

Kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan

Prövning av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar

Tematisk kvalitetsgranskning

Diarienummer: 2024:3705



Tematisk kvalitetsgranskning

Varje år gör Skolinspektionen ett antal tematiska kvalitetsgranskningar inom viktiga områden. Då granskar vi verksamheters kvalitet inom ett avgränsat tema. Granskningen görs i förhållande till nationella mål och riktlinjer samt aktuell forskning. Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade verksamheterna, dels i denna övergripande rapport. De iakttagelser och slutsatser som presenteras i rapporten baseras på verksamheterna som har granskats, och avser inte att ge en nationell bild av förhållandena. Utgångspunkten är alla barns och elevers lika rätt till en god utbildning i en trygg miljö. Med hänsyn till granskningens kontext kan iakttagelserna användas som grund för analys och underlag för det lokala utvecklingsarbetet av landets samtliga skolor, verksamheter eller huvudmän.

Citera gärna Skolinspektionens rapporter, men kom ihåg att uppge källa: Skolinspektionen, rapportens namn och år.

Skolinspektionen, Tematisk kvalitetsgranskning 2025

Diarienummer: 2024:3705

ISBN 978-91-990274-9-4

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Majoriteten av de 30 granskade kommunerna behöver öka sin kapacitet att identifiera oseriösa aktörer	5
Flera kommuner genomför ägar- och ledningsprövning i samband med verksamhetstillsyn, men saknar systematik i arbetet.....	6
Utan tydliga rutiner riskerar utredningar att bli mindre träffsäkra	6
Demokrativillkoren i lämplighetsprövningen är svårt för många kommuner.....	6
Inledning	8
Ägar- och ledningsprövningens olika delar.....	8
Därför har Skolinspektionen granskat kommuners arbete med ägar- och ledningsprövning	9
Syfte och frågeställningar	10
Avgränsningar	11
Granskningens genomförande	11
Riskbild som grund för granskningen	12
Risk för varierande beredskap bland kommuner.....	12
Risk för att förskola används för antidemokratisk påverkan och kontroll.....	13
Det här visar granskningen	15
26 av de 30 granskade kommunerna behöver utveckla sin kapacitet att identifiera oseriösa aktörer.....	15
Om de 30 kommuner som ingått i granskningen	15
Olika utmaningar kopplade till kommunernas storlek.....	16
Kommunernas arbete för en aktiv och systematisk ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän	17
Ägar- och ledningsprövningen sker med varierande systematik.....	17
Varierande systematik i arbetet med att identifiera och hantera risker	19
Majoriteten av de 30 kommunerna har ett väl fungerande arbete med tillsynsbeslut	21
Arbetsätt och organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar	23
Flera kommuner saknar rutiner och metoder för att avgöra vem som ingår i ägar- och ledningskretsen.....	23
Många av de granskade kommunerna säkerställer inte likvärdiga utredningar och bedömningar	24
Varierande träffsäkerhet i, och behovsanpassning av, utredningsmetoder.....	26
Många kommuner saknar ett riskbaserat utredningsarbete avseende ekonomiska förutsättningar.....	29
En majoritet av kommunerna har en ändamålsenlig organisation och kompetens för tillsynsarbete.....	30

Kommunerna har någon form av samverkan men den används inte alltid som forum för att utveckla tillsynen	32
Avslutande diskussion	33
God beredskap krävs för att kunna utreda huvudmän i ett komplext landskap	34
Utmaningar med att granska aktörer i konstant förändring.....	34
Tjänstemän ser flera svårigheter med utredningarna, och saknar ibland stöd i arbetet	35
Särskilt svårt att utreda demokrativillkoren.....	35
Riskmedvetenheten behöver öka för att fånga upp oseriösa aktörer.....	36
Referenser	38
Bilagor	40
Bilaga 1 Skolinspektionens kvalitetskriterier	40
Bilaga 2 Metod och urval.....	42
Bilaga 3 Granskade verksamheter	44
Bilaga 4 Aktuella bestämmelser	46
Bilaga 5 Referenspersoner.....	49

Sammanfattning

Alla barn ska ha tillgång till en trygg och likvärdig förskola som drivs av seriösa aktörer. Kommunen har ansvar för att säkerställa att enskilda huvudmän uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar, genom ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionens granskning visar att det finns stora kvalitetsskillnader i de 30 kommunernas kapacitet att i sin tillsyn identifiera oseriösa aktörer i förskolan.

I förskolan ska barn ges möjlighet att utveckla kunskaper och värden i en trygg miljö. Kommunerna har tillsynsansvar över enskilda huvudmän som driver förskolor. De ansvarar därmed för att genomföra ägar- och ledningsprövning, som avser att kontrollera att de enskilda huvudmännen fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. En effektiv ägar- och ledningsprövning är viktig för att säkerställa att de aktörer som driver en förskola är lämpliga och seriösa. Med fler enskilda huvudmän, komplicerade ägarstrukturer och ständiga förändringar i ägar- och ledningskretsen ökar kraven på professionalitet i kommunernas tillsynsarbete för att motverka att förskolan utnyttjas av olämpliga aktörer.

Skolinspektionens tidigare erfarenheter visar att det finns skillnader i hur omfattande kommunernas tillsyn är.¹ Skolinspektionen har därför valt att granska kvaliteten i kommuners ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för fristående förskolor i 30 kommuner. I fokus för granskningen är kommunernas arbete med att se till att enskilda huvudmän fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. I rapporten visar vi på utvecklingsområden i arbetet och ger exempel på arbete av hög kvalitet i de granskade kommunerna.

Majoriteten av de 30 granskade kommunerna behöver öka sin kapacitet att identifiera oseriösa aktörer

Skolinspektionens bedömning är att 26 av de 30 granskade kommunerna behöver utveckla sitt arbete med ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i syfte att kunna identifiera oseriösa aktörer i förskolan. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de kommuner som har granskats och avser inte att ge en nationell bild av förhållandena. Nedan redogör vi för granskningens viktigaste iakttagelser och slutsatser.

Skolinspektionen ser att det finns ett behov av en ökad riskmedvetenhet i de granskade kommunernas arbete med ägar- och ledningsprövningen av

¹ Skolinspektionen (2024b).

enskilda huvudmän. Det gäller särskilt med tanke på att inte alla granskade kommuner genomför ägar- och ledningsprövning regelbundet, samt ibland saknar rutiner för att genomföra fördjupade utredningar. Många av de granskade kommunerna är vana vid att ha en god samverkan med de enskilda huvudmännen, och samarbetet bygger ofta på tillit. Det är positivt att de granskade kommunerna arbetar för ett gott samarbete med de enskilda huvudmännen, samt erbjuder dem stöd för att de ska göra rätt. Dock behöver kommunen även ha en hög riskmedvetenhet och systematik i sitt arbete för att kunna upptäcka om, och motverka att, olämpliga aktörer verkar i förskolan och välfärdssystemet.

Flera kommuner genomför ägar- och ledningsprövning i samband med verksamhetstillsyn, men saknar systematik i arbetet

De granskade kommunerna genomför ägar- och ledningsprövning men flera saknar en systematik i sitt arbete. Det är vanligt bland de kommuner som ingått i granskningen genomför ägar- och ledningsprövning i samband med verksamhetstillsyn, eller att en fristående förskola startar. Däremot gör flera granskade kommuner inte prövningar regelbundet eller vid förändringar i ägar- och ledningskretsen. Flera kommuner har inte heller ett arbete för att ägar- och ledningsprövningen ska omfatta såväl insikt och lämplighet som ekonomiska förutsättningar. Det är till exempel vanligt att inte regelbundet granska huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Ett regelbundet arbete är viktigt eftersom förutsättningarna för de enskilda huvudmännen att bedriva förskola snabbt kan förändras, exempelvis utifrån demografi och samhällsekonomi.

Utan tydliga rutiner riskerar utredningar att bli mindre träffsäkra

Granskningen visar att flera av de 30 kommunerna inte har tydliga rutiner och metoder för det praktiska utredningsarbetet, exempelvis dokumenterade rutiner och bedömningsstöd. Det finns ofta tillgång till utredare med olika kompetenser, till exempel juridisk och ekonomisk kompetens. I några av de granskade kommunerna saknas däremot samverkan mellan olika kompetenser samt kompetensutveckling utifrån behov. Eftersom bedömningarna av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar ofta är sammanflätade, och kan ha koppling till verksamhetstillsynen, behövs både särskild kompetens och samarbete för att kunna bedöma underlagen korrekt och avgöra om man ska fördjupa utredningarna eller inte. Om utredare inte har tillgång till rutiner och kompetens begränsas möjligheterna att kunna göra träffsäkra utredningar och bedömningar.

Demokrativillkoren i lämplighetsprövningen är svårt för många kommuner

I likhet med Skolinspektionens tidigare granskning visar denna att många av de granskade kommunerna saknar utvecklade metoder för att pröva

lämplighet av demokrativillkoren.² Utredare i de granskade kommunerna upplever att det är svårt att pröva lämplighet utifrån demokrativillkoren och flera kommuner saknar rutiner eller konkreta metoder för hur det ska utredas. Rutiner för att utreda demokrativillkoren behövs för att förhindra att olämpliga aktörer ges möjlighet att påverka barn som vistas i förskolan, genom våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Skolinspektionen tillhandahåller stödmaterial³ till kommunernas ägar- och ledningsprövning, i vilket stöd för hur demokrativillkoren ska utredas ingår. Från 2025 ger Center mot våldsbejakande extremism (CVE) stöd med fördjupad granskning av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.⁴

² Skolinspektionen (2024b).

³ Materialet är ett stöd för att pröva insikt och lämplighet, se: [Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning](#).

⁴ Center mot våldsbejakande extremism. [Fördjupad granskning | CVE](#)

Inledning

För att starta och driva en förskola måste den som äger och leder verksamheten uppfylla speciella krav. Sedan januari 2019 finns det lagkrav som innebär att en enskild huvudman måste ha insikt, vara lämplig och ha ekonomiska förutsättningar. Detta prövas i en ägar- och ledningsprövning. Syftet med dessa krav är att säkerställa att privata utförare har förutsättningar att bedriva verksamhet med hög kvalitet.⁵

Idag är ansvaret för ägar- och ledningsprövning i skolväsendet fördelat mellan staten och kommunerna. Skolinspektionen ansvarar för ägar- och ledningsprövning av bland annat enskilda huvudmän för *förskoleklass* och *skola*, medan kommuner ansvarar för ägar- och ledningsprövning av bland annat enskilda huvudmän för *förskola*. Skolinspektionen och kommunen har även tillsynsansvar över att huvudmän de godkänt fortlöpande uppfyller gällande krav.⁶ Därutöver har Skolinspektionen också tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar, vilket föranleder denna granskning.⁷

Ägar- och ledningsprövningen är en del av kommunens samlade tillsynsansvar

Kommunens tillsyn omfattar både förskolans verksamhet (verksamhetstillsyn) och att de enskilda huvudmännen uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Ägar- och ledningsprövning ska göras vid ansökan om tillstånd för att bedriva förskola. Därefter ska kommunen kontrollera att huvudmannen fortlöpande uppfyller kraven. Prövningen omfattar inte bara fysiska personer i ägar- och ledningskretsen utan också den juridiska personen, det vill säga själva organisationen eller företaget som juridisk enhet.

2 kap. 5–7 §§, samt 26 kap. 4 § skollagen

Ägar- och ledningsprövningens olika delar

För att en kommun ska kunna inleda en ägar- och ledningsprövning behöver de först fastställa ägar- och ledningskretsen, det vill säga den krets av personer som ska ingå i prövningen och som ska uppfylla kraven på insikt och lämplighet. Enligt skollagen⁸ ingår följande personer i ägar- och ledningskretsen: (1) den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över

⁵ Prop. 2017/18:158, s. 35.

⁶ 26 kap. 3 § punkt 5 samt 26 kap. 4 § punkt 3 skollagen.

⁷ 26 kap. 3 § punkt 4 skollagen.

⁸ 2 kap. 5 a § första stycket 1–4 skollagen.

verksamheten, (2) styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, (3) bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag samt (4) personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Insiktsprövning innebär att bedöma om en enskild huvudman samlat i ägar- och ledningskretsen har kunskaper om de föreskrifter som styr verksamheten.⁹ Det handlar om skolförfattningarna, arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler samt ekonomiska och associationsrättsliga regelverk.¹⁰ Huvudmannen kan ha insikt genom både utbildning och erfarenhet.

