

Tillsyn av fristående förskolor, annan pedagogisk verksamhet och enskild huvudman

UN 2023/4571

Antagen av utbildningsnämnden 2021-08-18

Dokumentet ersätter UN 2021/4563-4

Riktlinjen beskriver ramverket som styr ansvar och arbete i enlighet med skollagen (2010:800) gällande tillsyn av fristående förskolor, annan pedagogisk verksamhet och enskild huvudman som godkänts av utbildningsnämnden.

Vid extraordinära händelser kan denna riktlinje komma att ställas åt sidan då andra lagar får företräde. Sakkunnig inom aktuellt verksamhetsområde är ansvarig för att vart 3:e år genomföra en aktualitetsprövning av riktlinjen. Revidering av riktlinje genomförs vid behov.

Innehåll

Inledning	3
Syftet med tillsyn	3
Olika former av tillsyn	4
Etableringskontroll.....	4
Förstagångstillsyn	5
Regelbunden tillsyn	5
Riktad tillsyn	6
Kvalitetsgranskning	6
Ägar- och ledningsprövning.....	6
Personkretsen	6
Huvudmannens associationsform	7
Insikt	7
Lämplighet.....	7
Ekonomiska förutsättningar.....	8
Sanktioner	8
Avstående från ingripande	9
Anmärkning	9
Föreläggande	10
Föreläggande med vite.....	10
Återkallelse	10
Tillfälligt verksamhetsförbud.....	11
Råd och vägledning.....	11
Systematiskt kvalitetsarbete.....	12

Inledning

Kommunen är tillsynsmyndighet och ansvarar för tillsynen av fristående förskolor, fritidshem och enskild pedagogisk omsorg i de fall kommunen har godkänt dem. Skolinspektionen har tillsynsansvaret för att en fristående huvudman följer bestämmelserna kring kränkande behandling (i 6 kap. skollagen [2010:800]). Det finns även andra tillsynsmyndigheter som ansvarar för tillsynen inom sina respektive områden, t.ex. Arbetsmiljöverket och Diskrimineringsombudsmannen.

26 kap. 4 § skollagen

En kommun har tillsyn över

1. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket,
2. pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 §, och
3. att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 5 b §§.

Kommunens tillsyn enligt första stycket omfattar inte tillsyn över att bestämmelserna i 6 kap. följs.

Med tillsynsmyndighet avses i denna rutin Utbildningsnämnden i Norrköpings kommun. Med huvudman avses i denna rutin den som är ansvarig för den fristående verksamheten.

Syftet med denna riktlinje är att säkerställa att lagstiftningens krav följs vid tillsynen samt förtydliga ärendeprocessen. Delegerad tjänsteperson som ansvarar för tillsynsuppdraget ska rapportera genomförd tillsyn, delegationsbeslut och beslutsunderlag enligt gällande delegationsordning.

Syftet med tillsyn

Syftet med tillsyn är att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och föreskrifter. I tillsynen ingår även att fatta beslut om eventuella åtgärder som huvudmannen har rätt till samt lämna råd och vägledning.

I tillsynen görs bedömningar av hur väl verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen enligt läroplanen för förskolan och tillämpliga lagar och förordningar. För att utöva tillsynen har tjänstepersonerna som representanter för kommunen rätt att på plats granska verksamheten och rätt att få tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används i utbildningen. Den enskilda huvudmannen är skyldig att på begäran lämna upplysningar, handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får även göra tillsynsbesök oanmänt.

26 kap. 6-7 §§ skollagen

6 § En tillsynsmyndighet har för sin tillsyn rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn. Tillsynsmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynen rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra utrymmen som används i verksamheten.

7 § Den vars verksamhet står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Olika former av tillsyn

Etableringskontroll

Etableringskontroll är något som görs inför uppstart av en ny verksamhet. Kontrollen sker några månader innan verksamheten är tänkt att starta. Etableringskontrollen syftar till att se om den planering som huvudmannen har presenterat, i sin av nämnden beviljade ansökan, går att genomföra. Etableringskontrollen består av en granskning av efterfrågade uppgifter och dokument tillsammans med en intervju med företrädare för huvudmannen och rektor.

Vid etableringskontrollen granskas att:

- verksamheten bedrivs av den huvudman som har godkännande,
- verksamheten bedrivs i ändamålsenliga lokaler och utemiljöer,
- barnen har tillgång till utrustning, böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning och för att syftet ska kunna uppfyllas,
- det finns anställd rektor, förskollärare och annan personal (gäller bara förskola)
- man har tagit in registerutdrag på de anställda och har en rutin för att göra det vid nyanställningar,
- verksamhetens öppettider är i enlighet med lagstiftning och kommunens ramtider,
- det finns rutin och system för att hantera klagomål,
- arbetet utgår från skollagen och verksamhetsspecifika styrdokument så som läroplan.

