

2025-02-28

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: UBN-2025-00055

Tillsyn och insyn i förskola och pedagogisk omsorg 2024

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden noterar informationen till protokollet.

Sammanfattning av ärendet

Ärendet beskriver regelbunden och riktad tillsyn och insyn som utbildningsenheten utfört i förskolor och pedagogisk omsorg under perioden 1 januari till 31 december 2024 samt uppföljningar av påtalade brister och sanktioner som getts vid tillsyn och insyn hösten 2023.

Den regelbundna tillsynen och insynen visar att majoriteten av förskolorna uppfyller de krav som ställs inom de flesta områden som granskats. Några huvudmän för förskolor har dock behov av att rätta till brister och utveckla sina verksamheter, främst handlar det om lek- och lärmiljön och det systematiska kvalitetsarbetet. Hälften av förskolorna som bedömts ha brister eller utvecklingsbehov har följts upp under året. Alla utom en har då rättat till bristerna. Förskolan med fortsatt brist och resterande förskolor kommer att följas upp under våren 2025. Samtliga huvudmän för pedagogisk omsorg som har haft tillsyn under 2024 uppfyller de krav som ställs inom de områden som granskats, men majoriteten har behov av att fortsätta utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och sin lek- och lärmiljö.

Under året har fem riktade tillsyner och insyner genomförts, en gällande köhantering för samtliga anordnare av förskola och pedagogisk omsorg samt fyra utifrån klagomål. Samtliga anordnare uppfyller kraven eller har rättat till påtalade brister inom de områden som har granskats. En riktad tillsyn har påbörjats gällande huvudmannens ekonomiska förutsättningar för pedagogisk omsorg i lokal. Den kommer att avslutas under 2025.

Ärendet

Utbildningsenheten genomför tillsyn och insyn av förskolor och pedagogisk omsorg i kommunen. Det är en granskning som har till syfte att kontrollera om verksamheten uppfyller de krav som följer av främst skollagen och kommunens auktorisationskrav. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att säkerställa att huvudmannen uppfyller auktorisationsvillkoren samt följer lagar och andra föreskrifter.

Enligt skollagen ska tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn även lämna råd och vägledning. Om det vid tillsyn framkommer brister i verksamheten sker ingripanden i enlighet med skollagen. Insyn är den uppföljning som utbildningsenheten gör av de kommunala förskolorna. Den är likvärdig med den tillsyn som utbildningsenheten gör av fristående förskolor med den skillnaden att sanktioner inte ges.

Två områden är undantagna kommunens tillsynsansvar. Det är om barn utsätts för kränkande behandling eller blir diskriminerade i den verksamhet som barnet vistas i. En anmälan om kränkande behandling utreds av Barn-och elevombudet hos Skolinspektionen och anmälan om diskriminering och trakasserier utreds av Diskrimineringsombudsmannen.

Tillsyn och insyn är uppdelad i tre olika processer.

1. Regelbunden tillsyn och insyn, där även förstagångstillsyn/-insyn ingår för nystartad förskola eller pedagogisk omsorg.
2. Riktad tillsyn och insyn, som görs på förekommen anledning
3. Ägar- och ledningsprövning, vilket enbart genomförs för fristående förskolor.

I. Regelbunden tillsyn och insyn

Varje förskola och pedagogisk omsorg i kommunen granskas av utbildningsenheten i regelbunden tillsyn eller insyn vartannat år. De förskolor och verksamheter med pedagogisk omsorg som har någon form av brist som leder till att huvudmannen får en sanktion följs upp och därefter genomförs en ny tillsyn eller insyn efter cirka ett år.

Om verksamheten har allvarliga brister som behöver åtgärdas omedelbart kallas sanktionen för *föreläggande* när det gäller fristående verksamheter och allvarlig brist när det gäller kommunala. Om bristerna inte är så stora får verksamheten lite längre tid på sig att åtgärda dem, det kallas för *anmärkning* när det är en fristående verksamhet och mindre brist när verksamheten är kommunal. Ifall bristerna är små och inte bedöms varken ge en anmärkning eller ett föreläggande kan huvudmannen tilldelas en sanktion i form av en *åtgärdsplan*. I åtgärdsplanen ska huvudmannen beskriva hur de planerar att arbeta för att komma till rätta med bristerna och när detta ska vara klart. Åtgärdsplanen blir ett sätt att säkerställa att det sker en utveckling inom området och detta följs sedan upp genom dokumentation och/eller besök i verksamheten.

