

Tillsyn av fristående förskolor

Riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i enskild regi i Danderyd

Diarienummer	Senast uppdaterad	Beslutsinstans	Ansvarig processägare
UN 2024/0535	2024-06-08 § 55-2025-12-10 § XX	Utbildningsnämnden	Kvalitetscontroller

Dokumentets syfte

Riktlinjerna fastställer förutsättningar för tillsynen av enskild huvudman och fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Danderyds kommun.

Dokumentet gäller för

Enskild huvudman som bedriver förskoleverksamhet och pedagogisk omsorg i Danderyds kommun.

Röd text = tillägg/ändringar

~~Genomstruken text~~ = borttagen text

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
Bakgrund	3
Tillsyn – vad säger lagen?	3
Tillsynens olika beslut Ingreppanden vid tillsyn	3
Avstående från ingripande	3
Anmärkning	4
Föreläggande	4
Återkallelse	4
Regelbunden tillsyn och riktad tillsyn	4
Regelbunden tillsyn	4
Riktad tillsyn	4
Ägar- och ledningsprövning – skärpta krav på fristående förskolor	5
Ägar- och ledningsprövning	5
Insikt	6
Ekonomiska förutsättningar	6
Lämplighet	6
Utökade krav på lämplighet – demokrativillkoren	7
Tillsynens fyra fem delar	7
1. Dokumentgranskning	8
2. Tillsynsbesök på förskolan	8
3. Intervju och återkoppling med huvudman och/eller rektor	8
5. Beslut efter tillsyn	9
Årlig tillsynsenkät	9

Bakgrund

Kommunen har tillsynsansvar över förskola vars huvudman kommunen givit ett godkännande till. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder för att den huvudman som bedriver utbildningen ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Tillsynen omfattar samtliga tillämpliga författningar som reglerar verksamheten i förskolan, däribland skollagen (2010:800) samt läroplanen för förskolan, lpfö 18.

Tillsyn – vad säger lagen?

Tillsyn definieras i skollagen (2010:800) Skoll 26 kap. 2 § **skollagen (2010:800)** på följande vis:

Med tillsyn avses i denna lag en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

Av skollagen (2010:800) 26 kap. 4 § följer att kommunen har tillsyn över förskola och ~~fritidshem~~ **pedagogisk omsorg** som kommunen sedan tidigare har lämnat ett godkännande till. I samma paragraf framgår också att det ingår i kommunens tillsynsansvar att kontrollera att enskild huvudman fortlöpande uppfyller kraven vad gäller ägar- och ledningsprövning (se “Ägar- och ledningsprövning – skärpta krav på fristående förskolor”). Kommunens tillsynsansvar omfattar inte bestämmelserna om “åtgärder mot kränkande behandling” som regleras i 6 kap. i skollagen (2010:800).

Av skollagens 26:e kapitel framgår även att en tillsynsmyndighet har rätt att fysiskt på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn samt att den vars verksamhet som står under tillsyn är skyldig att på begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Tillsynens olika beslut Ingreppanden vid tillsyn

Besluten för en tillsyn regleras i skollagen (2010:800) 26 kap. 10-16 och **18 §§**. Nedan listas **vilka ingreppanden de beslut** som en kommun kan fatta **beslut om** vid en tillsyn av en fristående förskola:

- avstående från ingripande
- anmärkning
- föreläggande
- återkallelse av godkännande
- **Tillfälligt förbud att bedriva verksamhet**

Avstående från ingripande

Om bristerna vid en tillsyn är ringa, om verksamheten som granskas vidtar nödvändig rättelse eller om det i övrigt med hänsyn till omständigheterna

finns särskilda skäl mot ett ingripande, kan den granskande myndigheten *avstå från att ingripa*.

Anmärkning

Om en verksamhet har mindre allvarliga brister kan den granskande myndigheten fatta beslut om en *anmärkning* som följs upp. En anmärkning kan inte förenas med vite eller tvångsåtgärder.