Lämplighetsprövning innebär att bedöma om var och en av de som ingår i ägar- och ledningskretsen, samt huvudmannen som juridisk person, är lämplig. I bedömningen beaktas viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.¹¹ I januari 2023 skärptes kraven på lämplighet ytterligare, bland annat i form av så kallade demokrativillkor.¹² Demokrativillkoren innebär att sökanden/huvudmannen inte ska anses lämplig om det finns en risk för att barn eller elever kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Prövning av ekonomiska förutsättningar innebär att kommunen ska göra en bedömning av om den enskilda huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.¹³ I det ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att verksamheten bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Kommunen ska kunna ingripa om det konstateras att det finns risk för att verksamheten inom en nära framtid kommer att gå i konkurs.¹⁴

Därför har Skolinspektionen granskat kommuners arbete med ägar- och ledningsprövning

Det finns flera motiv till att granska kommunernas tillsyn ur ett kvalitetsperspektiv. Det främsta skälet handlar om att säkerställa barns rätt till en likvärdig förskola som drivs av seriösa aktörer. Ägar- och ledningsprövningen syftar till att säkerställa att enskilda huvudmän har insikt, är lämpliga och har ekonomiska förutsättningar för att kunna bedriva en verksamhet enligt gällande krav och med god kvalitet. Samtidigt har tidigare rapporter visat att kvaliteten i förskolan varierar och att det

⁹ 2 kap. 5 § andra stycket p. 1 skollagen.

¹⁰ Prop. 2017/2018:158 s. 47, 121 f.

¹¹ 2 kap. 5 § tredje stycket skollagen.

¹² 2 kap. 5 b § skollagen. Se prop. 2021/22:157.

¹³ 2 kap. 5 a § skollagen.

¹⁴ Prop. 2017/2018:158, s. 50 och 122.

finns brister i likvärdigheten.¹⁵ Att kvaliteten i förskolan och dess måluppfyllelse varierar alltför mycket utgör ett likvärdighetsproblem och påverkar förutsättningarna för förskolans kompensatoriska uppdrag. Forskning visar exempelvis att en förskoleverksamhet av hög kvalitet är särskilt betydelsefull för barn från missgynnade förhållanden, för utsatta barn och för barn från minoritetsgrupper.¹⁶

Ytterligare skäl är att lagstiftningen om ägar- och ledningsprövning är relativt ny och infördes 2019. År 2023 skärptes kraven på lämplighet ytterligare i form av så kallade *demokrativillkor*.¹⁷ Skolinspektionen har därtill i regleringsbrevet för 2022–2025 i uppdrag att återrapporera kring skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism. I detta ingår att redovisa erfarenheter och slutsatser från myndighetens granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över fristående förskolor.¹⁸

Skolinspektionen genomförde under 2024 en tematisk tillsyn av kommunernas tillsyn över fristående förskolor.¹⁹ Här granskade Skolinspektionen om kommunen utövade tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen hade godkänt och att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen (ägar- och ledningsprövning).²⁰ Resultatet visar att kommunerna överlag utövar tillsyn över de enskilda huvudmän som kommunen har godkänt men att det bland annat finns en stor variation och ett pågående utvecklingsarbete avseende ägar- och ledningsprövning i många kommuner, särskilt vad gäller prövningen av de ekonomiska förutsättningarna samt utredning av demokrativillkoren. Att kommunerna behöver utveckla sin tillsynsverksamhet generellt ligger också i linje med andra myndigheters analyser av kommunernas arbete mot välfärdsbrott,²¹ och Skolinspektionens tidigare granskningar.²² En kvalitetsgranskning av kommunernas arbete kan på så vis komplettera tidigare tillsyn genom att ge en mer utförlig bedömning och bild av hur kommunerna bedriver tillsyn.

Syfte och frågeställningar

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.

Granskningen har omfattat följande frågeställningar:

1. I vilken utsträckning bedriver kommunen **en aktiv och systematisk tillsyn** över att enskilda huvudmän för förskolor

¹⁵ Vetenskapsrådet (2015) och Skolinspektionen (2018).

¹⁶ Vetenskapsrådet (2015), s. 6, 41.

¹⁷ 2 kap. 5b § skollagen. Se prop. 2021/22:157.

¹⁸ Regeringsbeslut, 2023-12-20 och 2024-12-19.

¹⁹ Granskningen genomfördes som en del i uppdraget om att återrapporera kring skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism.

²⁰ Skolinspektionen (2024b).

²¹ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet (2022).

²² Skolinspektionen (2011); Skolinspektionen (2016).

fortlöpande uppfyller kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar?

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?
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?

Bedömningarna av verksamheterna har gjorts på frågeställningsnivå men i verksamhetsbesluten har det gjorts en samlad bedömning av frågeställning 2 och 3. I denna rapport redovisas därför resultaten för dessa två frågeställningar ihop.

Avgränsningar

Granskningen omfattar endast kommunens tillsyn av enskilda huvudmän för förskola och inte enskilda huvudmän för fritidshem²³ eller pedagogisk omsorg. Kommuners tillsyn över verksamheten i fristående förskolor ingår inte, utan endast ägar- och ledningsprövningen.²⁴ I granskningen ingår inte hur ägar- och ledningsprövning görs inom ramen för ansökan om godkännande för att bedriva förskola, utan endast hur prövningen görs inom kommunernas arbete med tillsyn.

Granskningens genomförande

Skolinspektionen genomförde granskningen under våren 2025. Den har omfattat 30 kommuner som beviljat tillstånd för enskild huvudman att bedriva förskola. Urvalet är ett variationsurval sett till geografisk spridning och kommuntyp. I urvalet har 23 av 30 kommuner fristående förskolor med konfessionell inriktning.

Bedömningarna är baserade på intervjuer och dokumentstudier. Skolinspektionen har genomfört intervjuer med kommunala tjänstemän och chefer med ansvar för ägar- och ledningsprövning inom tillsyn av fristående förskolor. I förekommande fall har även andra funktioner i förvaltningen som kan vara kopplade till kommunens tillsyn intervjuats. Intervjuer har även genomförts med representanter för beslutsfattande nämnd med ansvar för tillsyn av fristående förskola. Intervjuerna och den insamlade dokumentationen ligger till grund för Skolinspektionens bedömningar. Bedömningarna är gjorda utifrån de kvalitetskriterier som tagits fram inför granskningen. För utförligare beskrivning av metod och urvalsprinciper, se bilaga 2. En förteckning över de kommuner som ingått i granskningen finns i bilaga 3.

²³ Fristående fritidshem som inte ligger vid en skolenhet.

²⁴ 26 kap. 4 § punkt 1 och 2 skollagen.

Riskbild som grund för granskningen

Bedömningarna av verksamheterna har gjorts utifrån de kvalitetskriterier som myndigheten har tagit fram. Kvalitetskriterierna för hög kvalitet finns i bilaga 1 till rapporten. Nedan sammanfattas några specifika risker eller utmaningar kopplade till ägar- och ledningsprövningen som tillsammans med gällande styrdokument legat till grund för att ta fram kvalitetskriterierna.

Risk för varierande beredskap bland kommuner

Införandet av ägar- och ledningsprövning 2019 har medfört en skyldighet för kommunerna som ställer krav på utveckling av nya kompetenser och anpassning av arbetsmetoder inom kommunernas tillsyn.²⁵ De bestämmelser som reglerar ägar- och ledningsprövningen anger *vad* som ingår i prövningen men inte *hur* den ska genomföras. Förarbetena till bestämmelserna ger viss vägledning men lämnar stort tolkningsutrymme. Av förarbeten samt av Skolinspektionens och andra myndigheters erfarenheter framgår att arbetet är förenat med utmaningar.²⁶ Bland annat visar Skolinspektionens granskning av kommunernas tillsyn över fristående förskolor från år 2024 att det finns stor variation i arbetet med ägar- och ledningsprövning. Många kommuner befinner sig i ett utvecklingsarbete kring hur tillgång till erforderlig kompetens för utrednings- och bedömningsarbetet för alla delar av ägar- och ledningsprövningen, dvs. både insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar, ska kunna säkerställas.²⁷ Flera kommuner uppger att det finns ett stort behov av nya kompetenser kopplat till tillsynen.

Kommunerna behöver också ha kompetens att granska olika typer av associationsformer och andra organisationsformer²⁸, eftersom det finns en stor variation mellan enskilda huvudmän. Både Totalförsvarets forskningsinstitut och en rapport från Försvarshögskolan understryker att vissa organisationsformer kan vara särskilt svåra att granska eftersom kraven på transparens och redovisning är låga.²⁹ Organisationens egna uppgifter kan ibland vara de enda som finns att tillgå, och det finns en risk att en aktör presenterar sig själv som ”lämplig” i skollagens mening. En verklig ägare kan också dölja sig bakom flera led i ägarkedjan, genom andra bolag och fonder. Utländskt ägande är en särskild utmaning, där inhämtande av uppgifter i andra länder kan vara tidskrävande, uppgifterna svåra att tolka och tillförlitligheten svår att säkerställa.³⁰ Det är också vanligt att ägarförhållanden ändras snabbt och inte alltid anmäls.³¹

²⁵ Prop. 2017/18:158, s. 101–102. Se även Skolinspektionen (2024b) samt Nilsson (2024).

²⁶ Se t.ex. SOU 2019:64, Skolinspektionen (2024a), Skolinspektionen (2024b), Brottsförebyggande rådet (2022).

²⁷ Skolinspektionen (2024b).

²⁸ Se mer om associationsformer och andra organisationsformer på s. 13.

²⁹ Försvarshögskolan (2022), s. 146–147, 153; Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 37.

³⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 20, 34.

³¹ Skolinspektionen (2024a), s. 40. Se även Skolinspektionen (2024b).

Risk för att förskola används för antidemokratisk påverkan och kontroll

Det finns risk för att aktörer kan använda skol- och förskoleverksamhet för att åstadkomma ideologisk påverkan på och kontroll av barn och unga. Det kan handla om aktörer med koppling till såväl religiös som ideologisk inriktning, och som kan komma att agera i strid med demokratiska värderingar eller grundläggande fri- och rättigheter. Lagkravet om att utöka lämplighetsprövningen med demokrativillkor infördes för att minimera bland annat en sådan risk.³² I Skolinspektionens granskning av kommunernas tillsyn över fristående förskolor 2024 framgår dock att knappt hälften av de granskade kommunerna hittills har gjort någon utredning utifrån demokrativillkoren, och många uttrycker att det är ett utvecklingsområde inom kommunens tillsynsverksamhet.

Enskilda huvudmän i förskolan

- Det finns över 1 900 enskilda huvudmän som driver förskolor. 90 procent av de enskilda huvudmännen driver enbart en förskola. Fem av de största enskilda huvudmännen har tillsammans 218 förskolor och ansvarar för drygt 15 000 barn.
- Enskilda huvudmän kan driva fristående förskolor i olika **associationsformer eller andra organisationsformer**, exempelvis aktiebolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse eller trossamfund.
- Ekonomisk förening är den vanligaste organisationsformen följt av aktiebolag. Flest antal barn går i aktiebolagsdrivna förskolor. Andelen har ökat de senaste 10 åren och utgör nu ca 60 procent.
- År 2023 hade förskolor som drivs av aktiebolag 65 349 barn, ekonomiska föreningar 26 606 barn, ideella föreningar 8 192 barn, trossamfund 3 520 barn, stiftelser 3 910 barn och övriga 552 barn.
- Det är vanligare med ekonomiska föreningar i mindre städer och landsbygdskommuner och vanligare med aktiebolag i storstäder och storstadsnära kommuner.
- Variationen mellan kommuner när det gäller andelen fristående förskolor förklaras av bland annat barntäthet, lokalt politiskt styre och kommuntyp.

Källa: Skolverket (2025), Enskilda huvudmän i förskolan. Rapport 2025:9

³² 2 kap. 5b § skollagen. Se prop. 2021/22:157.

