



STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 1

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2010-12-21
Dnr:	2010-2930/2010
Till:	STK

DNR 420-178/2010
SID 1 (1)
2010-12-16

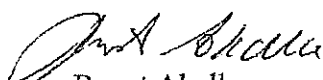
Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Stadsdelsnämnd Kungsholmen
Stadsdelsnämnd Hägersten-Liljeholmen
Stadsdelsnämnd Spånga-Tensta

STADENS GEMENSAMMA KÖSYSTEM FÖR FÖRSKOLAN

Revisorsgrupp 1 har den 16 december 2010 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 8-2010).

Vi hänvisar till rapporten och överlämnar rapporten till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Hägersten-Liljeholmen och Spånga-Tensta för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandena ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2011-02-28.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia:
Stadsdirektören
Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen
Berörda stadsdelsdirektörer

Rapportsammandrag



STADENS GEMENSAMMA KÖSYSTEM FÖR FÖRSKOLAN

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat stadens gemensamma kösystem för förskolan. Kösystemet har funnits fr.o.m. år 2008. Systemet omfattar samtliga kommunala förskolor och även de enskilda förskolor och dagbarnvårdare som väljer att ansluta sig till systemet.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig, effektiv och korrekt utförd hantering av den stadsgemensamma kön och fördelning av förskoleplatser. De nämnder som har granskats är stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Hägersten-Liljeholmen och Spånga-Tensta samt kommunstyrelsen. Service-nämnden och utbildningsnämnden ingår också i granskningen utifrån sina roller i kösystemet.

REVISIONENS IAKTTAGELSER OCH REKOMMENDATIONER

Ansvars- och rollfördelning

Ansvars- och rollfördelningen mellan samtliga granskade nämnder är tydlig och samverkan dem emellan fungerar tillfredsställande.

Bevakning av platsgarantin och skollagens bestämmelser

Stadsdelsnämnderna, som ansvarar för att platsgarantin uppfylls, har en kontinuerlig bevakning av garantin. Stadsdelsnämnderna får oftast en månatlig rapportering av aktuellt läge och

kommunstyrelsen ges en stadsövergripande information i ledningssystemet ILS-Webb varje tertiäl. De tre granskade stadsdelsförvaltningarna har vid granskningstillfället erbjudit förskoleplats inom platsgarantins tidsram till samtliga barn som haft rätt till platsgaranti.

Granskningen visar även att stadsdelsnämnderna, genom förvaltningarnas stöd- och resursenheter, har en tillfredsställande bevakning av att skollagens bestämmelser följs avseende barn i behov av särskilt stöd.

Kontroll av att reglerna följs

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden inte genomför systematiska kontroller av att kommunfullmäktiges regler för kö och tilldelning av platser inom förskolan följs. Avsteg har förekommit från reglerna om att platserbjudanden ska vara skriftliga. Vidare saknas kontroller av att reglerna följs vid de fristående förskolor som är anslutna till stadens kösystem. Nämnderna rekommenderas därför att utveckla sina kontrollsystem.

Stöd och vägledning till föräldrar

Konsulten bedömer att det finns fungerande rutiner för att bistå föräldrar med stöd och vägledning i ansökningsförfarandet. Detta gäller även den grupp som inte själva kan eller vill ansöka om förskoleplats via den webb-baserade e-tjänsten som staden erbjuder.

Funktionaliteten i IT-systemen

Ett väl fungerande IT-stöd är viktigt för att köhanteringen ska kunna skötas på ett effektivt sätt. Konsultens granskning visar att funktionaliteten i det IT-baserade administrativa verktyget Bosko och e-tjänsten Boel bör utvecklas. Bland annat bör Bosko förse med signalfunktioner som säkerställer tillämpning av platsgaranti och turordningsregler.

Övergripande utvärdering och uppföljning av det stadsgemensamma kösystemet

Kommunstyrelsen har ännu inte genomfört någon utvärdering av hur kommunfullmäktiges intentioner med det nya kösystemet har uppfyllts. Likaså saknas en tillfredsställande uppföljning av hur föräldrarna uppfattar stadens gemensamma köhantering, både vad gäller tillgänglighet och funktionalitet.

En av kommunfullmäktiges intentioner med systemet är att ge möjlighet till förbättrad planering av barnomsorgsplatser för såväl kommunal som enskilt driven verksamhet. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna, i sin planering av tillgången till och efterfrågan på platser, till stor del saknar information om i vilken utsträckning de föräldrar som efterfrågar förskoleplats inom stadsdelen även köar till de enskilda förskolorna. Därmed saknar nämnderna överblick av det verkliga behovet, vilket kan leda till att verksamhetens styrning blir ryckig och ineffektiv. Enligt stadens regler är det frivilligt för de enskilda förskolorna att ansluta sig till stadens kösystem. Av rapporten framgår att 53 av totalt ca 400 enskilt drivna förskolor eller familjedaghem ingår i systemet. Mot denna bakgrund rekommenderas kommunstyrelsen att överväga att ansluta samtliga förskolor till stadens gemensamma kösystem, d.v.s. även de enskilt drivna enheterna.

När det gäller stadsdelsnämndernas planering av förskoleverksamheten lyfter rapporten fram

Hägersten-Liljeholmen som ett gott exempel. De tillämpar ett arbetssätt som ger en grund för god framförhållning i planeringsarbetet.

Flera av de intervjuade har lyft fram problematiken med de omflyttningar av förskolebarn som kan uppstå då föräldrar accepterar tillfälliga placeringar i väntan på den plats de helst vill ha. Tillfälliga lösningar kan ge upphov till problem för såväl det omplacerade barnet och barngruppernas kontinuitet som för personalens pedagogiska arbete. För att få en uppfattning om omfattningen av omflyttningarna bör kommunstyrelsen ta fram aktuell statistik som grund för en utvärdering av köreglernas ändamålsenlighet. Utvärderingen kan med fördel även innefatta en analys av hur omflyttningarna påverkar kvaliteten i förskolan, både ur ett barn- och ur ett verksamhetsperspektiv.

Stadsdelsnämndernas köhandläggare upplever att köreglerna, som ger föräldrarna möjlighet att ställa sig i kö till fem förskolor, även påverkar handläggningstiden negativt. Även om föräldrarna erbjuds en plats har de rätt att stå kvar i kön till högre rangordnade önskemål. För varje erbjudande ska handläggaren invänta svar från föräldern, vilket kan ta åtta dagar, innan nytt erbjudande kan ges. Fördelningen av platserna kan därmed dra ut på tiden. Vidare, enligt köhandläggarna, har den administrativa hanteringen ökat genom att föräldrar ofta vill byta förskoleplats i de fall de inte fått det alternativ de önskat i första hand.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor Amanj Mala-Ali
070-234 28 11
- Förtroendevald revisor Gun Risberg
070-757 76 85
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

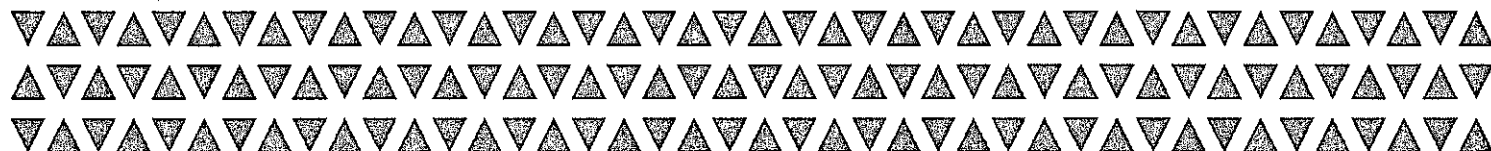
Rapporten finns på www.stockholm.se/revision



Revisionsrapport



STADENS GEMENSAMMA KÖSYSTEM FÖR FÖRSKOLAN



Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter" och i vissa fall som "promemior".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Stadsdelsnämnd Kungsholmen
Stadsdelsnämnd Hägersten-Liljeholmen
Stadsdelsnämnd Spånga-Tensta

STADENS GEMENSAMMA KÖSYSTEM FÖR FÖRSKOLAN

Revisorsgrupp 1 har den 16 december 2010 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 8-2010).

Vi hänvisar till rapporten och överlämnar rapporten till kommunstyrelsen, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Hägersten-Liljeholmen och Spånga-Tensta för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandena ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2011-02-28.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia:

Stadsdirektören
Förvaltningschefen för utbildningsförvaltningen
Berörda stadsdelsdirektörer



Sammanfattning

Revisionskontoret har i enlighet med revisionsplan 2010 granskat stadens gemensamma kösystem för förskolan. Kösystemet har funnits fr.o.m. år 2008. Systemet omfattar samtliga kommunala förskolor och även de enskilda förskolor och dagbarnvårdare som väljer att ansluta sig till systemet.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig, effektiv och korrekt utförd hantering av den stadsgemensamma kön och fördelning av förskoleplatser. De nämnder som har granskats är stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Hägersten-Liljeholmen och Spånga-Tensta samt kommunstyrelsen. Servicenämnden och utbildningsnämnden ingår också i granskningen utifrån sina roller i kösystemet.

Granskningen har genomförts med biträde av extern konsult. Konsultens rapport har faktagranskats av berörda förvaltningar. Revisionskontoret hänvisar till den bilagda rapporten men vill lyfta fram följande av konsultens iakttagelser och synpunkter.

Ansvars- och rollfördelning

Ansvars- och rollfördelningen mellan samtliga granskade nämnder är tydlig och samverkan dem emellan fungerar tillfredsställande.

Bevakning av platsgarantin och skollagens bestämmelser

Stadsdelsnämnderna, som ansvarar för att platsgarantin uppfylls, har en kontinuerlig bevakning av garantin. Stadsdelsnämnderna får oftast en månatlig rapportering av aktuellt läge och kommunstyrelsen ges en stadsövergripande information i ledningssystemet ILS-Webb varje tertiäl. De tre granskade stadsdelsförvaltningarna har vid granskningstillfället erbjudit förskoleplats inom platsgarantins tidsram till samtliga barn som haft rätt till platsgaranti.

Granskningen visar även att stadsdelsnämnderna, genom förvaltningarnas stöd- och resursenheter, har en tillfredsställande bevakning av att skollagens bestämmelser följs avseende barn i behov av särskilt stöd.

Kontroll av att reglerna följs

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden inte genomför systematiska kontroller av att kommunfullmäktiges regler för kö och tilldelning av platser inom förskolan följs. Avsteg har förekommit från reglerna om att platserbjudanden ska vara skriftliga. Vidare saknas kontroller av att reglerna följs vid de fristående förskolor som är anslutna till stadens kösystem. Nämnderna rekommenderas därför att utveckla sina kontrollsystem.

Stöd och vägledning till föräldrar

Konsulten bedömer att det finns fungerande rutiner för att bistå föräldrar med stöd och vägledning i ansökningsförfarandet. Detta gäller även den grupp som inte själva kan eller vill ansöka om förskoleplats via den webb-baserade e-tjänsten som staden erbjuder.

Funktionaliteten i IT-systemen

Ett väl fungerande IT-stöd är viktigt för att köhanteringen ska kunna skötas på ett effektivt sätt. Konsultens rapport visar att funktionaliteten i det IT-baserade administrativa verktyget Bosko och e-tjänsten Boel bör utvecklas. Bland annat bör Bosko förses med signalfunktioner som säkerställer tillämpning av platsgaranti och turordningsregler.

Övergripande utvärdering och uppföljning av det stadsgemensamma kösystemet

Kommunstyrelsen har ännu inte genomfört någon utvärdering av hur kommunfullmäktiges intentioner med det nya kösystemet har uppfyllts. Likaså saknas en tillfredsställande uppföljning av hur föräldrarna uppfattar stadens gemensamma köhantering, både vad gäller tillgänglighet och funktionalitet.

En av kommunfullmäktiges intentioner med systemet är att ge möjlighet till förbättrad planering av barnomsorgsplatser för såväl kommunal som enskilt driven verksamhet. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna, i sin planering av tillgången till och efterfrågan på platser, till stor del saknar information om i vilken utsträckning de föräldrar som efterfrågar förskoleplats inom stadsdelen även köar till de enskilda förskolorna. Därmed saknar nämnderna överblick av det verkliga behovet, vilket kan leda till att verksamhetens styrning blir ryckig och ineffektiv. Enligt stadens regler är det frivilligt för de enskilda förskolorna att ansluta sig till stadens kösystem. Av rapporten framgår att 53 av totalt ca 400 enskilt drivna förskolor eller familjedaghem ingår i systemet. Mot denna bakgrund rekommenderas kommunstyrelsen att överväga att ansluta samtliga förskolor till stadens gemensamma kösystem, dvs även de enskilt drivna enheterna.

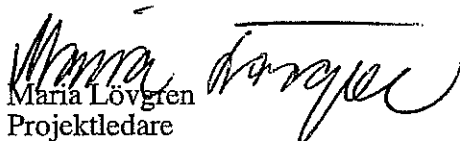
När det gäller stadsdelsnämndernas planering av förskoleverksamheten lyfter rapporten fram Hägersten-Liljeholmen som ett gott exempel. De tillämpar ett arbetssätt som ger en grund för god framförhållning i planeringsarbetet.

Flera av de intervjuade har lyft fram problematiken med de omflyttningar av förskolebarn som kan uppstå då föräldrar accepterar tillfälliga placeringar i väntan på den plats de helst vill ha. Tillfälliga lösningar kan ge upphov till problem för såväl det omplacerade barnet och barngruppernas kontinuitet som



för personalens pedagogiska arbete. För att få en uppfattning om omfattningen av omflyttningar bör kommunstyrelsen ta fram aktuell statistik som grund för en utvärdering av köreglernas ändamålsenlighet. Utvärderingen kan med fördel även innefatta en analys av hur omflyttningarna påverkar kvaliteten i förskolan, både ur ett barn- och ur ett verksamhetsperspektiv.

Stadsdelnämndernas köhandläggare upplever att köreglerna, som ger föräldrarna möjlighet att ställa sig i kö till fem förskolor, även påverkar handläggningstiden negativt. Även om föräldrarna erbjuds en plats har de rätt att stå kvar i kön till högre rangordnade önskemål. För varje erbjudande ska handläggaren invänta svar från föräldern, vilket kan ta åtta dagar, innan nytt erbjudande kan ges. Fördelningen av platserna kan därmed dra ut på tiden. Vidare, enligt köhandläggarna, har den administrativa hanteringen ökat genom att föräldrar ofta vill byta förskoleplats i de fall de inte fått det alternativ de önskat i första hand.


Maria Lövgren
Projektledare



CARLÉN & WERNER

Stockholms stads gemen- samma kösystem för förskolan

2010-12-06

Kerstin Carlén
Johan Werner



Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Syfte med genomförd granskning.....	3
1.3	Revisionskriterier.....	4
1.4	Avgränsningar.....	4
1.5	Granskningsmetoder.....	4
1.5.1	Styrdokument och information.....	4
1.5.2	Intervjuer.....	4
1.5.3	Stickprov av ärenden.....	4
2	Lagstiftning och stadens styrande dokument.....	5
2.1	Skollagen.....	5
2.2	Stockholms stads intagnings- och kvargåenderegler.....	5
3	Granskningen.....	7
3.1	Stadens egna förskolor.....	7
3.1.1	Tydlighet i ansvars- och rollfördelning.....	7
3.1.2	Bevakning av tillhandahållande av platsgaranti.....	10
3.1.3	Bevakning av att skollagen tillämpas för barn i behov av särskilt stöd.....	12
3.1.4	Kontroll av att intagnings- och kvargåenderegler tillämpas korrekt.....	12
3.1.5	Utvärdering av intentioner med det gemensamma kösystemet.....	17
3.1.6	Rutiner för att bistå föräldrar med ansökan.....	17
3.1.7	Uppföljning av föräldrarnas uppfattning om köhanteringen.....	17
3.1.8	Uppföljning av kösituationen.....	18
3.2	Enskilt drivna förskolor.....	18
3.2.1	Enskilt drivna förskolor som är anslutna till stadens kösystem.....	19
3.2.2	Enskilda förskolor som inte är anslutna till stadens kösystem.....	21
3.2.3	Uppföljning av enskilt drivna förskolor.....	22
4	Konsulternas slutsatser och bedömning.....	22
4.1	Ansvars- och rollfördelning.....	22
4.2	Platsgaranti och köalternativ.....	23
4.3	Funktionalitet i administrativt verktyg och e-tjänst.....	23
4.4	Tillämpning av reglerna.....	24
4.5	Planeringsverktyg - anordnarwebb.....	24
4.6	Marknadsföring.....	25
4.7	Enskilt drivna förskolor.....	25
4.8	Utvärdering av det gemensamma kösystemet.....	26

Bilagor

1. Förteckning intervjuer
2. Begreppsförklaring



1 Inledning

I denna rapport redovisas inledningsvis relevant lagstiftning samt sammanfattning av stadens intagnings- och kvargäenderegler för plats i stadens förskoleverksamhet. Därefter följer iakttagelser vid intervjuer utifrån bl.a. revisionsfrågor i uppdraget. Granskningen har genomförts av konsultföretaget Carlén & Werner AB.

1.1 Bakgrund

Det är av väsentlig betydelse att fördelningen av stadens förskoleplatser fungerar effektivt. Om lediga platser kan förmedlas snabbare kan platserna utnyttjas bättre, vilket ökar förutsättningarna för att uppfylla barnomsorgsgarantin. Ur ett medborgarperspektiv är det viktigt med ett väl fungerande system för köhantering.

Stockholms stad har infört ett stadsgemensamt kösystem för förskolan fr.o.m. år 2008. För att underlätta införandet har kommunfullmäktige reviderat stadens kö- och placeringsregler och kommunstyrelsen har utvecklat ett internetbaserat verktyg, en s.k. e-tjänst. E-tjänsten innebär att föräldrarna kan ansöka om förskoleplats direkt på stadens hemsida och där även kunna få information om kötider, tillgängliga platser etc.

1.2 Syfte med genomförd granskning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen/nämnderna har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig, effektiv och korrekt utförd hantering av den stadsgemensamma kön och fördelning av förskoleplatser.

Granskningen ska ge svar på följande frågor:

- Är ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelsen och berörda nämnder tydlig vad gäller styrning, uppföljning och kontroll avseende handläggningen i kön?
- Finns en fungerande bevakning av att nämnderna tillhandahåller plats i förskoleverksamheten i enlighet med skollagen (2 a kap. 3 §) och kommunfullmäktiges beslut om platsgaranti inom förskoleverksamheten?
- Finns ett fungerande samarbete mellan stadsdelsnämnderna och servicenämnden avseende köhandläggningen?
- Finns en tillfredsställande utvärdering av att kommunfullmäktiges intentioner med det stadsgemensamma kösystemet har uppnåtts?
- Finns fungerande rutiner för att bistå föräldrar som inte själva vill/kan ansöka om förskoleplats via den webb-baserade e-tjänsten som staden erbjuder?
- Finns en tillfredsställande uppföljning av hur föräldrar uppfattar stadens gemensamma köhantering, både vad gäller tillgänglighet som funktionalitet?



- Finns en tillfredsställande uppföljning av kösituationen, såväl per stadsdelsnämnd som på en stadsövergripande nivå?
- Finns en tillfredsställande kontroll av att kommunfullmäktiges regler för intagnings- och kvargåenderegler för förskolan (kö och tilldelning av platser) tillämpas korrekt?

1.3 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har använts i granskningen:

- 2a kapitlet i skollagen
- Intagnings- och kvargåenderegler för plats i Stockholms stads förskoleverksamhet¹ (Kommunfullmäktige 11 december 2007).
- Stadsdirektörens tillämpningsföreskrifter för intagnings- och kvargåenderegler för plats i stadens förskoleverksamhet och skolbarnomsorg²

1.4 Avgränsningar

Nämnder som har granskats är stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Hägersten-Liljeholmen och Spånga-Tensta samt kommunstyrelsen. Servicenämnden och utbildningsnämnden ingår också i granskningen utifrån sina roller i kösystemet. Urvalet har skett utifrån dels ambitionen att få en geografisk spridning dels att få med nämnder där efterfrågan på förskoleplats är störst enligt aktuell köstatistik i maj 2010.

Granskningen berör inte teknisk säkerhet i IT-systemet för förskolekön.

1.5 Granskningsmetoder

Här följer en beskrivning av metoder som använts i granskningen.

1.5.1 Styrdokument och information

De regelverk som anges under rubriken revisionskriterier och information i den webbaserade e-tjänsten har studerats. Hur regelverken efterlevs har ingått som en del i intervjuerna.

1.5.2 Intervjuer

Intervjuer har genomförts med chefer, controllers och handläggare på stadsledningskontoret, serviceförvaltningen och de stadsdelsförvaltningar som ingår i granskningen, se bilaga 1. Ytterligare fyra intervjuer har genomförts med företrädare från enskilt drivna förskolor, varav två som ingår i stadens kösystem och två som inte ingår.

1.5.3 Stickprov av ärenden

Verifiering av hur reglerna för placering följs har gjorts genom stickprov av ca 10 ärenden per granskad stadsdelsförvaltning. Ärendena var inte äldre än tre månader vid granskningstillfäl-

¹ Utlåtande 2007: 168RIV (Dnr 321-1751/2007)

² Stadsledningskontoret, 2008-07-01



let. Stickproven är kopplade till de förskolor som ingår i granskningen. Urvalet har skett slumpmässigt.

2 Lagstiftning och stadens styrande dokument

I följande avsnitt redovisas lagstiftning och stadens styrande dokument som avser kö- och placering i förskolan. Skollagen och stadens tillämpningsföreskrifter om intagnings- och kvargåenderegler är centrala i granskningen.

