



Förskolenämnden

– granskning av verksamhetsåret 2022

2023-03-21

Så kommunicerar vi våra granskningar

Varje år publicerar stadsrevisionen i Göteborgs Stad sina granskningsresultat på följande sätt:

Publikation	Innehåll
Revisionsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av nämnderna. I redogörelserna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Revisionsberättelse	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse per nämnd. I berättelserna uttalar de sig om nämndernas verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.
Granskningsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av bolagen. I redogörelserna framgår iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Granskningsrapport	Lekmannarevisorerna upprättar en granskningsrapport per bolag. I rapporterna uttalar sig lekmannarevisorerna om bolagen har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.
Revisionsrapport	Här presenterar stadsrevisionen särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och/eller bolag – så kallade projektgranskningar. I rapporterna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Rapportsammandrag	I rapportsammandragen sammanfattar stadsrevisionen sina revisionsrapporter.
Revisionsberättelse för Göteborgs Stad	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse som omfattar kommunens samlade verksamhet. Berättelsen innehåller uttalanden i ansvarsfrågan samt uttalanden om Göteborgs Stads årsredovisning och resultat.
Årsredogörelse	Årsredogörelsen upprättas av stadsrevisionen och innehåller en beskrivning och sammanfattning av de genomförda granskningarna under året.

Mars 2023

Titel: Förskolenämnden – granskning av verksamhetsåret 2022

Diarienummer: 0188/22

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: André Wimby

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Bedömning	5
1.2	Sammanställning av rekommendationer	6
2	Grundläggande granskning	8
2.1	Bedömning	8
2.2	Iakttagelser	8
3	Tillsyn av fristående verksamheter	9
3.1	Syfte och metod	10
3.2	Bedömning	11
3.3	Iakttagelser	11
4	Utlämnande av allmän handling	14
4.1	Syfte och metod	14
4.2	Bedömning	15
4.3	Iakttagelser	16
5	Granskning av räkenskaper och bokslut	18
5.1	Översiktlig granskning av delårsrapport	18
5.2	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner	19
5.3	Granskning av årsbokslut	19
6	Uppföljning av tidigare granskning	20
6.1	Uppföljning av beslut fattade på delegation	20
7	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	21
8	Språkbruk och revisionstermer	21

1 Sammanfattning

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisorernas uppdrag är att granska räkenskaper, verksamhet och intern kontroll för verksamheten.

Granskningen av nämndens verksamhet omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av nämndens ledning och styrning samt interna kontroll, två fördjupningar samt uppföljning av tidigare års granskning.

Granskning av nämndens räkenskaper och bokslut omfattar en översiktlig granskning av delårsrapport, granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner samt granskning av årsbokslut.

Vi redovisar våra granskningar genom att först beskriva stadsrevisionens bedömningar. Därefter redogör vi för våra iakttagelser.

1.1 Bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att en del av nämndens verksamhet behöver förbättras. Därför lämnar vi rekommendationer till nämnden. I övrigt bedömer vi att nämnden har skött verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att nämndens ekonomiska resultat i allt väsentligt är rättvisande samt att den interna kontrollen har varit tillräcklig.

Nedan redogör vi kort för respektive område som omfattas av årets granskning. Därefter följer en tabell med de rekommendationer vi lämnar.

- **Grundläggande granskning:** Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Vår översiktliga bedömning är att nämnden har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat.
- **Granskning av regelbunden tillsyn av fristående verksamheter:** Granskningen syftar till att bedöma om nämnden planerar, genomför, beslutar om och följer upp regelbunden tillsyn av fristående verksamheter på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer att nämnden inte tillsett att tillsyn sker i tillräcklig omfattning, med risk för att barn inom fristående verksamheter inte får den omsorg och de kunskaper som de har rätt till. Att tillsyn sker i så begränsad omfattning ökar också risken för att oseriösa och olämpliga huvudmän inte upptäcks, med risk för att pengar inte kommer verksamheten till del. Vi lämnar därför en rekommendation till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).