Huvudmannen ska lämna in följande dokument om de saknades vid ansökan:

- Dokument som styrker rektors utbildning och erfarenhet.
- Eventuellt hyreskontrakt.
- Eventuellt bygglov.
- Intyg av livsmedelsanläggning.
- Ett godkännande av brandskyddsmyndigheten inklusive en brandskyddsplan (gäller vid verksamhet i lokal).

Resultatet av etableringskontrollen meddelas i ett beslut. Om tillsynsmyndigheten vid etableringskontrollen bedömt att det finns brister kommer ett beslut fattas i enlighet med någon av sanktionerna i avsnitt 4.

Förstagångstillsyn

En tillsyn som görs inom ett år efter uppstart av en ny etablering. Oftast görs denna kontroll när verksamheten varit igång i minst 4-6 månader. Tillsynsmyndigheten följer upp ansökan och kontrollerar att lagar och regler följs. Huvudmannen eller rektor intervjuas för att säkerställa kvaliteten i verksamheten. Återkoppling till granskad verksamhet sker och tillsynsbeslut upprättas.

Regelbunden tillsyn

Den regelbundna tillsynen sker ungefär vart tredje år per verksamhet i Norrköpings kommun. Varje år görs tillsyn av cirka åtta enheter. Tillsynen fokuserar på de områden som är särskilt väsentliga för att säkra att alla barn får den utbildning och omsorg som de har rätt till enligt nationella bestämmelser:

A. Förutsättningar

Barngruppens storlek och sammansättning, och miljö. Personalens utbildning och kompetensutveckling.

B. Kvalitetsarbetet

Organisation samt styrning och ledning. Systematiskt kvalitetsarbete – planering, uppföljning, och utveckling på samtliga nivåer.

C. Uppdraget

Normer och värden.

Utveckling och lärande.

Forum för samråd.

Samverkan med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet.

Tjänsteperson från utbildningskontoret aviserar tillsynsbesöket cirka en månad före besöket. I samband med avisering begärs aktuella uppgifter och dokument in. Besöksprogrammet läggs upp utifrån behov och den kompetens som behövs för att göra en bra tillsyn. Tillsynen genomförs oftast som halvdagsbesök av två tjänstepersoner. Tillsynen kan även utföras digitalt och därefter ske ytterligare genom kompletterande besök på plats om behov finns.

Vid tillsynen görs verksamhetsbesök, strukturerade intervjuer med personal, rektor, representant för huvudmannen samt ett urval av vårdnadshavare vid ytterligare behov. Vid digital tillsyn begär tjänstepersoner in dokumentation som uppfyller likvärdigt underlag för bedömning så som besöket i verksamheten. Exempelvis pedagogisk dokumentation, bilder på lärmiljön och fördjupande beskrivning av lärmiljön i förhållande till det systematiska kvalitetsarbetet.

Efter tillsynen sammanställs intervjuer, vilka huvudmannen för den fristående verksamheten ges möjlighet att faktagranska. Efter huvudmannens faktagranskning med eventuella kommentarer fattas beslut. Om det framkommit brister i tillsynen ska det av beslutet framgå vilka brister och en motivering till dessa, vilka åtgärder som behöver vidtas för att rätta till

brister samt hur och när beslutet ska följas upp. Beroende på hur allvarliga bristerna är använder nämnden sig av olika ingripanden. Beslutet skickas till huvudmannen.

Uppföljning kan ske genom att huvudmannen rapporterar skriftligt vilka åtgärder som är vidtagna eller/och genom att kommunens tjänsteperson genomför ett uppföljningsbesök. Efter att uppföljning är gjord fattas beslut i nämnden eller av delegat beroende på uppföljningens resultat. Är alla åtgärder vidtagna avslutas tillsynen.

Resultatet av det aktuella årets alla tillsynsbesök redovisas för utbildningsnämnden i december varje år.

Riktad tillsyn

Riktad tillsyn sker om det finns kännedom eller misstanke om missförhållanden inom en verksamhet. Beroende på bristens karaktär görs bedömningen om utredningen bör ske skriftligt eller genom strukturerade samtal med tillhörande tjänsteanteckning. Bedömning görs av ansvarig tjänsteperson. Återkoppling till granskad verksamhet sker och tillsynsbeslut upprättas.

Kvalitetsgranskning

Särskild granskning av kvalitet för utvalt fokusområde kan utföras på uppdrag av utbildningsnämnden.

Ägar- och ledningsprövning

I samband med ansökan av att starta en fristående förskola görs en omfattande ägar- och ledningsprövning där krav på insikt, ekonomiska förutsättningar och lämplighet ingår. En motsvarande prövning görs vid ändringar i ägar- och ledningskretsen samt vid regelbunden tillsyn av fristående förskolor.