Föreläggande

Om en verksamhet har brister kan ett beslut om *föreläggande* fattas där det framgår vilka åtgärder som måste vidtas. *Föreläggandet* kan också förenas med ett vite, om en eller flera brister som har orsakat föreläggandet allvarligt försvårar förutsättningarna för barn att nå målen för utbildningen; om det av särskilda skäl inte är obehövt. Att ett vite läggs till innebär att ansvarig för verksamheten åläggs att betala en fastställd summa pengar om inte bristerna åtgärdas inom en viss tid.¹

Återkallelse

Om en verksamhet har mycket allvarliga brister kan den granskande myndigheten fatta beslut om att stänga verksamheten och återkalla tillståndet för den enskilde huvudmannen tills åtgärderna har rättats till.

Tillfälligt förbud att bedriva verksamhet

Om det är sannolikt att ett beslut om återkallelse enligt 13 § kommer att fattas, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens hälsa eller säkerhet eller av någon annan särskild anledning, får tillsynsmyndigheten förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare. Beslutet gäller omedelbart och får gälla i högst sex månader.

Regelbunden tillsyn och riktad tillsyn

Danderyds kommun genomför två typer av tillsyn för fristående förskolor, regelbunden tillsyn och riktad tillsyn. Nedan följer en kort beskrivning av dessa tillsynsformer.

Regelbunden tillsyn

Ambitionen är att genomföra en regelbunden tillsyn för varje fristående verksamhet vart tredje verksamhetsår². Den regelbundna tillsynen omfattar samtliga tillämpliga författningar som reglerar förskolans verksamhet (se bakgrund) men kan även innehålla viss tematisk fördjupning, till exempel gällande systematiskt kvalitetsarbete, klagomål, tillgängliga lärmiljöer et cetera. För likvärdigheten och enhetlighetens skull gäller en eventuell tematisk fördjupning för samtliga enheter det aktuella verksamhetsåret.

Riktad tillsyn

Riktad tillsyn genomförs *vid behov om det inkommer signaler eller andra uppgifter som gör att kommunen bedömer att tillsyn behöver inledas. Det*

¹ Se skollagen (2010:800) 26 kap. § 27 för bestämmelsen om vite.

² Med verksamhetsår avses läsår.

kan handla om uppgifter om missförhållande och kan handla om enskilda områden. om tidigare regelbunden tillsyn har uppvisat större brister och/eller om kommunen fått information om att en enhets verksamhet uppvisar tydliga brister eller förbättringsområden. Den riktade tillsynen är därför helt och hållet behovsprövad både vad gäller innehållet i tillsynen och vad gäller tidpunkten för tillsynen.

Ägar- och ledningsprövning – skärpta krav på fristående förskolor

Sedan 1 januari 2019 gäller skärpta krav för enskilda att bedriva fristående förskola. För hemkommunens del innebär det att hemkommunen ska bedöma ytterligare omständigheter i sin godkännandeprövning och tillsyn av fristående förskolor.

Enskild huvudman behöver inte ansöka om nytt godkännande för att bedriva sin verksamhet – befintliga godkännanden gäller tillsvidare - men de skärpta kraven ska vara fortlöpande uppfyllda varför dessa måste vara föremål för den löpande tillsynen som genomförs av hemkommunen.

Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska godkännande 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. Lämplighetskravet gäller för samtliga personer som ingår i personkretsen för ägar- och ledningsprövning. Till följd av den uppdaterade lagstiftningen måste den enskilda huvudmannen anmäla förändringar i personkretsen för ägar- och ledningsprövning senast en månad efter förändringen har ägt rum.

Ägar- och ledningsprövning

När huvudmannen är en juridisk person ska prövningen sammantaget avse följande personer; den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.³ Med väsentligt inflytande över verksamheten avses som huvudregel ett ägande om minst tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet.

³ 2 kap 5 a § skollagen

Insikt

Det är flera krav som ska vara uppfyllda enligt skollagen. Ett krav handlar om att huvudmannen genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Kravet på insikt innebär att det i huvudmannens ägar- och ledningskrets ska finnas personer med kompetens gällande de föreskrifter som styr verksamheten, till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljörätt och de ekonomiska regelverk som styr den juridiska personen. Det räcker med en samlad kompetens inom ägar- och ledningskretsen, varje enskild person behöver alltså inte ha den insikt som krävs. Det är däremot inte tillräckligt att huvudmannen har tillgång till personal med motsvarande kompetens utan insikten ska finnas i huvudmannens ägar- och ledningskrets.