- **Granskning av utlämnande av allmän handling:** Granskningen syftar till att bedöma om nämnden har ändamålsenliga rutiner som säkerställer rätten att ta del av allmänna handlingar. Vi konstaterar i granskningen att nämnden behöver utveckla hanteringen av utlämnande av allmän handling. Sammantaget ser vi en risk för bristande insyn, men också att sekretesskyddade uppgifter inte hanteras på ett ändamålsenligt sätt. Rektors kunskapsnivå och följsamhet mot regelverket kan också förbättras. Vi lämnar därför två rekommendationer till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Delårsrapport:** Granskningen av delårsrapporten är översiktlig. Det innebär att den är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.
- **Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner:** Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar löneprocessen, intäktsprocessen, inköpsprocessen och bokslutsprocessen. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande.
- **Årsbokslut:** Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport. Årsrapporten är i allt väsentligt upprättad enligt god redovisningssed och bedöms ge en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.
- **Uppföljning av beslut fattade på delegation:** Stadsrevisionen har följt upp 2021 års rekommendationer gällande beslut fattade på delegation. Uppföljningen visar att rekommendationerna är omhändertagna.

1.2 Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Tillsyn av fristående verksamheter	Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att man fullgör sitt tillsynsansvar över fristående huvudmän på ett ändamålsenligt sätt.
Utlämnande av allmän handling	Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess.

Område	Rekommendation
	Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att stärka rektorernas kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar.
Klagomålshantering	Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att klagomål dokumenteras enligt gällande regelverk och att de används som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete (Rekommendationen lämnades 2021. Ingen uppföljning 2022.)
Uppföljning av det systematiska brand-skyddsarbetet	Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser, som revideras årligen, i samtliga verksamheter. Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att se till att tillräckliga övningsinsatser genomförs i samtliga verksamheter. Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att se till att egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter. (Rekommendationerna lämnades 2021. Ingen uppföljning 2022.)

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

2.1 Bedömning

Vår bedömning utifrån en översiktlig granskning är att nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer även att nämnden i allt väsentligt har ett ändamålsenligt beslutsfattande.

Vi bedömer att nämnden har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi.

Slutligen är vår bedömning att nämnden har sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig.

2.2 Iakttagelser

2.2.1 Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har genom budgeten gett varje nämnd specifika mål som ska uppnås och uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges specifika mål och uppdrag. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden i huvudsak har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet och uppdrag i fullmäktiges budget. Den fördjupade granskningen av tillsyn av fristående verksamheter visar dock på förbättringsområden inom ett av nämndens grunduppdrag (se kapitel 3).

Vår granskning av nämndens måluppfyllelse visar att nämnden i huvudsak har beslutat om indikatorer för de nämndspecifika målen. Målen har följts upp i delårsrapporterna och i årsrapporten. Nämnden rapporterar i huvudsak måluppfyllelse för sina nämndspecifika mål. Inga väsentliga avvikelser har noterats i nämndens beslutsfattande.

2.2.2 Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramarna som fullmäktige har gett verksamheten. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Vår granskning visar att nämnden har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Granskningen visar vidare att nämnden har genomfört en kontinuerlig uppföljning och rapportering av sin ekonomi.

2.2.3 Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll.

Vår granskning visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har skett inom väsentliga områden. Granskningen visar även att den interna kontrollen har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

3 Tillsyn av fristående verksamheter

Kommunen ansvarar enligt skollagen för tillsyn över fristående förskolor samt pedagogisk omsorg. Tillsyn innebär en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.¹

I Göteborgs Stad finns cirka 160 fristående förskolor och 40 fristående dagbarnvårdare. Merparten av dessa verksamheter fick sitt godkännande när förskolan låg under stadsdelsnämnderna, innan dess att förskolenämnden bildades 2018.

¹ Skollagen 26 kap. 2 §.

