

Beslut

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

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19–20 § skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning i Vänersborgs 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 Vänersborgs kommun den 5 mars 2025. Besöket genomfördes av utredarna Ola Cederblad och Jenny Bergman Westling.

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 Vänersborgs 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 flera delar* bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar, men utvecklingsområde finns.

Ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande del.

- Kommunen behöver utveckla systematiken i sitt arbete med att identifiera och hantera risker i samband med kontrollen av att enskilda huvudmän fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

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.

Kommunen har *i flera delar* 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, men utvecklingsområde finns.

Ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande del.

- Kommunen behöver utveckla sina rutiner och metoder för att uppmärksamma signaler om förändringar i huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 23 oktober 2025 redovisa till Skolinspektionen vilka förbättringsåtgärder som vidtagits utifrån de identifierade utvecklingsområdena och resultat av dessa åtgärder. Som stöd för redovisningen bör bifogad mall (bilaga 3) användas.

Redogörelsen skickas via e-post, till skolinspektionen.lund@skolinspektionen.se. Hänvisa till Skolinspektionens diarienummer för granskningen (dnr 2024:3705) i de handlingar som sänds in.

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 flera delar* bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar men utvecklingsområden finns.

Arbetet med ägar- och ledningsprövning inom tillsyn

Granskningen visar att Vänersborgs kommun genomför tillsyn över enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar men att riskmedvetenheten behöver stärkas och att kommunen behöver arbeta mer systematiskt och proaktivt i sin riskbedömning. Kommunen har dokument, beslutade av barn- och utbildningsnämnden, avseende rutiner och processer för etableringstillsyn, förstagångstillsyn, regelbunden tillsyn, fördjupad och riktad tillsyn utifrån signaler eller klagomål samt för ägar- och ledningsprövningen. Det framgår att den regelbundna tillsynen, där en ägar- och ledningsprövning ingår, sker vart fjärde år för varje fristående huvudman. Det framgår vidare att den senaste revideringen av rutinerna gjordes 2025-01-14. Rutinen beskriver syftet med ägar- och ledningsprövningen och ger stöd för hur kommunen ska identifiera personkretsen och hur granskning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar ska ske. Vidare framgår det att den enskilde huvudmannen

ska anmäla till kommunen när ändringar görs i ägar- och ledningskretsen senast en månad efter att ändringen genomförts. När en förändring i ägar- och ledningskretsen anmäls till kommunen görs en kontroll att insikt och lämplighet fortsatt är intakt. Det framgår dock att kommunen inte systematiskt bevakar förändringar i ägar- och ledningskretsen utan att det är upp till den enskilde huvudmannen att anmäla förändringarna och kommunen har inget system för att kontrollera om huvudmännen faktiskt anmäler förändringar. Vidare framkommer att huvudmannens ekonomiska förutsättningar endast bedöms i samband med verksamhetstillsynen av förskolan vart fjärde år. Kommunen har ingen fortlöpande ekonomisk bevakning. Det framgår visserligen, som ovan, att kommunen kan genomföra riktad tillsyn utifrån signaler eller klagomål men granskningen visar att kommunen inte gör några proaktiva riskanalyser i arbetet med att fånga upp signaler om eventuella brister inom ägar- och ledningskretsen.

Beslut avseende ägar- och ledningsprövning

Granskningen visar att Vänersborgs kommun har mallar för beslut som ger stöd för att tillsynsbesluten utformas i enlighet med gällande bestämmelser. Det framgår att verksamhetschefen för förskola fattar beslut i tillsynsärenden och att ansvarig nämnd endast fattar beslut i ärenden där vite eller tillståndsfrågor är aktuella. Tidigare var nämnden involverad i alla tillsynsbeslut, men detta har förändrats för att effektivisera arbetet och undvika långa ledtider. Av intervjuerna framkommer vidare att det är förvaltningens utredare som skriver besluten utifrån de underlag som samlas in samt att kommunjuristen också är involverad och deltar i beslutskrivandet samt ger juridiskt stöd i bedömningar. Vid konstaterade brister vid tillsyn skriver kommunen vilka åtgärder huvudmannen ska vidta, en muntlig återkoppling till huvudmannen sker och besluten följs upp.

Identifierat utvecklingsområde

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet inom området bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande:

- Kommunen behöver utveckla systematiken i sitt arbete med att identifiera och hantera risker i samband med kontrollen av att enskilda huvudmän fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att kommunen visserligen genomför ägar- och ledningsprövningar vart fjärde år, men att det saknas etablerade rutiner och systematik för att kontinuerligt identifiera och hantera potentiella risker i ägar- och ledningskretsen. Det finns ingen formaliserad process för att upptäcka tidiga varningssignaler eller

analysera vilka faktorer som kan påverka huvudmannens förmåga att bedriva en långsiktigt hållbar verksamhet vilket kan innebära att kommunen riskerar att missa väsentliga förändringar som kan påverka förskolornas stabilitet och kvalitet.

För att förbättra kommunens tillsynsarbete rekommenderar Skolinspektionen att kommunen inför en mer strukturerad metod för att bevaka förändringar i ägar- och ledningskretsen samt att identifiera och bedöma risker kopplade till huvudmannens insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Detta kan innefatta införandet av en mer omfattande ekonomisk bevakning samt en utvecklad metod för att reagera på varningssignaler och andra riskindikatorer. Genom att stärka denna systematik kan kommunen säkerställa en mer effektiv och rättssäker tillsyn över de fristående förskolorna.