Att begära in en åtgärdsplan används även som en stödåtgärd och en komplettering i de fall då en anordnare får en sanktion i form av ett föreläggande eller en anmärkning. Även i detta fall ska huvudmannen beskriva hur de planerar att arbeta för att komma till rätta med de brister som påtalats och när detta ska vara klart. Att begära in en åtgärdsplan i dessa fall är ett effektivt sätt att säkerställa att anordnaren påbörjar utvecklingsarbetet

med en gång och att de har en plan för arbetet så att de påtalade bristerna åtgärdas inom angiven tid. I de fall en åtgärdsplan begärts in som en stödåtgärd redovisas de inte som en sanktion.

Bilaga 1 beskriver hur regelbunden tillsyn och insyn i Nacka går till och vad som granskas. I Bilaga 2 finns samtliga förskolor och anordnare av pedagogisk omsorg som haft regelbunden tillsyn och insyn under år 2024. Brister och sanktioner från regelbunden tillsyn och insyn redovisas i sin helhet i bilaga 3.

Förskola

Under året har utbildningsenheten genomfört regelbunden tillsyn och insyn av 36 förskolor (31 fristående och 5 kommunala) av totalt 98 förskolor i kommunen (60 fristående och 38 kommunala), varav 14 (11 fristående och 3 kommunala) av förskolorna har tilldelats en eller flera sanktioner.

Sanktionerna har enbart för en förskola handlat om allvarliga brister, vilka har åtgärdats av huvudmannen. För de flesta förskolor handlar sanktionerna om mindre brister och i några fall handlar det om att säkerställa en utveckling inom området för att undvika att brist uppstår.

För 2024 är det tre områden som renderat sanktioner och som redovisas i tabell 1. För majoriteten av förskolorna handlar det om behov av att se över och utveckla förskolornas lek- och lärmiljö. Därutöver har det handlat om områdena systematiskt kvalitetsarbete och forum för samråd med barn och vårdnadshavare. Det är ett stort antal andra områden som också har granskats i tillsyn och insyn, men då dessa inte föranlett någon sanktion finns de inte med i tabellen.

Totalt är det flest sanktioner inom området lek- och lärmiljö. I de fall en förskola har brister inom området lek- och lärmiljö är det mest vanligt att förskolan får tre sanktioner, vilket beror på att tre av skollagens paragrafer (3 kap. 2 §, 4 kap. 9 §, 8 kap. 2 § skollagen) ofta kopplas till just lärmiljön. Detta innebär att det blir fler sanktioner även om det handlar om ett och samma område.

Under året har hälften av förskolorna med brister eller utvecklingsbehov följts upp. Alla utom en förskola har då rättat till sina brister. Förskolan med fortsatt brist och resterande förskolor kommer att följas upp under våren 2025. Av tabell 1 framgår vilka brister som rättats till.

Tabell 1: Översikt över de sanktioner som regelbunden tillsyn och insyn renderat under år 2024. En förskola kan ha en eller flera sanktioner. Åtgärdsplan avser behov av kvalitetshöjande åtgärd, men bedöms i nuläget inte vara en mindre brist.

Tillsynsområde som lett till beslut om sanktion	Åtgärdsplan (enbart) <i>Små brister som inte ger anmärkning eller föreläggande</i>	Anmärkning <i>Mindre brist</i>	Föreläggande <i>Allvarlig brist</i>	Därav åtgärdade brister <i>Per den 31 dec 2024</i>
Lek- och lärmiljö	9	24	3	15
-Ledning och stimulans (3 kap 2§ SL)	3	8	1	5
-Barns inflytande (4 kap 9§ SL)	3	8	1	5
-Omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet (8 kap 2§ SL)	3	8	1	5
Systematiskt kvalitetsarbete (4 kap 3,5,6 §§ SL)	1	7		3
-Huvudmannanivå		3		1
-Enhetsnivå	1	4		2
Forum för samråd (4 kap 13-14 §§ SL)		3		0
Totalt antal	10	34	3	18
Antal förskolor som sanktionerna avser	4	10	1	

Notera: "Antalet förskolor som sanktionerna avser" summeras i tabellen till 15 på grund av att en förskola har fått både anmärkning och föreläggande. Totalt sett handlar det alltså om 14 olika förskolor med sanktioner.

Pedagogisk omsorg

17 huvudmän av pedagogisk omsorg av totalt 19 har haft regelbunden tillsyn under 2024. Samtliga uppfyller de krav som ställs inom de områden som granskats, men majoriteten har behov av att fortsätta utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och sin lek- och lärmiljö.