Om nämnden inte fullgör sitt tillsynsuppdrag riskerar i slutändan de barn som går i dessa verksamheter att inte få den trygghet, utveckling och omsorg som de har rätt till. Det föreligger också en risk att de pengar som betalas ut helt eller delvis inte kommer verksamheterna till del eller betalas ut till olämpliga företag och individer, vilket kan leda till förtroendeskada och ekonomisk skada, utöver negativa konsekvenser för verksamheten och barnen.

3.1 Syfte och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden planerar, genomför, beslutar om och följer upp regelbunden tillsyn av fristående verksamheter på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Bedriver nämnden regelbunden tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden ändamålsenliga processer för att planera och genomföra tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg?
- Har nämnden ändamålsenliga rutiner för att besluta om och följa upp regelbunden tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg?

Med *regelbunden tillsyn* avses i denna granskning en planerad tillsyn som baseras på någon typ av kriterier, till exempel utifrån riskbild eller tid sedan senaste inspektion.

Med *ändamålsenliga processer* menas att dessa är utformade på ett sådant sätt att de säkerställer att de granskade verksamheterna uppfyller de krav som nämnden har som ansvar att pröva dem emot. Utöver detta ska rutinerna också leva upp till de krav som ställs på handläggningen i bland annat förvaltningslagen och kommunallagen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med tjänstepersoner, dokumentanalys och genomgång av förvaltningens tillsynsprocess tillsammans med berörd personal.

3.1.1 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har utgjort ramen för granskningen:

- skollag (2010:800) 26 kap.
- förskolenämndens reglemente
- Skolinspektionen, granskningsrapport: kommuners tillsyn av fristående förskolor (2014:5632)

3.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att förskolenämnden inte fullt ut fullgör sitt tillsynsuppdrag så som det formuleras i skollagen. Vi bedömer att nämnden inte tillsett att tillsyn sker i tillräcklig omfattning. Nämnden råder själva i hög utsträckning över hur man väljer att organisera sin tillsynsverksamhet och hur man fördelar sina resurser. Vår bedömning är att nämnden inte säkerställt att arbetet med att bedriva tillsyn har varit ändamålsenligt resurssatt, bemannat och organiserat.

Styrningen av tillsynsverksamheten kan förbättras. Planering av tillsyn på kort och lång sikt saknas till stor del, med risk för att godkända verksamheter som står under nämndens tillsyn drivs av olämpliga personer eller bedriver verksamhet av låg kvalitet. Vi bedömer att nämnden behöver säkerställa en långsiktig planering av sin tillsynsverksamhet och att verksamheten har resurser att både bedriva riktad tillsyn och regelbunden tillsyn. Det är viktigt att nämnden beaktar att ett ökat antal tillsynsbeslut sannolikt leder till fler överklaganden i domstol, vilket också tar resurser i anspråk.

Vi kan i granskningen konstatera att den tillsyn som faktiskt genomförs är genomgripande och förefaller hålla en god kvalitet. Även uppföljning av tidigare tillsyn håller en god kvalitet, men tenderar att få samma omfattning som den föregående tillsynen med nuvarande arbetssätt. De förändringar i lagstiftningen som tillkommit under 2022 och vid årsskiftet 2022/2023 har gett nämnden nya verktyg för att sätta in åtgärder när en verksamhet har allvarliga brister. Vi bedömer att det är angeläget att nämnden införlivar förändringarna i sin tillsyn, samtidigt som processerna effektiviseras för att öka antalet tillsynsbeslut.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts inom ramen för granskningen lämnar stadsrevisionen följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att man fullgör sitt tillsynsansvar över fristående huvudmän på ett ändamålsenligt sätt.

3.3 Iakttagelser

Nämnden har beslutat om regler för fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg, som bland annat beskriver de övergripande krav på verksamheterna som följer av skollagens bestämmelser². Reglerna beskriver de krav som gäller för att bli godkänd vid en ansökan om att få bedriva verksamhet såväl som de krav som verksamheterna löpande ska uppfylla. Regelverket beskriver också vad som gäller för den tillsyn som verksamheterna är skyldiga att medverka i. Den senaste versionen av regelverket antogs av nämnden i december 2022 till följd av förändringar i lagstiftningen som inträdde vid årsskiftet 2022/2023.

