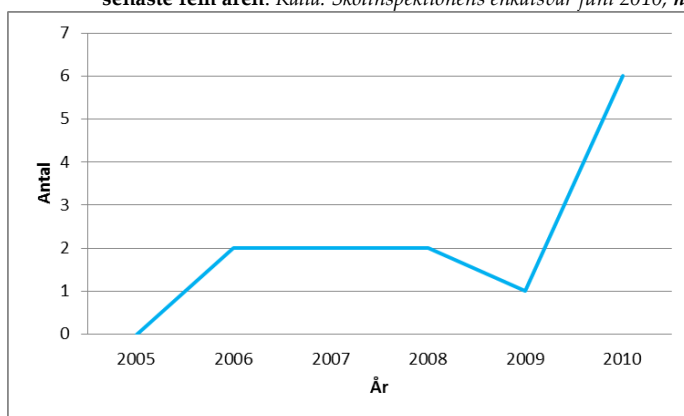
**Bildtext [figur 6]:** När det gäller antalet utdelande förelägganden så har de varierat mellan 25 stycken år 2005 med en topp 2008 på 52 förelägganden till 21 stycken 2009. (2010 års siffra avser bara första halvåret). Det har alltså skett en minskning efter 2008 (blå linje). Om man däremot utesluter Stockholm, den kommun som står för majoriteten av alla förelägganden, från statistiken visar trenden (gul linje) på en ökning.

**Figur 7: Antal kommuner som återkallat godkännande för någon förskola i enskild regi under de senaste fem åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232**



**Bildtext [figur 7]:** Figur sju visar hur många kommuner som utfärdat återkallanden under den senaste femårsperioden. Från noll återkallanden 2005 har siffran stigit till fem återkallanden år 2010.

**Figur 8: Antal godkännande till förskolor i enskild regi som har återkallats i riket under de senaste fem åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=232**



**Bildtext [figur 8]:** Från noll återkallade tillstånd 2005 har antalet återkallande stigit till sex stycken under första halvan av 2010 (2010 års siffra avser alltså bara första halvåret).

**Figur 9:**

År	2005	2006	2007	2008	2009
Antal förskolor i riket i enskild regi	2249	2297	2387	2497	2581

Källa: Skolverket/SCB

Figur 10: Kvalitetsindikatorer: Jämförelse mellan förskola i kommunal och enskild regi

20 granskade kommuner	Andel (%) årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning <sup>45</sup>		Antal inskrivna barn per årsarbetare <sup>46</sup>	
	Kommunal förskola	Enskild förskola	Kommunal förskola	Enskild förskola
Bräcke	46	23	5,2	6,2
Ekerö	31	25	5,0	5,3
Eskilstuna	63	35	5,6	5,3
Flen	52	28	5,5	5,6
Helsingborg	65	43	6,1	5,8
Härjedalen	57	30	5,3	5,7
Karlshamn	68	54	5,1	6,1
Lindesberg	69	68	5,0	7,7
Luleå	67	81	5,3	4,2
Piteå	67	57	4,6	5,2
Sandviken	81	54	5,8	6,6
Sollentuna	40	39	5,6	5,6
Tomelilla	59	49	5,2	6,2
Umeå	59	63	4,9	4,9
Vallentuna	28	34	5,2	5,7
Österåker	43	35	6,2	5,4
Vellinge	86	68	5,6	5,7
Vännäs	61	20	4,8	4,6
Ängelholm	69	85	4,4	6,2
Östersund	70	32	5,0	4,6
<b>Medel i riket</b>	<b>58</b>	<b>46</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>

**Bildtext [kvalitetsindikatorer förskola]:** Uppgifterna i tabellen är en jämförelse mellan de 20 kommuner som varit föremål för en fördjupad granskning under november-december 2010. Siffrorna jämförs med medelvärdet bland landets samtliga kommuner. Utslaget över hela landet har enskild förskola en färre andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning i jämförelse med kommunal förskola. Medelvärdet för antal inskrivna barn per årsarbetare skiljer inte mellan förskolor i kommunal och enskild regi. Stora variationer i dessa kvalitetsindikatorer kan dock förekomma på lokal nivå. **Källa:** Skolverket/SCB, oktober 2009

