

## Beslut

---

**efter kvalitetsgranskning av kommuners arbete med  
ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor i  
Göteborgs kommun**

## Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19–20 § skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning i Göteborgs kommun avseende verksamhetens kvalitet inom kommuners arbete med ägar- och ledningsprövning (ÄLP) av fristående förskolor.

Syftet är att granska kvaliteten avseende kommunernas beredskap och ambitionsnivå i arbetet med tillsyn över enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar i syfte att motverka olämpliga aktörer inom fristående förskolor.

Skolinspektionen gör en samlad bedömning av kommunens arbete med ägar- och ledningsprövning utifrån de kvalitetskriterier som tagits fram för granskningen (se bilaga 1). Om Skolinspektionen bedömer att ett utvecklingsarbete behövs för att höja verksamhetens kvalitet inom något område anges ett utvecklingsområde. En skriftlig redovisning av åtgärder begärs då också av huvudmannen. I bilaga 2 återfinns granskningens författningsstöd.

Skolinspektionen besökte Göteborgs kommun den 4 mars 2025. Besöket genomfördes av utredarna Fredrik Holmqvist och Ola Rydkvist.

Vid granskningsbesöket inhämtas information om såväl styrkor som utvecklingsområden inom verksamheten. Värderingarna i detta beslut grundar sig på:

- En intervju med förvaltningspersonal
- En intervju med representanter från ansvarig nämnd
- Dokument som begärts in från huvudmannen.

Innan beslut har fattats har huvudmannen fått ta del av Skolinspektionens tjänsteanteckning från besöket för faktakontroll.

De samlade iakttagelserna från alla kommuner som har ingått i granskningen kommer att presenteras i en övergripande kvalitetsgranskningsrapport. Rapporten är planerad att publiceras höstterminen 2025.

## Beslut:

Skolinspektionen bedömer att framtagna kvalitetskriterier uppfylls vid Göteborgs kommun i följande utsträckning:

**Kommunen bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.**

Skolinspektionen bedömer att kommunen *i hög utsträckning* bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

Utifrån framtagna kvalitetskriterier har Skolinspektionens utredning inte visat annat än att verksamheten inom det granskade området fungerar väl.

**Kommunen har arbetssätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans insikt och lämplighet samt av en huvudmans ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsynen av fristående förskolor.**

Skolinspektionen bedömer att kommunen *i hög utsträckning* har ett arbetssätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans insikt och lämplighet samt av en huvudmans ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsynen av fristående förskolor.

Utifrån framtagna kvalitetskriterier har Skolinspektionens utredning inte visat annat än att verksamheten inom det granskade området fungerar väl.

## Skolinspektionens bedömningar

Nedan framgår vad som ligger till grund för Skolinspektionens bedömning inom respektive frågeställning.

**I vilken utsträckning bedriver kommunen en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar?**

Inom denna frågeställning granskas i vilken utsträckning kommunen bedriver en systematisk tillsyn över enskilda huvudmän för fristående

förskolor och ambitionsnivån i kommunens rutiner avseende när och hur ofta ägar- och ledningsprövning ska göras samt vem eller vilka som ansvarar för denna prövning. Vidare granskas med vilken kvalitet kommunen gör systematiska riskbedömningar samt i vilken utsträckning kommunen agerar på signaler om missförhållanden i ägarkretsen. Slutligen granskas kvaliteten i kommunens mallar och riktlinjer för beslut i tillsyn och i vilken utsträckning de är utformade i enlighet med gällande lagar och förordningar.

Skolinspektionen bedömer att kommunen *i hög utsträckning* bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