² N608-3281/22

3.3.1 Bedriver nämnden regelbunden tillsyn eller inte?

Skollagen anger inte med vilket intervall som tillsyn ska ske. Begreppet *regelbunden* förekommer inte i lagstiftningen men Skolinspektionen använder begreppet för sådan tillsyn som sker utifrån en framtidsytande planering där bland annat riskbild och tidigare tillsynsresultat påverkar planeringen. Skolor med högre riskbild inspekteras oftare.

Även om lagen inte definierar hur ofta tillsyn ska ske så framgår det av nämndens regelverk att tillsyn ska ske regelbundet. Tillsynen, skriver man, kan ske genom tillsynsbesök omfattande en eller flera dagar, enkätutskick, dokumentstudier och intervjuer. Utöver den regelbundna tillsynen kan förvaltningen även genomföra tillsyn inom ett visst område och/eller oanmälda besök. Därutöver ska man genomföra en etableringstillsyn av nya verksamheter samt följa upp tidigare ingripanden från nämnden. Trots att det av nämndens egna regelverk framgår att tillsyn ska ske regelbundet har endast tre sådana insatser initierats under 2022. Sammantaget beslutade nämnden i nio tillsynsärenden under året vilka man betecknar som regelbunden tillsyn.

Förvaltningen uppger i intervju att man frångått att arbeta med regelbunden tillsyn, trots skrivningarna i det egna regelverket. I stället uppger man att man övergått till att arbeta med vad man kallar signalbaserad eller riktad tillsyn. Man har också för avsikt att arbeta mer med tematisk tillsyn. Förvaltningen uppger att nämnden är införstådd med förändringen mot mer tematisk och riktad tillsyn snarare än regelbunden. Under 2022 beslutades i åtta ärenden vilka man betecknar som riktad tillsyn.

3.3.2 Nämnden har fått ytterligare uppdrag från fullmäktige gällande tillsyn

Den kommun som har beviljat bidrag till en enskild för att bedriva pedagogisk omsorg har tillsynsansvar över verksamheten. Kommunen får återkalla rätten till bidrag om ett föreläggande inte följs och missförhållandet är allvarligt. Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse kommer att fattas och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får kommunen förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare.³

I september 2020 fick nämnden i uppdrag av fullmäktige att fördjupa och utöka arbetet med tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg med särskilt fokus på våldsbejakande extremism. I samband med nämndens sammanträde i december 2022 redogjorde förvaltningen för resultatet i ett tjänsteutlåtande. Förvaltningen konstaterar att ett nätverk mellan myndigheter både inom och utanför staden har upprättats. I intervju med förvaltningen framgår det att handläggare inhämtat uppgifter om enskilda huvudmän genom olika offentliga

³ Skollag (2010:800) 26 kap §§.

register och informationsutbyte med andra myndigheter samt genomgång av tidigare tillsyn. Kartläggningen har bidragit till avslag av nyansökan och återkallelse av tillstånd att bedriva verksamhet. Fler verksamheter har identifierats men har inte hanterats i väntan på förändringar i lagstiftningen som införs vid årsskiftet. Sammantaget har nämnden under året fattat två beslut efter tillsyn inom pedagogisk omsorg.

3.3.3 Andra uppdrag ges många gånger prioritet före tillsyn

Tillsynen utgör bara en av flera verksamheter som tjänstepersoner vid ansvarig enhet, juridik och tillsyn, har att hantera. Till arbetsuppgifterna hör också att handlägga nyetableringar och förändringsansökningar. I princip innebär en ändringsansökan, enligt förvaltningen, en ny prövning av huvudmannen, något förvaltningen beskriver som resurskrävande. Ansökningsärenden har reglerade handläggningsperioder vilket styr dess prioriteringsordning. Därtill har man i uppdrag att lämna råd och vägledning till huvudmännen samt driva process i domstol. Enligt uppgift har ett enda ärende i domstol tagit majoriteten av juristernas arbetstid i anspråk under hösten. Det finns ingen nedtecknad prioriteringsordning att vända sig till när resurserna tryter. Detta får till följd att tillsynen ofta används som regulator och får stå tillbaka till förmån för övrig handläggning. Under hösten hanteras också ansökningar av nyetableringar, vilket medför att ytterligare resurser behöver omfördelas från tillsynsarbetet.