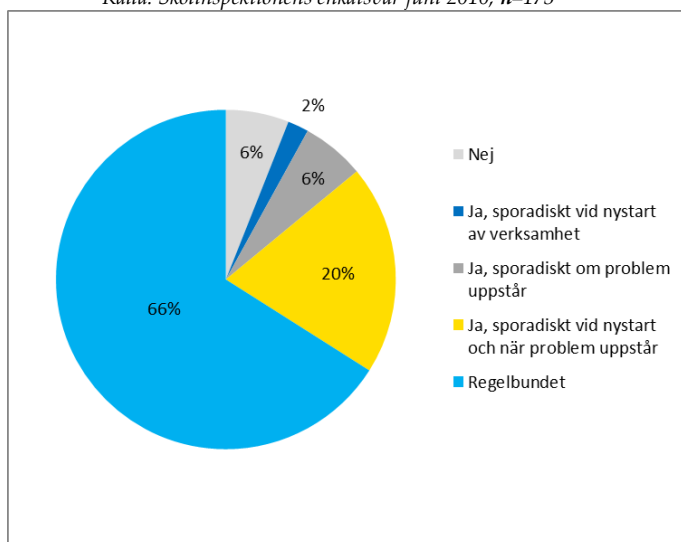
<sup>45</sup> Definition Skolverket 2009: Andel årsarbetare med förskollärautbildning, fritidspedagogutbildning eller lärarutbildning.

<sup>46</sup> Definition Skolverket 2009: Antal inskrivna barn dividerat med antal årsarbetare. Årsarbetare definieras som antal anställda som arbetar med barn (exklusive städ- och kökspersonal) och har omräknats till årsarbetare med hjälp av tjänstgöringsgraden. Arbetsledares schemalagda arbetstid i barngrupp har medräknats.

## Kommunens tillsyn av fritidshem i enskild regi

Figur 11: Andel kommuner som gör tillsynsbesök hos fritidshem i enskild regi.

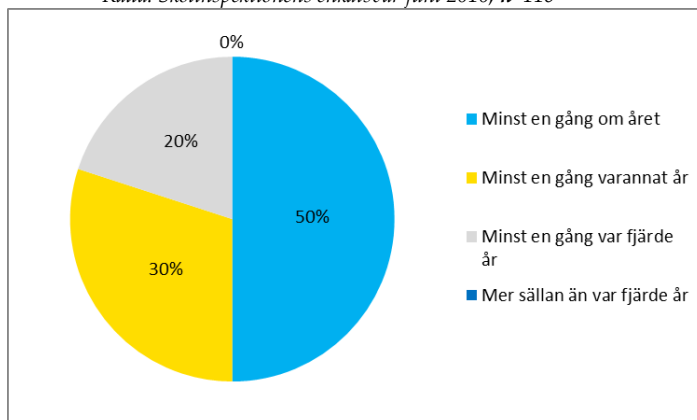
Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175



**Bildtext [figur 11]:** Uppgifterna i figuren baserar sig på de 175 kommuner, där det finns fritidshem i enskild regi. Av dessa har 66 procent av kommunerna uppgett att de gör regelbundna tillsynsbesök hos fritidshemmen i enskild regi. Sex procent, dvs 11 kommuner uppger att de inte gör några tillsynsbesök hos de fritidshem i enskild regi som finns inom kommungränsen. Övriga uppger att de i gör besök om de skulle få reda på att ett problem har uppstått.

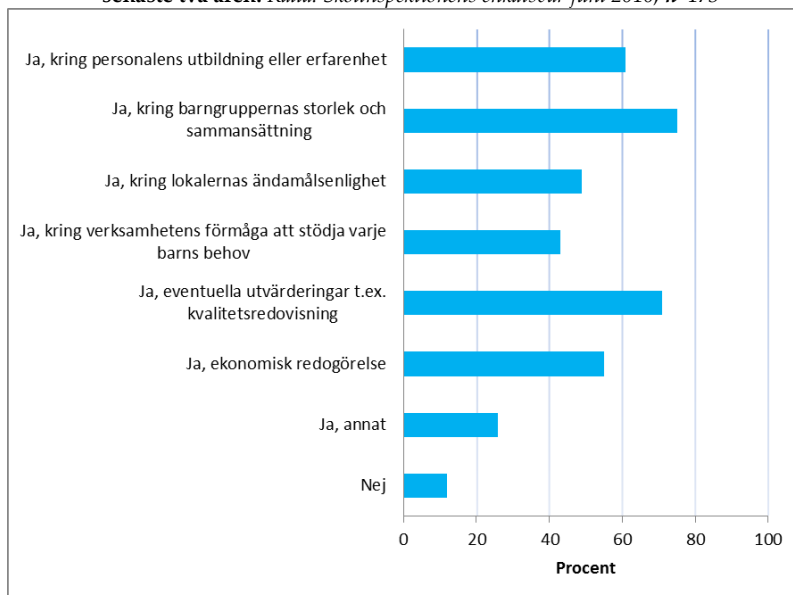
Figur 12: Hur ofta gör kommunen besök hos fritidshem i enskild regi?