2.1 Skollagen

Kommunerna är enligt nuvarande skollags³ 2a kapitel skyldiga att erbjuda plats till barn från ett års ålder utan oskäligt dröjsmål när vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen. Kommunen kan också fullgöra sin skyldighet genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i enskild förskola eller enskilt fritidshem. Plats ska erbjudas så nära barnets hem som möjligt och skälig hänsyn ska tas till föräldrarnas val av omsorgsform.

Denna så kallade platsgaranti infördes i skollagen 1995 och innebär att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla plats i förskoleverksamhet (förskola eller familjedaghem) inom tre till fyra månader efter det att föräldrarna anmält att barnet behöver plats.

I 9 § skollagen anges att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

En ny skollag⁴ beslutades av riksdagen den 22 juni 2010. Den träder i kraft 1 augusti 2010 och ska tillämpas på utbildningar från och med den 1 juli 2011. Den upphävda lagen ska fortsätta att gälla för utbildning och annan verksamhet till utgången av juni 2011⁵. Detta gäller även för förskola. Följande förtydligande avseende platsgaranti finns i den nya lagen, 8 kap. §14:

"När vårdnadshavare har anmält önskemål om förskola med offentlig huvudman ska kommunen erbjuda barnet förskola inom fyra månader. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl har behov av särskilt stöd i sin utveckling i form av förskola ska skyndsamt erbjudas förskola".

2.2 Stockholms stads intagnings- och kvargåenderegler

Kommunfullmäktige beslutade 2007 om gemensamma intagnings- och kvargåenderegler⁶ för plats i stadens förskoleverksamhet. Köreglerna för förskoleverksamheten gäller samtliga kommunala förskolor. Beslut fattades också om utveckling av en e-tjänst för köhanteringen. De enskilt drivna förskolor har möjlighet att ansluta sig till kommunens system för köhantering och omfattas då av köreglerna.

³ Skollag (1985:1100)

⁴ Skollag (2010:800)

⁵ Lag om införande av skollag (2010:801)

⁶ Utlåtande 2007:168RIV (Dnr 321-1751/2007)



CARLÉN & WERNER

Stadsdirektören fick samtidigt i uppdrag att utveckla och införa en e-tjänst avseende köhantering inom förskola samt att utarbeta anvisningar och rutiner för en bra övergång till nya regler och system.

Reglerna för intagning och kvargående i förskolan gäller fr.o.m. 2008-07-01 för samtliga förskolor i Stockholms stad samt enskilda förskolor som valt att ingå i kösystemet.

En beskrivning av innehållet i reglerna som är relevanta i denna granskning sker i följande text.

Rätt till plats

Förskoleplats erbjuds barn till föräldrar som förvärvsarbetar, studerar, är föräldralediga, är arbetslösa och som aktivt söker arbete samt till barn med särskilda behov. Barn som är bosatta i Sverige och stadigvarande vistas i staden har rätt till plats. Även barn till andra grupper t.ex. gästforskare, diplomater, asylsökande kan omfattas av denna rättighet.

Ansökan om förskoleplats

Information finns på webbplatsen stockholm.se om hur man söker plats, köregler och avgifter. Under *Frågor och svar* finns de vanligaste frågorna och svaren. Länk till e-tjänsterna *Ansök om förskoleplats*, *Min barnomsorg* och *Visa förskolekö* finns på startsidan under rubriken Självservice. Utbildningsförvaltningen ansvarar för att lägga ut informationen på webbplatsen på uppdrag av stadsledningskontoret.

Ansökan om förskoleplats görs via en e-tjänst på stadens webbplats. E-tjänsterna som utvecklas har som mål att stockholmaren från ansökan till beslut ska kunna sköta sina kommunala ärenden på webbplatsen via en tjänsteportal med personlig inloggning. Den tekniska plattformen fanns på plats vid årsskiftet 2008/2009.

Platsgaranti

Stockholm stad erbjuder en platsgaranti som innebär att barn från ett års ålder har rätt till förskoleplats

- a) senast inom tre månader räknat från månadsskiftet efter det ansökan inlämnats eller
- b) senast under den månad som angivits i ansökan om den ligger längre framåt i tiden än sista månad enligt a)

Garantin gäller i första hand inom det stadsdelsområde där familjen valt att stå i kö. Om plats inte kan erbjudas inom önskad stadsdel kan plats komma att erbjudas inom närliggande stadsdelsområde.

Barn i behov av särskilt stöd har en högre grad av rätt till plats än platsgarantin ger. Dessa barn har även rätt till plats före ett års ålder.

Vid flytt till Stockholms stad och inom Stockholms stad gäller platsgarantin på nytt. Möjlighet att ställa sig i kö finns när den nya adressen anges.



CARLÉN & WERNER

Omsorg på obekväm arbetstid omfattas inte av platsgarantin.

Turordningsregler

Vid ledig plats på förskola ska erbjudande gå till dem som valt att stå i kö till denna förskola. Bland dessa barn sker följande turordning:

1. Barn med särskilda behov av stöd för sin utveckling enligt 2a kap 9§ i skollagen.
2. Barn med syskon som redan är placerade på förskolan erbjuds plats före andra barn.
3. Barn med längst kötid till förskolan erbjuds plats. Om flera barn har samma kötid ligger barnets födelsedatum till grund för placering, d.v.s. äldre barn går före yngre.

Besked om plats

Plats ska erbjudas skriftligt. Föräldrar ska lämna besked om erbjuden plats accepteras eller inte till stadsdelsförvaltningen vid kommunal placering och till förskolan vid enskilt driven förskola inom åtta dagar om inte annat angivits. Föräldrarna har möjlighet att välja fem alternativ som rangordnas. När föräldern accepterar ett erbjudande om plats i förskola har de möjlighet att stå kvar i kö till de högre rangordnade alternativen.

Uppsägning

Uppsägning av förskoleplats ska ske skriftligt av föräldern och uppsägningstiden är en månad. Uppsägning behövs inte vid överflyttning inom samma stadsdel. Uppsägningstid för stadsdelsförvaltningen är två månader.

3 Granskningen

3.1 Stadens egna förskolor

I detta avsnitt redovisas resultat av intervjuer med tjänstemän på stadsledningskontoret, utbildningsförvaltningen, serviceförvaltningen och berörda stadsdelsförvaltningar. Intervjuer har även genomförts med förskolechefer/-rektorer inom de tre stadsdelsnämnderna. Stadsdelsförvaltningarna har olika benämningar på chefer för förskola men ansvaret är detsamma oavsett om de tituleras förskolechef eller förskolerektor.

3.1.1 Tydlighet i ansvars- och rollfördelning

Kommunstyrelsen ansvarar för att regler avseende intagning och kvargående i förskolan tas fram och revideras och har även tolkningsföreträde av reglerna. Revidering av reglerna från år 2008 har ännu inte genomförts, men en mindre justering kommer att ske inom en snar framtid bl.a. utifrån ändring i skollagen avseende allmän förskola. Förtydligande av rutiner kring platsgarantin och höstintagning gjordes i februari 2009. En verksamhetscontroller på förnyelseavdelningen har stadsledningskontorets samordningsansvar för förskolan. Ansvaret innebär att övergripande samordna och följa utvecklingen av förskoleverksamheten i Stockholm. Mycket av arbetet sker i samarbete med utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. Verksamhetscontrollern ingår i styrgruppen för utveckling av kösystemet. Controllern ansvarar också för uppdatering av regler och riktlinjer och svarar på frågor från stadsdelsförvaltningarna.



CARLÉN & WERNER

Stadsdelsnämnderna ansvarar för administration av kösystemet, vilket bl. a. innebär att lämna erbjudande om plats, att kontrollera svar från förälder, att administrera uppsägningar av platser. De ansvarar även för att kontinuerligt bevaka och följa upp kösituation och platsgaranti.

Serviceförvaltningen, som sorterar under servicenämnden, hanterar genom kontaktcenter frågor och enklare ärenden inom förskoleverksamheten. Serviceavtal har upprättats mellan serviceförvaltningen och respektive stadsdelsförvaltning och som reglerar serviceförvaltningens kontaktcentertjänster inom förskoleområdet. Enligt avtalet ska kontaktcenter för förskola och skola ansvara för information och svara på frågor från föräldrar. Frågorna kan handla om ansökan, köregler, platsgarantin, placeringsrutiner, uppsägningsregler, fakturor, avgifter m.m. Kontaktcenter fångar även upp tolkningsfrågor som behöver klargöras av stadsledningskontoret. Vidare ansvarar serviceförvaltningen för att ta emot och registrera pappersansökningar, att avsluta femåringarnas placering när de flyttas över till förskoleklass i grundskolan samt att ta emot och registrera ändringar i föräldrarnas önskade köalternativ. Kontaktcenter kan följa kösituationen i varje stadsdel och köadress (adress till förskola eller till specifik avdelning vid större förskola). Varje stadsdelsförvaltning har definierade kontaktpersoner på serviceförvaltningen

Serviceförvaltningen

Enligt intervjuerna händer ibland att informationen till föräldrar inte överensstämmer mellan stadsdelsförvaltningarna och kontaktcenter. Kontaktcenter försöker lösa det vid samtal med förälder och tar därefter kontakt med berörd stadsdelsförvaltning. Handläggarna på kontaktcenter poängterar att informationen måste vara lika till alla föräldrar oavsett stadsdel.

Erbjudande om plats ska ges skriftligt. Om det inte sker uppstår ibland missförstånd och klagomål. Det händer att föräldern ringer till Kontaktcenter och säger att de inte har tackat ja/nej. Därför måste erbjudandet alltid vara skriftligt, menar de intervjuade på serviceförvaltningen.

Vidare anser de intervjuade att informationen på hemsidan om turordningsregler och platsgaranti behöver bli tydligare. När föräldern har tackat ja eller nej till en erbjuden plats är garantin förbrukad, vilket inte framgår tydligt.

De vanligaste frågorna från föräldrarna handlar om köplats och när man beräknas få erbjudande om plats. Enligt serviceförvaltningens mätningar vid halvårsskiftet 2010 löste kontaktcenter 87 % av alla inkommande samtal. Det innebär att kunden inte behövt ringa igen.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning

Samarbetet fungerar bra med kontaktcenter. Det finns en köhandläggare på Kungsholmens stadsdelsförvaltning, men verksamhetsplaneraren har också behörighet i systemet och fungerar som backup för handläggaren. Handläggare i innerstaden är även backup för varandra vid behov.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Samarbete fungerar bra med kontaktcenter och en skriftlig dokumentation finns för vad kontaktcenter gör i köhanteringen. Stadsdelsförvaltningen tar hand om all manuell hantering när en förälder tackar nej. Kontaktcenter hänvisar ofta till förvaltningen vid specifika frågor för



CARLÉN & WERNER

stadsdelsområdet. Förvaltningen har två handläggare som är backup för varandra vid frånvaro.