Ekonomiska förutsättningar

Ett annat i skollagen uppställt krav är att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. När det gäller kravet på att huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar så riktar detta krav in sig på huvudmannens förutsättningar. Det är inte ägar- och ledningspersonernas privata ekonomi som avses. Däremot kan en ekonomisk misskötsamhet hos enskilda personer i ägar- och ledningskretsen ha betydelse för bedömningen av lämpligheten som är en annan del av prövningen.

Kravet på att huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs. I kravet ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Om huvudmannen ingår i en koncern beaktas även koncernens ekonomi.

Lämplighet

Det krävs vidare att huvudmannen i övrigt bedöms lämplig. Kravet på att den enskilde huvudmannen ska bedömas lämplig omfattar såväl de personer som ingår i huvudmannens ägar- och ledningskrets, som den juridiska personen i sig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ekonomisk skötsamhet är en aspekt som ska vägas in, det vill säga att de uppräknade personerna skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter med mera eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär liksom begångna vålds- och sexualbrott är något som också kan vägas in i prövningen.

Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats eller att kommunen i samband med sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten kan också det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet. Var och en inom ägar- och ledningskretsen ska bedömas som lämplig. Det räcker att en person inom ägar- och ledningskretsen bedöms

som olämplig för att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt. Även den juridiska personen ska uppfylla lämplighetskravet. Den juridiska personen kan bedömas olämplig om det exempelvis finns tecken på bulvanförhållanden eller att huvudmannen inte lever upp till de så kallade demokrativillkoren.

Utökade krav på lämplighet – demokrativillkoren

Tidigare har prövningen av lämplighet endast omfattat de fysiska företrädarna för en juridisk person, det vill säga ägar- och ledningskretsen, men från den 2 januari 2023 omfattas även den juridiska personen i lämplighetsbedömningen. En sökande ska inte anses som lämplig enligt ovan beskriven lämplighetsprövning om det finns en risk för att barn i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling eller påverkan som har till syfte att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.⁴ En sådan risk kan enligt förarbetsuttalanden till exempel föreligga om sökanden i sociala medier eller på företagets webbplats har gett uttryck för så starka positiva åsikter om våldsanvändning eller diskriminering att det bedöms finnas en risk för att sökanden i den kommande verksamheten rekryterar personal med samma åsikter.

Ägar- och ledningsprövning av huvudman för pedagogisk omsorg i enskild regi

När det gäller bestämmelserna i skollagen om ägar- och ledningsprövning avseende huvudman för pedagogisk omsorg skiljer sig dessa i viss utsträckning från ovanstående. Kraven på insikt och lämplighet är i princip desamma. När det gäller lämplighetsbedömningen krävs även att personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där den pedagogiska omsorgen ska bedrivas, måste visa upp ett utdrag ur belastningsregistret innan godkännande kan medges. Vidare uttrycker skollagen också krav på att verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet. Verksamheten ska vara öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet (med vissa undantag⁵) och avgifterna får inte vara oskäligt höga.⁶

Tillsynens **fyra fem** delar

Tillsynen av fristående förskolor i Danderyds kommun av följande ~~fyra~~ **fem** delar:

- Dokumentgranskning
- Tillsynsbesök på förskolan
- Intervju **med vårdnadshavare, pedagoger, rektor och huvudman**

⁴ 2 kap 5 b § skollagen

⁵ 25 kap. 10 § 1 st. p. 4 skollagen

⁶ 25 kap. 10-10 b §§ skollagen

- ~~Återkoppling med huvudman och rektor~~ **Kommunicering av protokoll**
- Beslut efter tillsyn.