Rapporter från Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut visar på flera risker såsom att antidemokratiska aktörer har en stark anpassningsförmåga i förhållande till stärkta kontroller, samt flertalet risker med utländskt ägande.³³ Exempel på sårbarheter som nämns är bristande kontroll eller uppsikt över påverkande aktörer, små kommuner, dålig insyn eller tillsyn, komplexa ägarförhållanden, sluten miljö i hela utbildningskedjan, social eller territoriell kontroll samt sammanflätning av skola och trosförsamling. En aktör med antidemokratiskt syfte kan här få tillfälle att radikalisera individer eller utöva antidemokratisk påverkan med risk för att parallellsamhällen skapas. Det är också vanligt att ägarförhållanden ändras snabbt och inte alltid anmäls.³⁴ Skolinspektionen har även betonat risker, inte bara kring utländskt ägande utan också kopplade till internationella skolor.³⁵

Ägar- och ledningsprövning har visat sig vara ett viktigt verktyg för att förhindra att olämpliga aktörer använder skola eller förskola för att påverka eller kontrollera barn och unga. Det har också lyfts fram som en viktig del av det förebyggande arbetet i regeringens nationella strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism.³⁶ Att kommunerna har kompetens att fullgöra sitt tillsynsansvar vad gäller enskilda huvudmäns insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar är centralt för att inte barn ska riskera att vistas i verksamheter där de utsätts för påverkan, kontroll eller kränkningar. Barn är underåriga och i beroendeställning till personalen, vilket gör att det finns en risk för att de inte berättar om de utsätts för sådant agerande.³⁷

³³ Försvarshögskolan (2022), s. 150, 152 och Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 3. Se även Skolverket (2024), s. 24; Skolverket (2025), s. 20–24, Skolinspektionen (2024a), s. 40–41.

³⁴ Skolinspektionen (2024a), s. 40. Se även Skolinspektionen (2024b).

³⁵ Skolinspektionen (2025), s. 62.

³⁶ Skr. 2023/24:56, s. 22.

³⁷ Prop. 2021/22:157, s. 63–64.

Det här visar granskningen

Här presenteras Skolinspektionens bedömningar och iakttagelser. Kapitlet inleds med den övergripande bedömningen av verksamheternas arbete inom de granskade områdena. Därefter ges en kort information om de kommuner som ingått i granskningen och därefter redovisas resultaten och iakttagelserna uppdelat på två avsnitt som på olika sätt speglar hur de olika granskade verksamheterna arbetar. Det första avsnittet handlar om systematiken och riskhanteringen i kommunens arbete med ägar- och ledningsprövning, medan det andra avsnittet handlar om arbetssätt och organisation för bedömningsarbetet samt tillhandahållandet av kompetens.

26 av de 30 granskade kommunerna behöver utveckla sin kapacitet att identifiera oseriösa aktörer

Skolinspektionens övergripande bedömning är att majoriteten av de kommuner som granskats behöver höja kvaliteten i sitt arbete med ägar- och ledningsprövning. Vi bedömer att 26 av 30 granskade kommuner saknar viktiga kvalitetsaspekter. Endast 4 kommuner bedöms hålla en hög kvalitet i alla delar av arbetet med ägar- och ledningsprövning. I 20 kommuner saknas viktiga aspekter för ett arbete av hög kvalitet. 6 kommuner bedöms hålla en låg kvalitet i alla delar av arbetet.

Det finns stora kvalitetsskillnader i de granskade kommunernas kapacitet att identifiera oseriösa aktörer i förskolan. En majoritet av kommunerna har inte en tillräckligt hög riskmedvetenhet. Flera granskade kommuner genomför ägar- och ledningsprövning vid verksamhetstillsyn eller inför start av fristående förskola, men behöver utveckla en mer regelbunden tillsyn som omfattar alla delar av ägar- och ledningsprövningen. Till exempel har en majoritet av kommunerna inte rutiner och metoder för att regelbundet granska huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Några kommuner behöver särskilt utveckla systematiken i arbetet med att identifiera och hantera risker, samtidigt som flera tjänstemän i de granskade kommunerna beskriver att de har ett tillitsbaserat förhållningssätt i arbetet snarare än ett riskbaserat. Kommunerna behöver också utveckla utrednings- och bedömningsarbetet för att det ska kunna bli mer träffsäkert. Några kommuner har inte heller rutiner och metoder för att utreda utifrån demokrativillkoren.

Om de 30 kommuner som ingått i granskningen

Det är stora skillnader mellan kommunerna³⁸ som ingår i granskningen när det gäller antal enskilda huvudmän, antal fristående förskolor och i vilken associationsform eller annan organisationsform verksamheterna bedrivs. Samtidigt som det finns stora skillnader, så har ändå en majoritet av de granskade kommunerna tre eller fler associationsformer eller andra

³⁸ I urvalet av kommuner för granskningen har vi strävat efter en geografisk spridning och att inkludera olika kommuntyper; för en mer detaljerad beskrivning, se bilaga 3.

organisationsformer att hantera i sin ägar- och ledningsprövning. En majoritet har också enskilda huvudmän som drivs i aktiebolagsform och flera har aktiebolag som tillhör en koncern.

Som exempel på de stora skillnaderna har några granskade kommuner bara en eller två enskilda huvudmän som drivs i en eller två olika organisationsformer. Samtidigt har ett par andra granskade kommuner över 70 olika huvudmän med olika typer av associationsformer eller andra organisationsformer, inklusive förskolor med konfessionell inriktning. Det är också stor skillnad mellan olika kommuner i hur stor andel av förskolorna som är fristående. I några av kommunerna drivs exempelvis majoriteten av förskolorna av enskilda huvudmän. Men det finns också kommuner där andelen är betydligt lägre.

Olika utmaningar kopplade till kommunernas storlek

Att sådant som antalet enskilda huvudmän och associationsformer och andra organisationsformer varierar mellan kommunerna medför också skillnader mellan kommunernas förutsättningar och behov kopplat till ägar- och ledningsprövning. Kommunernas storlek spelar också roll för dessa förutsättningar, men det är inte entydigt på vilket sätt. Tjänstemän hos mindre kommuner med få enskilda huvudmän uppger att begränsade resurser och få utredare gör verksamheten sårbar. Risker som nämns är att det inte finns kompetens att utreda komplexa ägarstrukturer, utmaningar i att upprätthålla en regelbunden ägar- och ledningsprövning och att få andra kollegor att samarbeta med, samt en större risk för jävsituationer. Samtidigt uppger tjänstemän i flera små kommuner att det också finns fördelar eftersom de upplever att de har ett gott samarbete med de enskilda huvudmännen och arbetar nära de fristående förskolorna. Det är också lätt att samarbeta inom kommunen och upptäcka brister om något inte fungerar.

Tjänstemän i större kommuner uppger i stället att utmaningar kan vara kopplade till mängden ärenden, antalet fristående förskolor, antalet huvudmän och olika typer av associationsformer eller andra organisationsformer. Det finns också organisatoriska utmaningar såsom att behöva prioritera sina resurser och tänka mer riskbaserat eller att få till bra samarbeten och informationsflöden mellan olika förvaltningar på kommunen. Fördelar som nämns är samtidigt att det ofta finns tillgång till erforderlig kompetens, samt att de kan genomföra ägar- och ledningsprövningen regelbundet med goda rutiner, kontinuitet i arbetet samt goda kollegiala samarbeten.

Kommunernas arbete för en aktiv och systematisk ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän

Skolinspektionen har i denna del bedömt i vilken utsträckning kommunerna har ett systematiskt och aktivt arbete med ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för förskolor. Det innebär att bedöma om kommunen har fungerande och kända rutiner för när och hur ofta kommunen genomför ägar- och ledningsprövning och om det finns ett fungerande arbete med signal- och riskhantering. Arbetet med tillsynsbesluten har också ingått.

Skolinspektionen har bedömt att hälften, 16 av 30, granskade kommuner behöver höja kvaliteten i sitt arbete inom området, varav 8 bedöms ha låg kvalitet i sitt arbete och övriga 8 bedöms sakna viktiga aspekter som kännetecknar hög kvalitet i arbetet. Samtidigt bedriver 14 av 30 kommuner ett arbete som motsvarar Skolinspektionens kriterier för hög kvalitet på området.

Vanliga utvecklingsområden är att kommunerna behöver

- utarbeta rutiner för att regelbundet och systematiskt genomföra en prövning av den samlade ägar- och ledningskretsens insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar inom ramen för sin tillsyn av fristående förskolor och
- utveckla systematiken i sitt arbete med att identifiera och hantera risker.

Ägar- och ledningsprövningen sker med varierande systematik

Förutsättningarna för enskilda huvudmän kan förändras snabbt och det är därför viktigt att kommunerna är aktiva och har en god systematik i sitt tillsynsarbete. Detta för att kunna fånga upp och skyndsamt agera gentemot enskilda huvudmän som av olika anledningar riskerar att inte uppfylla kraven på insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar för att bedriva förskoleverksamhet. Att det finns en systematik i arbetet är centralt för att säkerställa att förskolorna bedrivs på ett professionellt och ansvarsfullt sätt.

Här ser vi att arbetet med tillsyn bedrivs med en stor variation och med olika kvalitet i de granskade kommunerna. Trots att nästan alla kommuner uppger att de har någon form av riktlinjer för när man ska göra ägar- och ledningsprövning saknar många kommuner en systematik i tillsynsarbetet. Många kommuner gör ägar- och ledningsprövning med ett visst tidsintervall men det finns också flera kommuner som inte gör ägar- och ledningsprövning regelbundet. De gör inte heller prövningen när de enligt sina egna framtagna rutiner ska göra en sådan. Det finns exempel på kommuner med många enskilda huvudmän där man hittills bara gjort ägar- och ledningsprövning på ett fåtal av de enskilda huvudmännen. Enligt några kommuner beror det på att vissa utredningar kan bli mycket omfattande och kräva stora resurser.

Ägar- och ledningsprövning genomförs ofta i samband med den regelbundna verksamhetstillsynen

Många kommuner genomför en regelbunden ägar- och ledningsprövning och nästan två tredjedelar av kommunerna gör den i samband med att man gör verksamhetstillsyn. Det vanligaste intervallet är vart tredje eller fjärde år. Kommunerna gör då ofta en prövning av både insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar.

Flera av kommunerna anger att det finns flera fördelar med att göra ägar- och ledningsprövning i kombination med tillsyn av verksamheten, eftersom utredningarna kan berika varandra. I samband med intervjuerna kan utredarna ställa frågor eller upptäcka saker i verksamheten som kan ha bäring på prövningen av huvudmannens insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten. Om de ser något avvikande i verksamhetstillsynen kan de fördjupa utredningen.

De kommuner som bedömts ha låg kvalitet i flera delar av sitt arbete har valt att inte genomföra någon regelbunden ägar- och ledningsprövning. Det kan också vara så att den bara omfattar vissa delar av prövningen.

Flera kommuner har rutiner för att fånga upp signaler, men få signaler som inkommer är kopplade till ägar- och ledningsprövningen

Några kommuner har rutiner som anger att de ska göra delar av en ägar- och ledningsprövning vid inkomna signaler och förändringar i ägar- och ledningskretsen. Signalerna kommer främst från kommunernas klagomålshantering. En stor majoritet av kommunerna har också någon form av digital funktion för anmälan av klagomål och synpunkter för att underlätta för exempelvis vårdnadshavare att anmäla missförhållanden.

Det är vanligt att den eller de som är ansvariga för ägar- och ledningsprövning gör en bedömning av hur omfattande ägar- och ledningsprövningen ska vara, vilka delar som ska provas och hur den ska genomföras. Det är exempelvis vanligt att kommunen vid en förändring av ägar- och ledningskretsen avgränsar utredningar till att pröva den nya personens lämplighet, förutsatt att kretsens insikt inte påverkas av förändringen.

I granskningen framkommer samtidigt att det är ganska få signaler som är direkt kopplade till ägar- och ledningsprövningen. En tjänsteman beskriver exempelvis att det är lättare att fånga upp verksamhetsbrister än frågor som berör ägar- och ledningsprövningen via signaler, även om det finns exempel. Ett sådant exempel är en kommun som fick information från vårdnadshavare om att en fristående förskola efterfrågade ekonomiska bidrag till verksamheten, varpå en utredning startade som visade att det fanns brister i huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Det finns också exempel på kommuner som uppger att de kan få in signaler från verksamhetstillsynen, även om det inte heller är särskilt vanligt. Det kan handla om kvalitetsbrister i verksamheten eller att intervjuer och annan

informationsinhämtning indikerar att huvudmannen brister i insikt eller lämplighet.