#### **Arbetet med ägar- och ledningsprövning inom tillsyn**

Granskningen visar att kommunen genomför en systematisk tillsyn över enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Av insänd dokumentation och intervjuer framgår att kommunen har fungerande och kända riktlinjer för när en tillsyn innefattande ägar- och ledningsprövning (ÄLP) ska göras och vilka som ansvarar för tillsynen. Enligt rutinen genomförs ÄLP i samband med den så kallade bastillsynen av de fristående förskolorna var tredje år, vid förändringar i ägar- och ledningskretsen samt vid ansökan om utökning av verksamheten. Huvudmannens ekonomiska förutsättningar prövas vid anmälan om förändring av tillståndet, men inte vid regelbunden tillsyn eller ÄLP av andra skäl, såvida det inte finns en signal om att de ekonomiska förutsättningarna har försämrats. Kommunen har, enligt ansvariga på förvaltningen, vid flera tillfällen gjort ÄLP utifrån signaler som berör en huvudmans insikt, lämplighet eller ekonomiska förutsättningar. Signalerna har bestått av vad som framkommit i samband med bastillsynen, klagomål samt förvaltningens omvärldsbevakning. Kommunen har exempelvis ett pågående ärende med riktad tillsyn om en huvudmans insikt efter inkomna uppgifter från vårdnadshavare som föranledde en ÄLP. Förvaltningen har en kommunikationsavdelning som bevakar huvudmän och verksamheter i medierapporteringen. Av insänd dokumentation framgår att kommunen hittills enbart har gjort ÄLP på 73 av nuvarande 138 huvudmän. Enligt ansvariga på förvaltningen beror det på en kombination av begränsade resurser och en behovsbaserad prioritering. Kommunen har emellertid en plan för att göra ÄLP av samtliga huvudmän. På kommunens hemsida finns en digital funktion för anmälan av klagomål och synpunkter. Kommunen har en systematisk omvärldsbevakning av bland annat lokalmedia och förvaltningen prenumererar på en skoljuridisk informationstjänst med bevakning så att de får information om rättsfall rörande skollagen. Kommunen bevakar Skolinspektionens beslut och att de har vänt sig till bland annat Inspektionen för vård- och omsorg när huvudmän även

bedriver vård- och omsorgsverksamhet. Kommunen bevakar även förändringar i ägar- och ledningskretsen på informationsträffar en gång per termin. Kommunen bjuder då in representanter för de fristående huvudmännen för att informera om kommunens arbete med förskolan. På träffarna påminner kommunen främst representanterna från ideella föreningar och stiftelser att de ska anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen. Genom en tjänst från Bolagsverket får kommunen nämligen information om förändringar i aktiebolagens och de ekonomiska föreningarnas styrelser, men inte om ideella föreningar och stiftelser. På kommunens hemsida finns en e-tjänst där huvudmän ska anmäla förändringar inom ägar- och ledningskretsen.

### **Beslut avseende ägar- och ledningsprövning**

Granskningen visar att kommunen har riktlinjer för beslut som ger stöd för att de utformas i enlighet med gällande bestämmelser. När ÄLP görs i samband med förändringar i ägar- och ledningskretsen eller utökning av verksamheten och kommunen inte identifierar någon brist skrivs emellertid inte något beslut. Ärendet avslutas och förvaltningen meddelar huvudmannen vad de har kommit fram till. Beslut med krav på åtgärder eller med avstående från ingripande fattas av nämnden, medan ÄLP utan sådana fattas av förvaltningen. Kommunens beslut med krav på åtgärder, eller avstående från ingripande, innehåller tydliga motiveringar med aktuellt lagstöd, åtgärdskrav samt, när åtgärder har krävts, även information om att uppföljning kommer att ske.

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet, men vill framhäva betydelsen av att kommunen fullföljer sin plan att göra ÄLP av samtliga huvudmän.

## **I vilken utsträckning har kommunen ett arbetsätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans insikt och lämplighet och av en huvudmans ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsynen av fristående förskolor?**

Inom denna frågeställning granskas med vilken kvalitet kommunen arbetar med utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd. Vidare granskas om kommunen i prövningen använder
---

metoder som möjliggör fördjupade utredningar samt med vilken kvaliteten kommunerna organiserar sin ägar- och ledningsprövning genom att använda personal med rätt kompetens och kunskaper på området. Slutligen granskas också hur kommunerna bedriver samverkan med andra organisationer i syfte att utveckla kvaliteten i ägare- och ledningsprövningen.

Skolinspektionen bedömer att kommunen *i hög utsträckning* har ett arbetssätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans insikt och lämplighet samt av en huvudmans ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsynen av fristående förskolor.

### **Rutiner och processer**

Granskningen visar att kommunen har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig och noggrann bedömning och utredning. Av insänd dokumentation och intervjuer framgår att kommunen har dokumenterade riktlinjer för hur ÄLP ska genomföras som revideras efter förändringar i lagstiftning och praxis genom en skoljuridisk informationstjänst. Ansvarig personal gör en prövning av ägar- och ledningskretsens samlade insikt i skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljölagstiftning och ekonomiska regelverk vid bastillsyn var tredje år. Huvudmannens samlade insikt prövas även på förekommen anledning vid riktad tillsyn och i samband med förändringar i ägar- och ledningskretsen eller utökning av verksamheten. Till exempel om de insända uppgifterna antyder att insikt saknas på något eller flera områden. Däremot görs alltid en prövning av lämpligheten hos varje person i ägar- och ledningskretsen och den juridiska personen vid tillsyn och ÄLP. Ansvarig personal använder bedömningsstöd för att säkerställa en likvärdig utredning och bedömning samt har regelbundna bedömningsmöten under arbetsprocessen med tillsynen.