Verksamheten beskrivs av både medarbetare och chefer som underdimensionerad och att den varit så under en längre tid. Vid granskningstillfället arbetade två jurister och fyra pedagoger på enheten för juridik och tillsyn med just tillsyn, samt nyetableringar och information. Ytterligare två jurister har enligt uppgift varit föräldralediga under året men inte ersatts. I stället har en handläggare från en annan enhet stöttat upp.

3.3.4 Kraven på tillsynen ökar under 2023

Vid årsskiftet 2022/2023 inträdde ändringar i skollagen som skärper kraven på den som bedriver fristående pedagogisk omsorg i skollagen, men också på kommunernas tillsynsarbete. Bland annat ska kommunen tillse att kraven som gäller för att godkännas som huvudman *fortlöpande* är uppfyllda. Godkännandet ska kunna återkallas utan föregående föreläggande om kraven inte längre är uppfyllda.⁴ Samtidigt kommer krav på huvudmannens insikt och lämplighet vid godkännande av fristående pedagogisk omsorg införas. Det betyder att en ägar- och ledningsprövning behöver genomföras av huvudmän för fristående pedagogisk omsorg på samma sätt som det i dagsläget görs av huvudmän för fristående förskolor.

⁴ Lagrådsremiss 2021 *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg (SOU 2020:34)* s.39.

På kort sikt bedömer förvaltningen att förändringen kommer att innebära en ökad kostnad, då resurser behöver tillsättas för att säkerställa ansvaret. Inom ramen för nämndens verksamhetsnominering inför 2023 lyftes därför lagändringen som en sådan omständighet som behöver kompenseras med 2,8 miljoner kronor årligen för perioden 2023–2025. Utöver verksamhetsnomineringen har nämnden vid granskningens genomförande inte vidtagit några direkta åtgärder för att tillsätta ytterligare resurser.

4 Utlämnande av allmän handling

Offentlighetsprincipen syftar till att garantera allmänhetens och massmedias insyn i offentliga verksamheter, bland annat genom rätten att ta del av allmänna handlingar. En korrekt tillämpning av regler för offentlighet och sekretess i kommunal verksamhet är en grundläggande del av den demokratiska kontrollen och en viktig rättighet för medborgarna. Offentlighetsprincipen regleras bland annat i tryckfrihetsförordningen – en av våra grundlagar. En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem personen är eller syftet med begäran, inte i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det föreligger hinder mot att handlingen lämnas ut.⁵

Det råder så kallad stark sekretess inom förskolan, till skillnad från övriga skolformer. Det innebär att det ska stå klart att uppgift om enskild kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detta ställer särskilda krav på nämnden i samband med sekretessprövningar inför utlämnande av allmän handling.

4.1 Syfte och metod

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden har ändamålsenliga rutiner som säkerställer rätten att ta del av allmänna handlingar.

De revisionsfrågor som ska besvaras i granskningen är:

1. Har nämnden ändamålsenliga rutiner för att hantera utlämnande av allmän handling?
2. Lämnar nämnden ut allmänna handlingar i enlighet med lagstiftningen och Göteborgs Stads styrande dokument inom området?

I granskningen har vi intervjuat tjänstepersoner, analyserat styrande dokument och rutiner, gått igenom hanteringen av mottag och utlämnande av handlingar med registrator samt genomfört stickprov.

⁵ Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 17 §.

Allmänheten har i regel rätt att ta del av de handlingar som finns hos myndigheterna. Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas på annat sätt.⁶ Det finns därför i regel flera exempel på handlingar hos en myndighet, från interna styrdokument, skrivelser och protokoll till e-postmeddelanden och sms. Allt som innehåller någon form av information, oavsett medium, utgör en handling.⁷

Rätten att ta del av handlingar begränsas på två sätt:

1. Allmänheten har endast rätt att ta del av *allmänna handlingar*.
2. Allmänna handlingar eller uppgifter i sådana kan *sekretessbeläggas* med stöd av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser.

