

Beslut

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

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19–20 § skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning i Vaxholms 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 Vaxholms kommun den 9 april 2025. Besöket genomfördes av utredarna Ola Rydkvist och Anna Alm.

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 Vaxholms 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. Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet.

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 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, men utvecklingsområden 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 5 november 2025 redovisa till Skolinspektionen vilka förbättringsåtgärder som vidtagits utifrån det identifierade utvecklingsområdet 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 hög utsträckning* bedriver en aktiv och systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet.

Arbetet med ägar- och ledningsprövning inom tillsyn

Granskningen visar att kommunen genomför en systematisk tillsyn över att enskilda huvudmän för fristående förskolor fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Kommunen har fungerande och kända rutiner för tillsyn innefattande ägar- och ledningsprövning (ÄLP) som uppdateras vid behov för att återspegla förändringar i lagstiftning och praxis. Enligt rutinerna ska ÄLP göras vid tillståndsgivning och i samband med regelbunden tillsyn som genomförs minst var fjärde år samt vid behov som exempelvis efter förändring i ägar- och ledningskretsen eller vid signaler som visar på behov av prövning. I samband med ÄLP görs även en prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Vidare visar granskningen att kommunen är proaktiv i sin riskhantering genom att bevaka bland annat lokala och sociala medier. Det finns även rutiner för att agera på inkommande signaler genom exempelvis fördjupad utredning och tillsynsbesök. Kommunen inhämtar information

om förändringar i de fristående förskolornas ägar- och ledningskrets genom att huvudmännen själva anmäler förändringar till kommunen, vilket de gör återkommande. I samband med informationsinhämtningen inför tillsyn påminner kommunen huvudmännen om att anmäla sådana förändringar. De ansvariga för tillsynen får information om Lärarnas ansvarsnämnd fattar beslut rörande personal som är verksam i kommunen. Utöver det har kommunen ingen regelbunden bevakning av andra myndigheters beslut rörande förskolornas huvudmän, men ansvarig utredare uppger att förvaltningen genom sin övriga omvärldsbevakning har god kännedom om alla verksamheter i kommunen och därför skulle få kännedom om eventuella brister.

Beslut avseende ägar- och ledningsprövning

Granskningen visar att kommunen har riktlinjer för beslut som ger stöd för att tillsynsbesluten utformas i enlighet med gällande bestämmelser. Besluten innehåller tydliga motiveringar med hänvisning till aktuellt lagstöd. Kommunen har hittills inte identifierat någon brist med anledning av ÄLP, men ansvarig utredare uppger att besluten vid brist ska tydliggöra vilken åtgärd huvudmannen ska vidta samt hur och när beslutet ska följas upp. Ansvarig utredare har delegation att fatta beslut angående ÄLP, men i samband med verksamhetstillsyn där ÄLP ingår fattas besluten av förvaltningschefen. Ansvarig nämnd har fattat beslut om riktlinjer och informeras om besluten.

Skolinspektionen har inte identifierat något utvecklingsområde inom bedömningsområdet, men rekommenderar kommunen att även mellan de regelbundna tillsynstillfällena informera huvudmännen om att de ska anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen senast en månad efter förändringen.

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, men utvecklingsområden finns.

Rutiner och processer

Granskningen visar att kommunen har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig bedömning och utredning. Som framkommit ovan har kommunen dokumenterade riktlinjer för hur ÄLP ska genomföras som revideras efter förändringar i lagstiftning och praxis. Enligt dessa riktlinjer gör ansvarig utredare en bedömning av ägar- och ledningskretsens samlade insikt i skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljölagstiftning samt ekonomiska regelverk. Vidare görs en prövning av lämpligheten hos var och en i ägar- och ledningskretsen samt den juridiska personen. Prövningen innefattar även huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Kommunen har tagit fram ett bedömningsstöd för ÄLP som anger vad som ska kontrolleras, vilka underlag som ska och kan begäras in samt hur dessa underlag ska bedömas. Tolkningar och bedömningar illustreras med tydliga exempel som säkerställer en likvärdig utredning och bedömning. Under prövningens gång har ansvarig utredare vid behov avstämningar och diskussioner med ekonomicontroller och ansvarig chef samt med en specialpedagog som ansvarar för den pedagogiska delen av tillsynsarbetet.