Hägersten-Liljeholmen stadsdelsförvaltning

De flesta samtal från föräldrar går till kontaktcenter vilket handläggarna på stadsdelsförvaltningen tycker är bra. Vid problem skickar kontaktcenter ärendet vidare till handläggarna på förvaltningen. Handläggarna känner till vilken roll och ansvar kontaktcenter har genom en skriftlig dokumentation. De tre handläggarna är backup för varandra vid frånvaro.

IT-stöd

Bosko

Bosko är ett administrativt verktyg för hantering av barn och elever i förskola och skola i vilket även köhantering ingår. Utbildningsnämnden är systemägare och förvaltare till verktyget samt ansvarar för support till stadsdelsförvaltningarnas köhandläggare. Systemförvaltaren, genom utbildningsförvaltningen, har regelbundna träffar med handläggarna på stadsdelsförvaltningarna, vilka är områdesindelade i tre grupper i staden. På dessa träffar deltar också samordnare och handläggare från kontaktcenter. Önskemål framkom vid intervjuerna om gemensamma handläggartreffar för hela staden någon gång per år.

Boel är en e-tjänst för ansökan om förskoleplats. Älvsjö stadsdelsnämnd är systemägare för e-tjänsten Boel. Föräldrarna ansöker om förskoleplats direkt via e-tjänsten Boel. Uppgifterna från Boel förs över till Bosko. Ärenden som kommer in via e-tjänsten hanteras av serviceförvaltningens kontaktcenter..

Anordnarwebben

Under år 2009 införde stadsledningskontoret en e-tjänst som kallas anordnarwebb. I anordnarwebben kan behöriga dagbarnvårdare och ansvariga/behöriga på varje förskola, både enskilda och kommunala, få information och kontaktuppgifter om placerade barn. Är förskolan ansluten till Stockholms gemensamma kö finns information om kö och erbjudanden som är utskickade.

För de förskolor som är med i den gemensamma kön ges även tillgång till förskolans kö och information om aktuella platserbjudanden och eventuella uppsägningar. I augusti 2010 blev det möjligt för kommunala förskolechefer att logga in i anordnarwebben med sitt tjänstekort (kommer med GSIT).

Genom anordnarwebben kan förskolan få information om:

- barnets kontaktuppgifter
- föräldrarnas rangordning till aktuell förskola
- datum när barnet ställdes i kö
- när barnet har garanti och när staden därmed är skyldig att senast erbjuda barnet en förskoleplats
- information om barnet redan har en plats

Customer Relation Managment (CRM)

Serviceförvaltningen kommer att införa ett nytt handläggarstöd, Customer Relation Managment (CRM), från 1 oktober till hjälp för stadsdelsförvaltningarnas handläggare och kontakt-



CARLÉN & WERNER

center. CRM är ett ärendehanteringssystem som bl.a. stöder kontaktcenters arbete med att registrera, kategorisera, följa upp och fördela ärenden till rätt instans eller handläggare. Mottagande handläggare på en förvaltning ska kunna ta emot ett ärende och återrapportera åtgärder direkt i systemet. Statistik och rapporter ska lätt kunna tas fram.

Konsultens allmänna iakttagelser

Samtliga som intervjuats på berörda förvaltningar upplever att ansvars- och rollfördelningen är tydlig mellan berörda nämnder, men däremot är det inte känt av alla vilken nämnd som är systemägare för Bosko. Samtliga känner dock väl till att utbildningsnämnden är systemförvaltare och ansvarig för support.

Alla intervjuade anser att det finns en tydlig gränsdragning mellan handläggare på stadsdelsförvaltningarna och kontaktcenter. Handläggarna på stadsdelsförvaltningen har blivit avlastade med många telefonsamtal som handlar om frågor kring kö och placeringar. Handläggare på stadsdelsförvaltningar och kontaktcenter har telefon- eller mejlkontakt om frågor uppstår.

Stadsdelsförvaltningarna handlägger t.ex. placeringar, uppsägningar, adressändringar och gör anteckningar om barn i behov av särskilt stöd. Ändring av köalternativ och adressändringar kan utföras av handläggare på både stadsdelsförvaltningarna och kontaktcenter.

När e-tjänsten infördes fick handläggarna en manual som stöd. Den var ett bra stöd då, men används inte när man väl lärt sig systemet. Förändringar har skett i systemet, men manualen har inte reviderats utifrån det.

3.1.2 Bevakning av tillhandahållande av platsgaranti

Skolverket genomförde i mars 2009 en undersökning⁷ om kommunernas möjlighet att uppfylla lagen om platsgaranti. Det framkom att det är vanligt att kommunerna erbjuder olika former av tillfälliga lösningar för att klara efterfrågan på platser. I nästan alla kommuner finns möjlighet att omplacera barn om föräldrarna accepterar en plats i en förskola som inte stämmer med deras önskemål. Dessutom är det vanligt att kommunerna försöker lösa platsgarantin genom att erbjuda plats i förskolor som ligger längre bort från hemmet än vad föräldrarna önskar. En ytterligare lösning är att inrätta särskilda förskolor eller avdelningar där barn skrivs in i väntan på plats i en ordinarie förskola.

Förutom att dessa former av tillfälliga lösningar ofta inte överensstämmer med föräldrarnas önskemål är de inte oproblematiska för vare sig barn, föräldrar eller personal. Enligt rapporten finns bland annat en risk att barns behov av kontinuitet i relationer åsidosätts. Också kontinuiteten i barngrupperna påverkas vilket i sin tur försvårar förskolornas pedagogiska arbete.

Ett annat problem som berörs i utredningen rör förhållandet mellan kvantitet och kvalitet. Skolverket har tidigare konstaterat att medan full behovstäckning har varit ett prioriterat mål i flertalet kommuner så har inte kvalitetsaspekter varit lika prioriterade. I många kommuner har kravet att uppfylla platsgarantin setts som överordnat kraven på lämpliga gruppstorlekar och

⁷ Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009 Rapport Skolverket Dnr (75-2008:1890)



CARLÉN & WERNER

tillräcklig personaltäthet. De tillfälliga lösningar som nämnts ovan kan också ses som ett uttryck för att kvalitetsaspekter åsidosätts till förmån för platsgarantin.

Serviceförvaltningen

Serviceförvaltningen har inget ansvar för att se till att platsgarantin uppfylls. Kontaktcenters ansvar är däremot att informera föräldrar om reglerna kring platsgarantin. Vid intervju med kontaktcenter påtalas att reglerna för platsgarantin inte alltid följs av stadsdelsförvaltningarnas köhandläggare. Det förekommer att handläggaren väntar in ett annat erbjudande om plats. Det kan t.ex. gälla en garantiplats som erbjuds i september, men där föräldern vill att garantin ska stå kvar till oktober. En garantiplats ska inte erbjudas månaden före eller månaden efter garantimånaden enligt stadens regler.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning

Handläggaren tar ut en lista för uppföljning av platsgarantin varje dag. Möjligheten att stå kvar i kön fast föräldern erbjudits och antagit en plats utnyttjas ofta, eftersom ett annat alternativ önskas. Föräldrarna byter placering om de inte är nöjda med sin garantiplats. Handläggaren berättar att det är vanligt att föräldern tackar nej till alla alternativ med lägre prioritet ända till dess de får sitt första val.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Inom Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning händer det att föräldrar tackar nej till garantiplats. Föräldrarna väntar i stället på en placering som bättre motsvarar deras önskemål och avstår därmed sin garantiplats. Eftersom Spånga-Tensta stadsdelsnämnd har överskott på förskoleplatser så sker inte bevakningen av platsgarantin på samma systematiska sätt som inom Kungsholmens och Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltningar.

Hägersten-Liljeholmen stadsdelsförvaltning

Minst 2 gånger per månad tas listor för uppföljning av platsgarantin ut och handläggarna går igenom dem på interna möten. Handläggarna måste ha en egen kontroll på att platsgarantin följs eftersom det saknas automatiska varningssignaler i systemet. Köprognoser sammanställs kontinuerligt för fem månader framåt som även anger reservkapacitet under perioden, hur många erbjudanden som ligger ute samt antal barn som lämnar en plats.

Konsultens allmänna iakttagelser

Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för att följa upp platsgarantin och se till att den uppfylls. Vid intervjuerna framkom att turordningsreglerna automatiskt följs i Bosko, vilket innebär att den som står först i kön måste erbjudas plats först. Serviceförvaltningen påpekar att garantiplats ska erbjudas direkt när ledig plats uppstår. Denna regel följs inte konsekvent i staden utan det förekommer att garantiplats flyttas fram.

Ansökningar som omfattas av platsgarantin sorteras utifrån datum i Bosko. Platsgaranti gäller endast för barn som inte har någon befintlig placering inom förskolan. De tre granskade stadsdelsnämnderna uppfyller garantin, men erbjuden plats har inte alltid varit något av föräldrarnas valda alternativ. Det medför att barnet står kvar i kön för byte av plats tills något av valda alternativ erbjuds och accepteras.



Listor på platsgarantin tas ut kontinuerligt av handläggarna på stadsdelsförvaltningarna. Garantisituationen redovisas vid varje tertiäl i ILS-webb⁸ och oftast månadsvis till nämnd. Erbjudande om plats sker manuellt d.v.s. inte automatiskt i systemet.

3.1.3 Bevakning av att skollagen tillämpas för barn i behov av särskilt stöd

Barn i behov av särskilt stöd har en absolut förtur enligt reglerna vilket påverkar turordningen i systemet. Dessa barn går före syskonförtur och övriga som har turordning utifrån tid i kön. Handläggare/ansvarig inom stadsdelsförvaltningarnas funktioner för elevstöd bevakar också att barn i behov av särskilt stöd får en placering.

Konsultens allmänna iakttagelser

Notering om förekomsten av barn i behov av särskilt stöd görs manuellt i systemet av köhandläggarna. Enheten för barn i behov av särskilt stöd tillhör samma avdelning som köhandläggarna vid de tre stadsdelsförvaltningarna. Det innebär att samverkan och bevakning sker naturligt från förvaltningarnas stöd-/resursenheter. I Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning är chefen för stödenheten tillika chef för köhandläggarna.

3.1.4 Kontroll av att intagnings- och kvargäenderegler tillämpas korrekt

Reglerna innebär bl.a. att föräldrarna kan ange fem alternativ i ansökan om förskoleplats till kommunala förskolor och enskilt drivna förskolor som valt att ingå i stadens kösystem. Därutöver kan de stå i kö till obegränsat antal enskilt drivna förskolor som står utanför stadens kösystem.