Tjänstemän i flera kommuner anger att de ska göra en ägar- och ledningsprövning när det sker förändringar i ägar- och ledningskretsen. Det kan exempelvis bero på att styrelsen ändrats i samband med ett årsmöte eller att någon valt att lämna sin styrelsepost och ersatts. Enligt lag är det huvudmannen som har ansvar för att anmäla den här typen av förändringar till kommunen inom en månad.³⁹ Men många kommuner uppger att det kan vara svårt att få information eftersom huvudmannen inte alltid anmäler förändringar. I granskningen förekommer det också exempel på kommuner som inte har något standardiserat anmälningsförfarande för de enskilda huvudmännen, vilket kan försvåra för huvudmannen att anmäla förändringar. I praktiken medför det att kommunen inte gör någon ägar- och ledningsprövning, trots att de ska göra det enligt sina egna rutiner.

Några kommuner har ett mer systematiskt arbete baserat på risk

De kommuner som bedömts bedriva ett arbete av hög kvalitet har fungerande rutiner för när ägar- och ledningsprövning ska göras och som är kända för samtliga tjänstemän, samt har ett mer risk- och behovsbaserat arbete. En del kommuner med många enskilda huvudmän uppger att de valt att utforma ägar- och ledningsprövningen mer utifrån risk än regelbundenhet för att använda resurserna på ett mer effektivt sätt. En kommun beskriver exempelvis att de valt att arbeta med en enklare form av regelbunden bastillsyn som kan fördjupas vid behov. Detta för att kunna genomföra tillsyn av fler huvudmän inom/med ett tätare intervall.

Dessa kommuner har också ofta ett mer aktivt arbete för att säkerställa att huvudmannen anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen. Det kan handla om att årligen informera och påminna enskilda huvudmän om att anmäla förändringar. Det finns också ett mer utvecklat arbete kring signaler för att just fånga upp sådant som rör insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Det kan exempelvis vara att fånga upp signaler via samarbeten med tillsynsansvariga i andra kommuner.

Varierande systematik i arbetet med att identifiera och hantera risker

Förutsättningarna för enskilda huvudmän förändras snabbt och det är därför viktigt att det finns en systematik också i kommunernas riskhantering. Kommuner behöver ha en god beredskap för att fånga upp men även agera på signaler som kan indikera att det finns brister. De behöver också vara proaktiva i sitt riskarbete. Brister kopplade till insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar kan vara svåra att fånga upp via signaler från exempelvis vårdnadshavare.

³⁹ 2 kap. 6 b § skollagen.

Det finns ofta beredskap att agera på signaler, men en aktiv omvärldsbevakning kan saknas

Som beskrivits ovan finns det ofta system för att fånga in signaler externt via klagomålshanteringen och även internt från verksamhetstillsynen. Det finns också rutiner för hur de ska omhändertas. De flesta kommuner uppger i intervjuerna att det till exempel finns möjlighet att vid signaler göra oanmälda besök även om det är väldigt ovanligt. Trots det kännetecknas nästan hälften av kommunernas riskarbete av ett mer reaktivt än proaktivt förhållningssätt.

Eftersom kommuner förlitar sig på att få in signaler utifrån, saknar de också en mer aktiv omvärldsbevakning för att själva fånga upp signaler från exempelvis lokala nyheter eller sociala medier som kan ha betydelse för ägar- och ledningsprövningen. Flera kommuner inhämtar inte information om andra myndigheters eller kommuners tillsynsbeslut, beslut som skulle kunna ge signaler till kommunerna om huvudmän som har verksamhet i kommunen. På så sätt blir det svårt att veta huruvida huvudmannen fått tillsynsbeslut med brist från andra myndigheter.

Några av dessa kommuner uppger att orsaken till varför de inte gör en mer aktiv omvärldsbevakning är att de fristående förskolorna är väl etablerade och att de varit verksamma i kommunen under en mycket lång tid. Tjänstemän i en kommun uppger att kommunen har god kännedom om de fristående förskolorna som finns och vilka som driver dem. De menar att rykten sprids snabbt och om någon skulle vara direkt olämplig att bedriva förskola får kommunen kännedom om det. Många kommuner lyfter också fram vikten av ett gott samarbete mellan kommunen och huvudmännen för de fristående förskolorna som bygger på tillit.

Kommuner med hög kvalitet har ett mer proaktivt arbete för att identifiera risker och fånga upp signaler

Samtidigt finns det flera kommuner som bedömts ha en hög kvalitet på sitt arbete kopplat till både risker och signaler. Kännetecknande för dessa kommuner är att de inte väntar på att signaler ska dyka upp. Istället är de mer aktiva för att själva identifiera sådant som skulle kunna indikera risk kopplat till insikt, lämplighet eller ekonomiska förutsättningar. Flera tjänstemän betonar vikten av att förhålla sig till att verksamheterna de ska granska är i konstant förändring.

Det finns exempel på kommuner som regelbundet följer upp sådant som barnantal och fattade tillsynsbeslut i andra kommuner. Några kommuner har inrättat särskilda tjänster för att arbeta mer proaktivt mot välfärdsbrott. Barnantal följs upp för att räkna ut ersättningen till de fristående förskolorna och därmed information kopplad till huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Färre inskrivna barn är en signal om minskade intäkter och kan vara en anledning till att kommunen kan behöva titta närmare på huvudmannens ekonomi.

Vissa kommuner gör stickprovskontroller utöver den regelbundna ägar- och ledningsprovningen. Några tjänstemän uppger att de hittills inte upptäckt något som de behöver agera på, men att det trots det är viktigt att det finns en systematik i arbetet för att kunna upptäcka risker och avvikelser och ha en beredskap för att utreda dessa.

Flera kommuner är också mer proaktiva och har ett arbete för att se till att huvudmannen anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen. Det finns flera exempel på kommuner som regelbundet informerar och påminner huvudmän om deras skyldighet att anmäla förändringar. En kommun skickar exempelvis ut nyhetsbrev till enskilda huvudmän för att påminna om de skyldigheter som åligger huvudmannen. Vissa kommuner har även förenklat anmälningssystemen så att det kan göras digitalt. En del kommuner har identifierat att förskolor som drivs av föräldrakooperativ eller aktiebolag oftare gör förändringar i ägar- och ledningskretsen. Kommunerna är extra uppmärksamma på dessa typer av huvudmän eftersom det kan finnas en större risk för att de inte får information vid förändringar.

Dessutom finns det kommuner som själva aktivt inhämtar information om ägar- och ledningskretsen för att kontrollera om förändringar skett. I intervjuerna framkommer det att kommunerna har lättare att få tillgång till information om förändringar när det gäller ekonomiska föreningar och aktiebolag, eftersom förändringar anmäls till Bolagsverket. Kommunerna kan prenumerera på tjänster som ger dem uppdateringar. Däremot är det en större utmaning att få tillgång till liknande information när det är ideella föreningar och stiftelser.

Majoriteten av de 30 kommunerna har ett väl fungerande arbete med tillsynsbeslut

I både skollagen och förvaltningslagen ställs vissa krav på hur ett beslut behöver vara utformat.⁴⁰ I granskningen har vi utrett huruvida kommunen har mallar eller riktlinjer som ger stöd för att tillsynsbeslut utformas i enlighet med gällande bestämmelser. Det är viktigt för att säkerställa likvärdighet och kvalitet i besluten. Eftersom kommunen har bevisbördan behöver den kunna påvisa att den enskilda huvudmannen saknar insikt, är olämplig eller saknar ekonomiska förutsättningar.

Med några få undantag har vi bedömt att kommunerna har ett väl fungerande arbete gällande tillsynsbeslut. De flesta kommuner har riktlinjer för beslut som ger ett stöd för att de utformas i enlighet med gällande lagstiftning. Det finns beslutsmallar som ger stöd för att skriva motiveringar till beslutet, information om aktuellt lagstöd och vilka krav på åtgärder som ställs. Det finns även, när krav på åtgärder ställts, information

⁴⁰ 31 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900) och 26 kap. 2 och 10 § skollagen.

om när och hur uppföljning kommer att ske. Många av kommunerna uppger också att de inför besluten tar hänsyn till barnets bästa och gör en barnkonsekvensanalys. Det förekommer också exempel på att kommuner har återkallat tillståndet att bedriva en förskola inom ramen för sin ägar- och ledningsprövning.

Arbetsätt och organisation för att göra likvärdiga och träffsäkra bedömningar

Skolinspektionen har i denna del bedömt i vilken utsträckning kommunerna har arbetsätt och en organisation för att göra träffsäkra och likvärdiga bedömningar av insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Här har vi fokuserat på riktlinjer, metoder och stödmaterial som utredarna kan använda sig av för noggranna bedömningar samt träffsäkra utredningsmetoder. Vi har även bedömt om kommunen har en tydlig organisation med ansvarsfördelning för arbetet samt om de ser till att personalen har tillräckligt med kunskap och kompetens.

Skolinspektionen har bedömt att en majoritet av de granskade verksamheterna, 25 av 30, behöver höja kvaliteten i sitt arbete inom området, varav 9 kommuner bedöms ha låg kvalitet i sitt arbete och 16 bedöms sakna viktiga aspekter som kännetecknar hög kvalitet i arbetet. Endast 5 kommuner bedriver ett arbete som motsvarar Skolinspektionens kriterier för hög kvalitet.

Vanliga utvecklingsområden är att kommunerna behöver

- utveckla rutiner och metoder för att göra självständiga provningar av vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen
- utveckla sina utredningsmetoder för att bedöma ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet
- utveckla rutiner och metoder för att bedöma huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Flera kommuner saknar rutiner och metoder för att avgöra vem som ingår i ägar- och ledningskretsen

Det första steget i en ägar- och ledningsprovning är att fastställa vilka personer som ingår i ägar- och ledningskretsen. Här behöver kommunerna ha rutiner och metoder för att göra en egen självständig bedömning av vilka som ingår, så att rätt personer provas. Det kan exempelvis vara verkställande direktör och styrelseledamöter men även andra personer som kan bedömas ha så kallat bestämmande inflytande över verksamheten.

Ett antal granskade kommuner, 6 av 30, har inte rutiner för hur de ska göra en självständig provning av vilka som ingår i kretsen. I granskningen framkommer att ett vanligt sätt för kommunerna att fastställa ägar- och ledningskretsen är att huvudmannen skriftligen får svara på ett antal frågor. I detta underlag ingår även att ange vilka personer som huvudmannen själv anser ska ingå i provningen. Flera kommuner gör sedan provningen enbart utifrån dessa självrapporterade uppgifter. Kommunerna gör därmed inte en egen självständig utredning och egen bedömning med syfte att fastställa ägar- och ledningskretsen. De begär inte heller in andra underlag för att styrka eller kontrollera att uppgifterna som huvudmannen uppgivit stämmer. Flera tjänstemän uppger att de litar på den enskilda

huvudmannen och utgår från att den information som de lämnar in stämmer, och de gör ingen egen undersökning av den inlämnade informationen.

Ett antal kommuner gör noggranna utredningar och en självständig bedömning

De kommuner som bedömts ha en hög kvalitet på arbetet med att fastställa ägar- och ledningskretsen gör en noggrann utredning och självständig bedömning, och har rutiner även för detta steg i sin ägar- och ledningsprövning. Det finns en förståelse och medvetenhet i dessa kommuner kring betydelsen av att göra detta steg i ägar- och ledningsprövningen. Utöver handlingar från den enskilda huvudmannen om vilka de anser ingår i kretsen kompletteras uppgifterna med andra underlag för att kommunen ska kunna kontrollera och göra en egen bedömning. Underlagen kommunerna begär in kan vara exempelvis registreringsbevis från Bolagsverket och länsstyrelsen, stadgar eller årsstämmoprotokoll där det framgår vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen eller vem eller vilka som har firmateckningsrätt. Det kan också handla om att ha rutiner för att utreda hur ägarstrukturerna ser ut för att avgöra om det finns ytterligare personer som kan bedömas ha väsentligt inflytande över verksamheten.