Uppföljning i tillsyn och insyn gällande språkutvecklingsarbete

Inför tillsyn och insyn av förskolor har utbildningsenheten ställt frågor till anordnarna om förskolorna aktivt arbetar med språkutveckling på något sätt. Detta som en kvalitetshöjande åtgärd utifrån en studie som genomförts i Nacka och som handlade om språkutvecklande arbetssätt i förskolan, och som redovisades för utbildningsnämnden i december 2023. (UBN-2023-00261).

Vid besöken i förskolorna går det att se någon form av språkutvecklande arbete i samtliga förskolor. Alla förskolor har ett aktivt arbete med språkutveckling i olika omfattning. En mångfald av böcker är synliga i miljön och tillgängliga för barnen, och förskolorna arbetar med att skapa en lärmiljö där bilder och dokumentation bidrar till språkutveckling. Flera förskolor beskriver att de använt det utbildningsmaterial som Nacka kommun tagit fram tillsammans med forskaren Ann S. Pihlgren. Riktade statsbidrag används bland annat för att utveckla det språkutvecklande arbetssättet och till

fortbildningar inom området som erbjudits personal inom förskola. Majoriteten av förskolorna anger att de har språkutvecklande arbetssätt som ett utvecklingsområde.

I tillsynen av pedagogisk omsorg har utbildningsenheten också ställt frågor om språkutvecklande arbetssätt. Vid besöken i verksamheterna går det att se någon form av språkutvecklande arbete hos samtliga anordnare. Även här går det att se att böcker är synliga i miljön och tillgängliga för barnen. Några anordnare anger att de använt det utbildningsmaterial som Nacka kommun tagit fram tillsammans med forskaren Ann S. Pihlgren. Alla uttrycker att språket är en viktig del i verksamheten och får ett stort fokus, många anger att de har språkutvecklande arbetssätt som ett utvecklingsområde.

Förstagångstillsyn/insyn

Ingen förstagångstillsyn/-insyn har genomförts under år 2024.

Uppföljning av tidigare tillsyn och insyn

Utbildningsenheten har under 2024 följt upp 18 förskolor som under 2023 haft brister eller stora behov av utveckling och som inte hunnit åtgärda dem innan året var slut. Alla utom en förskola har rättat till bristerna eller utvecklingsbehoven under 2024. Bristerna i den förskolan handlar om lek- och lärmiljön och förskolan följs återigen upp under våren 2025. Se bilaga 3.

2. Riktad tillsyn

Under året har en planerad riktad tillsyn genomförts för samtliga huvudmän för förskola och pedagogisk omsorg inom området köhantering. Under perioden 1 mars till och med 31 maj 2024 kontrollerade utbildningsenheten köerna och förskolors och pedagogisk omsorgs hantering av erbjudanden vid ett flertal tillfällen. Om det fanns frågor i samband med kontrollen ställdes dessa till ansvarig för köhanteringen. Två huvudmän för förskola hade brustit i att följa de regler om turordning som gäller vid erbjudande av plats och tilldelades ett föreläggande. Vid uppföljningen hade båda huvudmännen rättat till bristerna och sett över sina rutiner så att brister inte ska uppstå igen.

Fyra riktade tillsyner har genomförts med anledning av klagomål på förskolors verksamhet. I ett fall har utbildningsnämnden avstått från ingripande då huvudmannen direkt påbörjat en översyn och process för att rätta till bristerna. I övriga tre riktade tillsyner avslutades ärendena utan åtgärd då huvudmännen direkt vidtagit åtgärder för att rätta till bristerna eller redan uppfyllde författningarnas krav inom de områden som granskats.

En riktad tillsyn av pedagogisk omsorg i lokal med anställd personal har påbörjats under 2024. Det är tre anordnare som omfattas och kontrollen handlar om huvudmannens

ekonomiska förutsättningar. Den riktade tillsynen pågår fortfarande och kommer att avslutas under 2025.

3. Ägar- och ledningsprövning

Ägar- och ledningsprövning är en prövning av om en fristående förskolas ägar- och ledningskrets är lämpliga att bedriva förskoleverksamhet och om de har tillräcklig insikt och kunskap om de regelverk som gäller för verksamheten. Utbildningsenheten gör en prövning av ägar- och ledningskretsen vid ansökan om auktorisation samt kontinuerligt när en huvudman anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen.