Handlingar som är allmänna och som inte omfattas av sekretess är *offentliga* och ska på begäran lämnas ut. Allmänna handlingar som delvis innehåller sekretessbelagda uppgifter är offentliga i de delar som inte omfattas av sekretess.

Revisionskriterier i granskningen utgörs av gällande lagstiftning och Göteborgs Stads styrande dokument inom området:

- tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- arkivlagen (1990:782)
- Göteborgs Stads rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar
- Göteborgs Stads regler för användande av e-post.

4.2 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att förskolenämnden inte fullt ut bedriver ett ändamålsenligt arbete med att hantera utlämnande av allmänna handlingar. Den instruktion som finns framtagna bedöms vara ändamålsenlig men inte fullt ut implementerad i förvaltningen.

Nämnden håller inte inkomna begäran om utlämnande av allmän handling ordnade på ett sådant sätt att det uppfyller offentlighets- och sekretesslagens 5 kap 1 § om att det utan svårighet ska kunna fastställas att de inkommit till myndigheten. För att uppfylla regelverket ska det kunna fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Systemet ska alltså vara så upplagt och tillämpat att det med säkerhet kan konstateras, eller uteslutas, att en viss handling har kommit in. Nuvarande tekniska lösning bedöms inte fullt ut uppfylla detta krav.

Rätten att ta del av en myndighets datalagrade information omfattar inte bara befintliga allmänna handlingar, utan också sammanställningar av uppgifter. Den

⁶ Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 3 §.

⁷ Göteborgs Stads rutin för hantering av begäran om utlämnande av allmän handling, s. 5.

manuella hantering som krävs för att göra även enklare sammanställningar är tidskrävande och personberoende, i den mån de över huvud taget går att göra. Detta innebär sammantaget en risk för bristande insyn och att utlämnanden är ofullständiga.

I granskningen framgår det att förvaltningen oftast inte informerar skriftligt om möjligheten att få ett överklagbart beslut i de fall en handling inte lämnas ut i sin helhet. Vi bedömer att den dialog som enligt uppgift föregår ett utlämnande inte är tillräcklig för att den enskilde ska kunna tillvarata sina rättigheter.

Av det stickprov som ligger till grund för våra iakttagelser gällande rektors följsamhet mot regelverket kan vi konstatera att det finns en rad avvikelser. Stadsrevisionen bedömer att nämnden behöver stärka rektorernas kännedom om vilka skyldigheter som åligger dem kopplat till begäran om utlämnande av allmänna handlingar och säkerställa en skyndsam hantering.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar stadsrevisionen följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att säkerställa att begäran om allmän handling hanteras i enlighet med gällande lagstiftning kring offentlighet och sekretess.

Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att stärka rektorernas kunskap om och följsamhet mot regelverk och rutiner för att lämna ut allmänna handlingar.

4.3 Iakttagelser

4.3.1 Nämnden har tagit fram egna instruktioner för utlämnande av allmän handling

Nämnden har tagit fram en rutin för att hantera utlämnande av allmän handling. Av rutinen framgår rollfördelning mellan registrator och handläggare. Rutinen hänvisar till aktuella lagrum och trycker på vikten av en skyndsam hantering samt beskriver på en övergripande nivå processen från att begäran inkommer till att handlingen expedieras. Av rutinen framgår det att frågeställaren ska informeras om handlingen helt eller delvis inte kan lämnas ut, med hänvisning till aktuellt lagrum. Denne ska också informeras om rätten att få ett överklagbart beslut. Om personen begär ett formellt avslagsbeslut fattas detta av registrators enhetschef.

En begäran ska endast diarieföras om den leder till att ett avslagsbeslut upprättas, alltså i de fall då handlingen inte lämnas ut i sin helhet, och personen som gjort begäran vill ha ett formellt beslut för att kunna överklaga detta. Enligt uppgift från förvaltningen har inget formellt beslut om att avslå eller delvis avslå en begäran av allmän handling fattats under 2022.