1. Dokumentgranskning

Inför tillsynsbesöket tar kommunen del av och granskar olika underlag⁷. Viss dokumentation begär kommunen ut på egen hand, en del dokument kommer företrädare för den fristående förskolan behöva förse kommunen med⁸. Observera att den årliga tillsynsenkäten (se nedan) alltid ingår i efterfrågad dokumentation inför tillsynsbesöket.

All dokumentation granskas, men behöver inte bli föremål för diskussion under själva tillsynen. Exakt vilka dokument som företrädare för den fristående förskolan behöver skicka in till kommunen kan variera beroende på vilka uppgifter som finns offentligt publicerade.

2. Tillsynsbesök på förskolan

Ett tillsynsbesök genomförs rent fysiskt på förskolan.⁹ Tillsynsbesöket varar ungefär 3-5 timmar beroende på förskolans storlek. Under besöket kommer även intervjuer genomföras med förskolans pedagoger. Verksamheten ska inte anpassas utifrån tillsynsbesöket utan återspegla en "normal" verksamhetsdag.

3. Intervju och återkoppling med huvudman och/eller rektor

Före tillsynsbesöket intervjuas vårdnadshavare till barn på förskolan. Under tillsynsbesöket intervjuas pedagoger och rektor och efter tillsynsbesöket intervjuas representant för huvudman. Under intervjuerna förs ett protokoll som sammanfattar vad som framgått av intervjuerna. Innehållet i intervjuerna och protokollet är en sammanfattning av vad som sagts.

~~Efter besöket kallas representant för huvudman och rektor till en intervju. Vid intervjun informerar förvaltningens representanter om vad man har sett och noterat under tillsynsbesöket samt vad man har tagit del av i de inskickade dokumenten. Förvaltningens representanter ställer kompletterande frågor om utbildningen på förskolan. Förskolans representanter har möjlighet att komplettera med ny information gällande förskolans verksamhet samt ställa frågor till kommunens tjänstemän som genomförde observationerna.~~

4. Återkoppling till huvudman

⁷ Dokumentationsgranskningen omfattar även den del av tillsynen som berör den så kallade ägar- och ledningsprövning. Detta kan innefatta bland annat men inte bara årsredovisningar, kreditbedömningar, utdrag ur belastningsregister et cetera.

⁸ All efterfrågad dokumentation faller inom ramen för uppgiftsskyldigheten som är reglerad i skollagen (2010:800) kap. 16 § 7

⁹ I undantagsfall kan ett förenklat tillsynsbesök genomföras i digital form, t ex i händelse av risk för smittspridning vid en pandemi eller vid andra extraordinära omständigheter.

Efter tillsynsbesöket sammanställs protokollet och skickas ut till huvudmannen där huvudmannen ges möjlighet att kontrollera vad som framgått av intervjuerna.

5.Beslut efter tillsyn

I beslutet framgår det vad Danderyds kommun har sett, skälen för bedömningen, och om det är något som behöver åtgärdas i förskolan. Om det finns brister kommer det i beslutet att motiveras vilka bristerna är, vad som behöver åtgärdas, och inom vilken tid bristerna bör åtgärdas. Kommunen har ett ansvar att följa upp att en enskild huvudman rättar till de brister som upptäcks vid en tillsyn. När angiven tid för att rätta till de brister som upptäckts har gått ut görs en bedömning om de redovisade åtgärderna är tillräckliga och om tillsynen kan avslutas eller om ytterligare kompletteringar behövs.

Årlig tillsynsenkät

~~Varje år genomför Danderyd kommun en tillsynsenkät som skickas ut till samtliga fristående enheter som bedriver verksamhet i kommunen. Enkäten är en viktig del av informationsunderlaget inför den regelbundna tillsynen men syftar också till att löpande bedöma att samtliga enheter uppfyller författningarnas krav. Notera därför att alla enheter, oavsett om enheten är föremål för en regelbunden eller riktad tillsyn det aktuella verksamhetsåret, årligen måste besvara tillsynsenkäten. Om rektor besvarar enkäten behöver vederbörande säkerställa att huvudmannen samtycker till lämnade svarsuppgifter. Tillsynsenkäten skickas ut i digital form under hösten.~~