Under året har utbildningsenheten genomfört 14 ägar- och ledningsprövningar utifrån att huvudmännen har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen. Samtliga ägar- och ledningsprövningar blev godkända. Om någon huvudman har behövt komplettera med exempelvis intyg om insikt och kompetens har detta gjorts innan beslut har fattats.

I samband med tillsyn görs en kontroll av att ägar- och ledningskretsen är densamma som vid senaste ägar- och ledningsprövningen, samt en bedömning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Kraven på ekonomiska förutsättningar ska vara uppfyllda både vid tillståndsprövning och under fortlöpande verksamhet. I samband med tillsyn 2024 har utbildningsenheten genomfört bedömningar av att de ekonomiska förutsättningarna är uppfyllda för alla de fristående huvudmän som granskats.

Utbildningsenhetens bedömning

Förskolor

Den regelbundna tillsynen och insynen visar att majoriteten av huvudmännen uppfyller de krav som ställs inom de allra flesta områden som granskats. Några huvudmän har dock behov av att utveckla sina verksamheter och det är främst två områden som oftast återkommer när det handlar om sanktioner, dessa är lek- och lärmiljö samt systematiskt kvalitetsarbete.

När det gäller lek- och lärmiljön är utmaningen oftast att fortsätta upprätthålla en god lek- och lärmiljö samtidigt som den också hela tiden behöver utvecklas i samklang med barngruppen och utifrån den forskning som finns. I de flesta fall där brister uppstår handlar det om att det i lärmiljön inte finns tillräckligt med utforskande och utmanande material, att barn har lågt eller inget inflytande i sin lärmiljö eller att utvecklingen av lek- och lärmiljön har stannat av så att den inte erbjuder tillräckligt bra förutsättningar för alla barns lärande och utveckling. Utbildningsenheten ser en positiv utveckling av förskolornas lek- och lärmiljöer och att fler enheter har utvecklat lärmiljön för att spegla läroplanen.

Inom systematiskt kvalitetsarbete ser utbildningsenheten en fortsatt positiv utveckling över tid, där allt färre huvudmän och förskolor har brister. I de fall det finns brister handlar det oftast om att styrkedjans olika delar i arbetet är otydliga och inte i tillräckligt stor omfattning sammankopplade, exempelvis genom att analyser som huvudmannen gör inte alltid har en tydlig koppling till verksamhetens resultat och måluppfyllelse. Detsamma gäller för verksamhetens systematiska kvalitetsarbete där bedömningar, analyser och förslag till förbättringar tydligare behöver kopplas till verksamhetens resultat och måluppfyllelse.

Fortfarande är det oftast mindre enheter såsom föräldrakooperativ som har utmaningar i att upprätthålla kvalitetsarbetet på huvudmannanivå när styrelser byts ut med jämna mellanrum, men det kan också hända förskolor i en större organisation exempelvis om flera pedagoger byts ut och kvalitetsarbetet på enhetsnivå inte implementerats eller säkerställts i tillräckligt hög grad. De allra flesta förskolor har ett systematiskt kvalitetsarbete på både enhets- och huvudmannanivå även om det också framgår att utvärdering och analys är en utmaning och ett utvecklingsområde och där kvaliteten mellan förskolorna skiljer sig åt.

I samtliga fall som åtgärdsplan har begärts som en sanktion har både huvudman och rektor varit väl medvetna om behovet av att utveckla arbetet. I flera fall har huvudmannen och rektor redan varit på gång att starta upp ett utvecklingsarbete och därför välkomnat att de ska lämna in en åtgärdsplan, som då blir ett stöd för dem i uppstarten och/eller i det fortsatta arbetet.

Vid uppföljningarna som utbildningsenheten har gjort märks en uppenbar kvalitetsskillnad i verksamheten i förskolorna som rättat till sina brister. I samtal med huvudmän och rektorer bekräftar de att arbetet med att förändra och utveckla lärmiljöerna har gett synergier även inom andra områden vilket lett till en ökad kvalitet på förskolorna. Det kan till exempel handla om förändrade arbets- och förhållningssätt hos pedagogerna och att en mer utforskande och utmanande miljö bidragit till en annan typ av samspel mellan barnen samt nya sätt i lek och lärande. Utbildningsenheten kan konstatera att det är positivt att de påpekanden som görs kring brister i förskolorna leder till utveckling på flera olika sätt och att detta gör stor skillnad för barnen.