Metoder

Granskningen visar att kommunen använder träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning av *insikt och lämplighet*. När en ÄLP inleds fastställer ansvarig utredare ägar- och ledningskretsen genom att ta del av huvudmannens redogörelse för vilka som ingår i kretsen och kontrollera detta med stöd i underlag som stadgar eller registreringsbevis från Bolagsverket. I de fall huvudmännen ingår i större koncerner gör kommunen en avgränsning så att prövningen endast omfattar fysiska och juridiska personer som har ett reellt inflytande över den aktuella verksamheten. För att bedöma ägar- och ledningskretsens samlade insikt utgår utredaren från en beskrivning av kretsens insikt i skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljölagstiftning och ekonomiska regelverk som huvudmannen skickar in via kommunens e-tjänst. Utredaren

granskar beskrivningen och kontrollerar att den stämmer genom att jämföra med insända intyg och annan dokumentation av kompetens och erfarenhet. För att pröva ägar- och ledningskretsens lämplighet begär kommunen utdrag från belastningsregister och gör kreditupplysning. Detta görs i allmänhet på samtliga medlemmar av ägar- och ledningskretsen, men om det gäller en förändring i en krets där övriga medlemmar har kontrollerats under det senaste året så begär kommunen bara in underlag för personen som tillkommer. Om underlagen visar på stora skulder eller andra risker begär kommunen in ytterligare underlag från exempelvis Skatteverket, Kronofogdemyndigheten eller Arbetsmiljöverket. Ansvarig utredare uppger att kommunen vid behov även gör verksamhetsbesök och intervjuer för att fördjupa utredning om såväl insikt som lämplighet. I bedömningen av lämpligheten ingår även en prövning utifrån demokrativillkoret. Ansvarig utredare gör då sökningar på sociala medier samt studerar stadgar och andra styrdokument. Utredaren bedömer även uppgifter om verksamheten eller huvudmannen som framkommer i samband med exempelvis tillsyn med demokrativillkoret i åtanke. Att uppmärksamma demokrativillkoret ingår dessutom i kommunens tidigare nämnda arbete med riskhantering genom omvärldsbevakning och system för att hantera inkommande signaler.

Vidare visar granskningen att kommunen har rutiner och metoder för att pröva huvudmännens *ekonomiska förutsättningar*, men att prövningen endast görs i samband med regelbunden tillsyn och vid förändringar i ägar- och ledningskretsen samt om det inkommer signaler som indikerar risk. Mellan dessa prövningar kontrollerar kommunen inte huvudmännens ekonomiska förutsättningar. I samband med ekonomisk prövning begär kommunen in senaste årsredovisning och gör en kreditupplysning på huvudmannen. Utredaren får stöd av en ekonomicontroller som granskar de ekonomiska underlagen och lämnar kommentarer och en prognos för verksamhetens ekonomi. Ekonomicontrollern är även behjälplig i att granska kreditupplysningar och andra ekonomiska underlag inom ramen för lämplighetsprövningen. Utöver den ekonomiska granskningen i samband med ÄLP får kommunen en indikation om huvudmännens ekonomi genom månatliga avstämningar av barnantal i de fristående förskolorna. Kommunen har för närvarande extra uppsikt över detta eftersom sjunkande barnantal gör att förskolornas ekonomi riskerar att bli ansträngd.

Organisation och kompetens

Granskningen visar att kommunen har en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet med ägar- och ledningsprövning. Kommunen tillhandahåller personal med kompetens och kunskap inom pedagogik, ekonomi och juridik samt ser till att ansvarig personal får återkommande

kompetensutveckling för att utveckla tillsynen. Även nämndens ledamöter får kompetensutveckling genom dialog med förvaltningen samt genom att ansvarig utredare informerar om beslut. Utredaren följer förändringar av lagar och praxis gällande ÄLP via egen omvärldsbevakning och rättsdatabaser som kommunen har tillgång till. Hen tar även del av Skolinspektionens stödmaterial på området. Samverkan kring ÄLP sker såväl inom som utanför kommunen. Utredaren har, som tidigare nämnts, stöd av förvaltningschefen, en ekonomicontroller och en specialpedagog. Vid behov har hen även möjlighet att tillfråga tjänstepersoner på andra förvaltningar i kommunen med kompetens inom exempelvis fastighetsfrågor. Utanför kommunen sker samverkan genom nätverk med tjänstemän i andra kommuner. Vidare finns utarbetade rutiner för att hantera eventuella jävssituationer i samband med tillsyn av fristående förskolor. De rutinerna handlar inte specifikt om ÄLP, utan är samma för all verksamhet i förvaltningen.

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 främst kontrollerar huvudmännens ekonomiska förutsättningar i samband med regelbunden tillsyn samt vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. Det gör att kommunen riskerar att inte uppmärksamma plötsliga förändringar av de fristående förskolornas ekonomiska förutsättningar.

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. 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 Christina Aro Östgren

Christina Aro Östgren

Beslutsfattare

Signerat av: Christina Aro Östgren

X Ola Rydkvist

Ola Rydkvist

Föredragande

Signerat av: Ola Rydkvist

I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även utredaren Anna Alm 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 obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.