### **Metoder**

Granskningen visar att kommunen använder träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning vid behov. Det framkommer av inskickad dokumentation och av intervjuer att kommunen begär in underlag för att fastställa huvudmannens ägar- och ledningskrets och bedöma *insikt* och *lämplighet*. Vid både bastillsyn, och vid ÄLP av andra anledningar, begär kommunen, beroende på associationsform, in årsmötesprotokoll, styrelseprotokoll, registreringsbevis eller annat underlag av vilket det framgår vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen samt vem eller vilka som har firmateckningsrätt. Aktiebolag ska även bifoga en aktiebok och huvudmän som ingår i koncerner ska bifoga en organisationskiss. I samband med bastillsynen begär kommunen in

underlag för att bedöma insikt och lämplighet, exempelvis utbildningsintyg, registerutdrag ur belastningsregistret och kreditupplysning. Vid förändringar av ägar- och ledningskretsen begär kommunen in uppgifter om både insikt och lämplighet, men begär emellertid enbart in underlag som styrker lämpligheten och inte insikten. Visar huvudmannens redovisade uppgifter om insikt på brister på ett eller flera områden fördjupar utredarna prövningen med kompletterande underlag eller intervjuer med representanter från huvudmannen. I bastillsynen görs alltid verksamhetsbesök och intervjuer med representanter från ägar- och ledningskretsen om deras insikt och lämplighet. I ÄLP görs intervjuer med representanter från ägar- och ledningskretsen vid behov när de insända uppgifterna och underlagen föranleder frågor. Demokrativillkoret utreds och bedöms som en del av lämplighetsprövningen. I vilken utsträckning demokrativillkoret utreds är behovsbaserat utifrån vad som framkommit om huvudmannen. Kommunen har både haft ärenden där utredningen av demokrativillkoret har fördjupats utan att det lett till krav på åtgärder och där ärendet har föranlett ett indraget tillstånd. Vid behov görs ytterligare utredning av insikt och lämplighet inom både bastillsyn och ÄLP genom uppgifter som inhämtats från exempelvis Skatteverket och Bolagsverket samt att representanter från huvudmannen intervjuats. Utredarna gör en bedömning av kretsens samlade insikt och enskildas lämplighet. I bedömningen används bedömningsstöd från Skolinspektionen.

Prövningen av *ekonomiska förutsättningar* görs i samband med ansökningar om förändring av tillstånd från befintliga huvudmän. Kommunen gör alltid en kreditupplysning vid bastillsyn. Vid förändringar i ägar- och ledningskretsen inhämtar huvudmannens uppgifter om sanktioner från tillstånds- och tillsynsmyndigheter och utdrag från kreditupplysningen. Ger dessa uppgifter och underlag indikationer på sämre ekonomiska förutsättningar gör kommunen en fördjupad ekonomisk prövning genom att kräva in ytterligare underlag från Kronofogden och andra myndigheter. När utredarna behöver hjälp att bedöma det ekonomiska underlaget rådfrågar de förvaltningens ekonom.

### **Organisation och kompetens**

Granskningen visar att kommunen har en tydlig organisation och ansvarsfördelning för tjänstemännen som genomför prövningen. Kommunen tillhandahåller personal med kompetens och kunskap inom pedagogik, juridik och ekonomi och vid behov av ytterligare kompetens tillfrågas förvaltningens ekonom. Kommunen tillhandahåller även återkommande kompetensutveckling för ansvarig personal i syfte att utveckla tillsynen. De ansvariga utredarna får en kontinuerlig kompetensutveckling genom regelbunden samverkan med kollegor på förskoleförvaltningarna i Malmö och Stockholm om tillsyn och ÄLP. Utredarna har även ett regelbundet samarbete om tillsyn och ÄLP i

Göteborgsregionens nätverk där flera kommuner i regionen samverkar. Därutöver deltar utredarna i utbildningar om ÄLP och arrangerar även egna workshops där de diskuterar olika ärenden. Som stöd för sin bedömning använder de, som framkommit ovan, stödmaterial från Skolinspektionen. Nämnden får kompetensutveckling av förvaltningen i form av dels dragningar utifrån aktuella ärenden, dels tematiskt om olika delar av tillsynen och ÄLP. På förvaltningen arbetar de för att undvika jävssituationer, exempelvis genom ett gemensamt dokument om vilka utredare som är jäviga i relation till vilka huvudmän. Nämndens ledamöter är skyldiga att anmäla ifall de är jäviga i ett beslut.

