Riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg

Gävle kommun

Typ av dokument: Riktlinje

Överordnat dokument: Skollagen 2010:800

Fastställt av: Utbildningsnämnden

Datum: 2026-05-20

Diarie- eller ärendenummer: 26UN198

Revideringshistorik: Nytt dokument

Dokumentet gäller för: Enskild huvudman som bedriver förskoleverksamhet och enskild pedagogisk omsorg i Gävle kommun

Dokumentägare: Utbildningsnämnden

Dokumentansvarig: Utbildning Gävle

Innehåll

Inledning....4
Tillsynsansvaret....4
Regelbunden tillsyn och riktad tillsyn....5
Regelbunden tillsyn....5
Riktad tillsyn....5
Ingripanden vid tillsyn....5
Ägar- och ledningsprövning....7
Insikt....8
Ekonomiska förutsättningar....8
Lämplighet....8
Utökade krav på lämplighet för fristående förskola – demokrativillkoren....9
Ytterligare krav för huvudman för pedagogisk omsorg i enskild regi....9
Tillsynens fem delar....10
1. Dokumentgranskning....10
2. Tillsynsbesök i verksamheten....10
3. Intervju....10
4. Kommunicering av anteckningar....11
5. Beslut efter tillsyn....11

Inledning

Barn har rätt till utbildning och pedagogisk verksamhet av hög kvalitet. Det är kommunen som godkänner enskilda huvudmän för fristående förskolor och pedagogisk omsorg. Kommunen har tillsynsansvar över fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen givit ett godkännande till. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder för att huvudmannen ska rätta till fel som upptäckts vid granskningen. Tillsynen omfattar samtliga tillämpliga författningar som reglerar verksamheten i förskolan samt pedagogisk omsorg, däribland skollagen (2010:800) samt läroplanen för förskolan.

Tillsynsansvaret

Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Utbildningsnämnden ansvarar för tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg som kommunen har godkänt som huvudman.[1] I samma paragraf framgår också att det ingår i kommunens tillsynsansvar att kontrollera att enskild huvudman fortlöpande uppfyller kraven vad gäller ägar- och ledningsprövning.

I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid granskningen. Vid tillsynen kontrolleras även att verksamheten uppfyller de villkor som gäller för godkännandet. I tillsynsuppdraget ingår att ta emot och utreda anmälningar från vårdnadshavare och andra medborgare.

Av skollagens kapitel 26 framgår 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.[2]

Kommunen har inte tillsyn över om verksamheterna följer skollagens bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling (6 kap. skollagen). Denna tillsyn ansvarar Skolinspektionen för.

[1] 26 kap. 4 § skollagen
[2] 26 kap. 6–7 §§ skollagen

Regelbunden tillsyn och riktad tillsyn

Utbildning Gävle genomför regelbunden samt riktad tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg.

Regelbunden tillsyn

Regelbunden tillsyn genomförs som regel vart tredje år. Den regelbundna tillsynen omfattar samtliga tillämpliga författningar som reglerar verksamheten men kan även innehålla viss tematisk fördjupning. Tillsynen gäller såväl huvudmannanivå som verksamhetsnivå. Inför varje nytt år genomförs en planering för tillsyn av ett antal fristående förskolor och pedagogisk omsorg. Tillsynsbesöket genomförs då ordinarie verksamhet pågår och Utbildning Gävle meddelar huvudmannen i god tid innan tillsyn av den aktuella verksamheten.

Riktad tillsyn

Riktad tillsyn genomförs på förekommen anledning om det inkommer signaler eller andra uppgifter som gör att Utbildning Gävle bedömer att tillsyn behöver inledas. Det kan handla om uppgifter om missförhållande eller signal om brister i ägar- och ledningskretsen. Tidpunkten, innehållet och omfattningen av en riktad tillsyn utgår därmed från det aktuella ärendet. Verksamhetsbesök kan ske inom ramen för riktad tillsyn, dessa kan vara oanmälda.

Ingripanden vid tillsyn

Beslut för en tillsyn regleras i skollagen 26 kap. 10–16, 18 samt 27 §§. Följande ingripanden kan tillsynsmyndigheten fatta beslut om vid en tillsyn.

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.[3]

[3] 26 kap. 12 § skollagen

Anmärkning

Om en verksamhet har mindre allvarliga brister kan tillsynsmyndigheten fatta beslut om en anmärkning som följs upp. En anmärkning kan inte förenas med vite eller tvångsåtgärder.[4]

Föreläggande

Tillsynsmyndigheten kan besluta att förelägga en huvudman om verksamheten inte uppfyller de villkor som gäller för ett godkännande. Ett sådant föreläggande gäller omedelbart och anger de åtgärder som huvudmannen måste genomföra för att avhjälpa de påtalade bristerna.[5] Föreläggandet kan också förenas med ett vite, vilket innebär att den ansvarige för verksamheten måste betala en fastställd summa pengar om inte bristerna åtgärdas inom en viss tid.[6] Föreläggande med vite kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[7]

Återkallelse

Om en verksamhet har mycket allvarliga brister kan tillsynsmyndigheten fatta beslut om att stänga verksamheten och återkalla godkännandet för den enskilde huvudmannen.[8] Beslut om återkallelse av godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[9]