4.3.2 Nämndens förvaltningsbrevlåda utgör den primära kontaktytan vid begäran om utlämnande

En allmän handling som får lämnas ut ska lämnas ut genast eller så snart det är möjligt.⁸ E-post är en av de vanligaste kommunikationsformerna inom Göteborgs Stad och mellan staden och omvärlden. Varje förvaltning och bolag ska inneha minst en officiell e-postlåda som kontrolleras minst en gång dagligen, varje helgfri måndag till fredag.⁹

Förskolenämndens förvaltningsbrevlåda bevakas av registraturen vid enheten för kansli, planering och analys, som löpande hanterar inkomna mejl under arbetsdagen. Registrator hanterar många förfrågningar direkt, men vidarebefordrar också begäran till andra funktioner eller personer i förvaltningen om det behövs. När en annan funktion än registraturen ska hantera begäran ska funktionsbrevlådan också läggas med i svaret. På så sätt kan registrator överse att begäran hanteras skyndsamt. Registrator påminner den som fått i uppgift att hantera begäran om uppgiften inte utlämnas skyndsamt, ibland med hjälp av närmsta chef om så behövs. I samband med granskningens genomgång av funktionsbrevlådan tillsammans med registrator framgår att hanterade begäran hamnar i gemensamma mappar i inkorgen, utan någon struktur. På själva begäran sker en sekretessbedömning innan utlämnande, men det görs ingen bedömning kring huruvida de uppgifter som frågeställaren inkommer med i sin begäran *i sig* innehåller uppgifter där det råder sekretess, till exempel information om ett enskilt barn, och om det därmed råder skyldighet att registrera handlingen. I stället sparas sådana mejl i funktionsbrevlådans mappstruktur och diarieförs ej.

4.3.3 Många allmänna handlingar lämnas bara delvis ut

Enligt uppgift är det vanligt att det som lämnas ut inte motsvarar den ursprungliga förfrågan. Ofta leder en begäran om att ta del av allmän handling till dialog mellan förvaltningen centralt och den som begär ut handlingen. Syftet med dialogen kan vara att få ett förtydligande av vad begäran avser eller att förklara vad som kan lämnas ut. I intervju uppges att majoriteten av de utlämnanden som sker inte tillgodoser ursprungsbegäran fullt ut. Ofta kommer man i dialogen överens om vad som ska lämnas ut och i vilken form. Personen får inte någon skriftlig information om att beskedet om att vissa uppgifter inte kan lämnas ut kan formaliseras i ett beslut som kan överklagas, i de fall man enats om att frångå den ursprungliga begäran.

Enligt uppgift eftersöks aldrig syftet med begäran eller identiteten på den som begär ut handlingen. Om en vårdnadshavare begär att få ta del av uppgift om det egna barnet förmedlas endast uppgifterna till den folkbokföringsadress eller telefonnummer som finns registrerad hos förvaltningen sedan tidigare.

⁸ Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 15 §.

⁹ Göteborgs Stads regler för användande av e-post, s. 4.

4.3.4 Rutiner och regelverk efterlevs inte alltid av förskolans rektorer

Som ett led i granskningen skickades en begäran om att ta del av en allmän handling ut till 20 rektorer fördelade över hela staden. Begäran skickades från en för ändamålet skapad e-postadress på ett förinställt klockslag. Av ämnesraden framgick att det rörde sig om en begäran om allmän handling. I löptexten framgick vilken handling som avsågs men inte syftet med begäran eller vem frågeställaren var, utöver förnamn. Efter att en månad gått resulterade stickprovet i följande iakttagelser:

- Åtta rektorer besvarade begäran inom tre arbetsdagar, varav fyra lämnade ut handlingen vid detta tillfälle. Övriga fyra angav att barnsäkerhetsrund inte var genomförd, eller att de skulle återkomma.
- En rektor efterforskade frågeställarens identitet och syfte med begäran.
- Elva rektorer besvarade aldrig e-postmeddelandet.