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet.

#### **På Skolinspektionens vägnar**

**X** Anna Alm

---

Anna Alm  
Beslutsfattare  
Signerat av: Anna Alm

**X** Fredrik Holmqvist

---

Fredrik Holmqvist  
Föredragande  
Signerat av: Fredrik Holmqvist

I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även utredare Ola Rydkvist, deltagit.



# Bilagor

## Bilaga 1: Underlag för bedömning tematisk kvalitetsgranskning

### Granskningen syfte

Syftet med denna kvalitetsgranskning är att granska kvaliteten avseende kommunernas beredskap och ambitionsnivå i arbetet med tillsyn över enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar i syfte att motverka olämpliga aktörer inom fristående förskolor.

Bedömningen görs i förhållande till de kvalitetskriterier Skolinspektionen satt upp i granskningen inom det granskade området, vilka är utformade i enlighet med forskning och beprövad erfarenhet. Inom granskat område bedöms om verksamheten uppfyller framtagna kvalitetskriterier i hög utsträckning, i flera delar men utvecklingsområden finns eller i låg utsträckning.

### Granskningens frågeställningar

För att uppfylla granskningens syfte ska följande frågeställning/-ar besvaras:

Frågeställning 1: I vilken utsträckning bedriver kommunen en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar?

Frågeställning 2: I vilken utsträckning har kommunen arbetssätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans insikt och lämplighet inom ramen för tillsynen av fristående förskolor?

Frågeställning 3: I vilken utsträckning har kommunen arbetssätt och en organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar av en huvudmans ekonomiska förutsättningar inom ramen för tillsynen av fristående förskolor?

### Kvalitetskriterier

#### *Arbetet med tillsyn*

Kommunen genomför en systematisk tillsyn över enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

Kommunen har fungerande och kända rutiner avseende när och med vilken frekvens ägar- och ledningsprövning ska göras inom tillsyn samt vem/vilka som ansvarar för tillsynen.

Kommunen gör systematiska riskbedömningar och agerar aktivt på signaler som berör en huvudmans insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

#### *Beslut utifrån tillsyn*

Kommunen har mallar/riktlinjer för beslut som ger stöd för att tillsynsbesluten utformas i enlighet med gällande bestämmelser.

#### *Rutiner och processer*

Kommunen har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig och noggrann bedömning och utredning.

#### *Metoder*

I prövningen används träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning vid behov.

Kommunens utredningsmetoder i lämplighetsprövningen möjliggör en bedömning utifrån demokrativillkoren.

#### *Organisation och kompetens*

Kommunen har en tydlig organisation och ansvarsfördelning som möjliggör en effektiv tillsyn.

Kommunen tillhandahåller personal med de kompetenser och kunskaper som krävs för arbetet.

Kommunen tillhandahåller kompetensutveckling i syfte att utveckla tillsynen.

Det sker samverkan inom och utanför kommunens organisation i syfte att utveckla tillsynen.

## Bilaga 2: Författningsstöd

### 2 kap. 5 § skollagen

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 5 a § andra stycket bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

För att godkännande ska lämnas krävs, utöver det som anges i andra-fjärde styckena, att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet och, i förekommande fall, att utbildningen har en konfessionell inriktning.

### 2 kap. 5 a § skollagen

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § andra stycket 1 sammantaget avse

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 5 § tredje stycket avse de personer som anges i första stycket och den juridiska personen.

**2 kap 5 b § skollagen**

En sökande ska inte anses som lämplig enligt 5 § tredje stycket om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för

1. våld, tvång eller hot,
2. diskriminering eller kränkande behandling, eller
3. påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

**2 kap. 6 b § skollagen**

Enskilda huvudmän ska anmäla förändringar i den krets av personer som avses i 5 a § till den som godkänt den enskilde som huvudman senast en månad efter förändringen.

**2 kap. 7 § skollagen**

Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

**26 kap. 4 § skollagen**

En kommun har tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§.

**23 § förvaltningslagen (2017:900)**

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

**31 § förvaltningslagen**

För varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

**32 § förvaltningslagen**

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.