Stadsledningskontoret anger att de har uppfattat att handläggarna anser att det tar för lång tid innan föräldrarna lämnar svar om erbjuden plats. Detta trots att föräldern kan gå in på Mina sidor och tacka ja eller nej direkt i e-tjänsten. Stadsledningskontoret tror att föräldrarna kommer att använda den möjligheten mer i fortsättningen, vilket kan bidra till att platser kan förmedlas snabbare.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning

Listor över kösituationen tas ut ur Bosko 3-4 månader innan de naturliga topparna i augusti och januari då många platser blir lediga. För att påskynda placeringarna ringer handläggaren till föräldrar, innan dennes skriftliga svar har inkommit, för att få besked om erbjudet köalternativ är aktuellt. Handläggaren får då muntligt besked från föräldern och gör en notering i anteckningsfält i Bosko om att föräldern tackat nej. Detta sker framför allt om det är ett alternativ med lägre prioritet som erbjuds. Om föräldern tackar ja eller är tveksam skickas ett skriftligt erbjudande.

De förskolerektorer som har intervjuats upplever att de har ett bra samarbete med köhandläggaren på förvaltningen. När det gäller kösystemet anser de att föräldrarnas möjlighet att stå i kö till fem olika förskolor bör omprövas. Enligt reglerna kan en förälder tacka ja till en erbjuden plats i förskola och samtidigt fortsätta att köa till högre rangordnade alternativ. Om därefter ett högre rangordnat alternativ erbjuds och accepteras måste den befintliga platsen sägas upp direkt, och barnet flyttas till en ny förskola. Så länge den erbjudna platsen inte överens-

⁸Webbaserat integrerat ledningssystem (ILS) i staden



CARLÉN & WERNER

stämmer med förälderns högre rangordnade önskemål finns risken att placeringarna blir tillfälliga lösningar och att barnet får byta förskola flera gånger. Dessa byten är inte oproblematiska, varken för det enskilda barnet eller för barngruppen. Bland annat försvåras pedagogernas möjlighet att skapa en gruppkänsla. Dessutom kan barnen få problem att knyta an till pedagogerna eftersom det ofta kommer nya barn som kräver uppmärksamhet. Genom att de "gamla" barnen får för lite uppmärksamhet finns en risk att de blir tysta eller utåtagerande.

Stickprov

Stickprov har genomförts av tio ärenden avseende barn som står i kö till förskoleplats inom Kungsholmens stadsdelsområde. Syftet med genomgången av ärendena var att få en uppfattning om hur dessa barn placerats utifrån rangordnade köalternativ och platsgaranti. Stickprovet genomfördes den 8 september 2010. Ärendena var inte äldre än tre månader, vilket var ett urvalskriterium vid granskningstillfället. Samtliga föräldrar i stickprovsärendena har accepterat den plats som erbjudits.

Sju av tio ärenden handlar om nya placeringar, dvs barn som inte har någon förskoleplats sedan tidigare. Sex av dessa har fått sitt högsta rangordnade alternativ och den sjunde sitt näst högsta.

Tre av ärendena handlar om byte till annan förskola. Byte har skett utifrån erbjudande till förskolor som rangordnats högre av föräldrarna. Ytterligare tre ärenden visar att placeringar har skett utifrån syskonförtur där samtliga fått sitt högsta rangordnade alternativ.

Stickprovet visar att reglerna har följts under granskningsperioden och att alla nya placeringar har fått erbjudande inom garantitiden. Åtta av tio (80 %) föräldrar har fått sitt högsta rangordnade alternativ.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Handläggarna ringer ofta till föräldern för att försäkra sig om att det skriftliga erbjudandet kommit fram. De skickar ut erbjudande om plats till nästa alternativ i rangordningen även under tiden när svar från tidigare erbjudande inväntas. Detta sker för att förkorta handläggningstiden. Det är svårt att få in skriftliga svar och uppsägningar från föräldrarna. När förälder tackar ja till en omflyttning ska den nuvarande placeringen sägas upp. "Det borde finnas en signal i systemet där, så man inte kan gå vidare utan att göra det", menar handläggarna.

Handläggarna påtalar vid intervjun att de flesta står kvar i kön fast de fått en plats. Uppfattningen är att alla föräldrar inte är medvetna om att de står kvar i kön. En anledning till detta är att en kryssruta i ansökan är ifylld som innebär att man vill kvarstå enligt gällande regler. Föräldern måste själv aktivt ta bort krysset.

Förskolorna vill kunna påverka intagningen genom att få välja barn utifrån ålder och kön, men det tillåter inte reglerna. Handläggarna har dock en förståelse för att organisationen inom förskolorna påverkas mycket av köreglerna. Det är svårt att planera för förskolecheferna eftersom många placeringar leder till omflyttningar. Detta medför risk för att kontinuitet och pedagogisk planering för barnen tappas bort. De intervjuade handläggarna anser att det skulle vara bättre med färre köalternativ.



CARLÉN & WERNER

Förskolecheferna berättar att ganska många föräldrar ansöker via pappersblankett. Om föräldrar har frågor om kön hänvisas de till handläggare på stadsdelsförvaltningen. Reglerna om antalet tillåtna alternativ är inte utformade utifrån ett barnperspektiv, anser de intervjuade. De anser att tre alternativ borde räcka. Förskolecheferna anser att köreglerna ställer högre krav på förskolornas flexibilitet i planeringen nu än tidigare. Genom interna omflyttningar försöker förskolan få bättre gruppammansättning. Eftersom många föräldrar väljer att byta förskola blir det en ständigt pågående planering. Föräldrarna har höga krav på kvalitet och vågar inte missa sitt förstahandsval, berättar förskolecheferna.

Det går inte att styra var barn i behov av särskilt stöd lämpligen ska placeras utan de får placering där ledig plats uppstår. Stödenheten deltar i placeringsarbetet inför en möjlig placering. Inom stadsdelen finns fem smågrupper med olika inriktningar. Dessa behovsplatser förmedlas enligt barnets specifika behov av stöd.

Vid granskningstillfället uppgav förskolecheferna att de kan få en bild av kön till sina förskolor, men inte vilket köalternativ respektive barn har. Inloggning i anordnarwebben har bara kunnat ske via e-legitimation. Flertalet förskolechefer har inte velat skaffa eller använda privat e-legitimation för arbetsrelaterade funktioner. Detta har medfört att förskolorna inte har haft någon information om hur föräldrarna har rangordnat förskolan i sina val, vilket försvårat möjlighet till planering och framförhållning. Det är fr.o.m. augusti 2010 möjligt att logga in med stadens tjänstekort i anordnarwebben, vilket medför att förskolecheferna får tillgång till de uppgifter de saknat.

Indelningen i köadresser överensstämmer inte alltid med förskolornas organisatoriska indelning. En och samma förskola kan ha fler köadresser, men reglerna tillåter inte förskolechefen att placera om barn inom sitt eget verksamhetsområde annat än inom samma köadress.

Stickprov

Stickprov har genomförts av tio ärenden avseende barn som står i kö till förskoleplats inom Spånga-Tensta stadsdelsområde. Syftet med genomgången av ärendena var att få en uppfattning om hur dessa barn placerats utifrån rangordnade köalternativ och platsgaranti. Stickprovet genomfördes den 9 september 2010. Ärendena var inte äldre än tre månader, vilket var ett urvalskriterium vid granskningstillfället. Samtliga föräldrar i stickprovsärendena har accepterat den plats som erbjudits.

Nio av tio ärenden avser nya placeringar, dvs barn som inte har någon förskoleplats sedan tidigare. Ett ärende visar en placering av ett barn som fått en plats utifrån garantitiden, men den erbjudna förskolan finns dock inte med bland föräldrarnas rangordnade alternativ. Ytterligare ett ärende visar en placering för ett barn som fått en plats enligt rangordnat alternativ 4, vilket kan innebära att föräldrarna senare väljer att flytta barnet om ett högre rangordnat alternativ erbjuds. Endast ett av ärendena handlar om byte till annan förskola. Bytet har skett till en förskola som rangordnats högst av föräldrarna.



CARLÉN & WERNER

Stickproven visar att reglerna har följts under granskningsperioden och att alla nya placeringar har fått erbjudande inom garantitiden. Sju av tio (70 %) föräldrar har fått sitt högsta rangordnade alternativ.

Hägersten-Liljeholmen stadsförvaltning

Förvaltningen lämnar oftast skriftligt erbjudande om plats. Föräldrarna tackar ofta ja till platsen direkt i systemet. Det kan ske samma dag som platsen blir ledig. Föräldern skickar även in den skriftliga bekräftelsen. Förälder som inte svarat efter åtta dagar kontaktas via telefon. Det händer dock att handläggaren inte lämnar ett skriftligt erbjudande utan endast ringer och erbjuder plats. Det sker vid tillfällen när ett alternativ som är rangordnat högre än nuvarande placering erbjuds. Köhandläggaren antecknar då i Bosko om föräldern tackar nej. Tackar föräldern ja så skickas ett skriftligt erbjudande för underskrift. Eftersom det tar lång tid att "beta av" föräldrarnas fem köalternativ anser de intervjuade handläggarna att antalet möjliga val borde begränsas till tre.

Förvaltningen börjar planeringen redan i början av året med att inventera vilka platser som kommer att bli lediga i samband med överflyttningar till skolan och till andra förskolor. Brev skickas ut till föräldrar med barn som står i kö för överflyttning till annan förskola. De får svara på om de vill stå kvar i kön. Det skapar en aktivitet kring kösituationen som underlättar planeringen.

Handläggarna upplever att det är många byten av förskoleplats pga att föräldrar inte fått det alternativ de önskat i första hand.

Manualen till e-tjänsten skulle behöva uppgraderas. Kontinuerliga uppdateringar borde ske utifrån de förändringar som görs i systemet, anser handläggarna.

Handläggarna har kontroll på kösituationen, enligt förskolerektorerna. Förskolerektorerna har regelbundna möten med handläggarna och gör ofta spontana besök på stadsdelsförvaltningen för information om aktuell kö. De går inte själva in och tittar på aktuell kösituation, eftersom de hittills upplevt att de inte får någon adekvat information. Förskolerektorerna har behov av att få en bild av den verkliga kön till varje förskola, dvs hur föräldrarna har rangordnat den aktuella förskolan i sina val. Denna möjlighet finns fr.o.m. augusti när inloggning kan ske i anordnarwebben med stadens tjänstekort.

Förskolerektorerna ger sin bild av konsekvenser utifrån köreglerna. Reglerna tillåter att barnet står kvar i kö efter det fått en placering. Föräldrarna får senare erbjudande om annan placering utifrån angivna köalternativ. Det kan resultera i omflyttningar som i slutänden kan leda till tomma platser och överkapacitet av förskoleplatser totalt inom stadsdelsförvaltningen. Förskolerektorerna anser att de många bytena av förskoleplats skapar oro för barnen. Även personalens arbetsmiljö påverkas av alla byten eftersom det skapar stress och sämre möjligheter till pedagogisk planering. Förskolerektorerna anser också att det är ett problem att reglerna inte medger flytt av barn mellan köadresser inom den egna resultatenheten. Kösystemets regler upplevs som trubbigt ur ett verksamhetsperspektiv, men likvärdigt och rättssäkert för medborgaren.