Utbildningsenheten ser en positiv utveckling av förskolornas språkutvecklande arbetssätt, det finns ett stort utbud av böcker och litteratur med syfte att väcka barnens intressen för berättelser, texter och skriftspråk enligt läroplanen. En del förskolor har arbetat särskilt med högläsningen för att tillföra fler infallsvinklar och på ett mer medvetet sätt uppmärksamma text och ord. Vid besöken i förskolorna går det att se en positiv

utveckling av organiserade läsvänliga miljöer. Det är positivt att flera förskolor använder det material som Nacka kommun tagit fram i samarbete med forskaren Ann S. Pihlgren. Majoriteten har också tagit del av riktade statsbidrag för att till exempel utveckla det språkutvecklande arbetssättet samt fortbildningar inom området som erbjudits personal inom förskola.

Pedagogisk omsorg

Den regelbundna tillsynen visar att huvudmännen för pedagogisk omsorg som haft tillsyn uppfyller de krav som ställs inom de områden som granskats. Samtidigt finns det behov av att fortsätta utveckla vissa områden, särskilt lek- och lärmiljön samt det systematiska kvalitetsarbetet.

Utbildningsenheten ser även här en positiv utveckling av anordnarnas språkutvecklande arbetssätt, det finns böcker och litteratur i större omfattning än tidigare med syfte att väcka barnens intressen för berättelser, texter och skriftspråk. Några anordnare anger att de använt det utbildningsmaterial som Nacka kommun tagit fram tillsammans med forskaren Ann S. Pihlgren.

Som en del i att stödja huvudmännen i sitt utvecklingsarbete började utbildningsenheten under 2023 att skicka ut informationsbrev kvartalsvis, fokuserade på just systematiskt kvalitetsarbete. Brevens har utgått från de områden som granskas i tillsynen och innehållit bland annat tips, idéer och stöd kring barnsäkerhet, förebyggande trygghetsarbete, barnkonventionen, jämställdhetsarbete, dokumentation, språkutvecklande arbete samt lek- och lärmiljö. I informationsbrevens har även stöd i form av mallar funnits med samt länkar till ytterligare stödmaterial. Huvudmännen har gett mycket positiv respons på dessa brev vilket gör att utbildningsenheten kommer att fortsätta med dessa utskick även under 2025.

Övrig bedömning

Utbildningsenheten kan se att tillsyn och insyn driver på förändringar i både förskolor och i pedagogisk omsorg. I de allra flesta fall där vi konstaterat brister har huvudmannen och förskolan/verksamheten rättat till dessa inom tiden för uppföljning. Dessutom är det många förskolor och pedagogisk omsorg som lyckas bibehålla kvaliteten och utveckla arbetet över tid så att det inte uppstår nya brister inom samma område.

De rutiner som utbildningsenheten har för att göra ägar- och ledningsprövning fungerar väl. De kontroller som görs av ägar- och ledningskretsen och huvudmannens ekonomiska förutsättningar i samband med tillsyn säkerställer att kraven på huvudmannen i dessa delar fortlöpande är uppfyllda. Skolinspektionen har under 2025 granskat hur Nacka kommun genomför ägar- och ledningsprövning och resultatet av

deras granskning har nyligen redovisats för kommunen. Skolinspektionens bedömning är att kommunen i hög utsträckning har ett arbetssätt och en organisation för att kontrollera att en fristående huvudman har insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar, inom ramen för tillsyn av fristående förskolor. De bedömer också att kommunen i hög utsträckning arbetar så att enskilda huvudmän fortlöpande uppfyller kraven.

Detta sammantaget har gjort att det är färre brister i verksamheterna, kvaliteten inom de kontrollerade områdena har ökat och att allt fler huvudmän lever upp till de krav som ställs i skollag och Nacka kommuns auktorisationskrav.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut har inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Arbetet med tillsyn och insyn bidrar till likvärdiga förutsättningar för alla barn i Nackas pedagogiska verksamheter, oavsett huvudman. Det bidrar också till förbättringar och utveckling i verksamheterna så att barnen får den utbildning och omsorg som de har rätt till. Detta stödjer barnkonventionen och Nackas mål om bästa utveckling för alla.

Handlingar i ärendet

Tjänsteskrivelse daterad den 28 februari 2025

Bilaga 1. Allmänt om tillsyn och insyn

Bilaga 2. Förskolor och pedagogisk omsorg som haft regelbunden tillsyn och insyn år 2024

Bilaga 3. Sammanställningar av sanktioner från regelbunden tillsyn och insyn år 2024

Carina Legerius
Enhetschef
Utbildningsenheten

Weronica Jahnfors
Utbildningsexpert
Utbildningsenheten