Många av de granskade kommunerna säkerställer inte likvärdiga utredningar och bedömningar

Det är viktigt att kommunen har tydliga riktlinjer och processer för utredningsarbetet för att säkerställa likvärdighet, noggrannhet och träffsäkerhet i bedömningarna. Det kan handla om att det finns framtagna bedömningsstöd och checklistor som ger utredarna stöd i det praktiska tillsynsarbetet. Det kan vara särskilt viktigt vid arbetsmoment som utredare gör mer sällan. Det kan också vara viktigt för att tillsynsarbetet ska kunna bedrivas regelbundet utan avbrott och vara mindre känsligt för personalförändringar. Det är också centralt med regelbunden översyn och uppdatering av riktlinjerna och processerna utifrån förändringar i lagstiftningen. Detta mot bakgrund av att lagstiftningen kring ägar- och ledningsprövning successivt skärpts och att rättspraxis kontinuerligt tillkommer i takt med att ärenden med koppling till ägar- och ledningsprövning prövas i domstol.

Hälften av kommunerna har inte rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig och noggrann bedömning och utredning. Det är både kommuner med få enskilda huvudmän och kommuner med många eller stor andel olika typer av enskilda huvudmän. Hos dessa kommuner finns få eller inga dokumenterade rutiner för hur utredningar eller bedömning ska genomföras. I en kommun resulterade avsaknaden av dokumenterade rutiner i att tillsynsverksamheten delvis stannade av på

grund av personalförändringar. Det kan också vara så att det finns dokumenterade rutiner, men att de är motstridiga, otydliga eller inte anpassade utifrån de associationsformer eller andra organisationsformer som utredarna behöver ta hänsyn till i ägar- och ledningsprövningen. I vissa kommuner saknas bedömningsstöd med konkreta exempel på vad som egentligen ska utredas. I andra fall står det i rutiner/stöd att vissa steg ska utföras men det görs inte i praktiken. I stöddokumentet kan det exempelvis vara uttryckt som att de flesta av åtgärderna kan göras vid behov. Samtidigt finns det inga tydliga exempel på vad som kan indikera att det finns behov att utreda vidare. I några kommuner beskriver tjänstemännen att de kan avstå från att fördjupa utredningen eftersom de enskilda huvudmännen verkat länge i kommunen och är väl kända. Det kan också vara så att det saknas bedömningsstöd för vissa delar av ägar- och ledningsprövningen.

I några kommuner har tjänstemän begränsad möjlighet att få stöd av personer med exempelvis juridisk eller ekonomisk kompetens i de fall tjänstemännen inte själva har sådan kompetens. Det finns också liten eller ingen samverkan med personerna som har denna kompetens för att diskutera olika bedömningar.

De rutiner som finns är inte heller alltid uppdaterade utifrån gällande lagstiftning. I granskningen framkommer det flera exempel på att rutinerna och bedömningsstöden för lämplighetsprövningen exempelvis inte inkluderar demokrativillkoren. En del tjänstemän uppger att det finns utmaningar med att hålla sig uppdaterade kring nya lagar och riktlinjer.

Flera kommuner har mer utvecklade rutiner och stöd för att göra likvärdiga bedömningar

I de kommuner som bedöms ha en hög kvalitet på arbetet med utredning och bedömning finns en arbetsgång med tydliga rutiner, checklistor och bedömningsstöd. Stöden innehåller ofta konkreta exempel på vad som indikerar insikt och lämplighet och vilka frågor som ska ställas utifrån associations- och organisationsform. Stöd finns också att tillgå vid bedömning av personer med kompetens i juridik och ekonomi. Det finns tydliga strukturer för samarbete med andra utredare för att diskutera olika bedömningar. Men det finns också ett nära samarbete med de personer som med anledning av specifik kompetens bidrar i utredningsarbetet. Det kan exempelvis handla om regelbundna bedömningsmöten med ansvariga utredare samt med ekonom, controller eller jurist. I mindre kommuner, som i vissa fall kan ha större behov av samverkan eftersom det finns färre utredare som genomför ägar- och ledningsprövning, har dessa utredare samverkan med utredare i andra kommuner med syfte att diskutera bedömningar och beslut. I dessa kommuner finns ofta också en rutin för att löpande uppdatera mallar och bedömningsstöd utifrån lagändringar.

Oavsett vilken kvalitet kommunerna bedömts ha på sitt arbete anger en majoritet av de granskade kommunerna att de använder Skolinspektionens stödmaterial.⁴¹ Många kommuner hänvisar också till att de använder sig av andra typer av stödmaterial, till exempel från Skolverket och Sveriges Kommuner och Regioner.

Varierande träffsäkerhet i, och behovsanpassning av, utredningsmetoder

Det är centralt att kommunerna har träffsäkra och noggranna utredningsmetoder för att utreda insikt och lämplighet hos enskilda huvudmän. Det behöver exempelvis vara möjligt att göra fördjupade kontroller och uppföljningar vid behov, men även att samverka med myndigheter och andra relevanta aktörer.

Knappt hälften av de granskade kommunerna använder sig av träffsäkra utredningsmetoder och fördjupar utredningen vid behov när det gäller prövningen av insikt och lämplighet. Det är vanligt att kommunen, när det inleds en ägar- och ledningsprövning inom tillsyn, börjar med att begära in uppgifter från huvudmannen. Ofta sker det genom att huvudmannen själv får fylla i ett frågeformulär i vilket frågor om insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar ställs.

Kommuner som saknar rutiner för fördjupade utredningar förlitar sig på ett begränsat underlag

Att kommunerna inte har rutiner för fördjupade utredningar går ofta hand i hand med att de inte heller har ett proaktivt arbete för att fånga upp risker och signaler.⁴² I de kommuner där kvaliteten har bedömts vara låg handlar det framför allt om att kommunen, vid en tillsyn, inte kontrollerar inskickade uppgifter. När det gäller insikt betyder det att flera av de granskade kommunerna accepterar information om utbildning och erfarenhet från huvudmannen utan att kontrollera om de stämmer. Tjänstemän i flera kommuner beskriver att ägar- och ledningskretsen i de föräldrakooperativ som finns i kommunerna ofta byts ut. Det kan medföra att personer som tidigare bedömts ha insikt i viss författning försvinner, med risk för att det inte finns någon annan i ägar- och ledningskretsen med den insikten.

För att pröva lämplighet beskriver flera tjänstemän att de begär in utdrag ur belastningsregistret och kreditupplysningar från exempelvis Upplysningscentralen (UC). De kommuner som bedömts behöva utveckla sitt arbete har dock inte som rutin att alltid göra detta utan det sker en

⁴¹ I nuläget omfattar stödmaterialiet prövning av insikt och lämplighet, inklusive demokrativillkoren, samt hur man fastställer ägar- och ledningskretsen och val av ingripande. Stödmaterialiet kommer att utvidgas med stöd för prövning av ekonomiska förutsättningar under 2026.

⁴² Se s. 20–22.

bedömning från fall till fall. Det kan också vara så att de nöjer sig med att begära in den typen av utdrag utan att göra en mer fördjupad utredning. Tjänstemän i en del små kommuner upplever också att just lämplighetsprövningen kan bli integritetskränkande och därför känslig att göra. Tjänstemän i en kommun uppger att det hade varit lättare att genomföra den typen av utredningar om lagen istället varit mer konkret och angett vilka underlag som kommunen ska kräva in, vilket hade kunnat medföra en möjlighet att kunna hänvisa till lagtexten. För många av dessa kommuner blir det i nuläget istället en tillitsfråga.

Kommuner med hög kvalitet gör fördjupade utredningar av insikt och lämplighet

De kommuner som bedömts ha hög kvalitet på sitt arbete gör en fördjupande utredning av insikt och lämplighet. Frågorna huvudmannen ska besvara är ofta mer omfattande och detaljerade. När det gäller insikt finns det exempel på kommuner som kräver att var och en i kretsen ska beskriva sin insikt i skollag, arbetsmiljörätt och arbetsrätt samt ekonomiskt regelverk kopplat till verksamhetens organisationsform. Om någon person har bytts ut kan kommunen kontrollera insikten i hela kretsen. Intyg begärs alltid in för att styrka utbildning och erfarenhet. Dessa kommuner gör också en mer omfattande lämplighetsutredning och har som rutin att alltid begära in utdrag ur belastningsregistret och kreditupplysningar från Upplysningscentralen (UC). Utöver det kan de också begära in underlag från exempelvis Skatteverket och Bolagsverket.

Ägar- och ledningsprövningen har hos dessa kommuner också en tydlig koppling till verksamhetstillsynen och vid tillsyn ställs också frågor till huvudmannen för att bedöma både insikt och lämplighet. Det finns också en beredskap för att följa upp (exempelvis med besök i verksamheten) och fördjupa granskningen i de fall det finns indikationer på att huvudmannen exempelvis inte följer gällande lagstiftning eller om tecken på brister i verksamheten konstaterats. Om utredarna får indikationer på att det är något som inte stämmer så begär de in ytterligare dokumentation för att säkerställa att det som skickas in är korrekt. Det kan också handla om att intervjua berörda personer. Flera tjänstemän uppger även att de skulle kunna göra oanmälda besök i verksamheten men att det är väldigt ovanligt att det faktiskt görs.

Flera kommuner saknar rutiner för att utreda demokrativillkoren

Kommunen behöver också ha beredskap för att utreda demokrativillkoren som en del av lämplighetsprövningen. Demokrativillkoren innebär att bedöma risken för att barn eller elever utsätts för våld, tvång, hot, diskriminering, kränkande behandling eller påverkan som motarbetar grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Hälften av kommunerna har bedömts ha kvalitetsbrister kopplade till lämplighetsprövningen, vilket i granskningen innebär att de också behöver utveckla utredningen av demokrativillkoren. Ytterligare några kommuner (4 av 30) har ett utvecklat arbete för en lämplighetsprövning, men inte för att utreda demokrativillkoren. De som har bedömts ha låg kvalitet på detta arbete saknar metoder för hur demokrativillkoren ska utredas. Det kan vara så att det stöd som finns för att pröva lämplighet inte inkluderar en utredning av demokrativillkoren. Det finns flera kommuner som har rutiner för lämplighetsprövningen som inte är uppdaterade efter den nya lagstiftningen och därför inte omfattar demokrativillkoren. Det kan också finnas en osäkerhet kring hur det ska utredas. I en kommun uttrycker tjänstemän att det är viktigt att utreda demokrativillkoren, men svårt. De förklarar att de inte funnit något bra sätt att utreda det och det skulle behöva mer kompetens. Det kan finnas ett visst arbete men inga rutiner eller metoder för hur det ska göras eller systematik i utredningsarbetet.

Kommuner som har rutiner och flera olika metoder för att utreda demokrativillkoren

De kommuner som har bedömts ha hög kvalitet på arbetet med att utreda demokrativillkoren använder flera olika utredningsmetoder. Främst handlar det om att tjänstemän på kommunen följer lokala medier med uttalat syfte att leta efter indikationer på brister kopplade till demokrativillkoren. Det finns även många kommuner som uppger att de i prövningen också beaktar sociala medier. Syftet är att kontrollera om någon som ingår i prövningen uttryckt åsikter som tyder på bristande respekt för demokratiska värderingar eller skolans värdegrund. I flera kommuner ställer tjänstemän även frågor med utgångspunkt i demokrativillkoren när de inhämtar information från huvudmannen. De gör det även i intervjuer med representanter för huvudmannen och i intervjuer med rektor och personal i verksamhetstillsynen. Det är också vanligt att man som rutin kontrollerar huvudmannens webbplats och stadgar. Det finns en medvetenhet kring problematiken och om utredarna observerar något avvikande finns det rutiner för hur man går vidare med en utredning.

Oavsett om kommunernas arbete håller hög eller låg kvalitet så är det många som uppger att det är svårt att utreda demokrativillkoren. En del uppger att det är en generell utmaning kring lämplighet eftersom det blir en subjektiv bedömning och det kan vara svårt att avgöra vem som är lämplig och inte. Det kan också vara svårt att veta hur djupt utredningen ska gå i varje ärende. Om förskolorna dessutom drivs av utländska ägare kan det vara svårt att fastställa ägarkretsen, vilket försvårar utredningen.

Många kommuner saknar ett riskbaserat utredningsarbete avseende ekonomiska förutsättningar

På samma sätt som för insikt och lämplighet är det väsentligt att kommunerna har träffsäkra utredningsmetoder för att utreda ekonomiska förutsättningar. Kommunen behöver ha möjlighet att göra fördjupade kontroller och uppföljningar vid behov, av de enskilda huvudmännens ekonomi. Även inom denna prövning är det centralt att kunna samverka med myndigheter och andra relevanta aktörer.