CARLÉN & WERNER

Stickprov

Stickprov har genomförts av nio ärenden avseende barn som står i kö till förskoleplats inom Hägersten-Liljeholmens stadsdelsområde. Syftet med genomgången av ärendena var att få en uppfattning om hur dessa barn placerats utifrån rangordnade köalternativ och platsgaranti. Stickprovet genomfördes den 10 september 2010. Ärendena var inte äldre än tre månader, vilket var ett urvalskriterium vid granskningstillfället. Samtliga föräldrar i stickprovsärendena har accepterat den plats som erbjudits.

Sju av nio ärenden avser nya placeringar, dvs barn som inte har någon förskoleplats sedan tidigare. Av dessa är det tre barn som erbjudits garantiplatser vilka inte uppfyller något av föräldrarnas rangordnade alternativ. Det kan innebära att dessa tre barn snart får erbjudande om ny plats utifrån något av föräldrarnas valda alternativ. En annan av de nya placeringarna är en syskonförtur där högsta rangordnade alternativ erbjudits. Denna förälder har tidigare tackat nej till ett lägre rangordnat alternativ och valt att stå kvar i kön. Två av ärendena handlar om byte till annan förskola. Byten har skett till förskolor som rangordnats högre av föräldrarna.

Stickprovet visar att reglerna har följts under granskningsperioden och att alla nya placeringar har fått erbjudande inom garantitiden. Endast fem av nio föräldrar (ca 55%) har fått sitt högsta rangordnade alternativ.

Konsultens allmänna iakttagelser

Samtliga som intervjuats på stadsdelsförvaltningarna anser att föräldrarnas valalternativ är för många och att det skulle räcka med tre alternativ. Valalternativen medför ramför allt till att handläggningen tar lång tid vid de naturliga topparna i augusti och januari. De lägre rangordnade alternativen erbjuds när en plats blir ledig och handläggaren ska invänta svar från föräldern innan nytt erbjudande kan ges.

De flesta ansökningarna sker via e-tjänsten och föräldern kan dagligen följa sitt barns plats i kön på angiven förskola. Det barn som står först i kön utifrån turordningsreglerna erbjuds alltid plats först. Systemet räknar automatiskt fram den som står på tur enligt turordningsreglerna. Erbjudande ska enligt reglerna ske skriftligt och föräldern har 8 dagar på sig att svara.

De förskolechefer/-rektorer som har intervjuats känner väl till intagnings- och kvargåenderegler. Förskolechefer/-rektorer på de granskade stadsdelsförvaltningarna beskriver konsekvenserna för barnen av platsgarantin och möjligheten för föräldrarna att ha fem alternativ till förskoleplats. Skolverkets utredning om platsgarantins konsekvenser verifieras vid intervjuerna. De intervjuade anser att omflyttningarna mellan förskolorna och ibland många byten påverkar det enskilda barnet, barngruppen och verksamheten på ett negativt sätt. Det är inte bra för det enskilda barnet eller för barngruppen med de byten som uppstår och det är svårt att skapa en gruppkänsla. De många omflyttningarna bidrar till en ständigt pågående planering. Kontinuitet och pedagogisk planering för barnen tappas bort.

Barn i behov av särskilt stöd har första turordning och ska erbjudas ledig plats före alla andra i kön, enligt reglerna. Det går, enligt reglerna, inte att styra var barn i behov av särskilt stöd lämpligen bör placeras utan de erbjuds placering där ledig plats uppstår.



CARLÉN & WERNER

3.1.5 Utvärdering av intentioner med det gemensamma kösystemet

"Skapandet av en gemensam förskolekö utgör en god grund för ett mer lätthanterligt och transparent system när det gäller val av förskola", enligt ärendet i kommunfullmäktige. "För föräldrarna innebär förslaget ökade möjligheter att jämföra förskolor, överblicka kösituationen och göra ett aktivt val. För såväl kommunal som enskilt driven verksamhet skapas möjlighet till förbättrad planering av barnomsorgsplatser och marknadsföring av verksamheten."

Dessa intentioner har ännu inte utvärderats från stadsledningskontoret, vilket enligt de intervjuade på stadsledningskontoret beror på att systemet fortfarande är under utveckling.

Uppföljning sker på stadsledningskontoret utifrån de tolkningsfrågor som kommer från serviceförvaltningen. Serviceförvaltningens kontaktcenter får t.ex. ibland samtal från föräldrar om att ansökan inte gått fram elektroniskt. De intervjuade anser att systemet behöver utvecklas bl a med funktioner som lämnar en kvittens till föräldrarna på mottagen ansökan. Detta fungerar sedan den 19 november.

3.1.6 Rutiner för att bistå föräldrar med ansökan

Serviceförvaltningen

Serviceförvaltningens kontaktcenter hjälper de föräldrar som inte vill eller kan ansöka via webbplaten. Det gäller framför allt föräldrar som saknar fullständigt personnummer. Handläggarna hjälper till genom att direkt vid telefonsamtal med förälder fylla i ansökan på stadens webbplats. Vid tekniska fel hjälper kontaktcenter till med ansökan för dem som behöver.

Kungsholmen stadsdelsförvaltning

Receptionen på Kungsholmens stadsdelsförvaltning kan vid behov hjälpa till med ansökan. De tar också emot pappersansökningar och vidarebefordrar dem till förvaltningens handläggare. Medborgare har tillgång till publika datorer i receptionen och på biblioteken.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Handläggare i Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning hjälper föräldrar med ansökan. Där finns även ett medborgarkontor som hjälper till med ansökan. Det är oftast föräldrar som saknar fullständigt personnummer som behöver hjälp med ansökan.

Hägersten-Liljeholmen stadsdelsförvaltning

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning tar emot pappersansökningar, men oftast vänder sig föräldrarna till kontaktcenter.

Konsultens allmänna iakttagelser

De allra flesta föräldrar ansöker om förskoleplats via e-tjänsten på stockholm.se. Möjlighet finns dock att få hjälp med en pappersansökan vid stadsdelsförvaltningarna och medborgarkontoren. Även kontaktcenter erbjuder hjälp med att fylla i ansökan direkt vid telefonkontakt från föräldrar.

3.1.7 Uppföljning av föräldrarnas uppfattning om köhanteringen

Utrednings- och statistikkontoret (USK) har genomfört en brukarenkät under år 2010 till samtliga föräldrar som har barn inskrivna i förskoleverksamheten där en fråga endast behand-



CARLÉN & WERNER

lade om föräldern haft möjlighet att välja förskola/familjedaghem till sitt barn. Dock har ingen uppföljning gjorts hittills av hur föräldrarna upplever tillgänglighet och funktionalitet. Det finns möjlighet att ta ut uppgifter för uppföljning ur Bosko men det görs inte, varken på stadsövergripande nivå eller på stadsdelsnivå.

3.1.8 Uppföljning av kösituationen

Stadsdelsnämnderna ansvarar för uppföljning av kösituationen och platsgarantin. Kösituationen och framför allt platsgarantin, redovisas kontinuerligt till stadsdelsnämnderna och varje tertiäl i ledningssystemet ILS-webb. Köhanteringen finns inte vid granskningstillfället med i någon av de granskade stadsdelsnämndernas system för intern kontroll, d.v.s. varken i form av tillsyn av verksamhetens löpande kontroller eller i nämndernas planer för den årliga tillsynen av intern kontroll.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning

Information om platsgarantin redovisas till stadsdelsnämnden i princip vid varje nämndmöte. Nämnden är mån om att garantin följs. Förvaltningen anser att föräldrarna inte alltid känner till turordningsreglerna. När de går in på Mina sidor kan de inte se den verkliga kön vilket är förvirrande, påpekar de intervjuade.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Hittills har kösituationen inte beaktats i nämndens risk- och väsentlighetsanalys men de intervjuade anser att detta bör ske i fortsättningen. Förskolecheferna får inga synpunkter på hur köhanteringen fungerar från föräldrar.

Hägersten-Liljeholmen stadsdelsförvaltning

Information om platsgarantin rapporteras till nämnden varje månad. Klagomål kommer ibland från föräldrar som inte förstått hur kösystemet fungerar.

Konsultens allmänna iakttagelser

Ingen av de granskade nämnderna genomför några särskilda kontroller av att köhantering och tilldelning av plats inom förskolan följer kommunfullmäktiges regler.

Eftersom de enskilt drivna förskolorna inte behöver vara med i kösystemet så finns ett mörkertal om det totala behovet av förskoleplatser både på stadsövergripande nivå och per stadsdelsnämnd.

3.2 Enskilt drivna förskolor

Enskilt drivna förskolor som är med i det gemensamma kösystemet omfattas av samma regler som de kommunala förskolorna. Övriga enskilt drivna förskolor kan ha egna kö- och placeringsregler. 53 av totalt ca 400 enskilt drivna förskolor eller familjedaghem med egna köadresser ingår i det gemensamma systemet. Antalet familjedaghem som ingår i systemet har ökat och är f.n. 15 stycken. Dessa har framför allt möjlighet att ta emot "garantibarn." En anledning till att så många står utanför kösystemet kan vara att det fortfarande är så nytt, anser utbildningsförvaltningens företrädare.



CARLÉN & WERNER

Enligt intervjuer med utbildningsförvaltningen och stadsledningskontoret anger enskilda förskolor som står utanför kösystemet ofta som skäl att de vill kunna välja vilka barn som ska placeras. De upplever att de har större frihet om de står utanför.

Intervjuer har genomförts med företrädare för två enskilt drivna förskolor som ingår i stadens kösystem och två förskolor som valt att ställa sig utanför systemet.

3.2.1 Enskilt drivna förskolor som är anslutna till stadens kösystem

Den ena förskolan (A) ingår i en koncern med flera verksamheter inom förskola och skola. Den andra förskolan är ett föräldrakooperativ (B).

Kännedom om lagstiftning och stadens regler

Lagstiftning och stadens intagnings- och kvargäenderegler är kända av de intervjuade, men i olika omfattning. Eftersom de ingår i kösystemet kan de inte ha egna urval eller turordningsregler, enligt förskola A. De intervjuade anser att det är naturligt att ingå i stadens kösystem, vilket även har varit obligatoriskt i andra kommuner som de också bedriver verksamhet i. De anser att det handlar om förskolans överlevnad att följa reglerna eftersom den är en skattefinansierad verksamhet.

På förskola B, som är ett föräldrakooperativ, är en förälder köansvarig. Syskonförtur har hittills prioriterats först. Något placeringsönskemål avseende barn i behov av särskilt stöd har ännu inte varit aktuellt, men om det uppstår kommer en dialog att föras med stadsdelsförvaltningen. Föräldrakooperativet skickar ut brev till dem som fått plats. Besked om erbjudande ges först efter att föräldern blivit godkänd av föräldrakooperativet. Utdrag ur polisens brottsregister krävs eftersom det är arbetsplikt för föräldrar. Det innebär alltså ett ytterligare krav för att erhålla plats i jämförelse med förskolor som inte är föräldrakooperativ. Anledning till varför kooperativet valt att vara med i stadens kösystem är att de får för många bortfall vid överflyttning av barn till skolan. De hade egen kö tidigare som tog mycket tid och kraft att administrera. Kooperativet och nya föräldrar får bättre service genom att de ingår i systemet, framkom vid intervjun.