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=116



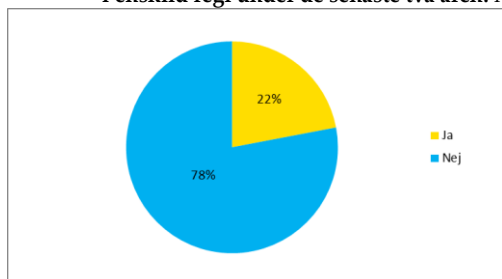
**Bildtext [figur 12]:** Av de 116 kommuner där det finns fritidshem i enskild regi och som uppger att de gör regelbundna besök svarar hälften, 50 procent, att de minst en gång om året besöker fritidshemmen. 30 procent uppger att de gör besök minst en gång vartannat år och 20 procent att besök görs minst en gång vart fjärde år. Ingen kommun uppger att det sker mer sällan än så.

**Figur 13: Uppgifter som kommunerna samlat in om fritidshem i enskild regi under de senaste två åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175**



**Bildtext [figur 13]:** Av de 175 kommuner som uppgett att de har enskilt drivna fritidshem uppger 75 procent av kommunerna att de under de senaste två åren samlat in uppgifter om barngruppernas storlek och sammansättning. 71 procent svarar att de samlat in uppgifter om eventuella utvärderingar som kvalitetsredovisningar. 61 procent av kommunerna samlar in uppgifter om personalens utbildning eller erfarenhet. Mer än hälften samlar också in uppgifter om ekonomisk redogörelse men något mindre än hälften av kommunerna samlar in uppgifter om verksamhetens förmåga att stödja varje barns behov samt om lokalernas ändamålsenlighet. 21 kommuner samlar inte in några uppgifter alls.

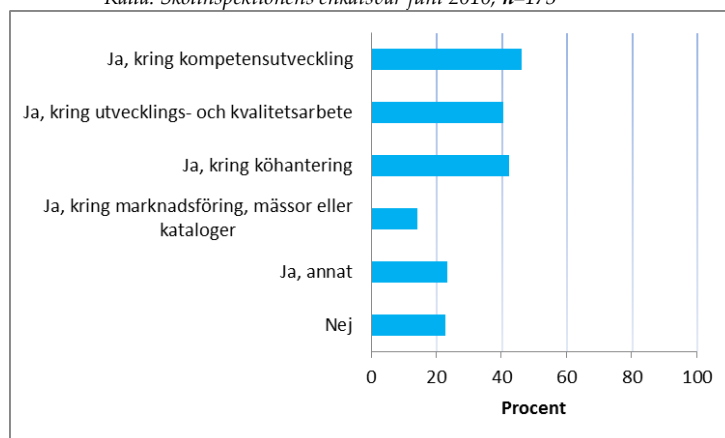
**Figur 13b: Andel kommuner som samlat in uppgifter i samtliga sex specificerade kategorier om fritidshem i enskild regi under de senaste två åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175**



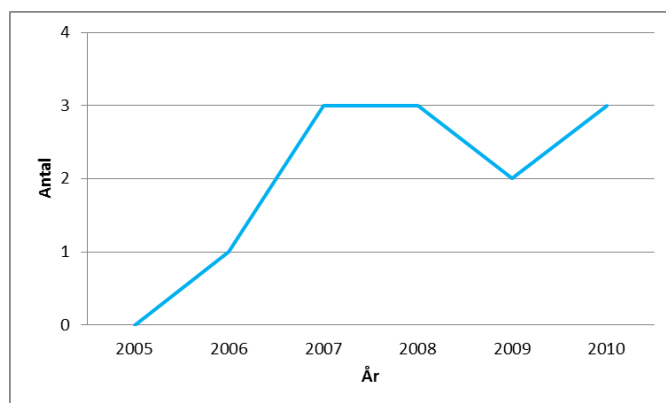
**Bildtext [figur 13b]:** Av de 175 kommuner som uppgett att de har enskilt drivna fritidshem svarar 22 procent av kommunerna (39 stycken) att de samlar in samtliga efterfrågade uppgifter.