Många tjänstemän upplever att det finns flera utmaningar med den ekonomiska prövningen

Oavsett om kommunerna bedömts ha hög kvalitet eller inte på sitt arbete finns det flera som uppger att det finns utmaningar med den ekonomiska prövningen. I en intervju uttrycker en tjänsteman att ekonomiska granskningar kräver djupare granskningar bortom årsredovisningar för att identifiera eventuella risker för brist avseende ekonomiska förutsättningar. Det kan vara svårt att få en bra inblick i huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Tjänstemän i flera kommuner uppger också att det kan vara mycket svårt att följa ekonomiska transaktioner exempelvis mellan bolag inom samma koncern eller interna omföringar mellan olika förskoleenheter hos en huvudman. Trots att det kan finnas god kompetens inom kommunen är det svårt att granska ekonomin hos stora koncerner med utländska ägare. Tjänstemän i en kommun säger att de önskar att de kunde göra mer på det ekonomiska området eftersom de ser att det finns risker med oseriösa aktörer. Det finns också tjänstemän som uppger att det finns utmaningar kring enskilda huvudmän som inte lämnar in begärda uppgifter. De upplever att kommunen inte har samma auktoritet hos huvudmännen som exempelvis en statlig myndighet som Skolinspektionen.

Flera kommuner gör sällan en ekonomisk prövning av de enskilda huvudmännen

När det gäller den ekonomiska prövningen är det en stor andel kommuner som bedömts ha en låg kvalitet på detta arbete. Det handlar främst om att de inte har utvecklat rutiner och metoder för att mer frekvent kontrollera huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Över hälften av kommunerna har fått detta som ett utvecklingsområde i sina granskningsbeslut.

Det är vanligt att den ekonomiska granskningen görs av en person med ekonomisk kompetens, som inte normalt sett arbetar med tillsyn. Det kan vara en ekonom eller en controller som har till uppgift att göra den ekonomiska prövningen inom ramen för ägar- och ledningsprövningen. Det är vanligtvis samma person eller funktion som har till uppgift att stötta de utredare som arbetar med prövningen av insikt och lämplighet. Ibland kan det vara en av utredarna som arbetar med de andra delarna av ägar- och ledningsprövningen, men det kan också vara en person vid en annan

förvaltning i kommunens organisation. Enbart större kommuner har ekonomer med i utredarteamet för tillsyn. I vissa små kommuner köps denna tjänst in utanför kommunen.

I utredningen ingår ofta att granska årsredovisning och bokslut. Det är även vanligt att tjänstemännen tar kreditupplysning på huvudmannen för att upptäcka om huvudmannen saknar likvida medel att betala med. Det är dock vanligt att den ekonomiska prövningen endast görs vid den regelbundna tillsynen. Det gör att kommunerna riskerar att inte uppmärksamma eller få signaler om förändringar i de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Några kommuner har ett mer systematiskt och riskbaserat arbete

Kommuner som bedöms ha hög kvalitet i sitt arbete har, utöver den regelbundna ägar- och ledningsprövningen som sker med längre tidsintervall, även ett systematiskt arbete för att fånga upp risksignaler kopplat till huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Det kan handla om att årligen inhämta bokslut och årsredovisningar med verksamhetsberättelser från Bolagsverket. Detta för att eventuellt upptäcka sådant som kan ha bäring på huvudmannens ekonomiska förutsättningar för att driva verksamheten vidare. En del tjänstemän använder sig även av information om barnantal för att kunna uppmärksamma eventuella förändringar i verksamheternas intäkter. Vissa kommuner gör även en utredning av ekonomiska förutsättningar vid förändringar såsom exempelvis lokalbyten. En kommun uppger att de också tar kreditupplysning på huvudmannen. Vid avvikelser genomför tjänstemännen en fördjupad granskning.

En majoritet av kommunerna har en ändamålsenlig organisation och kompetens för tillsynsarbetet

För att organisationen för ägar- och ledningsprövningen ska vara effektiv är det viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning i kommunernas tillsynsarbete. Det är också viktigt att de som är ansvariga har relevant utbildning och kompetens för arbetet och ges förutsättningar att stärka sin kompetens.

Många av de granskade kommunerna har bedömts ha en hög kvalitet på sin organisation och ansvarsfördelning i syfte att möjliggöra en effektiv tillsyn. Det finns även personal med adekvat kompetens för uppdraget och många har fått någon form av kompetensutveckling rörande ägar- och ledningsprövning. Men det finns också flera kommuner som varken har en organisation eller utredare med kompetens att genomföra ägar- och ledningsprövning regelbundet.

De flesta kommuner uppger att tillsynsorganisationen är anpassad efter de behov som finns och att det är möjligt att utföra ägar- och

ledningsprövning. Det vanligaste är att det är utredarna som har ansvar för verksamhetstillsynen som också har ansvar för ägar- och ledningsprövningen. Arbetet med ägar- och ledningsprövningen utgör ofta en liten del av utredarnas tjänster, särskilt i mindre kommuner. I intervjuerna framgår det att jäv hos utredare och beslutsfattare i förhållande till huvudmannen är en fråga som kan behöva hanteras, men att det då finns rutiner för det. Om det är utredare som är jäviga får de inte delta i utredningen. Om det är personer i nämnden som är jäviga så närvarar de inte vid beslut.

Oavsett om kommunerna har bedömts ha hög eller låg kvalitet på sitt arbete uppger flera utredare att de kan hantera och utreda de associations- och organisationsformer som finns i kommunen i dagsläget. Det skulle dock kunna uppstå problem om det kommer in nya huvudmän med mer komplexa ägarstrukturer som exempelvis utländskt ägande eller ägande i flera led.

Utredarnas kompetens och möjlighet till stöd

De ansvariga utredarna har vanligtvis någon form av pedagogisk kompetens, exempelvis erfarenhet som rektorer eller förskollärare. De genomför sedan ägar- och ledningsprövningen med stöd av personer med juridisk och ekonomisk kompetens. Sådana funktioner bistår när det enligt utredarna uppstår ett behov. Det kan handla om att granska underlag för att göra en bedömning av om det är något som behöver utredas ytterligare. Det är ofta en jurist, ekonom eller controller från en annan förvaltning eller från en mer central position i kommunen. I mindre kommuner köps dessa tjänster ibland in, särskilt vad gäller juridisk kompetens. Det finns dock även kommuner som har utredare med juridisk och ekonomisk kompetens i sin organisation. Det är ofta lite större kommuner med många eller en stor andel enskilda huvudmän.

Kommuner med låg kvalitet vad gäller kompetens och samverkan

I de kommuner som har bedömts ha låg kvalitet på sitt arbete när det gäller organisation och kompetens finns det ofta ansvariga utredare men ingen eller mycket lite kompetensutveckling kring ägar- och ledningsprövning. Det gäller både för de ansvariga utredarna och för deltagarna i beslutande nämnder. Den ekonomiska prövningen kan göras av en ekonom men utredningen sker ofta utan dialog med de ansvariga utredarna och utan egentlig kunskap om syftet med ägar- och ledningsprövningen. I mindre kommuner kan det vara svårt att upprätthålla en kontinuerlig tillsyn eftersom personer som arbetar med detta gör det i så liten omfattning.

Kommunerna har någon form av samverkan men den används inte alltid som forum för att utveckla tillsynen

För att utveckla tillsynen, och däribland ägar- och ledningsprövningen, behöver kommunen ha en tydlig struktur för samverkan både inom och utanför sin organisation. För en större kommun kan intern samverkan handla om samarbete mellan olika förvaltningar. När det gäller extern samverkan kan det handla om olika nätverk eller forum för erfarenhetsutbyte mellan exempelvis kommuner och professioner.

Många kommuner har bedömts ha någon form av samverkan inom kommunen men det varierar hur omfattande samarbetet är. Det är bara ett fåtal som har ett mer fördjupat samarbete med organiserade mötesforum. Vissa större kommuner har samarbete mellan kommunens olika förvaltningar, exempelvis kommunala bostadsbolag och de som har ansvar för hälsa och arbetsmiljöfrågor. Tjänstemän på flera av de lite större kommunerna uppger att det är viktigt med den här typen av samarbete men att det också kan vara svårt att få till eftersom organisationen i vissa fall är komplex.

Samverkan genom kommunnätverk är vanligt för att dela erfarenheter, men fokuserar sällan på ägar- och ledningsprövning

När det gäller samarbete med andra kommuner är det ganska vanligt att utredarna är med i någon typ av kommunnätverk. Det kan vara samarbete med grannkommunen eller mer organiserade regionala eller nationella nätverk. I dessa forum tas ibland frågor om ägar- och ledningsprövning upp och diskuteras men det är inte ett självklart forum för den typen av diskussioner. Det finns dock några få kommuner som har ett mer aktivt samarbete med andra kommuner där också ägar- och ledningsprövning diskuteras löpande. Vissa yrkesgrupper i kommunen kan ha egna nätverk som exempelvis skoljurister. För de små kommunerna verkar denna typ av samarbeten vara mycket värdefulla för att utveckla arbetet. En av de större storstadskommunerna lyfter fram ett samarbete med andra liknande kommuner som mycket värdefullt. En kommun nämner också Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) regionala och nationella nätverksträffar om kommunal förskoletillsyn.

Avslutande diskussion

Att utbildning bedrivs av seriösa och lämpliga aktörer är av vikt för att barn och elever ska få tillgång till en verksamhet av hög kvalitet och en likvärdig förberedelse inför skolgång. Det är även angeläget för att minimera risken för att barn och elever utsätts för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.⁴³ Ägar- och ledningsprövning är ett viktigt verktyg för att kontrollera att de som driver förskolor och skolor är seriösa. Idag delar staten och kommunerna på ansvaret för att genomföra ägar- och ledningsprövning i skolväsendet. Medan Skolinspektionen har tillsynsansvar över bland annat enskilda huvudmän för förskoleklass och skola, ansvarar kommuner för ägar- och ledningsprövning av bland annat enskilda huvudmän för förskola.

Kommunerna behöver ha en välutvecklad ägar- och ledningsprövning över enskilda huvudmän som driver förskolor. Genom denna kan kommunen säkerställa att privata aktörer uppfyller krav på lämplighet, insikt och ekonomiska förutsättningar för att få driva en verksamhet. Det är också av särskild vikt att kommuner har kompetens och riskmedvetenhet kring ägar- och ledningsprövningen samt att granska olika typer av associationsformer och andra organisationsformer⁴⁴, eftersom det finns en stor variation av enskilda huvudmän.

Granskningen visar att det finns stora kvalitetsskillnader i de 30 kommunernas kapacitet att fånga upp oseriösa aktörer i förskolan. En majoritet av kommunerna i granskningen (26 av 30 kommuner) behöver på något sätt utveckla sitt arbete för att ägar- och ledningsprövningen av enskilda huvudmän ska ha hög kvalitet. Granskningens riskbild bekräftas. Många granskade kommuner saknar en god beredskap och systematik i arbetet för att genomföra ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän i förskolan. Den varierande kvaliteten riskerar att göra att oseriösa aktörer inte upptäcks, med följderna att barn riskerar att vistas i verksamheter som håller låg kvalitet eller att utsättas för de företeelser som lyfts fram i demokrativillkoren.

I följande avsnitt diskuteras granskningens viktigaste iakttagelser med fokus på hur arbetet med ägar- och ledningsprövningen kan stärkas i de granskade kommunerna.

⁴³ 2 kap. 5 b § skollagen. Se prop. 2021/22:157.

⁴⁴ Se mer om associationsformer och andra organisationsformer på s. 13.

God beredskap krävs för att kunna utreda huvudmän i ett komplext landskap

Den ökande andelen barn i fristående förskolor⁴⁵ indikerar att kommunernas uppdrag kring ägar- och ledningsprövning blir alltmer omfattande. De allra flesta kommuner, oavsett storlek, behöver utveckla en god beredskap och systematik i arbetet för att effektivt kunna identifiera olämpliga aktörer. Ett robust system bör omfatta både välutvecklade rutiner för det regelbundna arbetet och ett gediget riskarbete, eftersom dessa komponenter kan komplettera varandra på ett effektivt sätt. Dessutom är det viktigt att kommunen besitter god kompetens för att fullgöra sitt uppdrag. Det handlar både om kompetens för att kunna genomföra alla delar av ägar- och ledningsprövningen, och för att kunna bedöma behovet av fördjupade utredningar.