Konsultens allmänna iakttagelser

De intervjuade känner till lagstiftning och regler för intagning och kvargående i förskolan. Förskola A anser att de följer stadens regler. Föräldrakooperativet tillämpar viss arbetsplikt för föräldrarna. Som anställd inom förskolan omfattas föräldrarna av lagstiftningen om registerkontroll. I de fall en förälder inte uppfyller kraven kan följden bli att barnet inte tilldelas plats vid föräldrakooperativet. Föräldrakooperativet har hittills prioriterat syskonförtur före barn i behov av särskilt stöd, eftersom någon placering av barn i behov av särskilt behov ännu inte har varit aktuell.

Samverkan med staden

De intervjuade vid förskola A och B anser att rollerna är tydliga mellan förskolan och stadsdelsförvaltningen. Samverkan sker genom kontakter med köhandläggaren. Det kan handla om lediga platser, syskonförturer m.m. Serviceförvaltningen kontaktas när frågor uppstår, t.ex. i samband med flytt till annan kommun, pappershantering m.m.



CARLÉN & WERNER

Tillämpning av intagnings- och kvargåenderegler i enskilda förskolor

Förskola A anser att köinformationen på stadens webbplats är svåröverblickbar och rörig. Förskolan behöver få en bekräftelse direkt, t.ex. en signal om när förskolan kan skicka ut ett kontrakt. En fördröjning i hanteringen innebär att förskolan får tomma platser. Förskolan har bara tittfunktion i det administrativa verktyget, men vill få möjlighet att skriva in anteckningar.

Information om ledig plats e-postas till stadsdelsförvaltningens köhandläggare. För att följa kösituationen ringer eller besöker bitr. förskolechefen dagligen köhandläggaren. Dock har informationen om köplats till aktuell förskola inte upplevts som tillräcklig eftersom den inte har visat vilket köalternativ den köande har till förskolan. Ju lägre prioritet förskolan har i föräldrarnas val desto större risk för att föräldern tackar nej vid erbjudande om plats.

Erbjudande om plats skickas ut av handläggaren på stadsdelsförvaltningen. Förskolan får uppgift om namn på det barn som erbjudits plats. Vid utflyttning från kommunen väntar förskolan på att föräldrarna själva tar kontakt med förskolan för att säga upp platsen.

Förskola B känner inte till hur köhandläggningen går till från stadsdelsförvaltningen eftersom den intervjuade är ny i sin roll.

Bevakning av barn i behov av särskilt stöd

För de förskolor som ingår i det gemensamma kösystemet sköter stadsdelsförvaltningen bevakningen av köreglerna för barn i behov av särskilt stöd. De intervjuade har inte någon större erfarenhet av att föräldrar med barn i behov av särskilt stöd sökt plats på deras förskola.

Rutiner för att bistå föräldrar med ansökan

Det förekommer sällan att någon förälder behöver hjälp med ansökan. Föräldrar som inte har möjlighet att själva ansöka via webbplatsen hänvisas till kontaktcenter.

Uppföljning och kontroll

I skollagen anges i 2a kap 15§ att kommunen har rätt att inspektera verksamheten och inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Utbildningsnämnden ansvarar för uppföljning och tillsyn av enskilda förskolor. Nämnden har dock ännu inte genomfört någon uppföljning och kontroll av att fullmäktiges intagnings- och kvargåenderegler tillämpas korrekt inom de enskilt drivna förskolor som är anslutna till stadens kösystem.

Förskola A uppger att de har egna kvalitetsmätningar för att följa upp föräldrarnas synpunkter som t.ex. hur föräldralediga upplever förskolans tillgänglighet (30-timmarsregeln). Ansvaret för att följa upp kösituationen är stadens ansvar, menar de. Förskola B följer upp kösituationen på sina interna möten.

Förskolornas förbättringsförslag

- De behöver en bättre framförhållning från stadsdelsförvaltningen inför höstens inskrivningar. Arbetet bör påbörjas redan i januari.
- Det behövs ett mer lättarbetat system som ger bättre information om vilket köalternativ den köande har till förskolan.



CARLÉN & WERNER

- En snabbare hantering behövs när en ledig plats uppstår.

3.2.2 Enskilda förskolor som inte är anslutna till stadens kösystem

Förskolorna C och D ingår i koncerner med flera verksamheter inom förskola och skola.

Turordningsregler

Koncernen som förskola C ingår i har utgått från stadens regler när de gjort sina egna turordningsregler, men här är turordningen även indelad i tre åldersintervaller. Undantag kan göras för att tillgodose önskemålen från föräldrar till barn som står först i kö genom att flytta upp barn tidigare i äldre grupp.

Turordningen är:

1. Syskon
2. Barn med behov av särskilt stöd
3. Kötid

Förskola D har förtur för syskon och därefter kötid. Förtur för barn med behov av särskilt stöd har inte beaktats i turordningen.

Konsultens allmänna iakttagelser

Barn i behov av särskilt stöd har inte första prioritet hos de två förskolor som ingått i granskningen och som valt att stå utanför stadens kösystem. Någon sådan ansökan om plats har dock ännu inte varit aktuell.

Att vara ansluten resp inte ansluten till stadens kösystem

De intervjuade förskolorna som valt att stå utanför stadens kösystem kan se både fördelar och nackdelar med att vara med.

Fördelar

De intervjuade framför följande fördelar med att vara anslutna till stadens kösystem:

- De slipper administration och alla föräldrakontakter om ansökan och turordning m.m.
- De får en bättre överblick av den totala kösituationen oavsett om det är kommunalt eller enskilt driven verksamhet

Förskola C går gärna med i stadens system om alla behandlas lika oavsett driftform.

Nackdelar

Koncernen som förskola C ingår i har tidigare varit med i stadens kösystem, men några förskolor har valt att gå ur. Anledningen till detta är, enligt den intervjuade, att det tog för lång tid att fylla lediga platser. Vidare var det svårt att hantera personalneddragningar eftersom det inte fanns framförhållning i placeringarna från stadsdelsförvaltningen. De har en känsla av att de blev förfördelade och motarbetade som privat utförare.

Samverkan med staden

Förskola C är nöjd med den samverkan som sker med handläggare på stadsdelsförvaltningen. Stadsdelsförvaltningen bjuder in till samordnarmöten för enskilt drivna förskolor 1-2 gång-



CARLÉN & WERNER

er/termin. Företrädaren för förskolan är nöjd med informationen. Bemötandet är positivt. Där-
emot saknas samplanering kring lediga platser och prognoser, anser den intervjuade.

Den intervjuade på förskola D efterfrågar också inbjudan till möten om framtida byggplaner,
nya skolor, prognoser etc.

3.2.3 Uppföljning av enskilt drivna förskolor

Utbildningsförvaltningen har inte gjort någon särskild uppföljning avseende kösituationen vid
enskilt drivna förskolor. När en enskilt driven förskola ansluter sig till stadens kösystem upp-
rättas ett avtal mellan förskolan och utbildningsförvaltningen. Avtalet reglerar att förskolan
åtar sig att följa stadens anvisningar och regler för kösystemet samt under vilka förutsättning-
ar staden kan säga upp avtalet.

Utbildningsförvaltningens tillsyn och kontroll regleras utifrån skollagen och utbildningsför-
valtningens egna riktlinjer. I skollagen anges i 2a kap 15§ att den enskilt drivna förskolan står
under tillsyn av den kommun där verksamheten bedrivs och att kommunen har rätt att inspek-
tera verksamheten och inhämta de upplysningar samt ta del av de handlingar som behövs för
tillsynen.

4 Konsulternas slutsatser och bedömning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnden har en
tillräcklig intern kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig, effektiv och korrekt utförd han-
tering av den stadsgemensamma förskolekön och fördelning av förskoleplatser. Konsulten gör
följande bedömningar:

4.1 Ansvars- och rollfördelning

Ansvars- och rollfördelningen är tydlig mellan samtliga granskade nämnder. Kontaktcenter
har ansvar för information till medborgarna vilket innebär att alla får likvärdig service och
information oavsett i vilken stadsdel man bor. Kontaktcenter fångar upp eventuella tolknings-
frågor som behöver tydliggöras och blir därmed en garant för att likställighet tillämpas. Denna
roll är viktig för att systemet ska upplevas som säkert och rättvist för föräldrarna.

Samtliga som intervjuats upplever att ansvars- och rollfördelning är tydlig mellan samtliga
nämnder; kommunstyrelsen – utbildningsnämnden – servicenämnden – stadsdelsnämnder.
Kommunstyrelsen ansvarar för att gemensamma regler finns och att de revideras vid behov.
Serviceförvaltningen är genom kontaktcenter framför allt ansvarig för att svara på frågor och
ge information. Stadsdelsförvaltningarna ansvarar för handläggningen av kö- och placeringar.
Utbildningsförvaltningen ansvarar för tillsyn av de enskilda förskolorna och support till kö-
handläggarna och ansvarar även för att uppdatera informationen på webbplatsen.

Älvsjö stadsdelsnämnd är systemägare för e-tjänsten Boel och utbildningsnämnden är system-
ägare och systemförvaltare för Bosko. Detta var inte tydligt för flertalet av de intervjuade.



CARLÉN & WERNER

4.2 Platsgaranti och köalternativ

Stadsdelsnämnderna har en kontinuerlig bevakning av platsgarantin. Det sker genom t.ex. månatliga rapporteringar samt uppföljning i ledningssystemet ILS-Webb varje tertiäl.

Den förskoleplats barnet erbjuds som garantiplats överensstämmer inte alltid med föräldrarnas eget val. Om föräldrarna accepterat en plats i en förskola som inte överensstämmer med deras önskemål - för att den ligger för långt bort från hemmet eller av andra skäl - ges möjlighet att flytta barnet till en förskola de hellre vill ha när en plats blir ledig där.

Problematiken kring omflyttning av förskolebarn som framkom i skolverkets utredning⁹ påtalades även vid intervjuer med förskolechefer/-rektorer i denna granskning. De såg inte bara problemet utifrån platsgarantin utan även att det blir många omflyttningar på grund av att det också finns möjlighet till fem köalternativ. Föräldrar accepterar ofta erbjudande om lägre rangordnade köalternativ, men tackar ofta ja till ett högre rangordnat alternativ när detta så småningom erbjuds. Det kan innebära att ett barn byter förskola fyra gånger innan en slutlig placering sker. Inte bara de barn som flyttas utan även de övriga barnen på förskolan berörs eftersom förändringarna kan skapa oro i barngrupperna.