**Figur 14: Har kommunen samverkat med fritidshem i enskild regi under de senaste två åren?**

Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175

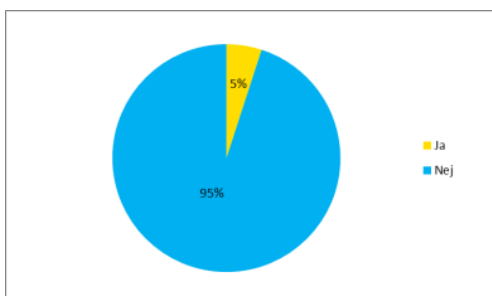


**Bildtext [figur 14]:** Alla kommuner som svarat att de har fritidshem i enskild regi har fått svara på hur de samverkar med dessa. Knappt hälften av kommunerna samverkar kring kompetensutveckling, köhantering eller kring utveckling och kvalitetsarbete. 40 kommuner (23 procent) uppger att de inte alls samverkar med de enskilt drivna fritidshemmen.

**Figur 15: Antal kommuner som delat ut föreläggande under de fem senaste åren till fritidshem i enskild regi där det rått missförhållanden.** Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175

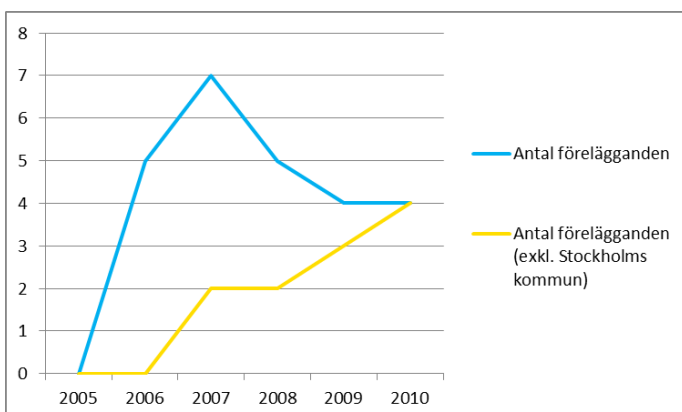
**Bildtext [figur 15]:** År 2005 delade ingen kommun med enskilda fritidshem inom kommungränsen ut något föreläggande. År 2010 har denna siffra stigit till tre kommuner.

**Figur 15b: Andel kommuner som delat ut föreläggande under de fem senaste åren till fritidshem i enskild regi där det rått missförhållanden.** Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175



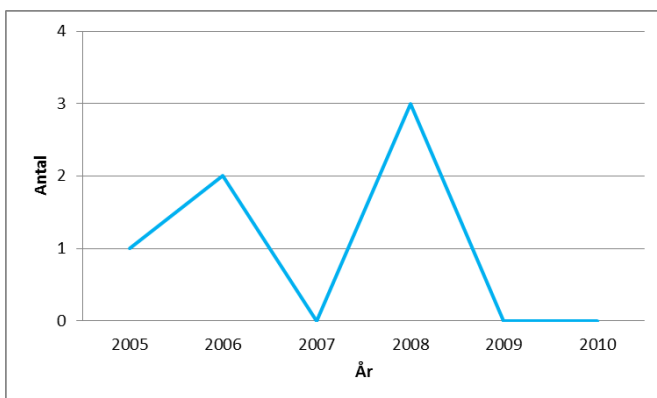
**Bildtext [figur 15b]:** Fem procent av kommunerna, nio stycken, med enskilda fritidshem uppger att de delat ut förelägganden där det rått missförhållanden vid minst ett tillfälle under de senaste fem åren.

**Figur 16: Antal förelägganden som har delats ut i riket till fritidshem i enskild regi under de senaste fem åren.** Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175



**Bildtext [figur 16]:** När det gäller antalet utdelande förelägganden så har de varierat mellan inga år 2005 med en topp 2007 på sju förelägganden till fyra stycken 2009. (2010 års siffra avser bara första halvåret). Det har alltså skett en minskning efter 2007 (blå linje). Om man däremot utesluter Stockholm, den kommun som står för majoriteten av alla förelägganden, från statistiken visar trenden (gul linje) på en ökning.