Vår granskning visar att det saknas ett systematiskt och aktivt arbete med ägar- och ledningsprövning inom tillsynen i drygt hälften av de granskade kommunerna. I flera granskade kommuner görs inte ägar- och ledningsprövning med regelbundenhet och omfattar inte samtliga delar. Vanligast är att kommunen inte gör en prövning regelbundet av den enskilda huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

Bland de kommuner som ingår i granskningen finns stora skillnader både i vilka förutsättningar de har för arbetet med ägar- och ledningsprövningen, och i vilka behov de har. Granskningen visar att både små och stora kommuner har utmaningar, även om de är olika beroende på bland annat personalkapacitet, antalet enskilda huvudmän och variationen i vilken associationsform eller annan organisationsform de bedrivs. Arbetet behöver därför organiseras på olika sätt för att möta kommunernas olika behov.

Utmaningar med att granska aktörer i konstant förändring

Enligt skollagen är huvudmannen skyldig att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen.⁴⁶ Både denna granskning och Skolinspektionens tidigare erfarenheter visar att det ofta sker förändringar i ägar- och ledningskretsen, särskilt i vissa associationsformer eller andra organisationsformer. Dessutom kan huvudmannens ekonomiska förutsättningar snabbt förändras på grund av samhällsekonomin, såsom vid inflation, eller av demografiska förändringar, såsom vid minskade barnkullar.

I granskningen förekommer exempel på att huvudmännen, trots att de är skyldiga till det, inte anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen. För att fånga upp förändringar i kretsen är det därmed viktigt att de granskade kommunerna är mer proaktiva i sitt arbete. Kommunerna behöver utveckla

⁴⁵ Mer än 20 procent av alla barn som går i förskola är placerade i fristående förskolor. För närmare beskrivning se s. 12–13.

⁴⁶ 2 kap. 6 b § skollagen

en systematik i arbetet för en regelbunden kontroll, samt ha en mer egeninitierad riskbaserad tillsyn.

Tjänstemän ser flera svårigheter med utredningarna, och saknar ibland stöd i arbetet

För att kunna genomföra träffsäkra utredningar krävs kunskaper och kompetens i att kunna avgöra vilka utredningar som kan behöva fördjupas, kunskap för att utreda dessa och rutiner som säkerställer likvärdighet i arbetet. Rutiner och bedömningsstöd är också viktiga för att tjänstemän ska kunna skapa systematik, samt för att minska sårbarheten i arbetet. Det finns ofta ett behov av både juridisk och ekonomisk kompetens i alla delar av ägar- och ledningsprövningen.

I granskningen uppger flera tjänstemän att det finns utmaningar med ägar- och ledningsprövningen, såsom att arbetet kan vara svårt och omfattande samt att de saknar kompetens för att göra omfattande utredningar. Fastställandet av ägar- och ledningskretsen kan vara mycket komplext om det exempelvis rör en huvudman med komplicerade ägarstrukturer, exempelvis ägande i flera led eller bolag med utländska ägare. Det kan behövas särskild kompetens för att kunna utreda vem som faktiskt äger och har kontrollen över verksamheten. Även om många av de granskade kommunerna har ett arbete för att säkerställa en god kompetens, finns några kommuner som inte sett till att tjänstemännen har tillräckliga kunskaper om ägar- och ledningsprövning. Det finns i vissa fall också ett behov av samverkan i de fall de ordinarie utredarna inte har den kompetens som behövs. Kommunerna behöver leda ett sammanhållet arbete för att tjänstemän ska kunna se kopplingen mellan de olika delarna i prövningen, annars finns en risk för att utredningen missar viktiga delar.

Särskilt svårt att utreda demokrativillkoren

Ägar- och ledningsprövning har visat sig vara ett viktigt verktyg för att förhindra att olämpliga aktörer använder skola eller förskola för att påverka eller kontrollera barn och unga. Det är därför av vikt att kommunerna har en välfungerande beredskap för att bedöma demokrativillkoren. Om denna beredskap saknas finns det en risk att anti-demokratiska aktörer kan utnyttja svagheter i kommunens lämplighetsprövning. I grunden handlar det om att garantera att barn inte utsätts för påverkan, kontroll eller kränkningar i förskolemiljön och om att garantera en likvärdig och inkluderande utbildning.

Skolinspektionen erbjuder stödmaterial med syfte att ge vägledning och stöd till kommuner i hur bland annat demokrativillkoren ska utredas.⁴⁷ Från 2025 är Center mot våldsbejakande extremism (CVE) kontaktpunkt för andra myndigheter och andra beslutsorgan och ger bland annat stöd med

⁴⁷ Stöd materialet avser prövning av insikt och lämplighet och kommer att utvidgas med stöd för prövning av ekonomiska förutsättningar under 2026. I arbetet kommer även befintligt stöd att uppdateras.

fördjupad granskning av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.⁴⁸

I granskningen ser vi att många kommuner har kvalitetsbrister kopplade till lämplighetsprovningen och utredningen av demokrativillkoren. En del tjänstemän uppger att det är en generell utmaning att göra lämplighetsprovningar, då det uppfattas vara en svår bedömning att avgöra vem som är lämplig och inte. Det kan också vara svårt att veta hur djupt utredningen ska gå i varje ärende. Samtidigt visar granskningen att det också handlar om att flera av de granskade kommuners rutiner fortfarande inte omfattar demokrativillkoren, trots att lagstiftningen infördes 2023. Utöver detta, vilket nämnts tidigare, kan det vara svårt att granska ägar- och ledningskretsen om det är komplexa ägarstrukturer och utländska ägare. Resultaten går i linje med Skolinspektionens tidigare tematiska tillsyn av kommunernas tillsyn⁴⁹ där det framkom att många kommuner inte hade genomfört någon utredning av demokrativillkoren.

Skolinspektionen ser att det är angeläget att kommunerna inkluderar demokrativillkoren som en del av lämplighetsprovningen samt har ett systematiskt arbete för att fånga upp risk signaler kopplade till demokrativillkoren. Detta för att förhindra att olämpliga aktörer ges möjlighet att påverka barn som vistas i förskolan, genom våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

Riskmedvetenheten behöver öka för att fånga upp oseriösa aktörer

Det är viktigt att kommunen kan agera professionellt i tillsynsuppdraget samtidigt som det finns en ambition att ha ett gott samarbete med de enskilda huvudmännen. Ett sätt för kommunerna att stötta enskilda huvudmän att göra rätt är att utveckla goda samarbeten. Tjänstemän i många granskade kommuner framhåller vikten av tillit för att aktörerna ska ta emot adekvat stöd vid behov. För att kunna fånga upp oseriösa aktörer behöver kommunerna därutöver genomföra ägar- och ledningsprovning regelbundet med en hög grad av systematik i sitt arbete.

Den här granskningen visar dock att kommunerna inte alltid har tillräcklig beredskap för att fånga upp eventuella oseriösa aktörer i ett komplext landskap. Denna risk är särskilt stor hos de kommuner i granskningen som inte genomför ägar- och ledningsprovning regelbundet och de som inte genomför alla delar av provningen. Även om kommuner har system för att fånga upp signaler från exempelvis vårdnadshavare, är det flera av de granskade kommunerna som saknar ett arbete för att fånga upp andra typer av risk signaler. Några kommuner gör inte någon egen bedömning av

⁴⁸ Center mot våldsbejakande extremism. [Fördjupad granskning | CVE](#)

⁴⁹ Den tematiska tillsynen omfattade både kommunernas ägar- och ledningsprovning och verksamhetstillsyn.

vilka personer som ingår i ägar- och ledningskretsen, vilket riskerar att leda till att det inte är rätt personer som provas. Avsaknaden av en självständig bedömning av vilka personer som ingår i kretsen får konsekvenser för träffsäkerheten i den följande prövningen av insikt och lämplighet. Med tanke på att vissa intervjuade tjänstemän också upplever arbetet som svårt är det viktigt att kommunerna bygger upp sina utredningsrutiner för en ökad likvärdighet och kontinuitet i arbetet.

För att säkerställa att verksamheten i förskolan håller god kvalitet och bedrivs av seriösa aktörer som har insikt och är lämpliga är ägar- och ledningsprövningen ett viktigt verktyg. För att få full effekt behöver kommunerna genomföra ägar- och ledningsprövningen regelbundet samt ha ett systematiskt arbete för att fånga upp risksignaler och agera på dessa. Granskningen visar att kommunernas riskmedvetenhet och beredskap behöver öka för att motverka att oseriösa aktörer ska verka i välfärdssektorn. Ytterst handlar det om att säkerställa att barn ska gå i en förskola av hög kvalitet, och därmed få en likvärdig start i att utveckla kunskaper och värden i en trygg miljö. Det är också viktigt för att motverka att barn blir utsatta för olika typer av påverkan enligt de företeelser som lyfts fram i demokrativillkoren.

Referenser

Brottsförebyggande rådet (2022). Författare: Henrik Angerbrandt, Johanna Skinnari och Anna Jonsson. *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner - Fel och oegentligheter bland företag och föreningar*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Center mot våldsbejakande extremism. *Stöd med fördjupad granskning. Fördjupad granskning | CVE* (Hämtad 2025-10-16).

Försvarshögskolan (2022). Redaktörer: Magnus Ranstorp, Linda Ahlerup. *Salafism och salafistisk jihadism 2.0 - Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället*. Stockholm: Försvarshögskolan.

Förvaltningslagen (SFS 2017:900).

Regeringens proposition 2017/18:158. *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

Regeringens proposition 2021/22:78. *Stärkt kvalitet och likvärdighet i pedagogisk omsorg*.

Regeringsbeslut, 2023-12-20, "Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens Skolinspektion", regeringsbeslut II:2, dnr U2023/03645 (delvis), U2023/03702.

Regeringens skrivelse 2023/24:56, *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera*.

Skollagen (SFS 2010:800).

Skolinspektionen. *Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning. Stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning* (skolinspektionen.se) (hämtad 2024-08-07).

Skolinspektionen (2011). *Kommunernas tillsyn av enskild verksamhet*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2016). *Kommunernas tillsyn av fristående förskolor*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2018). *Slutrapport: Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2024a). *Skolinspektionens årsrapport 2023*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2024b). *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och granskning*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2025). *Skolinspektionens årsrapport 2024*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2024). *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*. Solna: Skolverket.

Skolverket (2025). *Enskilda huvudmän i förskolan*. Solna: Skolverket.

SOU 2019:35. *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*. Betänkande av Demokrativillkorsutredningen. Stockholm 2019.

SOU 2019:35 del 2 *Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället*. Stödmaterial till betänkande av Demokrativillkorsutredningen. Stockholm 2019.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2023). Författare: Maria Refors Legge, Alma Dahl, Michal Budryk, Helene Lackenbauer, Jens Lusua. *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola - En studie om risker*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut.

Vetenskapsrådet (2015). *En likvärdig förskola för alla barn – innebörder och indikatorer*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Bilagor

Bilaga 1 Skolinspektionens kvalitetskriterier

Här redovisas de kvalitetskriterier för hög kvalitet som de granskade skolorna har bedömts mot.⁵⁰

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?

1.1 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 ledningsprovning 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.

1.2 Beslut utifrån tillsyn

Kommunen har mallar/riktlinjer för beslut som ger stöd för att tillsynsbesluten utformas i enlighet med gällande bestämmelser.

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?

2.1 Rutiner och processer

Kommunen har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig och noggrann bedömning och utredning.

2.2 Metoder

I provningen används träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning vid behov. Kommunens utredningsmetoder i lämplighetsprovningen möjliggör en bedömning utifrån demokrativillkoren.

2.3 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

⁵⁰ Granskningen har tre frågeställningar, varav den andra och den tredje har i stort likalydande kvalitetskriterier för hög kvalitet, vilka redogörs för här. Bedömningarna av verksamheterna har gjorts per frågeställning, men i verksamhetsbesluten återfinns en samlad bedömning av frågeställning 2 och 3. I rapporten redovisas därför resultaten för de två frågeställningarna tillsammans.

tillhandahåller kompetensutveckling i syfte att utveckla tillsynen. Det sker samverkan inom och utanför kommunens organisation i syfte att utveckla tillsynen.

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?

3.1 Rutiner och processer

Kommunen har utvecklade och dokumenterade rutiner, processer och bedömningsstöd som säkerställer en likvärdig och noggrann bedömning och utredning.

3.2 Metoder

I prövningen används träffsäkra utredningsmetoder som möjliggör fördjupad utredning, kontroll och uppföljning vid behov. Kommunens utredningsmetoder i lämplighetsprövningen möjliggör en bedömning utifrån demokrativillkoren.

3.3 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 Metod och urval

Urval och beskrivning av de granskade skolorna

Urvalet består av 30 kommuner som beviljat tillstånd för enskild huvudman att bedriva förskola. Urvalet är ett variationsurval sett till geografisk spridning och har även eftersträvat en variation av kommuntyperna *storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner*.⁵¹ Vidare eftersträvades att hälften av kommunerna skulle vara sådana kommuner som varit med i Skolinspektionens tidigare tematiska tillsyn av kommuners tillsynsansvar över fristående förskolor. Detta för att säkerställa att hälften av kommunerna skulle ha fristående förskolor med konfessionell inriktning.

Inledningsvis gjordes ett överurval utifrån ovan kriterier för att i den inledande dialogen med kommunerna säkerställa att berörd verksamhetsform fanns. Under projektets genomförande har 4 kommuner ersatts.

I urvalet har 23 av 30 kommuner fristående förskolor med konfessionell inriktning. Av dessa 23 ingick 10 i Skolinspektionens tidigare tematiska tillsyn över kommuners tillsynsansvar över fristående förskolor.

Bedömning av kvalitet utifrån kriterier

Bedömningarna i granskningen har gjorts utifrån kvalitetskriterier för det granskade området. Dessa kriterier är framtagna av Skolinspektionen och specifika för granskningen. Kriterierna baseras på en uttolkning av nationella mål och riktlinjer som ligger till grund för granskningens problembild.

För varje granskad verksamhet har Skolinspektionen fattat ett beslut där bedömningar har redovisats. Bedömning har gjorts i en tregradig skala. I besluten har även de utvecklingsområden som Skolinspektionen har identifierat redovisats. I denna rapport redovisas en samlad analys av bedömningarna och underlaget från samtliga granskade verksamheter samt andra iakttagelser från granskningen. Kriterierna för hög kvalitet redovisas i bilaga 1.

Empiri och insamlingsmetod

Granskningens underlag för bedömning har hämtats in genom intervjuer vid verksamhetsbesök och dokumentstudier. Intervjuerna har sammanställts i tjänsteanteckningar och verksamheterna har fått möjlighet att kontrollera dessa tjänsteanteckningar för faktafel.

⁵¹ Uppdelningen bygger på SKR:s uppdelning av kommuntyper.

Dokumentstudier

Inför verksamhetsbesöken har Skolinspektionen begärt in följande dokument från de granskade verksamheterna:

- de tre senaste besluten av ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för förskola
- eventuella rutiner/riktlinjer och bedömningsstöd för genomförandet av ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för förskola
- förteckning över personal som arbetar med ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän för förskola
- förteckning över enskilda huvudmän som kommunen genomfört ägar- och ledningsprövning av
- förteckning över enskilda huvudmän och fristående förskolor som kommunen godkänt inklusive information om eventuell konfessionell inriktning.

Dessutom har huvudmännen lämnat kortfattat skriftligt svar på hur arbetet med ägar- och ledningsprövning är organiserat och hur det genomförs. Uppgifterna har utgjort underlag inför intervjuerna. De skriftliga svaren har även använts som underlag till denna rapport. Se bland annat bilaga 3.

Intervjuer

Skolinspektionens kommunbesök genomfördes under perioden januari till april 2025. För varje kommun som ingår i granskningen har vi intervjuat tjänstemän och chefer med ansvar för ägar- och ledningsprövning inom tillsyn av fristående förskolor och i förekommande fall andra funktioner i förvaltningen som kan vara kopplade till kommunens tillsyn. Intervjuer har även genomförts med representanter för beslutsfattande instans med ansvar för tillsyn av fristående förskola.

Vid intervjuerna har Skolinspektionens utredare utgått från ett gemensamt intervjustöd men frågornas formulering och ordning liksom vilka följdfrågor som ställts har varierat mellan intervjuerna.

Totalt intervjuades 164 personer i följande grupper:

- tjänstemän och chefer med ansvar för ägar- och ledningsprövning inom tillsyn av fristående förskolor, exempelvis verksamhetschefer och utredare med ansvar för tillsyn av förskola (totalt 94 personer)
- representanter för beslutsfattande instans med ansvar för tillsyn av fristående förskola, exempelvis ordförande och förste vice ordförande för utbildnings- eller förskolenämnd (totalt 70 personer).

Bilaga 3 Granskade verksamheter

Nedan redogör vi för information om de granskade kommunerna.

Informationen som avser antalet kommunala förskolor, enskilda huvudmän, fristående förskolor totalt, fristående förskolor med konfessionell inriktning samt information om associationsformer och andra organisationsformer bygger på kommunens inskickade uppgifter⁵² inför verksamhetsbesöken i granskningen.

Kommun	Kommun typ	Invånar antal	Antal kommunala förskolor	Antal ensk. huvud män	Antal fristående förskolor	Antal förskolor med konfessionell inriktning	Tre eller fler organisationsformer
Ale	A	32 576	24	4	5	2	x
Bjurholm	B	2 359	2	2	2	1	
Gnesta	B	11 458	9	3	3	1	x
Göteborg	A	608 993	360	138	160	23	x
Halmstad	B	106 084	70	13	28	5	x
Härnösand	C	24 515	17	8	9	0	x
Jönköping	B	147 654	100	25	30	17	x
Knivsta	B	21 193	10	13	13	1	x
Köping	B	25 729	9	3	3	1	x
Ljungby	C	28 280	19	7	7	1	x
Lomma	A	24 715	14	5	5	0	
Nacka	A	112 112	35	39	60	1	x
Sollentuna	A	77 624	19	29	48	1	x
Sundbyberg	A	56 274	22	12	15	0	x
Tibro	C	11 338	8	1	1	1	
Trollhättan	B	59 003	40	4	6	0	
Tyresö	A	49 179	21	10	16	1	x
Uddevalla	B	57 010	23	10	20	2	x
Upplands-Bro	A	32 868	15	8	8	2	x
Uppsala	B	248 016	105	74	110	10	x
Varberg	C	69 070	42	14	14	1	x
Vaxholm	A	11 822	4	5	6	0	

⁵² Med undantaget invånarantal, där statistiken kommer från Statistiska centralbyrån (SCB).

Vellinge	A	37 816	5	15	18	0	x
Vänersborg	B	40 041	26	5	5	0	
Värnamo	C	34 542	29	8	8	6	Ingen uppgift
Västervik	C	36 447	21	4	5	1	x
Västerås	B	160 634	79	48	63	4	x
Öckerö	A	12 771	8	5	6	3	x
Örebro	B	160 140	120	22	27	4	x
Örnsköldsvik	C	55 443	46	9	11	4	x

Bilaga 4 Aktuella bestämmelser

Enligt skollagen får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän under vissa förutsättningar. Det krävs att den enskilde genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Därutöver krävs att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.⁵³

Vad gäller kravet på att ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten framgår det av förarbetena att det gäller under hela den tid då verksamheten bedrivs. I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att den bär sina kostnader och att det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar. Det kan bli aktuellt att ingripa mot en aktör om ekonomin kraftigt försämras, t.ex. genom vikande elevunderlag eller att aktörens tillgångar minskar, på ett sådant sätt att det påverkar förutsättningarna att bedriva en verksamhet av godtagbar kvalitet enligt lagar och andra föreskrifter. Om verksamheten visar ett underskott bör det vägas in om det finns fonderade eller andra medel, exempelvis en bankgaranti, tillgängliga för att hantera underskottet. En prognos som visar att det finns förutsättningar att inom skälig tid nå ett överskott kan också vara en indikation på att kravet är uppfyllt. Om det är fråga om ett bolag som ingår i en koncern bör det även beaktas om ekonomin i koncernen som helhet påverkar aktörens ekonomiska förutsättningar.⁵⁴

Vad gäller lämplighetsbedömningen ska enligt förarbetena ekonomisk skötsamhet vägas in, dvs. att de uppräknade personerna skött redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. eller om de exempelvis varit föremål för konkurs eller näringsförbud. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär. Även t.ex. begångna vålds- och sexualbrott bör kunna vägas in vid en prövning. Enbart den omständigheten att en person har dömts för ett brott ska dock inte per automatik innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet. En samlad bedömning ska göras av alla omständigheter, såsom exempelvis hur långt tillbaka i tiden brottet begicks, brottets beskaffenhet och hur sökanden har uppträtt därefter. Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet vars godkännande har återkallats, om verksamhet bedrivits olagligen eller om ansvarig myndighet

⁵³ 2 kap. 5 och 5 a §§ skollagen.

⁵⁴ Prop. 2017/18:158, s. 122.

i samband med sin tillsyn funnit allvarliga brister i verksamheten kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.⁵⁵

I lämplighetsbedömningen ingår även, sedan den 1 januari 2023, de så kallade demokrativillkoren. Genom demokrativillkoren har lagstiftaren lyft fram ageranden som strider mot barns rättigheter och samhällets grundläggande demokratiska principer och som särskilt bör prövas i fråga om den som önskar bli huvudman för skollagsreglerad verksamhet. Prövningen innebär en bedömning av om det finns en risk för att barn eller elever, i den verksamhet som ansökan avser, kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.⁵⁶

Av förarbetena framgår att uttrycket risk avser en konkret risk, alltså inte en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för att barn eller elever kommer att utsättas för de företeelser som anges. Konkreta omständigheter måste finnas som talar för en risk som inte är ringa. Prövningen ska begränsas till uppgifter av viss dignitet och som kan härledas med säkerhet. Detta är särskilt viktigt om uppgifterna härrör från sociala medier såsom webbplatser och bloggar. En sådan risk kan t.ex. finnas om en fysisk eller juridisk person som ansöker om godkännande eller, om sökanden är en juridisk person, dess företrädare, i sociala medier har gett uttryck för så starka positiva åsikter om våldsanvändning, diskriminering, motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket att det bedöms finnas en risk för att sökanden i den kommande verksamheten rekryterar personal med samma åsikter, vilket kan leda till att barn eller elever kommer att utsättas för sådana ageranden i verksamheten som anges i lagtextens punktsatser. En annan risk som kan bedömas finnas är att någon av de personer som omfattas av prövningen personligen kan komma att verka i utbildningen och utsätta barnen för sådana ageranden. Andra underlag för prövningen kan vara uppgifter som finns i ansökan om godkännande eller i utdrag ur belastningsregistret. Ytterligare exempel är vad som framgår i bolagsordningar, årsredovisningar, verksamhetsberättelser, stiftelseurkunder och stiftelsestadgar. Myndigheten kan också ha kännedom om hur den enskilde agerat som huvudman i andra verksamheter.⁵⁷

Vidare framgår att om det vid tillsyn konstateras att det i verksamheten förekommer ageranden som står i strid med demokrativillkoren ska huvudmannen anses olämplig.⁵⁸

Vad gäller enskilda huvudmän som bedriver förskola har lägeskommunen, i egenskap av tillståndsgivande myndighet, tillsyn över att huvudmännen fortlöpande uppfyller ovannämnda krav.⁵⁹ Som tillsynsmyndighet har kommunen en utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen och ska se till att ärenden blir utredda i den omfattning som krävs.⁶⁰ Inom

⁵⁵ Prop. 2017/18:158, s. 122.

⁵⁶ 2 kap. 5 b § skollagen.

⁵⁷ Prop. 2021/22:157 s. 120.

⁵⁸ 2 Prop. 2021/22:157, s. 75 f. Se även s. 77.

⁵⁹ 2 kap. 7 § andra stycket, 2 kap. 8 § och 26 kap. 4 § första stycket 1 och 3 skollagen.

⁶⁰ 23 § förvaltningslagen (2017:900).

tillståndsprovning gäller att den sökande ska visa att ägar- och ledningskretsen har insikt, är lämplig och har ekonomiska förutsättningar, medan det i tillsyn är lägeskommunen som ska visa att huvudmannen saknar insikt och/eller är olämplig och/eller inte har ekonomiska förutsättningar.

Enskilda huvudmän är skyldiga att anmäla förändringar inom ägar- och ledningskretsen inom en månad till lägeskommunen.⁶¹

⁶¹ 2 kap. 6 b § skollagen.

Bilaga 5 Referenspersoner

Annika Welinder, undervisningsråd, Skolverket

Karin Améen, undervisningsråd, Skolverket

Marie Wiberg Scott, undervisningsråd, Skolverket