

Beslut

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

Inledning

Skolinspektionen har med stöd av 26 kap. 19–20 § skollagen (2010:800) genomfört en tematisk kvalitetsgranskning i Ljungby 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 Ljungby kommun den 23 april 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 Ljungby 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 utarbeta rutiner för att regelbundet och systematiskt genomföra ägar- och ledningsprövning inom ramen för sin tillsyn av fristående förskolor.

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 låg 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, men utvecklingsområden finns.

Ett utvecklingsarbete behöver inledas inom följande del:

- Kommunen behöver utveckla rutiner och metoder för att göra regelbundna en prövning av huvudmannens ägar- och ledningskrets samlade insikt och lämplighet.
- Kommunen behöver utveckla sina rutiner och metoder för att bevaka huvudmannens ekonomiska förutsättningar vid samtliga fristående förskolor.

Uppföljning

Huvudmannen ska senast den 21 november 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 utvecklingsområde finns.

Arbetet med ägar- och ledningsprövning inom tillsyn

Granskningen visar att kommunen inte 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 ägar- och ledningsprövning (ÄLP) ska göras och vilka som ansvarar för den, men det sker inte regelbundet. Enligt rutinen ska ÄLP genomföras i samband med godkännande samt vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. ÄLP planeras emellertid inte att genomföras regelbundet, vid exempelvis regelbunden tillsyn var tredje år. Prövning av ekonomiska förutsättningar görs däremot i samband med både regelbunden tillsyn och förändringar i ägar- och ledningskretsen. Kommunen har en fortlöpande omvärldsbevakning av huvudmännen via bland annat lokal nyhetsmedia och en e-tjänst på hemsidan för synpunkter och klagomålshantering. Kommunen har, enligt ansvariga utredare, emellertid inte fått några signaler som har föranlett att de har gjort ÄLP, men däremot riktad tillsyn

av verksamheten, bland annat med oanmälda besök. Kommunen har hittills bara gjort ÄLP av tre av sju huvudmän eftersom kommunen bara gör ÄLP vid anmälningar från huvudmän om förändringar i ägar- och ledningskretsen. En av dessa huvudmän ska kommunen genomföra en ÄLP av innevarande år men de resterande tre huvudmännen har kommunen däremot ingen plan att göra ÄLP av. Ansvariga utredare uppger att detta kommer att ske vid eventuell förändring i ägar- och ledningskretsen. Vid de regelbundna informationsträffarna om ekonomi och tillsyn som kommunen har med representanter från de enskilda huvudmännen en gång per termin påminner de även huvudmännens representanter att de ska anmäla förändringar i 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. Tillsynsbeslut och beslut om ÄLP fattas av nämnden. Huvudmännen får beslut om ÄLP även när en brist inte har identifierats. Kommunens beslut med krav på åtgärder, eller avstående från ingripande, innehåller tydliga motiveringar med aktuellt lagrum, åtgärdskrav samt, när åtgärder krävs. Besluten innehåller även information om att uppföljning kommer att ske.

Identifierat utvecklingsområde

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

- Kommunen behöver utarbeta rutiner för att regelbundet och systematiskt genomföra ägar- och ledningsprövning inom ramen för sin tillsyn av fristående förskolor.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att Ljungby kommun saknar rutiner för att regelbundet genomföra en prövning av samtliga enskilda huvudmäns insikt och lämplighet. Enligt nuvarande rutiner genomför kommunen endast ägar- och ledningsprövning vid godkännande och förändringar i ägar- och ledningskretsen, även om de ekonomiska förutsättningarna provas mer frekvent. Det riskerar att leda till att kommunen inte har aktuella kunskaper om huvudmannens samlade insikt och samtliga enskilda personernas lämplighet.

Skolinspektionen rekommenderar därför Ljungby kommun att i sina riktlinjer för tillsyn av de fristående förskolorna inkludera rutiner om att regelbundet genomföra ägar- och ledningsprövning av samtliga huvudmän. Prövningen kan med fördel göras i samband med den regelbundna verksamhetstillsyn av de fristående förskolorna eftersom Skolinspektionens erfarenhet visar att ägar- och ledningsprövning som

kombineras med verksamhetstillsyn innebär att de olika delarna kan stärka varandra.

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 låg 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, men utvecklingsområden finns.

Rutiner och processer

Granskningen visar att kommunen till viss del har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd för att säkerställa en likvärdig och noggrann bedömning och utredning. Av insänd dokumentation och intervjuer framgår att kommunen har dokumenterade riktlinjer för hur ÄLP ska genomföras som delvis revideras efter förändringar i lagstiftning och praxis, men som däremot inte inkluderar en regelbunden prövning. Kommunen följer lagändringar och praxis genom bland annat en skoljuridisk informationstjänst, men har trots det inte inkluderat demokrativillkoret i bedömningen av lämplighet i det senaste beslutet för ÄLP. Ansvarig personal använder bedömningsstöd från bland annat Skolinspektionen för att säkerställa en likvärdig utredning och bedömning samt har regelbundna bedömningsmöten under arbetsprocessen med tillsynen.