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.[10] Beslut om tillfälligt beslut att bedriva verksamhet av godkännande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.[11]

---

[4] 26 kap. 11 § skollagen
[5] 26 kap. 10 § skollagen
[6] 26 kap. 27 § skollagen
[7] 28 kap. 5 § skollagen
[8] 26 kap. 13 § skollagen
[9] 28 kap. 5 § skollagen
[10] 26 kap. 18 § skollagen
[11] 28 kap. 5 § skollagen

Ägar- och ledningsprövning

Sedan 1 januari 2019 gäller skärpta krav för enskilda att bedriva fristående förskola. Sedan 1 januari 2023 gäller även skärpta krav för enskild pedagogisk omsorg. För hemkommunens del innebär det att hemkommunen ska bedöma ytterligare omständigheter i sin godkännandeprövning och tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. De skärpta kraven ska fortlöpande vara uppfyllda, detta ingår således i den regelbundna tillsynen. Enligt 2 kap. 5 § samt 25 kap 10 § skollagen 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.[12]

När huvudmannen är en juridisk person ska prövningen sammantaget avse följande personer;

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,
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Med väsentligt inflytande över verksamheten avses som huvudregel ett ägande om minst tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet.[13]

[12] 2 kap. 6b § skollagen samt 25 kap. 10b § skollagen
[13] 2 kap. 5a § skollagen

Insikt

Huvudmannen ska genom erfarenhet eller på annat sätt ha 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

Huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Huvudmannens ekonomiska förutsättningar prövas genom en helhetsbedömning. För att skollagens krav på ekonomiska förutsättningar ska vara uppfyllt krävs att verksamheten har de medel som behövs för att kunna betala skulder i takt med att de förfaller till betalning samt att verksamheten bär sina kostnader, det vill säga har intäkter som täcker kostnaderna, alternativt de medel som krävs för att täcka förlusten. Skollagstiftningen ställer inte explicit krav på en buffert för oförutsedda händelser. Huvudmannen ska dock löpande ha ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Kravet på att huvudmannen ska ha ekonomiska förutsättningar gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs.

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. Ägar- och ledningskretsen hos en huvudman kan bedömas vara olämplig på grund av ekonomisk misskötsamhet, brottslighet, demokrativillkoren eller på grund av andra omständigheter av betydelse. En helhetsbedömning ska alltid göras.

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 för fristående förskola – demokrativillkoren

Från och med den 2 januari 2023 utökades lämplighetsprövningen av enskilda huvudmän inom skolväsendet med de så kallade demokrativillkoren. En enskild huvudman ska inte anses som lämplig om det finns en risk för att barn i den verksamhet kan komma 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. 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.[14]

Krav avseende huvudman för pedagogisk omsorg i enskild regi

När det gäller bestämmelserna i skollagen om ägar- och ledningsprövning avseende huvudman för pedagogisk omsorg är de i huvudsak desamma.[15] När det gäller lämplighetsbedömningen krävs även att personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där den pedagogiska omsorgen bedrivs, måste på kommunens begäran visa upp ett utdrag ur belastningsregistret samt misstankeregister. Utdraget ska vara högst sex månader gammalt.[16]

[14] 2 kap 5b § skollagen
[15] 25 kap 10 § skollagen
[16] 25 kap 2 § skollagen

Den regelbundna tillsynen

Tillsynen av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg i Gävle kommun består av följande delar:

1. Dokumentgranskning
2. Tillsynsbesök i verksamheten
3. Intervju
4. Kommunicering av tjänsteanteckningar
5. Beslut efter tillsyn

1. Dokumentgranskning

Inför tillsynsbesöket begär kommunen in underlag från huvudman. Kommunen begär också ut underlag från andra relevanta myndigheter. Kommunen kan också komma att ta del av andra relevanta underlag.

2. Tillsynsbesök i verksamheten

Ett tillsynsbesök genomförs i verksamheten. Tillsynsbesöket innefattar observation samt granskning av verksamheten utifrån krav i skollagen och annan styrande reglering. Under besöket kan även samtal genomföras. Verksamheten ska inte anpassas utifrån tillsynsbesöket utan återspegla en vanlig verksamhetsdag.

3. Intervju

Rektor intervjuas i regel i samband med tillsynsbesöket. Representanter för huvudman intervjuas vid ett separat tillfälle, vilket även omfattar ägar- och ledningsprövningens samtliga områden. Under intervjuerna förs tjänsteanteckningar som sammanfattar vad som framgått av intervjuerna.

4. Kommunicering av anteckningar

Tjänsteanteckningarna skickas ut till huvudman som ges möjlighet att faktagranska anteckningarna.

5. Beslut efter tillsyn

Beslut efter tillsyn upprättas och skickas till huvudman. Av beslutet framkommer om inga brister finns och tillsynen avslutas eller om det finns brister som behöver

åtgärdas. Om det finns brister kommer det i beslutet att motiveras vilka bristerna är, vad som behöver åtgärdas, och inom vilken tid som bristerna ska åtgärdas. Huvudmannen ska därefter redovisa för kommunen hur huvudmannen åtgärdat bristerna. Därefter gör kommunen en bedömning om de redovisade åtgärderna är tillräckliga och tillsynen kan avslutas eller om ytterligare kompletteringar behövs.