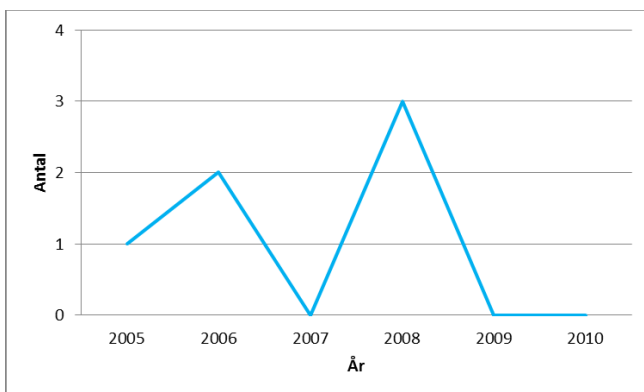
**Figur 17: Antal kommuner som återkallat godkännande för något fritidshem i enskild regi under de senaste fem åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175**



**Bildtext [figur 17]:** Figur 17 visar hur många kommuner som utfärdat återkallanden under den senaste femårsperioden. Från noll återkallanden till tre återkallanden som mest.

---

**Figur 18: Antal återkallande av godkännande till fritidshem i enskild regi har gjorts i riket under de senaste fem åren. Källa: Skolinspektionens enkätsvar juni 2010, n=175**



**Bildtext [figur 18]:** Från noll återkallade tillstånd 2007 har antalet återkallande som mest varit tre stycken år 2008 (2010 års siffra avser alltså bara första halvåret).

---



Figur 19: Kvalitetsindikatorer: Jämförelse mellan fritidshem i kommunal och enskild regi

20 granskade kommuner	Andel (%) årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning <sup>47</sup>		Antal inskrivna barn per årsarbetare <sup>48</sup>	
	Kommunalt fritidshem	Enskilt fritidshem	Kommunalt fritidshem	Enskilt fritidshem
Bräcke	90		13,7	
Ekerö	21	20	19,3	25,2
Eskilstuna	78	51	24,5	29,9
Flen	67	33	20,2	33,3
Helsingborg	64	33	33,8	31,2
Härjedalen	86		20,4	
Karlshamn	74	58	20	35
Lindesberg	70	14	15,2	32,4
Luleå	94	79	18,3	22,9
Piteå	94	98	16,4	24,8
Sandviken	79	10	22,2	26,2
Sollentuna	37	31	22,7	25,6
Tomelilla	81	39	29,2	42,4
Umeå	78	59	18	12,3
Vallentuna	26	33	21	61,3
Österåker	23	21	21,8	29,1
Vellinge	88	66	20,2	30,9
Vännäs	81	38	17,1	18,5
Ängelholm	55	92	25,4	32,8
Östersund	73	37	21,3	13,9
<b>Medel i riket</b>	<b>65</b>	<b>43</b>	<b>20,6</b>	<b>26,1</b>

**Bildtext [Kvalitetsindikatorer Fritidshem]:** Uppgifterna i tabellen är en jämförelse mellan de 20 kommuner som varit föremål för en fördjupad granskning under november-december 2010. Siffrorna jämförs med medelvärdet bland landets samtliga kommuner. Utslaget över hela landet har enskilt fritidshem en väsentligt lägre andel årsarbetare med pedagogisk högskoleutbildning i jämförelse med kommunalt fritidshem. Medelvärdet för antal inskrivna barn per årsarbetare skiljer sig också mellan fritidshem i kommunal och enskild regi fast inte lika markant. Mycket stora variationer i dessa kvalitetsindikatorer förekommer på lokal nivå. Bräcke och Härjedalen saknade fritidshem i enskild regi vid tidpunkten för mätningen. **Källa:** Skolverket/SCB, oktober 2009

<sup>47</sup> Definition Skolverket 2009: Andel årsarbetare med förskolläraexamen, fritidspedagogexamen eller lärarexamen och med utfärdat examensbevis (med dessa har likställt personer som tidigare förklarats behöriga till statligt reglerade tjänster och som tidigare haft förordnande som behöriga).

<sup>48</sup> Definition Skolverket 2009: Antal inskrivna barn dividerat med antal årsarbetare. Eftersom ingen hänsyn tagits till barnens vistelsetid i fritidshemmet medan motsvarande hänsyn tagits för personalen, kan antalet barn per årsarbetare vara överskattat.



#### Regelbunden tillsyn av alla skolor

SKOLINSPEKTIONEN granskar löpande all skolverksamhet, närmare 6 000 skolor. Tillsynen går igenom många olika områden i verksamheterna för att se om de uppfyller det som lagar och regler kräver.



#### Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden

SKOLINSPEKTIONEN granskar mer detaljerat kvaliteten i skolverksamheten inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



#### Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever

ELEVER, FORÄLDRAR OCH ANDRA kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev.



#### Fristående skolor

##### – kontroll av grundläggande förutsättningar

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.