I vilken utsträckning har kommunen ett arbetssätt 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 kvalitet 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 flera delar* 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 Vänersborgs kommun har utvecklade och dokumenterade rutiner och processer som säkerställer en likvärdig och noggrann utredning och bedömning. Av rutinerna framgår hur ägar- och ledningskretsen ska identifieras, hur insikt ska bedömas samt vilka underlag som tas in för att bedöma ägar- och ledningskretsens lämplighet

och ekonomiska förutsättningar. Vidare används en e-tjänst när huvudmannen gör ändringar i ägar- och ledningskretsen för att kommunen därefter ska kunna göra en prövning av ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet. Det framgår i rutinen att huvudmannen för samtliga i ägar- och ledningskretsen ska redovisa vilka insikter dessa har i skollag, arbetsrätt och arbetsmiljölagstiftning samt ekonomiska regelverk. Insikten ska verifieras genom intyg. Vidare framgår det att rutinerna har reviderats vartannat år och det har således gjorts tre revideringar av rutinerna sedan lagstiftningen infördes. Rutinerna revideras, framgår det av intervjuer med representanter från förvaltningen, efter erfarenheter från genomförd tillsyn. Dock har inte rutinerna reviderats avseende hur det så kallade demokrativillkoret ska provas, trots att nya lagkrav om detta tillkommit sedan de nya bestämmelserna kring ägar- och ledningsprövning i skollagen infördes 2019.

Metoder

Granskningen visar att kommunen till viss del använder utredningsmetoder som möjliggör en fördjupad utredning av ägar- och ledningskretsens *insikt och lämplighet*, inklusive demokrativillkoret. Vid utredningen av ägar- och ledningskretsens insikt fastställs initialt vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen genom att huvudmannen skriftligen får beskriva kretsen och bifoga intyg som styrker uppgifterna. Frågor om insikt och lämplighet ställs också under intervjuerna med huvudmannen vid tillsyn. För att bedöma *lämpligheten* begärs exempelvis, förutom utdrag från belastningsregister och kreditupplysningar, utdrag från Skatteverket och Kronofogden. Vidare framgår det dock att det så kallade demokrativillkoret och hur det ska utredas inte ingår i kommunens rutiner av ägar- och ledningsprövningen. I kvalitetsrapporterna som årligen ska skickas in av huvudmännen ska huvudmannen redovisa arbetet kring förskolans demokrati- och värdegrundsarbete och det framgår av intervjuer med representanter från förvaltningen att frågor kring hur demokrativillkoret är uppfyllt ställs i intervjuer med huvudmän. Det framgår också att viss bevakning av huvudmän sker på sociala medier och via sökningar på nätet men kommunens arbete med demokrativillkoret och dess riskbedömning kopplat till dessa villkor ingår dock inte, som nämnts, i de rutiner som gäller för hur kommunen arbetar med ägar- och ledningsprövning.

Vidare framgår, som ovan, att kommunen inte granskar huvudmannens *ekonomiska förutsättningar* fortlöpande utan endast i samband med den ordinarie verksamhetstillsynen. Kommunen saknar också en definierad metod för att identifiera potentiella ekonomiska risker. Det framgår att vid granskningen av ekonomiska förutsättningar görs en kreditupplysning på huvudmannen men det framgår inte i rutinen hur kommunen i övrigt gör prövningar av huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Representanterna uppger dock i intervjun att kommunen följer upp om barnantalet överensstämmer med faktureringen.

Organisation och kompetens

Granskningen visar att Vänersborgs kommun har en tydlig organisation samt en ansvarsfördelning mellan personal som utför tillsynen och ägar- och ledningsprövningen. De som deltar i tillsynsprocessen har kompetens inom sina respektive områden. Ekonomer är knutna till förskolan och har god kännedom om förskolornas verksamhet. Kompetens säkerställs och upprätthålls genom erfarenhetsutbyte och gemensamma möten och kompetensutveckling har genomförts exempelvis via juridiska informationstjänster. Det framkommer vidare att samverkan med andra kommuner och myndigheter sker i viss utsträckning. Representanterna uppger det sker ett utbyte med andra kommuner när behov uppstår.

Identifierat utvecklingsområde

I syfte att ytterligare höja verksamhetens kvalitet inom området bedömer Skolinspektionen att ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande:

- Kommunen behöver utveckla sina rutiner och metoder för att uppmärksamma signaler om förändringar i huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att kommunen visserligen granskar huvudmannens ekonomiska förutsättningar och att de följer de föreskrifter som gäller för verksamheten i samband med tillsyn vart fjärde år. Emellertid saknas i nuläget rutiner och metoder för att mer frekvent bevaka de ekonomiska förutsättningarna hos samtliga huvudmän.

Skolinspektionen rekommenderar därför att kommunen har en regelbunden bevakning av de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, då både förskoleverksamheten och dess omvärld ständigt förändras. En ekonomisk bevakning skulle exempelvis kunna innebära att kommunen årligen hämtar in årsredovisningar för de enskilda huvudmännen, i de fall sådana finns tillgängliga hos Bolagsverket. Ett annat exempel skulle kunna vara att kommunen har en omvärldsbevakning som även inbegriper faktorer såsom hyreshöjningar, ökade kostnader för mat och transport, omsättning av personal samt andra liknande faktorer som kan innebära ekonomiska konsekvenser för huvudmannen. Genom en mer regelbunden ekonomisk bevakning av de enskilda huvudmännen kan kommunen uppmärksamma signaler om att en tillsyn med ägar- och ledningsprövning kan behöva inledas.

På Skolinspektionens vägnar

X Anna Alm

Anna Alm
beslutsfattare
Signerat av: Anna Alm

X Ola Cederblad

Ola Cederblad
föredragande
Signerat av: Ola Cederblad

I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även utredare Jenny Bergman Westling 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 frågeställningar 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 obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.