Metoder

Granskningen visar att kommunen till viss del använder träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning vid behov. Det framkommer av inskickad dokumentation och intervjuer att kommunen fastställer vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen genom att ansvariga på kommunen gör en självständig prövning genom underlag såsom stadgar och registreringsbevis från Bolagsverket och Länsstyrelsen. Kommunen begär även in underlag för att bedöma ägar- och ledningskretsens *insikt* och *lämplighet*, men de gör det enbart för de nya personerna i kretsen. Kommunen utreder inte huvudmännens insikt i skolförfattningar, arbetsrätt och ekonomi, men däremot rektorns och personalens insikt i det som rör verksamheten vid regelbunden tillsyn. Ansvariga utredare menar att de därför indirekt och återkommande utreder huvudmannens insikt eftersom rektorn ofta ingår i ägar- och ledningskretsen. Lämpligheten prövas i samband med ÅLP genom utdrag från belastningsregistret och från Kronofogden, men enbart för de nya fysiska personerna i kretsen. Lämpligheten och den ekonomiska skötsamheten för samtliga fysiska personer i ägar- och ledningskretsen och den juridiska personen prövas därmed inte i samband med ÅLP. Demokrativillkoret utreds och bedöms heller inte som en del av lämplighetsprövningen. I den bedömning som ändå görs används bedömningsstöd från Skolinspektionen.

Prövningen av *ekonomiska förutsättningar* görs både i samband med regelbunden tillsyn och vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. Kommunen använder huvudmännens årsredovisning som underlag. En av de ansvariga utredarna är utbildad ekonom och bedömer det ekonomiska underlaget och de ansvariga utredarna diskuterar detta tillsammans. Vid behov gör även förvaltningens ekonom en bedömning av underlaget. Flera av huvudmännen skickar på eget initiativ årligen in sin årsredovisning till kommunen, som ser över det utan att använda det som underlag till beslut. Kommunen har emellertid inte någon egen fortlöpande bevakning av samtliga huvudmäns ekonomiska förutsättningar.

Organisation och kompetens

Granskningen visar att kommunen har en tydlig organisation och ansvarsfördelning för tjänstemännen som genomför prövningen och tillhandahåller personal med kompetens och kunskap inom pedagogik, ekonomi och juridik. Kommunen tillhandahåller även återkommande kompetensutveckling för ansvarig personal i syfte att utveckla tillsynen genom utbildningar som ett skoljuridiskt företag arrangerar. Ansvariga utredare deltar även i regionala nätverksträffar om förskolefrågor där tillsyn och ÅLP ingår. Som stöd för sin bedömning använder de, som redan nämnts, stödmaterial från Skolinspektionen. Nämnden får

kompetensutveckling av förvaltningen i form av dragningar utifrån aktuella ärenden inom tillsyn och ÄLP. Nämnden och förvaltningen arbetar för att undvika jävssituationer genom att följa kommunens policy i frågan.

Identifierat utvecklingsområde

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

- Kommunen behöver utveckla rutiner och metoder för att göra regelbundna en prövning av huvudmännens ägar- och ledningskrets samlade insikt och lämplighet.

Motivering till utvecklingsområdet är att Ljungby kommun inte alls prövar ägar- och ledningskretsens samlade insikt och bara delvis prövar deras lämplighet. Detta riskerar att leda till att kommunen har huvudmän för fristående förskolor som saknar insikt och/eller lämplighet.

Skolinspektionen rekommenderar därför Ljungby kommun att i sina rutiner för ägar- och ledningsprövning inkludera rutiner dels för att pröva den samlade ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet, dels för att kontrollera ägar- och ledningskretsens lämplighet i form av ekonomisk skötsamhet. Prövningen av insikten kan förslagsvis göras genom att underlag om utbildning och arbetslivserfarenhet begärs in från de nya personerna och jämförs med resten av kretsen för att bedöma om den samlade insikten finns. Prövningen av lämpligheten kan förslagsvis göras genom att underlag för samtliga fysiska personer och den juridiska personen begärs in från olika myndigheter för att bedöma om de uppfyller kraven på laglydnad och ekonomisk skötsamhet samt att de fullgör sina skyldigheter mot det allmänna.

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

- Kommunen behöver utveckla sina rutiner och metoder för att bevaka huvudmannens ekonomiska förutsättningar vid samtliga fristående förskolor.

Motiveringen till utvecklingsområdet är att det i nuläget saknas rutiner och metoder för att mer frekvent bevaka huvudmännens ekonomiska förutsättningar. Det gör att Ljungby kommun riskerar att inte uppmärksamma plötsliga förändringar av de fristående förskolornas ekonomiska förutsättningar. Skolinspektionen rekommenderar därför

Ljungby kommun att ha en regelbunden bevakning av de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar och 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 på eget initiativ årligen hämtar in årsredovisningar för de enskilda huvudmännen, i de fall sådana finns tillgängliga hos Bolagsverket. Vidare skulle kommunen kunna bevaka förändring av antal barn per enhet i kommunens eget barnregister och därmed uppmärksamma väsentligt vikande barnunderlag, eller 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 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 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.