Ägar- och ledningsprövning gäller både fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. Följande områden granskas vid ägar- och ledningsprövning:

Personkretsen

Vem och vilka som omfattas av ägar- och ledningsprövningen:

- **Styrelse och ledningspersoner:** Med styrelse- och ledningspersoner avses verkställande direktör och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag och andra handelsbolag.
- **Ägare med väsentligt inflytande:** För aktiebolag medför detta att samtliga ägare som representerar mer än 10 procent av det röstberättigade aktiekapitalet redovisas. Om en ägare med väsentligt inflytande är en annan juridisk person omfattar prövningen även dennas styrelse- och ledningspersoner samt ägare.

- **Ägare i flera led:** Med ägare i flera led avses fysisk eller juridisk person som genom direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande. Om sökanden exempelvis ägs av ett bolag som i sin tur ägs av en fysisk person så omfattas både ägarbolagets ledningspersoner samt den fysiska personen av prövningen.
- **Uppgifter om närstående:** Kommunen kan som en del i utredningen av vilka som omfattas av ägar- och ledningskretsen samt bedömningen av denna, även komma att inhämta uppgifter om närstående till personer i ägar- och ledningskretsen samt eventuella närstående bolag.

Huvudmannens associationsform

Beroende på vilken associationsform huvudmannen har ska olika underlag lämnas in:

- **För aktiebolag** ska bolagsordning samt aktiebok bifogas. Vid ägare i flera ska motsvarande handlingar bifogas för juridiska personer med väsentligt inflytande.
- **För ekonomisk förening, registrerat trossamfund eller ideell förening**, ska stadgar samt förteckning över styrelsemedlemmar samt suppleanter (namn och personnummer) bifogas.
- **För stiftelser**, ska stiftelseförordnande samt förteckning över styrelsemedlemmar samt suppleanter (namn och personnummer) bifogas.

Insikt

Kravet på insikt innebär att samtliga som ingår i personkretsen enligt avsnitt 4.1 ska ha kunskap om lagstiftning och andra föreskrifter som reglerar den verksamhet som godkännandet avser. Exempel är kunskap om skolförfattningar samt kunskap om arbetsrätt, arbetsmiljörätt, ekonomiska regelverk samt gällande regelverk för verksamhetens associationsform. Bedömningen av insikt görs samlat för hela den berörda personkretsen.

Varje enskild medlem i personkretsen ska i löpande text redogöra för insikt enligt ovan. Texten styrks med följande:

- Meritförteckning
- Utbildningsintyg
- CV

Lämplighet

Kravet på lämplighet innebär att den enskilde ska ha vilja och förmåga att fullgöra skyldigheter mot det allmänna (ekonomisk skötsamhet) och visa laglydnad i övrigt. Övriga omständigheter av betydelse, såsom exempelvis brott av förmögenhetsrättslig karaktär eller vålds- och sexualbrott, ska beaktas i bedömningen.

Det räcker med att en person bedöms olämplig för att lämplighetskravet inte ska anses uppfyllt. Enbart den omständigheten att en person har dömts för ett brott innebär inte per

automatik att lämplighetskravet inte är uppfyllt, utan prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet.

Följande underlag ska lämnas in:

- Uppgift om tidigare vitesförelägganden och/eller återkallanden från inspektionsmyndighet.

I ägar- och ledningsprövningen begär kommunen in utdrag ur belastningsregistret för var och en av de personer som ägar- och ledningsprövningen avser. Kommunen kan komma att hämta in uppgifter från exempelvis Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Bolagsverket, Sveriges domstolar samt från företag som erbjuder kreditupplysningar.

Ekonomiska förutsättningar

Den som ansöker om godkännande ska ha ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten i enlighet med de krav som ställs på den. I kravet på ekonomiska förutsättningar ligger att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som innebär att de bär sina kostnader och det finns ekonomiskt utrymme för nödvändiga investeringar.

Ekonomiska förutsättningar och kunskap kring ekonomi ska finnas för ägare, styrelseledamöter samt personer som har väsentligt inflytande över verksamheten. Det bör även finnas en arbetsordning för styrelsen och en tydlig attestförordning.

Följande information behövs vid en godkännandeprovning:

- Bolagsform och bolagsstruktur, koncern, intresseföretag
- Verklig huvudman
- Ekonomiska förutsättningar (tillgångar/skulder) och ekonomisk skötsamhet (ev. tidigare konkurser) samt tidigare erfarenhet att driva bolag för ägandegruppen/styrelsen
- Affärsplan
- Budget 3 år framåt
- Köp av lokal (säkerheter) alternativt hyra
- Vem kommer att sköta den löpande redovisningen? Revisor?