För att få en uppfattning om omfattningen av omflyttningar bör aktuell statistik tas fram som grund för en utvärdering av köreglernas ändamålsenlighet. Utvärderingen kan med fördel även innefatta en analys av omflyttningarnas påverkan på kvaliteten i förskolan, både ur ett barn- och ett verksamhetsperspektiv.

4.3 Funktionalitet i administrativt verktyg och e-tjänst

Barn i behov av särskilt stöd har förtur enligt reglerna. Dessa barn går före syskonförtur och övriga som har turordning utifrån tid i kön. Bevakningen av att barn i behov av särskilt stöd får förtur bevakas manuellt.

Det administrativa verktyget Bosko behöver förbättras. Det saknas signal- eller varningsfunktioner som säkerställer att turordningsregler följs (t.ex. ett pop-up fönster med en fråga som måste besvaras innan det går att gå vidare). I dag sker handläggning av förturer för barn i behov av särskilt stöd och syskon manuellt vilket medför en risk för att dessa inte prioriteras enligt köreglerna på grund av handläggarnas förbiseende. Stadsdelsförvaltningarna behöver få signalfunktioner i Bosko som säkerställer tillämpning av platsgaranti och turordningsregler. Vidare bör förvaltningarna genomföra löpande kontroller av att reglerna om förtur tillämpas på ett korrekt sätt.

Kryssrutor i ansökan via e-tjänsten Boel som ska tas bort eller kryssas i behöver bli tydligare med t.ex. kontrollfrågor.

⁹ Tillgänglighet till förskoleverksamhet 2008/2009 Rapport Skolverket Dnr (75-2008:1890)



CARLÉN & WERNER

När förälder som tackat ja till en ny placering (omflyttning) ska nuvarande placering sägas upp. Det bör finnas en signal i systemet Boel, som tydliggör att befintlig placering ska sägas upp vid omflyttning.

4.4 Tillämpning av reglerna

Stadsdelsförvaltningarna har inget direkt kontrollsystem för att säkerställa att reglerna tillämpas korrekt. En form av kontroll sker dock genom handläggarmöten som anordnas av systemförvaltaren på utbildningsförvaltningen genom att frågor om tillämpning av reglerna tas upp. Vid dessa möten deltar handläggare från stadsdelsförvaltningarna och kontaktcenter. Kontaktcenter medverkar till att föra fram tolkningsfrågor till stadsledningskontoret för klargörande.

Erbjudande om plats ska ske skriftligt enligt reglerna. Detta följs inte alltid utan handläggaren noterar i Bosko att föräldern tackat ja eller nej. Handläggaren vinner därmed tid genom att de kan erbjuda nästa barn på tur ledig plats innan de åtta svarsdagarna passerat. Dock kan kontaktcenter få samtal från föräldrar som ångrat sina muntliga val och som även kan ha en skiljaktig uppfattning om vilka erbjudanden stadsdelsförvaltningen har lämnat. Detta visar vikten av att stadsdelsförvaltningarna följer reglerna. Kontaktcenter anser att reglerna måste följas trots att vissa stadsdelsförvaltningar upplever att de har svårt att få in skriftliga svar och uppsägningar.

Barn i behov av särskilt stöd har högsta prioritet och går även före platsgarantin. Dessa barn placeras där plats blir ledig, vilket kanske inte alltid innebär att det är den mest lämpliga placeringen utifrån barnets behov. Det är särskilt viktigt att dessa barns behov uppfylls vid den specifika placeringen avseende kompetens, erfarenhet och lokaler. De stadsdelsförvaltningar som ingår i denna granskning uppger att hänsyn tas till dessa barns behov vid placering.

Många förskoleplatser blir lediga på hösten när sexåringarna börjar i förskoleklass. Detta är en av anledningarna till att stadsdelsförvaltningarna koncentrerar intagning till förskolan till början av hösten. Kommunen är skyldig att ta emot barn i förskoleverksamhet under hela året utan att långa väntetider uppstår. För att detta ska fungera krävs en väl fungerande planering.

Tillämpningen av reglerna måste förtydligas avseende erbjudande om plats. Även om stadsdelsförvaltningen ringer och erbjuder föräldern plats så måste ändå erbjudandet ske skriftligt för att undvika missförstånd och därmed risk för missnöjda föräldrar.

Det är angeläget att stadsdelsnämnden, vid placering av barn i behov av särskilt stöd, vid sidan om turordningsreglerna även beaktar förskolornas olika förutsättningar att tillgodose sådant stöd som barnets speciella behov kräver.

4.5 Planeringsverktyg - anordnarwebb

Under år 2009 införde stadsledningskontoret en e-tjänst som kallas anordnarwebb. I anordnarwebben kan behöriga dagbarnvårdare och ansvariga/behöriga på varje förskola, både enskilda och kommunala, få information och kontaktuppgifter om placerade barn. Är förskolan



CARLÉN & WERNER

ansluten till Stockholms gemensamma kö finns information om kö och erbjudanden som är utskickade.

För de förskolor som är med i den gemensamma kön ges även tillgång till förskolans kö och information om aktuella platsererbjudanden och eventuella uppsägningar. I augusti 2010 blev det möjligt för kommunala förskolechefer att logga in i anordnarwebben med sitt tjänstekort. Genom anordnarwebben kan förskolan få information om:

- barnets kontaktuppgifter
- föräldrarnas rangordning till aktuell förskola
- datum när barnet ställdes i kö
- när barnet har garanti och när staden därmed är skyldig att senast erbjuda barnet en förskoleplats
- information om barnet redan har en plats

Föräldrarna kan se kön för specifik förskola på "Mina sidor" i e-tjänsten Boel, men inte vilka köalternativ de köande barnen har. Anordnarwebben förändrar inte informationen för föräldrar. Däremot kan de få information från förskolan om förändringar i kön på specifik förskola.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning har en god framförhållning i planeringsarbetet. Brev skickas hem till föräldrarna i början av året för att handläggarna ska få en aktuell bild av kösituationen framåt. Det är till hjälp vid planering inför hösten. Detta arbetssätt rekommenderas även för övriga stadsdelsförvaltningar.

Det är en brist att informationen på "Mina sidor" inte ger en tydligare bild av kösituationen för föräldrarna.

4.6 Marknadsföring

Det gemensamma kösystemet bör skapa möjlighet till förbättrad marknadsföring av verksamheten för såväl kommunal som enskilt driven verksamhet. Enligt intervjuerna förutsätter detta att de förskolor som är med i den gemensamma kön ges tillgång till en tydligare information om kön till den egna förskolan, bl a genom uppgifter om de köandes köalternativ, aktuella platsererbjudanden och eventuella uppsägningar. Förskolorna kan då vara mer aktiva i sin marknadsföring mot presumtiva kunder för att därmed minska en del av omflyttningarna. Genom att bjuda in föräldrar och barn till olika informationsträffar kan uppfattningen om ett lägre rangordnat alternativ förändras.

Det är positivt att anordnarwebben utvecklats och bör kunna vara det planeringsverktyg som förskolechefer efterfrågat. Anordnarwebben ökar förskolornas möjlighet till en mer aktiv marknadsföring.

4.7 Enskilt drivna förskolor

De enskilt drivna förskolorna har möjlighet att välja om de vill ansluta sig till stadens gemensamma kösystem. Endast ca 13 % av de enskilt drivna förskolorna är anslutna. Eftersom så många står utanför får det konsekvenser i planering av förskoleplatser för staden totalt och för



CARLÉN & WERNER

stadsdelsförvaltningar specifikt. I andra kommuner (som t.ex. Nacka, Täby och Norrtälje) finns krav på att den enskilda anordnaren ska ingå i kommunens kösystem.

Mot bakgrund av kommunfullmäktiges intentioner med det gemensamma kösystemet om bl a möjlighet till en förbättrad planering av barnomsorgsplatser bör kommunstyrelsen överväga om samtliga enskilt drivna förskolor ska ingå i stadens gemensamma kösystem.

4.8 Utvärdering av det gemensamma kösystemet

Vid införandet fanns följande intentioner med kösystemet: "Skapandet av en gemensam förskolekö utgör en god grund för ett mer lätthanterligt och transparent system när det gäller val av förskola i Stockholm. För föräldrar innebär kösystemet ökade möjligheter att jämföra förskolor, överblicka kösituationen och göra ett aktivt val. För såväl kommunal som enskilt driven verksamhet skapas möjligheter till förbättrad planering av barnomsorgsplatser och marknadsföring av verksamheten¹⁰."

Staden har ännu inte genomfört eller planerat in någon utvärdering för att få en uppfattning om hur intentionerna med det nya kösystemet har uppfyllts.

En utvärdering av kösystemet bör ske utifrån kommunfullmäktiges intentioner, men även utifrån föräldrarnas uppfattning om tillgänglighet och funktionalitet.

Utbildningsnämnden bör överväga om tillsyn ska genomföras för att tillse att barn i behov av särskilt stöd prioriteras inom enskilt drivna förskolor.

¹⁰ Utlåtande 2007:168 RIV (Dnr 321-1751/2007 (Intagnings- och kvargåenderegler för plats i stadens förskoleverksamhet)



CARLÉN & WERNER

Bilaga 1

Intervjuade befattningshavare vid de granskade förvaltningarna

Förvaltning	Intervjuer kommunen
Stadsledningskontoret Förnyelseavdelningen/ Utvecklings- och controllerenheten	Bitr. avd chef Controller/f.d. projektledare för e-tjänsten
Serviceförvaltningen/ Kontaktcenter – förskola, skola	Enhetschef Kontaktcenter Förskola-skola Gruppledare för handläggare Samordnare för handläggare
Utbildningsförvaltningen	Avd.chef för avd. för enskilt driven och fristående verksamhet Handläggare Systemansvarig
Kungsholmen sdf/ Barn och ungdom	Verksamhetsplanerare Köhandläggare Förskolerektorer(2 st)
Spånga-Tensta sdf/ Förskola och fritid	Bitr. avd. chef Köhandläggare (2 st) Förskolechefer (2 st)
Hägersten-Liljeholmen sdf/	Kösamordnare/köhandläggare Köhandläggare Förskolechefer (2 st)



CARLÉN & WERNER

Bilaga 2

Begreppsförklaring

Intagnings- och kvargåenderegler för plats i stadens förskoleverksamhet

Utlåtande 2007:168 RIV (Dnr 321-1751/2007. Beslut fattades i kommunfullmäktige 2007-12-11.

Intagnings- och kvargåenderegler för plats i stadens förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

Stadsledningskontoret - gäller från 1 juli 2008

Bosko

Administrativt verktyg för hantering av förskole- och skolfrågor som t.ex. köhantering, fakturering, elevregister mm

Boel

E-tjänst för ansökan om förskoleplats

CRM (Customer Relation Management)

Ärendehanteringssystem för kundrelaterad hantering som underlättar åtgärder utifrån kundkontakter

Anordnarwebb

Verktyg för utförare som ger information och kontaktuppgifter utifrån t.ex. förskolekö och placeringar