

Uppföljning av beslut om godkännande samt tillsyn av fristående verksamheter 2024

Förskoleförvaltningen



Ansvarig:
Förvaltning:
Enhet:

Annie Molinder
Förskoleförvaltningen
Placerings- och tillsynsenheten

Innehållsförteckning

En årlig uppföljning av förskolenämndens tillsyn	3
Förskolenämnden har ett ansvar att utöva tillsyn	3
Förskolenämndens tillsyn bedrivs på många olika sätt	3
Beskrivning av de olika ärendetyperna	4
Förvaltningen inhämtar information genom besök, dokumentstudier och intervjuer	4
Förskolevaltningens uppföljningar visar att huvudmännen i hög grad åtgärdar brister.....	6
Förskoleförvaltningens kontroller har visat på brister	6
En översiktlig tillsyn ska bredda risk- och väsentlighetsanalysen	7
Förskolenämndens delegationsordning innebär att färre beslut fattas direkt av nämnden	7
Skolinspektionen genomförde tillsyn av förskolenämndens tillsyn	7
Fristående förskolor	9
En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående	9
Antalet ansökningar om att starta förskola har sjunkit.....	9
De flesta ansökningar om godkännande bifölls	10
En förskola har avvecklats och förskolenämnden har fattat två beslut om återkallande	11
Förskoleförvaltningen har genomfört inledande tillsyner.....	11
Inkomna uppgifter kan leda till riktade tillsyner	11
Förvaltningens granskning när huvudmän anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen har utvecklats	12
Ytterligare ökad frekvens på ärenden gällande tillsyn vid förändring av ägar- och ledningskretsen.....	12
Förskoleförvaltningen överlämnar i stor grad uppgifter till andra myndigheter	13
Fristående förskolor brister oftast gällande barnsäkerhet, inrapportering och anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen.....	13
Enskild pedagogisk omsorg	16
Antalet huvudmän för enskild pedagogisk omsorg i Malmö minskar fortfarande	16
En verksamhet har fått sitt godkännande återkallat efter en ägar- och ledningsprövning.....	16
Handläggningstider för tillsynsärenden	17
De flesta beslut har fattats inom den nuvarande målsatta handläggningstiden.....	17
Förskoleförvaltningen har reviderat sina handläggningstider.....	17
Planerade utvecklingsinsatser har delvis genomförts	17

En årlig uppföljning av förskolenämndens tillsyn

Varje år följer förvaltningen upp de beslut som förskolenämnden fattar gällande godkännande och efter tillsyn av fristående verksamheter.

Syftet med denna uppföljning är att ge förskolenämnden:

- En överblick av vad som framkommit i tillsynen
- En översiktsbild av beståndet av fristående verksamheter i Malmö
- En sammanställning av resultatet av ansökningar om nyetablering av fristående verksamheter i Malmö
- En uppföljning av effektivitet utifrån handläggningstider
- En rapport om genomfört utvecklingsarbete, resultat av utvecklingsarbete och vidare utmaningar och utvecklingsområden inom tillsyn och handläggning av ansökningar

Förskolenämnden har ett ansvar att utöva tillsyn

Förskolenämnden ansvarar enligt skollagen (2010:800) för att utöva tillsyn över de fristående förskolor och enskilda pedagogiska omsorgsverksamheter som kommunen har godkänt.

Kommunens tillsynsansvar regleras i skollagens 26:e kapitel. Tillsyn definieras som en självständig granskning i syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska också lämna råd och vägledning inom ramen för sin tillsyn.

Utöver skollagens bestämmelser får kommuner också ta fram regler och riktlinjer för hur tillsynen ska utföras. Av förskolenämndens regler för enskilda huvudmän, vilka trädde i kraft 2 januari 2023, framgår att förskoleförvaltningen ska genomföra någon typ av tillsyn av respektive huvudman minst vart femte år.

Inom tillsynen ingår granskning av flera olika områden, vilket kräver kompetens inom såväl pedagogik som juridik och ekonomi. Förvaltningens uppfattning är att kraven på kommunens tillsyn fortsatt ökar i takt med att kraven på de enskilda huvudmännen höjs. I januari 2023 kom exempelvis nya krav gällande konfessionella inslag och demokrativillkor.

Förskolenämndens tillsyn bedrivs på många olika sätt

Den tillsyn som förskoleförvaltningen bedriver på uppdrag av förskolenämnden kan bedrivas på många olika sätt och varierar bland annat beroende på de olika verksamheternas förutsättningar. Förvaltningen väljer och anpassar den tillsynstyp som kan motiveras utifrån bland annat en risk- och väsentlighetsanalys. Förskoleförvaltningens strävan är att ständigt utveckla sin tillsyn, genom att bland annat samverka med andra kommuner gällande tillsynsuppdraget. Förvaltningen bevakar aktivt rättsläget gällande förskoleområdet och följer andra tillsynsmyndigheters arbete, däribland Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg samt andra kommunala myndigheter, exempelvis miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret.

Beskrivning av de olika ärendetyperna

Ansökan om godkännande

För att få bedriva fristående förskola eller enskild pedagogisk omsorg krävs att huvudmannen fått ett godkännande av kommunen där verksamheten ska bedrivas. I ansökningsärenden granskas att den sökande uppfyller vissa krav enligt skollagen och andra relevanta föreskrifter. De krav som ställs ska sedan vara fortlöpande uppfyllda, vilket granskas i tillsynen.

Inledande tillsyn (tidigare etableringskontroll)

I samband med verksamhetsstart görs en grundlig kontroll av en ny verksamhet. Tillsynen utgår från förvaltningens bedömningsunderlag. I denna tillsyn granskas att det som huvudmannen uppgett i sin ansökan till kommunen efterlevs. Tidigare kallades tillsynen etableringskontroll. Förvaltningen bedömer att den nya benämningen bättre speglar den tillsyn som genomförs vid den första tillsynen av en ny verksamhet.

Planerad tillsyn (tidigare regelbunden tillsyn)

Under år 2024 har förskoleförvaltningen successivt ändrat arbetssätt på den tidigare regelbundna tillsynen och ersatt denna med planerad tillsyn. Arbetssättet ligger i linje med hur Skolinspektionen genomför sin tillsyn. Tidigare har den regelbundna tillsynen utförts schemamässigt oaktat om det funnits risksignaler eller ej. Detta arbetssätt har av förvaltningen inte bedömts vara tillräckligt träffsäkert för att rikta resurserna dit de bäst behövs. Den planerade tillsynen utgår från förvaltningens risk- och väsentlighetsanalys och innebär att verksamheterna mer grundligen granskas utifrån flera olika aspekter. Förskoleförvaltningens bedömningsunderlag används bland annat för att säkerställa att alla relevanta faktorer beaktas vid tillsynen.

Riktad tillsyn

Inkomna signaler eller anmälningar kan innebära att förvaltningen måste göra en riktad tillsyn av en viss huvudmans verksamhet. Den riktade tillsynen kan fokusera på ett eller flera områden. Den riktade tillsynen blir unik eftersom bedömningsområdena avgörs i det specifika fallet.

Kontroll

Denna tillsyn genomförs när förvaltningen kontrollerar inskrivning eller inrapportering specifikt för ett eller flera barn.

Översiktlig tillsyn

Denna tillsynstyp genomförs på samtliga huvudmän under en given tidsram. Huvudmän som är föremål för tillsynen fyller i en självskattning med frågor utifrån skollag och läroplan. Därefter kommer ett verksamhetsbesök genomföras. Förvaltningen kommer utifrån ett liknande värderingsunderlag att skatta förskolan för att på sådant sätt identifiera verksamheter som på något sätt kan riskera att inte kunna nå skollagens krav.

Förvaltningen inhämtar information genom besök, dokumentstudier och intervjuer

Tillsynen bedrivs genom inhämtande av material, exempelvis dokument och skriftlig information, dels från verksamheten, men även i vissa delar från andra myndigheter. Förvaltningen kan också hålla intervjuer med huvudman, rektor eller personal för informationsinhämtande. Vidare genomförs besök i verksamheten, i de allra flesta typer av ärenden. Många besök är oanmälda, vilket innebär att verksamheten och dess huvudman inte vet när ett besök kommer att genomföras. I vissa fall informeras

huvudmannen om *att* förvaltningen kommer på besök, men får ingen närmare tidsangivelse om när. Förvaltningens uppfattning är att de oanmälda besöken på ett annat sätt kan visa en icke-tillrättalagd och mer autentisk bild av verksamheten än vad ett anmält besök kan göra. Som jämförelse har Skolinspektionen fått i uppdrag av regeringen att öka sin användning av oanmälda besök i tillsynen, med syfte att ge Skolinspektionen en mer realistisk bild av skolornas och skolhuvudmännens verksamhet, vilket möjliggör en mer effektiv tillsyn. Myndigheten har under år 2024 i hög grad utfört oanmälda inspektioner.

Förskoleförvaltningen har under året utrett drygt ett hundratal ärenden som rört tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg.

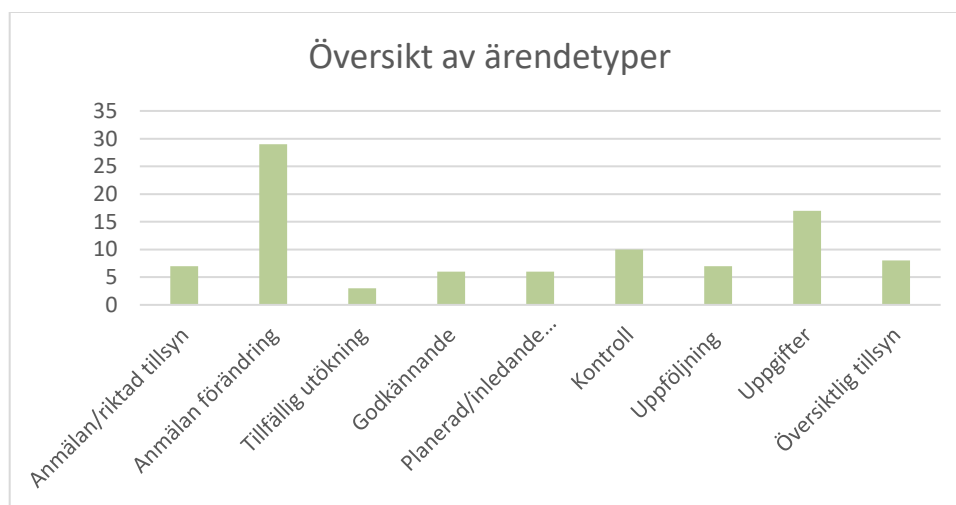


Bild 1. En översikt av fördelningen av ärendetyper under år 2024

Förvaltningen genomför ägar- och ledningsprövningar i många olika typer av ärenden

Vid ansökan om godkännande att starta såväl fristående förskola som pedagogisk omsorg ska en ägar- och ledningsprövning genomföras. I tillsynen genomförs sedan även en ägar- och ledningsprövning för att säkerställa att de enskilda huvudmännen fortlöpande uppfyller kraven för verksamheten. Ägar- och ledningsprövning kan därför genomföras inom ramen för alla typer av tillsyn som förvaltningen bedriver.

När förvaltningen genomför en ägar- och ledningsprövning utreds och bedöms vilka som ingår i ägar- och ledningskretsen samt även en bedömning av ägar- och ledningskretsens insikt i de olika författningarna. Insiktskravet innebär att det ska finnas samlad kompetens gällande de föreskrifter som krävs för att bedriva förskoleverksamhet, till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljö och ekonomi. De personer som ingår i ägar- och ledningskretsen ska även i övrigt bedömas lämpliga. För att bedöma lämplighet inhämtas bland annat underlag från andra myndigheter. Lämplighetsprövningen görs utifrån personliga förhållanden hos var och en i ägar- och ledningskretsen. Vid lämplighetsprövningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Från år 2023 har även så kallade demokrativillkor införts vid lämplighetsprövning.

Enskilda huvudmän ska också ha ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamhet enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten, både vid tillståndsprövningen och fortlöpande därefter. Om huvudmannen ingår i en koncern beaktas även koncernens

ekonomi. I förvaltningens granskning av huvudmännens ekonomiska förutsättningar krävs en tät samverkan mellan olika stödfunktioner, så som utredningssekreterare, jurister och ekonomer. Utöver de ekonomiska förutsättningarna ska huvudmannen även i övrigt ha förutsättningar att följa föreskrifter som gäller för utbildningen.

Komplexiteten i att genomföra ägar- och ledningsprövningar ligger bland annat i att det krävs en noggrant balanserad bedömning av både individuella och organisatoriska faktorer. Det handlar om att utvärdera individers kompetens, erfarenhet och personliga förhållanden, samtidigt som man beaktar hur dessa faktorer påverkar hela företagsstrukturen och dess långsiktiga mål. Det innebär också att ta hänsyn till juridiska, etiska och ekonomiska aspekter, vilket kan göra processen både tidskrävande och komplex. I vissa fall kan det vara svårt att fastställa ägarstrukturer och hur resurser fördelas inom en koncern eftersom att en huvudman kan vara majoritetsägd av ett annat bolag som i sin tur är majoritetsägt av ytterligare ett bolag. Det kan finnas flera sådana led i ägarkedjan, vilka når ända upp till ett moderbolag för hela koncernen. Vissa koncerner driver även annan verksamhet inom till exempel vård och omsorg. Det är inte heller ovanligt att större koncerner expanderar och/eller har utländskt ägande.

Förskolevaltningens uppföljningar visar att huvudmännen i hög grad åtgärdar brister

Om tillsynen visar på brister ska kommunen fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta till bristerna. En viktig del av tillsynen är därför att följa upp de sanktioner som förskolenämnden beslutat om.

Tidigare år har denna ärendekategori varit en av de största. Under år 2024 har förvaltningen dock bara hanterat sju uppföljningar, varav enbart ett innehållt nya krav på åtgärder. Detta innebär att huvudmännen i mycket hög utsträckning åtgärdar brister som uppmärksammas vid tillsyn. Anledningen till att antal ärende om uppföljning minskat under året kan delvis förklaras av att förskolenämnden inte längre kräver in en skriftlig redovisning när huvudmannen tilldelas en anmärkning att åtgärda brister.

Förskoleförvaltningens kontroller har visat på brister

Förskolenämndens regler för fristående verksamheter trädde i kraft under år 2023. I samband med detta har förskoleförvaltningen särskilt granskat om huvudmännen följer förskolenämndens beslutade regler, med fokus på hur huvudmannen begär och tar emot ersättning från kommunen. Detta görs genom ärendetypen kontroll, vilket innebär att förvaltningen särskilt granskar den inrapportering av barn som huvudmän gör och som ligger till grund för utbetalning av bidrag från kommunen. Kontrollerna initieras både efter signaler om avvikelser i inrapporteringen och utifrån stickprov.

Av samtliga slutförda kontroller har hälften resulterat i att förskolenämnden ingripit och förelagt eller tilldelat huvudmannen en anmärkning att rätta till brister. Utredningarna som lett till ingripande handlar om att huvudmannen inte skrivit ut barn på ett korrekt sätt, exempelvis genom att barnets första vistelsedag i verksamheten inte har varit den dag som barnen skrivits in och förskolan fått bidrag från. Vidare har bristerna handlat om att huvudmannen inte utrett barns rätt till förskoleplats, efter att barnen varit frånvarande under långa perioder.

Under föregående år (2023) var det flera förskolor som överskridit det barnantal som förskolenämnden beslutat om, genom att skriva in fler barn än tillåtet. Detta resulterade i

flera anmärkningar. Förskoleförvaltningen kan nu konstatera att kontrollerna haft en god effekt och samtliga förskolor håller sig nu inom angivna tillstånd.

En översiktlig tillsyn ska bredda risk- och väsentlighetsanalysen

Förvaltningen strävar efter att utföra situations- och behovsanpassade tillsyner genom att avgöra vilken form och omfattning av tillsyn som lämpar sig för förskolornas olika förutsättningar. Förvaltningen gör löpande risk- och väsentlighetsanalyser av de enskilda huvudmän som bedriver fristående förskola eller pedagogisk omsorg i staden, med syfte att kunna fånga upp verksamheter som riskerar att inte uppfylla kraven enligt skollagen eller andra författningar. Förvaltningen har en god kännedom om både tillsynsarbetet och de enskilda aktörer som finns i staden. I risk- och väsentlighetsanalysen lyfts exempelvis tidigare ärenden gentemot huvudmannen in där förvaltningen bland annat tittar på hur tidigare genomförda tillsyner av huvudmannen fallit ut. Inkomna signaler eller uppgifter blir också en del i analysen av riskbilden.

För att ytterligare komplettera risk- och väsentlighetsanalysen har förvaltningen under hösten 2024 påbörjat en översiktlig tillsyn av samtliga fristående förskolor i staden. Tillsynen innebär att samtliga huvudmän fyller i en självvärdering utifrån hur de graderar sin verksamhet, vilken förvaltningen sedan granskar. Därtill genomför förskoleförvaltningens tjänstepersoner ett kortare verksamhetsbesök i respektive verksamhet. Förskolan graderas därefter utifrån risk för brister eller missförhållanden vilket blir en del av den övergripande risk- och väsentlighetsanalys som ligger till grund för fortsatt planering av den regelbundna tillsynen som förvaltningen ska göra. Förskoleförvaltningen har under september till december slutfört åtta översiktliga tillsyner och räknar med att arbetet kommer fortlöpa under större delen av år 2025.

Förskolenämndens delegationsordning innebär att färre beslut fattas direkt av nämnden

Förskolenämndens delegationsordning gör att beslut efter tillsyner kan fattas av avdelningschef och enhetschef. Förskolenämnden fattar fortfarande beslut om godkännande, tillfälligt verksamhetsförbud eller återkallande av godkännande.

Skolinspektionen genomförde tillsyn av förskolenämndens tillsyn¹

Skolinspektionen genomförde under februari 2024 en tillsyn av Malmö kommun inom ramen för en tematisk tillsyn av kommuners tillsynsansvar över enskilda förskolor. Skolinspektionen granskade vid tillfället ett 30-tal kommuner. Syftet med tillsynen var att granska huruvida kommuner utövar tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt. I tillsynen ingick även att utreda huruvida kommunen kontrollerar om en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller kraven gällande ägar- och ledningsprövning.

Tillsynen genomfördes genom intervjuer med tjänstepersoner, chefer inom förskoleförvaltningen och företrädare för förskolenämnden. Som en del av tillsynen granskades även dokumentation, bland annat beslut i tillsynsärenden samt rutiner för tillsyn av fristående förskolor och ägar- och ledningsprövningar. Kommunen fick även möjlighet att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet.

Skolinspektionens tillsyn visade på att kommunen utövar tillsyn över förskolor vars huvudman kommunen godkänt. Det framkom även i beslutet att kommunen kontrollerar om en godkänd huvudman fortlöpande uppfyller kraven som gäller för ägar- och

¹ Skolinspektionens dnr SI 2023:9139, förskoleförvaltningens dnr FSKF-2023-19852

ledningsprövning. Skolinspektionens bedömning var att kommunen uppfyller författningarnas krav inom området.

I Skolverkets rapport (2025) om enskilda huvudmän i förskolan² sammanfattar Skolinspektionens tidigare erfarenheter gällande kommunernas tillsyner och konstaterar att kommunerna så väl som huvudmännen, uppvisar stor variation och behöver utvecklas. Skolverket framhåller därför vikten av att kommunerna stärker sitt arbete med tillsyn. Skolinspektionen³ har framfört att det finns en risk för ekonomisk brottslighet i alla välfärdssektorer där det finns möjlighet att göra vinst. Myndigheten menar även att det i stora system som skolväsendet, där det finns en stor mångfald av utförare bland annat med avseende på juridisk form, finns en sårbarhet. Skolinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att utvidga sitt befintliga stödmaterial för kommunernas ägar- och ledningsprövning så att det också omfattar ekonomisk prövning.

² Skolverket (2025): Enskilda huvudmän i förskolan, Rapport 2025:9

³ Skolinspektionen (2024): Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet

Fristående förskolor

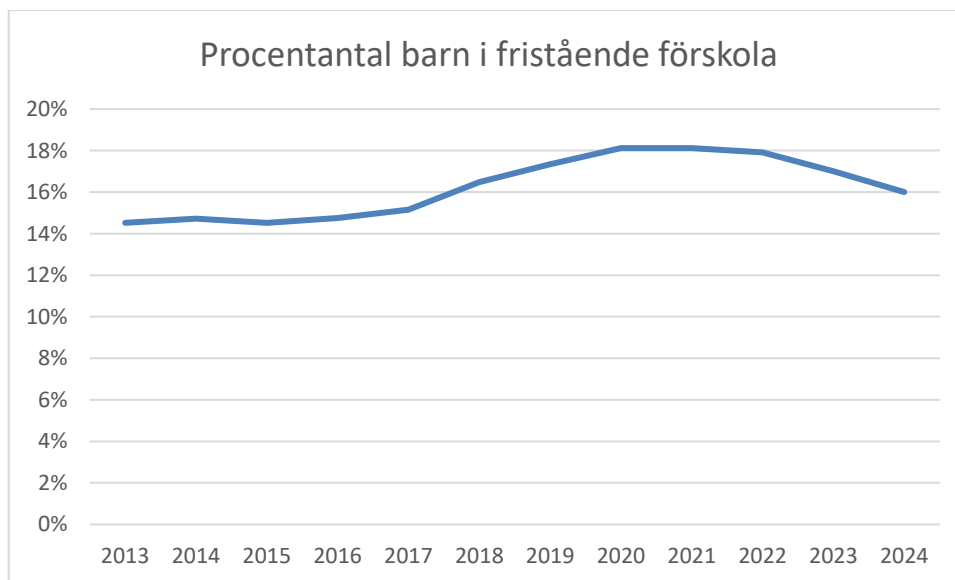
En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående

I december 2024 fanns det 72 fristående förskoleenheter i Malmö jämfört med 192 kommunala enheter. Detta innebär att ungefär 27 procent av förskoleenheterna i staden vid tidpunkten drevs i enskild regi. Detta innebär en ytterligare minskning om en procentandel från föregående år. I en rapport från Skolverket⁴ framgår att andelen barn som går i en fristående förskola har ökat från 19 till 22 procent.

Bland de enskilda huvudmännen som driver fristående förskolor i Malmö är drygt hälften (50 %) aktiebolag och cirka 30 % ekonomiska föreningar. Resterande enskilda huvudmän är ideella föreningar samt en huvudman som bedriver verksamhet som stiftelse.

Av Skolverkets rapport om enskilda huvudmän i förskola framgår att flest antal enskilda huvudmän inom förskolan är ekonomiska föreningar, medan sex av tio barn går i en aktiebolagsdriven förskola och drygt två av tio i en förskola som drivs av en ekonomisk förening. Rapporten visar också att andelen barn som går i aktiebolagsdrivna förskolor ökat kraftigt samtidigt som andelen barn i förskolor med andra juridiska former har minskat, under de senaste tio åren.

Av de cirka 16 000 barn som var inskrivna i Malmös förskolor gick cirka 16 % procent i en fristående förskola i december 2024⁵, vilket är något färre än föregående år. Procentantalet för barn i fristående förskola har under åren 2013 – 2024 legat mellan 15-23 % (se bild 2). Ökade krav på enskilda huvudmän bedöms ha bidragit till utfallet.



Antalet ansökningar om att starta förskola har sjunkit

Under de senare åren har antalet ansökningar om godkännande att bedriva fristående förskola sakta ökat. Detta år bryter trenden.

Under år 2024 fattade förskolenämnden sex beslut som rörde godkännande att bedriva fristående förskola, vilket innebär ett minskat antal mot föregående år. Ärenden om

⁴ Skolverket: Enskilda huvudmän i förskolan, Rapport 2025:9

⁵ Baserat på förskoleförvaltningens uppgifter hämtade ur IST Analys 25-02-18 per 24-12-31

godkännande kan dels handla om nya aktörer som önskar bedriva förskola, men även befintliga huvudmän som vill utöka en redan befintlig förskoleenhet permanent eller starta en ny enhet.

Det är fortsatt främst befintliga aktörer som ansöker om att starta nya förskolor i Malmö. Samtliga av de sökande under år 2024 bedrev vid tillfället för ansökan redan förskola i Malmö stad sedan tidigare.

De flesta ansökningar om godkännande bifölls

Av de sex ansökningarna som förskolenämnden fattat beslut om har ett ärende avskrivits efter att huvudmannen återtagit sin ansökan. En ansökan avslogs eftersom utredningen visade att huvudmannen för närvarande saknade insikt i skollagstiftning. Resterande fyra ansökningar godkändes.

Från och med januari 2023 måste en huvudman som vill ha konfessionella inslag i förskolan ha godkännande för detta. Ingen av de sökande i ärendena ovan har ansökt om att bedriva konfessionella inslag i förskolan.

Utgång ansökan	Antal
Beviljad ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	4 (7)
Avslag på ansökan om godkännande att bedriva fristående förskola	1 (0)
Avskrivna ärenden	1 (4)
Totalt antal avslutade ärenden 2024	6 (11)

Bild 3. Sammanställning av förskolenämndens beslut efter ansökningar om godkännande att bedriva fristående förskola 2024. Uppgift inom parentes är från 2023.

Utöver ärenden om att starta nya förskolor eller ändra befintliga tillstånd permanent har även fyra ansökningar om tillfälliga utökningar av barnantal på fristående förskolor hanterats. Av dessa har tre ansökningar godkänts och en har avslagits. Ett sådant beslut fattas på delegation av enhetschef på placerings- och tillsynsenheten och gäller i maximalt tre månader.



Bild 4. Antal ärenden om godkännande mellan 2017-2024. Ärendena innefattar exv även utökning av antal platser, ansökan om undantag från öppenhetsprincipen m.m.

En förskola har avvecklats och förskolenämnden har fattat två beslut om återkallande

Under år 2024 har en fristående förskola avvecklats med anledning av att hyreskontraktet löpte ut. Huvudmannen kan enligt skollagen dock behålla sitt godkännande att bedriva förskola i två år innan godkännandet ska återkallas.

I två ärenden har förskolenämnden tillämpat lagstiftning gällande ägar- och ledningskretsen för att rikta sanktioner mot förskolans huvudmän genom att använda tillsynens skarpaste verktyg, återkallande av godkännande. I dessa ärenden visade utredningen att huvudmannen och dess ägar- och ledningskrets var olämpliga att bedriva förskola. Besluten överklagades till förvaltningsrätten som senare dömde att förskolenämndens beslut skulle stå fast. Denna typ av utredningar och beslut är ovanliga. De tar mycket tid och resurser i anspråk och är ofta mycket komplexa.

Förskoleförvaltningen har genomfört inledande tillsyner

Förskoleförvaltningen gör i samband med att en ny verksamhet startar eller att en verksamhet byter lokaler en inledande tillsyn. Denna tillsyn är en viktig kontroll av att det som huvudmannen presenterat i sin ansökan även förverkligas. Tillsynen innebär ett verksamhetsbesök och dokumentstudier. Den inledande tillsynen kallades förut för etableringskontroll men tituleras nu inledande tillsyn för att även inkludera fler aspekter som inte ryms inom en etableringskontroll. Under 2024 har tre inledande tillsyner slutförts. Samtliga av ärendena handlar om huvudmän som tagit nya lokaler i bruk. Dessa huvudmän har sedan tidigare även bedrivit fristående förskola i Malmö. I båda de inledande tillsynerna som förskoleförvaltningen genomfört under år 2024 har förskolenämnden på delegation beslutat att avstå från att ingripa avseende brister som uppmärksammas. I båda fallen har det handlat om mindre säkerhetsbrister som huvudmannen omgående efter uppmärksammandet har åtgärdat.

Inkomna uppgifter kan leda till riktade tillsyner

Förskoleförvaltningen tar emot information eller upplysningar från medborgare,

vårdnadshavare eller andra kommunala eller statliga myndigheter. De inkomna uppgifterna bedöms och ett beslut fattas på enhetsnivå huruvida uppgifterna ska utredas vidare i en riktad tillsyn, eller lämnas över till huvudmannen för att hanteras inom ramen för huvudmannens klagomålshantering.

Av samtliga inkomna uppgifter har förvaltningen beslutat att gå vidare med cirka 65%. Samtliga av dessa uppgifter har lagts till i redan pågående tillsyner.

En fåtal av de inkomna uppgifterna har lämnats över till den berörda huvudmannen för att utredas inom dennes klagomålshantering. Ungefär lika många uppgifter har förskoleförvaltningen bedömt att inte utreda vidare. Sådana uppgifter vidare har bedömts vara sådana till sin karaktär att de är allt för vaga, ospecifika eller på annat sätt inte möjliga att utreda vidare.

Förskoleförvaltningen har hanterat sju riktade tillsyner av fristående förskolor, varav alla utom ett har lett till ingripande. Ingripandena innebär såväl avstående från att ingripa till skollagens skarpaste verktyg, att återkalla tillståndet att bedriva verksamhet.

Förvaltningens granskning när huvudmän anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen har utvecklats

Huvudmän är enligt skollagen skyldiga att anmäla förändringar i dess ägar- och ledningskrets. Anmälan ska göras senast en månad efter att ändringen ägt rum. Under föregående år såg förvaltningen över processen gällande anmälan, handläggning, bedömning och beslut av anmälan om förändring i ägar- och ledningskretsen. Förvaltningen utvecklade också en e-tjänst så att enskilda huvudmän digitalt kan göra sin anmälan. Förskoleförvaltningen har också begränsat sin prövning, så att den enbart omfattar att bedöma lämplighet för nytillträdna personer i kretsen. En fullständig ägar- och ledningsprövning, där även huvudmannens ekonomiska förutsättningar och insikt i relevanta föreskrifter granskas, genomförs inom ramen för de andra tillsynstyperna.

Ytterligare ökad frekvens på ärenden gällande tillsyn vid förändring av ägar- och ledningskretsen

Under år 2023 ökade antalet ärenden gällande anmälan om ändring kraftigt (till 38 ärenden) efter att de tre tidigare åren legat relativt stabilt runt ett tjugotal. År 2024 är siffran dock lägre och förvaltningen har under året hanterat 29 ärenden som gäller anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen. Ett fåtal anmälningar har även granskats inom ramen för andra pågående tillsyner.

Precis som föregående år har cirka 80% av ärendena kunnat avslutas utan sanktion. I de fall där förskolenämnden ingripit har det i samtliga fall handlat om att huvudmannen anmält in ändringen för sent. Förskolenämnden har i ett ärende tilldelat huvudmannen en anmärkning och i tre andra ärenden avstått från att ingripa.



Bild 5. Tabellen visar antal ärenden som avser anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen under åren 2020 – 2024

Förskoleförvaltningen överlämnar i stor grad uppgifter till andra myndigheter

Under pågående tillsyn är det inte ovanligt att tjänstepersoner från förskoleförvaltningen uppmärksammar potentiella risker eller missförhållanden som inte ligger inom förskolenämndens tillsynsansvar. Sådana risker kan exempelvis vara buller, bristande städning, livsmedelskontroll eller brandskydd. Förvaltningen har en aktiv samverkan med andra tillsynsmyndigheter som granskar förskoleverksamheter, så som miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontorer och räddningstjänsten. Förskoleförvaltningen har vid 20 tillfällen under år 2024 överlämnat uppgifter till andra myndigheter.

Förskoleförvaltningens planerade och inledande tillsyner

Förskoleförvaltningen har under året genomfört sex planerade tillsyner (inkluderar även inledande tillsyn som är den första tillsynen som genomförs av en ny verksamhet). De senaste åren har flera ärenden innehållit en stor mängd material och krävt grundliga utredningar som gjort att ärendena tagit mycket resurser i anspråk. I planeringen för 2025-2026 ligger att öka antalet planerade tillsyner i takt med att den översiktliga tillsynen är slutförd och därmed kan ligga till grund för planeringen av kommande tillsyner (se mer om den översiktliga tillsynen på s. 7).

Fristående förskolor brister oftast gällande barnsäkerhet, inrapportering och anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen

Om tillsynen visar på brister ska förskolenämnden ingripa genom att fatta beslut med krav på åtgärder som behövs för att verksamheten ska rätta fel som upptäcks vid tillsyn. Förskolenämnden kan till exempel förelägga huvudmannen att åtgärda brister, tilldela huvudmannen en anmärkning eller avstå från att ingripa (se mer på sida 15-16).

Förskolenämnden har på delegation meddelat sju förelägganden, tilldelat sex anmärkningar och avstått från att ingripa vid 15 uppmärksammade brister.

Det är vanligt med brister i barnsäkerheten, men de rättas oftast till omgående

Den vanligaste bristen sammantaget rör barnsäkerhet. Förskolans miljö ska vara trygg, säker och hälsosam miljö för barn att vistas i. Lokalerna ska vara anpassade för barnen

och personalen måste ha sådan tillsyn som krävs för att barnen ska kunna vistas tryggt i förskolan.

Förskoleförvaltningen har i flera olika typer av ärenden uppmärksammat brister gällande säkerheten för barnen i de fristående förskolorna. Ofta handlar det om mindre allvarliga brister som huvudmannen omgående rättat till. Det kan till exempel handla om oförankrade hyllor eller lådor som saknas lådspärrar. I samtliga ärenden där brister kopplat till säkerheten uppmärksammat har förskolenämnden på delegation avstått från att ingripa eftersom huvudmannen vidtagit nödvändig rättelse.

Fristående förskolor brister i sin inrapportering

Enligt förskolenämndens regler ansvarar en enskild huvudman för att rapportera in barn till förskoleförvaltningen på ett korrekt sätt och i rätt tid. Vidare framgår av reglerna att huvudmannen bara har rätt till bidrag för barn som faktiskt vistas i verksamheten. Det innebär att barns första respektive sista vistelsedag, är det som ska rapporteras till förskoleförvaltningen.

Förskoleförvaltningen har vid flera tillfällen tilldelat sanktioner till enskilda huvudmän som brustit i sin inrapportering av barn till förskoleförvaltningen. I alla ärenden utom ett har bristen varit ringa, åtgärdats omgående eller varit mindre allvarlig.

Några tillsyner har visat på brister i det systematiska kvalitetsarbetet

För att säkerställa en kontinuerlig utveckling av undervisningen och omsorgen i förskolan ska huvudmannen genomföra ett systematiskt kvalitetsarbete. Ett sådant arbete ska göras på både enhetsnivå och huvudmannanivå. Under året har förskoleförvaltningen vid ett antal tillfällen uppmärksammat brister i detta arbete på några fristående förskolor. Ofta handlar det om att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå är bristfälligt.

Bedömningen av systematiskt kvalitetsarbete är en komplex uppgift, särskilt med tanke på Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom i mål 1593-19. Enligt domen är lagstiftningen om systematiskt kvalitetsarbete på skolområdet allmänt hållen, och det ges inte detaljerade föreskrifter om hur arbetet exakt ska genomföras. Detta gör att det inte alltid går att definiera en exakt metod eller process som ska följas, vilket leder till svårigheter i tillsynen. Tillsynen måste därför vara mycket noggrann för att säkerställa att de åtgärder som föreskrivs är tillräckligt specifika och att det faktiskt går att bedöma om de åtgärder som vidtas leder till de resultat som eftersträvas. Tillsynen kräver en balans mellan att säkerställa att lagen följs och att tillräcklig flexibilitet finns för att beakta de unika omständigheterna i varje verksamhet.

En del enskilda huvudmän lämnar fortfarande in anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen sent

Om det sker en ändring i ägar- och ledningskretsen ska huvudmannen enligt skollagen meddela detta till kommunen senast en månad efter att förändringen skett. Ändringen kan tex handla om att någon tillkommer eller lämnar styrelsen eller om ägarförhållandet förändras. Vid ett par tillfällen under året har sådana anmälningar inkommit försent. I de flesta fall är bristen ringa vilket har gjort att förskolenämnden på delegation avstått från att ingripa.

Enskild pedagogisk omsorg

Pedagogisk omsorg erbjuds som ett alternativ till förskola eller fritidshem och vänder sig till barn i samma åldrar som förskolan och fritidshemmet vänder sig till. Pedagogisk omsorg ingår i samlingsbegreppet annan pedagogisk verksamhet. En stor del av skollagen är inte tillämplig för pedagogisk omsorg. Förskolans läroplan är inte bindande för pedagogisk omsorg men enligt kommentarerna till Skolverkets allmänna råd för pedagogisk omsorg ska förskolans läroplan vara *vägledande* för all pedagogisk omsorg.

Antalet huvudmän för enskild pedagogisk omsorg i Malmö minskar fortfarande

I januari 2024 bedrev tre huvudmän enskild pedagogisk omsorg i Malmö stad. I december 2023 var 109 inskrivna i pedagogisk omsorg. Ett år senare, i december 2024 var 66 barn inskrivna.

Förvaltningen har under året tagit emot en ansökan om att bedriva enskild pedagogisk omsorg, vilken avslogs då utredningen visade att huvudmannen inte nådde upp till kraven som ställs enligt skollagen.

En verksamhet har fått sitt godkännande återkallat efter en ägar- och ledningsprövning

Under året har förskolenämnden efter en riktad tillsyn återkallat godkännande för en av de huvudmän som bedrev pedagogisk omsorg. I januari 2023 trädde ny lagstiftning gällande pedagogisk omsorg i kraft. Lagstiftningen innebär bland annat att en lämplighetsprövning ska göras av personerna i ägar- och ledningskretsen i enskild pedagogisk omsorg, samt att det också ska finnas insikt i föreskrifterna. Efter att verksamheten har godkänts ska tillsyn göras över att kraven fortlöpande är uppfyllda. Förskoleförvaltningen genomförde en riktad tillsyn av en verksamhet där utredningen visade på stora brister utifrån lämplighet. Förskolenämnden beslutade därför att godkännandet skulle återkallas.

Detta innebär att det i slutet av 2024 återstod två huvudmän som bedrev pedagogisk omsorgsverksamhet i egen regi i Malmö. En av dessa verksamheter inkom under året även med en ansökan om godkännande för att istället bedriva fristående förskola. Förskolenämnden avslog denna ansökan i februari, mot bakgrund av att utredningen visat att huvudmannen inte hade tillräcklig insikt i de föreskrifter som styr förskola och de ekonomiska regelverken som styr den associationsform som verksamheten bedrivs inom. Bristerna i insikt gällande ekonomi föranledde förskoleförvaltningen att under år 2025 utreda huvudmannens pedagogiska omsorgsverksamhet.

En av de kvarvarande verksamheterna bedrivs som ett aktiebolag och den andra som en enskild firma. Båda verksamheterna bedrivs i särskilda lokaler i förskoleliknande miljö.

Handläggningstider för tillsynsärenden

I denna rapport följs årligen handläggningstiderna för de olika tillsynsärendena upp.

De flesta beslut har fattats inom den nuvarande målsatta handläggningstiden

Förskoleförvaltningen har följt upp handläggningstider för tillsynsärenden där förskolenämnden fattade beslut år 2024. Uppföljningen visar att målet för handläggningstiden har uppnåtts i majoriteten av dessa. Detta innebär att andelen beslut som fattats inom handläggningstiden är hög.

Vissa ärenden har haft en längre handläggningstid, vilket kan bero på faktorer som byte av handläggare eller att andra mer brådskande ärenden har prioriterats och krävt omedelbara resurser. Det är också naturligt att vissa specifika ärenden kräver mer tid för handläggning. Alla ärenden med avvikande handläggningstid följs noggrant upp och utvärderas.

Förskoleförvaltningen har reviderat sina handläggningstider

Förskoleförvaltningen har under året sett över handläggningstiderna utifrån förvaltningens arbetssätt och förutsättningar i kombination med nya krav och ny lagstiftning. Detta har resulterat i reviderade handläggningstider.

Följande gäller från och med år 2025:

Ett ärende gällande ansökan om godkännande ska avgöras av förskolenämndens senast **fyra månader** efter att det inkommit såvida utredningen är komplett.

Ett ärende gällande riktad tillsyn/planerad tillsyn/anmälan/uppföljningar ska avgöras av enhetschef senast **en månad** efter att *utredningen* är slutförd.

Utöver dessa handläggningstider har även tidsangivelser för de olika momenten inom handläggningen tagits fram för att säkerställa en effektiv och rättssäker process. Tidsangivelserna bedöms kunna stödja planeringen utifrån arbetsbelastning och identifiera eventuella kapacitetsbegränsningar i arbetet. Det bedöms också underlätta för den enskilde handläggaren.

Planerade utvecklingsinsatser har delvis genomförts

I föregående rapport framgick att förskoleförvaltningens bedömningsunderlag var i behov av revidering. Detta arbete är ännu inte slutfört utan bedöms vara färdigt i senare delen av år 2025.

Vidare har förvaltningen under året arbetat intensivt med att införa den översiktliga tillsynen som beskrivs tidigare i denna rapport. Den översiktliga tillsynen utvärderas löpande genom en enkät som skickas till de enskilda huvudmän som varit föremål för tillsyn, strax efter att tillsynen avslutats. Detta material ska under kommande år sammanställas för att ligga till grund för fortsatt arbete.

Den översiktliga tillsynen syftar till att lägga en gedigen grund för kommande planering av tillsynen. Planeringen är att öka antalet planerade tillsyner när den översiktliga tillsynen är avslutad eller i sitt slutskede. I samband med detta kommer också en liknande utvärdering som nämns ovan att genomföras av de huvudmän som är föremål för tillsyn.

Bilaga: De olika typerna av ingripande i tillsynen

När förskoleförvaltningen genomför tillsyn bedöms om verksamheten uppfyller författningarnas krav. Om brister uppmärksammas ska huvudmannen rätta till dessa. Förskolenämnden ska i ett sådant fall ta ställning till vilken av de sanktioner som finns i skollagen som ska användas. Vilken form av sanktion som kan bli aktuell beror på hur allvarlig den konstaterade bristen i verksamheten är och om huvudmannen har rättat till eller kan rätta till bristerna och i sådana fall vad som krävs för att få huvudmannen att göra detta.

Följande sanktioner/ingripanden kan förskolenämnden använda sig av:

Avstående från ingripande

Förskolenämnden behöver inte alltid ingripa mot en huvudman som inte följer lagen till exempel om överträdelsen är ringa och inte lett till några negativa konsekvenser för någon enskild eller om en huvudman vidtagit nödvändig rättelse (26 kap § 12 skollagen).

Anmärkning

Om bristen inte är allvarlig får förskolenämnden tilldela huvudmannen en anmärkning i stället för ett föreläggande (26 kap § 11 skollagen).

Föreläggande

Om en huvudman inte uppfyller kraven som gäller för verksamheten kan huvudmannene föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Förskolenämnden ska i föreläggandet ange de åtgärder som behövs för att avhjälpa de påtalade bristerna. Dessa åtgärder är dock bara förslag för att hjälpa huvudmannen och denne kan rätta till bristen på något annat sätt om huvudmannen kan visa att man uppfyller författningarna på detta sätt. Om bristerna bedöms vara ett allvarligt missförhållande ska det anges. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart (26 kap § 10 skollagen).

Föreläggande med vite

Föreläggande med vite kan beslutas direkt, eller som ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att följa ett tidigare beslutat föreläggande. Förskolenämndens beslut om föreläggande med vite går att överklaga hos allmän förvaltningsdomstol. Förvaltningsrätten kan därefter utdöma vitet (26 kap § 27 skollagen).

Tillfälligt verksamhetsförbud

I mycket allvarliga fall kan förskolenämnden tillfälligt förbjuda en viss verksamhet med omedelbar verkan. Det handlar om situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärendet kommer att leda till att förskolenämnden återkallar huvudmannens godkännande.

För att förskolenämnden ska få fatta beslut om tillfälligt verksamhetsförbud krävs att beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till barnens hälsa eller säkerhet eller någon annan särskild anledning. Beslutet får gälla i högst sex månader. Beslut om tillfälligt verksamhetsförbud kan överklagas av huvudmannen till förvaltningsrätten (26 kap § 16 skollagen)

Återkallelse

Förskolenämnden kan återkalla ett beslut om godkännande för fristående förskola och enskild pedagogisk omsorg. Det kan göras om huvudmannen inte följt ett föreläggande

och om överträdelsen är allvarlig. Ett godkännande får återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännandet, samt om den enskilde har försatts i konkurs eller om beslut har fattats om tvångslikvidation. Kommunen ska också återkalla ett godkännande om verksamheten inte startats senast två år efter den tidpunkt som godkännandet avser, eller om verksamheten inte bedrivits under en sammanhängande tid av två år. Huvudmannen kan också begära att beslut om godkännande ska återkallas. Kommunen får besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla trots att det inte vunnit laga kraft. Ett beslut om återkallelse är överklagbart till förvaltningsrätten. (26 kap §§ 13-14 skollagen)