Följande information behövs vid en tillsyn:

- Årsredovisning (resultat- och balansräkning)
- Framtidsplan (budget 2 år framåt, utökning av verksamhet, investeringar)
- Ekonomiska förutsättningar vid sämre tider (tillgångar, utnyttjade krediter)

Ägar- och ledningsprövningen leder till ett beslut inom tillsynen.

Sanktioner

Om det framkommer brister under en tillsyn har tillsynsmyndigheten ett antal åtgärder att vidta. Detta sammanhang kan belysas genom en sanktionstrappa som innebär att mildare åtgärder prövas i första hand. Detta är en följd av proportionalitetsprincipen som innebär att myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder än som krävs med hänsyn till ändamålet.



Avstående från ingripande

Ett avstående från ingripande kan tillämpas om överträdelsen är ringa, huvudmannen rättar till bristerna eller om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl att inte ingripa. Detta kan vara fallet om det handlar om enstaka händelser, det går lätt att rätta till bristen eller om huvudmannen själv uppmärksammat felet och vill ha råd för att komma till rätta med bristen.

26 kap. 12 § skollagen

En tillsynsmyndighet får avstå från att ingripa om

1. överträdelsen är ringa,
2. den vars verksamhet granskas vidtar nödvändig rättelse, eller
3. det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande.

Anmärkning

Om bristerna inte är så allvarliga får tillsynsmyndigheten ge huvudmannen en anmärkning i stället för ett föreläggande.

26 kap. 11 § skollagen

En tillsynsmyndighet får i stället för att meddela ett föreläggande tilldela en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn en anmärkning vid mindre allvarliga överträdelser av vad som gäller för verksamheten.

Föreläggande

Om en huvudman inte uppfyller kraven som gäller för verksamheten enligt författningarna får tillsynsmyndigheten förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. För enskilda huvudmän gäller detta dessutom om man inte följer de villkor som gäller för det beslutet om godkännande eller beslutet om bidrag verksamheten fått godkänt. Tillsynsmyndigheten måste på ett tydligt sätt ange de åtgärder i föreläggandet som behövs för att avhjälpa de påtalade bristerna.

26 kap. 11 § skollagen

En tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt denna lag står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, i fråga om enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag.

Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart.

Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Föreläggande med vite

Föreläggandet får förenas med vite, som är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Beslut om vitesföreläggande samt ansökan om utdömande av vite beslutas i utbildningsnämnden.

26 kap. 27 § skollagen

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Återkallelse

Samma myndighet som har godkänt en huvudman eller gett rätt till bidrag får återkalla ett sådant beslut. Det kan hända om huvudmannen inte följt ett föreläggande och om överträdelsen är allvarlig.

26 kap. 13-16 §§ skollagen

13 § En tillsynsmyndighet får återkalla ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som myndigheten har meddelat enligt denna lag, om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

Ett godkännande eller beslut enligt första stycket får också återkallas om

1. ett föreläggande enligt 10 § inte har följts, och
2. den enskilde vid den etableringskontroll som avses i 9 a § inte kan visa att rimliga åtgärder har vidtagits för att få till stånd ett samråd enligt 2 kap. 6 a §.

14 § Ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §.

15 § Återkallelse enligt 13 § får beslutas även om rättelse har skett vid prövningstillfället, om det kan befaras att det på nytt kommer att uppstå sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse.

16 § Tillsynsmyndigheten får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte har vunnit laga kraft.

Tillfälligt verksamhetsförbud

I mycket allvarliga fall kan tillsynsmyndigheten förbjuda en viss verksamhet med omedelbar verkan. Det handlar om allvarliga situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärende kommer att leda till att man drar in huvudmannens godkännande.

26 kap. 18 § skollagen

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

Beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader.

Råd och vägledning

För att förebygga åtgärder ska tillsynsmyndigheten inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning. Kommunen gör detta genom att löpande svara på frågor som kommer in via e-post, telefon eller vid besök i verksamheten.

Ett annat sätt som Norrköpings kommun arbetar förebyggande är genom systematiskt planerade tematräffar. I träffarna bjuds förskolornas huvudman och ledning in för att ta del av

olika områden som uppmärksammas genom det systematiska kvalitetsarbetet enligt kommande avsnitt 7. Varje år planeras och genomförs cirka åtta tematräffar.

26 kap. 9 § skollagen

Tillsynsmyndigheten ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning.

Systematiskt kvalitetsarbete

Utifrån den årliga sammanställningen som redovisas till utbildningsnämnden i december görs ett systematiskt kvalitetsarbete och utvärdering. Även granskningar av Skolinspektionen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vävs in med syfte att synliggöra utvecklingsområden. Den tjänsteperson som är delegerad myndighetsutövningen sammanställer beslut i syfte av att kartlägga kommande utvecklingsbehov.