Av intervjuer med förvaltningen framgår det att kunskapen centralt om hur rektorer förhåller sig till regelverket är låg. Enligt uppgift förekommer det att rektorer kontaktar registraturen för hjälp och vägledning. De frågor som inkommer indikerar att många rektorer saknar grundläggande kunskaper inom området.

5 Granskning av räkenskaper och bokslut

Granskningen av räkenskaper och bokslut omfattar följande delar:

- översiktlig granskning av delårsrapport per augusti
- intern kontroll i redovisningsrutiner
- årsbokslut.

Nedan redovisas resultatet av granskningen.

5.1 Översiktlig granskning av delårsrapport

Vi granskar delårsrapporten översiktligt, vilket innebär att granskningen är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.

5.2 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar följande delar:

- löneprocess
- intäktsprocess
- inköpsprocess
- bokslutsprocess.

5.2.1 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande.

5.2.2 Iakttagelser

Resultatet av granskningen redovisas i den lägesrapport som har skickats till förvaltningen. Lägesrapporten innehåller revisorernas iakttagelser och bedömning tillsammans med förvaltningens kommentarer.

Revisorernas bedömning innehåller förslag på förbättringsåtgärder som syftar till att stärka den interna kontrollen inom granskade rutiner. Det är därför viktigt att förvaltningen ser till att revisorernas förslag till förbättringsåtgärder genomförs i verksamheten.

5.3 Granskning av årsbokslut

Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport.

5.3.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämndens årsrapport är i allt väsentligt upprättad enligt god redovisningssed och bedöms ge en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.

5.3.2 Iakttagelser

Granskningen visar att:

- inrapporterat material är korrekt
- nämnden har följt de bokslutsanvisningar och riktlinjer som Göteborgs Stad gett ut
- inga förhållanden som kan skada förtroendet för verksamheten har uppmärksamrats.

Inga väsentliga avvikelser i övrigt förekommer.

6 Uppföljning av tidigare granskning

Ibland resulterar våra granskningar i att revisorerna lämnar rekommendationer och/eller kritik. När detta händer följer vi oftast upp detta nästkommande år. Nedan redogör vi för den uppföljning som vi har genomfört i år.

6.1 Uppföljning av beslut fattade på delegation

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens beslut fattade på delegation. Granskningen resulterade i att vi riktade följande rekommendationer till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar förskolenämnden att stärka den interna kontrollen av beslut fattade på delegation.

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden att säkerställa att beslut fattade på delegation är följ samma mot förvaltningslagens bestämmelser gällande motivering.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom intervjuer och genom att löpande följa nämndens beslutsfattande under året. Inom ramen för den grundläggande granskningen har vi därutöver tagit stickprov på ett antal beslut fattade på delegation.

6.1.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att de rekommendationer som lämnades 2021 är omhändertagna. Nämnden bedöms ha stärkt den interna kontrollen av beslut fattade på delegation på ett tillfredsställande sätt.

6.1.2 Iakttagelser

Av nämndens protokoll framgår det att nämnden månatligen får till sig en förteckning över fattade delegationsbeslut. Granskningen 2021 visade att sammanställningen inte anslogs på stadens hemsida. Under 2022 har samtliga förteckningar publicerats i samband med nämndens sammanträden.

Vid en genomgång av förteckningarna framkommer inget annat än att rätt delegat har fattat beslutet. Nämnden har haft som rutin att själva ta stickprov på ett antal delegationsbeslut enligt ett rullande schema.

De stickprov som genomförts av beslut om avslag till utökad vistelsetid som fattats under året visar att nämnden på ett tydligare sätt motiverar sina avslag, med hänvisning till bestämmelser i skollagen. Den enskildes möjlighet att bedöma rimligheten i besluten och därefter ta ställning till om det finns en grund för att överklaga beslutet har därmed stärkts.

7 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses två lekmannarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

8 Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser förbättringsområden i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen