

Uppföljning av beslut om godkännande samt tillsyn av fristående verksamheter 2025

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	5
Förskoleförvaltningen planerar verksamheten med stöd av en risk- och väsentlighetsanalys	5
Den översiktliga tillsynen av samtliga enskilda huvudmän och enheter har slutförts under år 2025	6
Granskning på huvudmannanivå genom planerade tillsyner	6
Förskoleförvaltningens uppföljningar visar att huvudmännen i hög grad åtgärdar brister	6
Förskoleförvaltningens kontroller visar på minskade avvikelser	7
Inkomna uppgifter kan leda till riktade tillsyner	7
Förvaltningen genomför ägar- och ledningsprövningar i många olika typer av ärenden	7
Likartad frekvens på ärenden gällande tillsyn vid förändring av ägar- och ledningskretsen	8
Förskoleförvaltningen överlämnar i stor grad uppgifter till andra myndigheter	9
Fristående förskolor brister oftast gällande barnsäkerhet, inrapportering och anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen	9
Fristående förskolor	10
En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående	10
Antalet ansökningar om att starta fristående förskola fortsätter sjunka ...	11
Förskoleförvaltningen har genomfört inledande tillsyner	12
En förskola har avvecklats och inga godkännanden har återkallats	13
Enskild pedagogisk omsorg	13
Verksamheterna inom enskild pedagogisk omsorg har granskats under året	13
Handläggningstider för tillsynsärenden	13
Förskoleförvaltningen har reviderat sina handläggningstider	13
De flesta beslut har fattats inom den nuvarande målsatta handläggningstiden	14
Planerade utvecklingsinsatser har till stor del genomförts	14
Beredskap inför kommande förändringar i omvärld och demografi	14

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

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, och kommande lagstiftning gällande skärpta krav på fristående huvudmän förväntas påverka förvaltningens tillsynsarbete betydligt.

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

Anmälan/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.

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 ansökningsärendet 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.

Anmälan om förändring i ägar- och ledningskretsen

Vid förändring i en huvudmans ägar- och ledningskrets ska huvudmannen rapportera in förändringarna till förskoleförvaltningen inom en månad efter att de skett. Förändringarna kan röra till exempel avträdde och nytillträdde styrelseledamöter, inval av adjungerande funktioner i kretsen eller inval av externa verkställande direktörer i kretsen. Om nya juridiska eller fysiska personer har tillträtt i ägar- och ledningskretsen gör förvaltningen en begränsad lämplighetsprövning av dessa personer.

Inledande tillsyn

I samband med verksamhetsstart görs en grundlig kontroll av en ny verksamhet. Tillsynen utgår från förvaltningens utredningskriterier. I denna tillsyn granskas att det som huvudmannen uppgett i sin ansökan om godkännande efterlevs.

Kontroll

Denna tillsyn genomförs när förvaltningen kontrollerar inskrivning eller inrapportering som ligger till grund för kommunens bidragsutbetalningar. Granskningarna initieras både utifrån identifierade avvikelser i rapporteringen och genom stickprov.

Planerad tillsyn

De planerade tillsynerna har genomförts med större frekvens under år 2025 än under föregående år. Arbetssättet ligger i linje med hur Skolinspektionen genomför sin tillsyn. Tidigare har denna typ av regelbunden tillsyn 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 istället från förvaltningens risk- och väsentlighetsanalys och innebär att verksamheterna granskas grundligt utifrån samtliga tillsynsområden. Förskoleförvaltningens utredningskriterier används bland annat för att säkerställa att alla relevanta faktorer beaktas vid tillsynen.

Tillfällig utökning

En huvudman kan ansöka om att tillfälligt utöka platsantalet på en förskoleenhet. En ansökan gäller sex månader i taget och behöver även godkännas av miljöförvaltningen.

Översiktlig tillsyn

Denna tillsynsform genomfördes under 2024 och 2025 och omfattade samtliga enskilda huvudmän inom en fastställd tidsram. I tillsynen har de granskade huvudmännen besvarat en självskattning med frågor utifrån skollag och läroplan, följt av ett verksamhetsbesök.

Syftet med den översiktliga tillsynen har varit att ge en samlad nulägesbild av de verksamheter som Malmö stad har tillsynsansvar för, samt att ytterligare utveckla och precisera risk- och väsentlighetsanalysen. Resultatet har legat till grund för förvaltningens prioriteringar i det fortsatta arbetet med planerade tillsyner.

Under året har förskoleförvaltningen utrett omkring 135 ärenden som rör tillsyn av fristående förskolor och enskild pedagogisk omsorg. Av dessa har 45 genomförts i form av översiktlig tillsyn. Ärendemängden har ökat något, då den under år 2024 uppgick i 93 ärenden. Ärendemängden beräknas på antalet ärenden som upprättats under året.

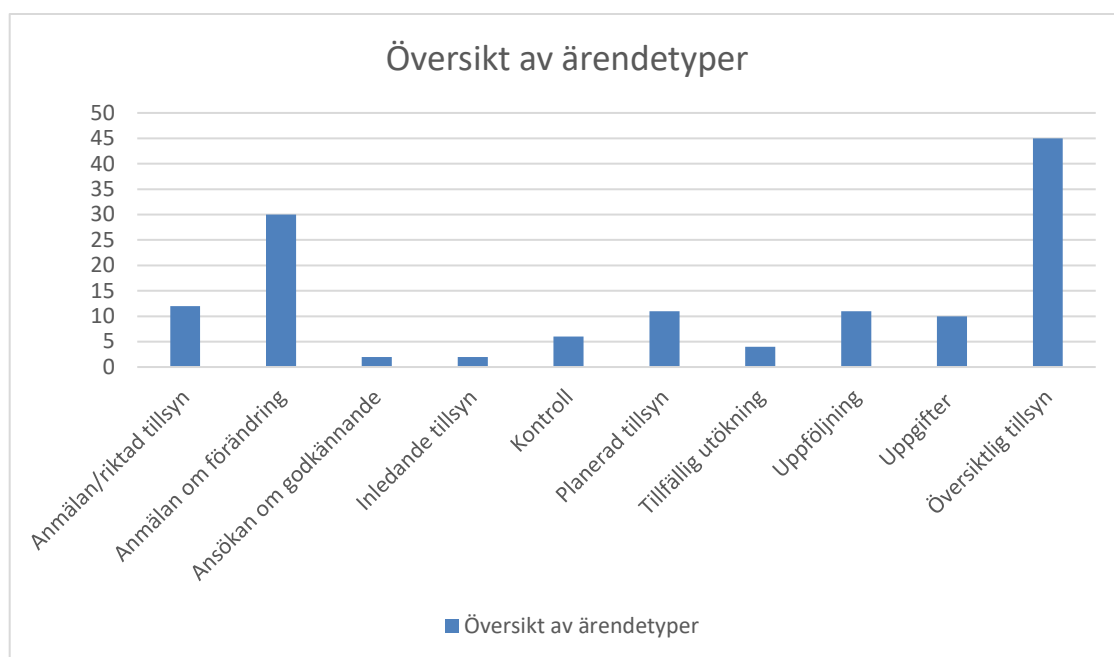


Bild 1. En översikt av fördelningen av ärendetyper under år 2025

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 i muntliga intervjuer med huvudman, rektor eller personal för informationsinhämtande. Vidare genomförs besök i verksamheten, i de allra flesta typer av ärenden. Merparten av besöken 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.

Förskoleförvaltningen planerar verksamheten med stöd av en risk- och väsentlighetsanalys

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. 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.

Den översiktliga tillsynen av samtliga enskilda huvudmän och enheter har slutförts under år 2025

För att ytterligare komplettera risk- och väsentlighetsanalysen påbörjade förvaltningen under hösten 2024 en översiktlig tillsyn av samtliga fristående förskolor i staden. Tillsynen innebar att samtliga huvudmän fyllde i en självskattning utifrån hur de graderade sin verksamhet, vilken förvaltningen sedan granskade. Därtill genomförde förskoleförvaltningens tjänstepersoner ett kortare verksamhetsbesök i respektive verksamhet. Förskolan graderades därefter utifrån risk för brister eller missförhållanden vilket sedan utgör en del av den övergripande risk- och väsentlighetsanalys som ligger till grund för fortsatt planering av den regelbundna tillsyn (planerad tillsyn) som förvaltningen ska genomföra.

Under år 2025 genomförde förvaltningen den stora majoriteten av de översiktliga tillsynerna. Samtliga befintliga enheter har besökts inom ramen för den översiktliga tillsynen, och antalet ärenden för översiktlig tillsyn under året var 45 st. Under år 2024 genomfördes åtta stycken översiktliga tillsyner. Resterande tillsyner är ärenden som öppnats under år 2024 och avslutats under år 2025. Det totala antalet motsvarar 70 enskilda ärenden för översiktlig tillsyn.

Granskning på huvudmannanivå genom planerade tillsyner

När samtliga översiktliga tillsyner genomförts har förvaltningen tillfört de inkomna uppgifterna till risk- och väsentlighetsanalysen och därefter inlett planerade tillsyner. De planerade tillsynerna syftar till att genomföra en bred granskning av verksamheterna på huvudmannanivå. Inom ramen för en planerad tillsyn kan även synpunkter eller andra inkomna uppgifter tillföras. Under hösten 2025 påbörjades 11 ärenden, och verksamhetsbesöken har varit uteslutande oanmälda. De planerade tillsynerna som inleddes under föregående år kommer att fortsätta under 2026 och avslutas under våren. Därtill startas löpande nya planerade tillsyner som prioriterats utifrån risk- och väsentlighetsanalysen som uppdateras löpande. Inom ramen för de planerade tillsynerna har ännu inga beslut om sanktioner fattats.

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.

Under år 2024 hanterades sju sådana uppföljningar, och under år 2025 elva stycken. Förvaltningen begär endast in skriftlig redovisning när förskolenämnden på delegation fattar beslut om föreläggande. Om huvudmannen tilldelas en anmärkning att åtgärda brister kan detta följas upp vid kommande tillsyn av verksamheten. Åtta av de elva uppföljningsärendena under året har avslutats utan sanktioner, medan tre ärenden har

resulterat i vidare förelägganden kring allvarliga missförhållanden. Noterbart är att samtliga dessa tre rör samma huvudman.

Förskoleförvaltningens kontroller visar på minskade avvikelser

Förskolenämndens regler för fristående verksamheter trädde i kraft 2023. Sedan dess har förskoleförvaltningen genomfört riktade kontroller för att säkerställa att huvudmännen följer de beslutade reglerna, särskilt vad gäller hur ersättning begärs och tas emot från kommunen. Kontrollerna genomförs inom ärendetypen kontroll och innebär en granskning av huvudmannens inrapportering av barn, vilket är uppgifter som ligger till grund för kommunens bidragsutbetalningar. Granskningarna initieras både utifrån identifierade avvikelser i rapporteringen och genom stickprov.

Under år 2025 har sex kontroller genomförts. Två av dessa är fortfarande under utredning, medan två har avslutats utan åtgärd, en har lett till beslut om föreläggande och en har avslutats utan sanktion. De brister som identifierats inom denna ärendekategori har främst rört avvikelser mellan det barnantal som förskolans huvudman har rapporterat in till kommunen, och förskolans maximala platsantal enligt beslut om godkännande. Mot bakgrund av de varierande utfallen är det dock svårt att dra några generella slutsatser. Det kan dock noteras att antalet kontroller har minskat från tio till sex ärenden jämfört med föregående period. Tillsammans med att fem sanktioner beslutades under år 2024 kan detta indikera en ökad medvetenhet bland huvudmännen om vikten av korrekt inrapportering för utbetalning av bidrag.

Inkomna uppgifter kan leda till riktade tillsyner

Förskoleförvaltningen tar emot information eller upplysningar från medborgare, vårdnadshavare eller andra kommunala eller statliga myndigheter. Det totala antalet uppgifter som inkommit till förskoleförvaltningen är 16, och under år 2024 var antalet 22. De inkomna uppgifterna bedöms och ett beslut fattas om huruvida uppgifterna ska utredas vidare i en riktad tillsyn, eller lämnas över till huvudmannen för att hanteras inom ramen för huvudmannens klagomålshantering. Av inkomna uppgifter har förvaltningen beslutat att gå vidare med cirka 25% av ärendena. Dessa uppgifter utreddes antingen inom ramen för den anmälan som inkommit eller tillfördes ett annat pågående tillsynsärende. Vid ett fåtal fall noterades även att uppgifterna skulle vägas in i kommande tillsyner framöver.

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, eftersom de bedömts vara sådana till sin karaktär att de är allt för vaga, ospecifika eller på annat sätt inte möjliga att utreda vidare.

Förskoleförvaltningen har under året hanterat sex riktade tillsyner av fristående förskolor, där ett av ärenden har lett till sanktion genom beslut om föreläggande. I de övriga ärendena har inga sanktioner utdelats och ärendena avslutats.

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

Vid ansökan om godkännande att starta såväl fristående förskola som enskild 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. Den görs

alltid inom ramen för en planerad tillsyn, om det inte är uppenbart obehövligt, vilket det kan vara om huvudmannen i närtid genomgått en omfattande lämplighetsprövning.

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. Vidare ska lämpligheten även prövas utifrån ett demokratiperspektiv.

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 controllers. 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 majoritetsägd 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.

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

Under år 2024 hanterades 29 ärenden gällande ändringar i ägar- och ledningskretsen. Under år 2025 har 30 ärenden hanterats.

Alla ärenden förutom två har kunnat avslutas utan sanktion. I ett ärende har uppgifterna istället behandlats inom ramen för en planerad tillsyn. I de två fall där förskolenämnden ingripit har det handlat om att huvudmannen anmält in ändringen i ägar- och ledningskretsen för sent. Förskolenämnden har i ett ärende tilldelat huvudmannen en anmärkning och i det andra ärendet avstått från att ingripa.



Bild 5. Tabellen visar antal ärenden som avser anmälan om ändring i ägar- och ledningskretsen under åren 2020 – 2025

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 19 tillfällen under år 2025 överlämnat uppgifter till andra myndigheter, vilket är jämförbart med år 2024 då förvaltningen överlämnade uppgifter vid 20 tillfällen.

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 fem förelägganden, ett föreläggande med vite, en anmärkning samt avstått från att ingripa vid två tillfällen under året. Inom ramen för planerad tillsyn har ännu inga beslut om sanktion fattats, vilket kan tyda på att den översiktliga tillsynen skapat en medvetenhet hos huvudmännen kring krav på verksamhet och struktur.

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

Den vanligaste risken 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 risker gällande säkerheten för barnen i de fristående förskolorna. Ofta handlar det om mindre allvarliga risker som huvudmannen omgående rättat till. Det kan till exempel handla om oförankrade hyllor eller lådor som saknas lådspärrar. Dessa risker har i synnerhet uppmärksammats under verksamhetsbesök inom ramen för den översiktliga tillsynen. Vid dessa tillfällen har huvudmannen givits möjlighet att rätta till riskerna innan de blivit konstaterade brister.

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 under året tilldelat sanktioner till enskilda huvudmän som brustit i sin inrapportering av barn till förskoleförvaltningen. Vid ett tillfälle har bristen uppmärksammats i två på varandra följande uppföljningsärenden avseende samma huvudman. När en huvudman uppvisar återkommande brister kan mer ingripande sanktioner komma att tillgripas.

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 till exempel handla om att någon tillkommer eller lämnar styrelsen eller om ägarförhållandet förändras. Vid ett fåtal tillfällen under året har sådana anmälningar inkommit försent. I de fallen har bristen varit ringa vilket har gjort att förskolenämnden på delegation avstått från att ingripa eller anmärkt. Ett av fallen, som beskrivs nedan, står dock i kontrast till de andra ärendena.

Förskoleförvaltningen har förelagt med vite

Föreläggande med vite är ovanligt, med hänvisning till att bristen behöver bedömas som mycket allvarlig och ha föregåtts av tidigare brister inom samma område. En huvudman förelades under 2025 med vite å 25 000 SEK eftersom huvudmannen inte inkommit med anmälan om förändring i ägar- och ledningskretsen. Samma huvudman har under året även tilldelats fyra andra förelägganden, inom andra områden.

Fristående förskolor

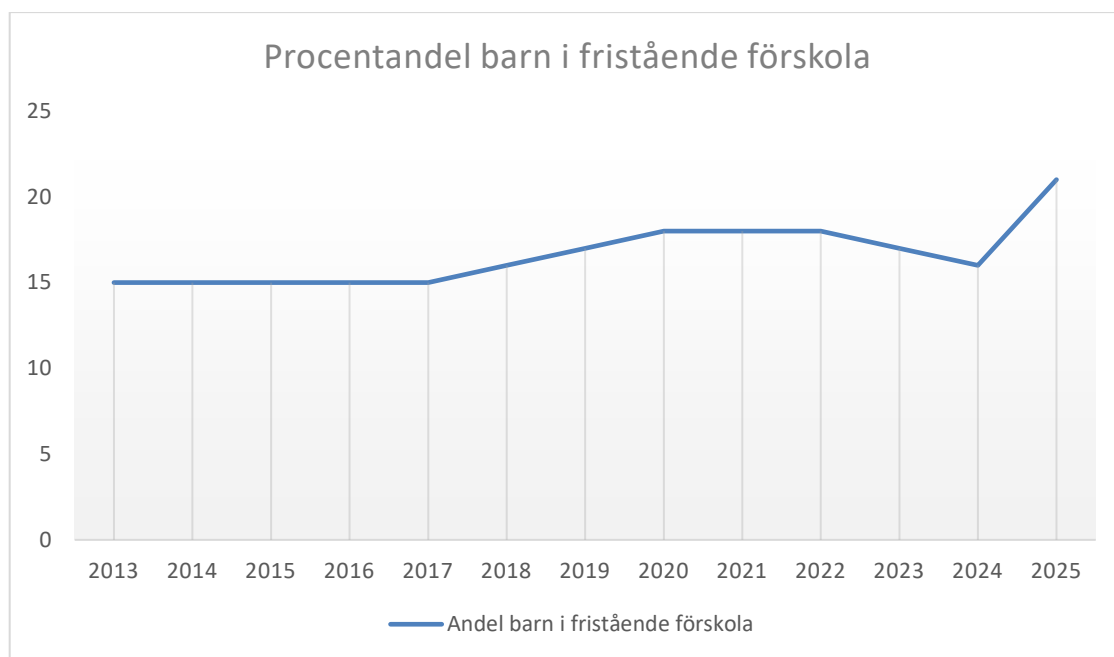
En fjärdedel av förskoleenheterna i Malmö är fristående

I december 2025 fanns det 73 fristående förskoleenheter i Malmö jämfört med 190 kommunala enheter. Detta innebär att ungefär 27,8 procent av förskoleenheterna i staden vid tidpunkten drevs i enskild regi. Detta innebär en mycket liten ökning, från ca 27% till 27,8% från föregående år.

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 publicerad våren 2025 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 14 600 barn som var inskrivna i Malmös förskolor i december 2025 gick omkring 21 procent i en fristående förskola, vilket är en ökning jämfört med föregående år. Under perioden 2013 till 2024 har andelen barn i fristående förskolor varierat mellan 15 och 23 procent. De demografiska förändringarna med ett minskat barnantal bedöms i första hand ha påverkat de kommunala förskolorna. Förvaltningen kan i nuläget inte se någon tydlig ökning vare sig i antalet barn inskrivna i fristående verksamheter eller i antalet förskoleenheter. Den ökade andelen barn i fristående förskolor bedöms i stället främst bero på den markanta minskningen av antalet barn i kommunal verksamhet. Antalet inskrivna barn i kommunala förskolor har minskat med cirka 1 500 barn, motsvarande omkring 8 procentenheter, mellan 2024 och 2025. Sammantaget innebär detta att andelen barn i fristående förskolor nu är högre än tidigare år, en utveckling som kan komma att förändras framöver.



Antalet ansökningar om att starta fristående förskola fortsätter sjunka

I linje med ett minskat barnantal ser förskoleförvaltningen även en minskning i antalet ansökningar om att starta fristående förskola. Under år 2024 fattade förskolenämnden sex beslut som rörde godkännande att bedriva fristående förskola, vilket kan jämföras med två ärenden under år 2025. Även Skolinspektionen tillstår i sin årsredovisning att antalet ansökningar om att starta fristående skola har minskat. Avseende skolor ser de i första hand att det är ett skärpt regelverk som lett till färre ansökningar och fler avslag¹.

¹ Skolinspektionens årsredovisning 2025, tillgänglig på <https://www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter/publikationer/regeringsrapporter/2026/arsredovisning-2025/>

Det är fortsatt 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, vilket även stämmer för de två ansökningar som behandlats under år 2025.

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.

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

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. Under år 2025 har två inledande tillsyner slutförts, motsvarande de ansökningar som inkommit och godkänts av förskolenämnden. Bägge ärendena avser enskilda 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 2025 har förskolenämnden på delegation avslutat ärendena utan sanktioner.



Bild 4. Antal ärenden om godkännande mellan 2017-2025. Ärendena innefattar även utökning och förlängning av utökning av antal platser, ansökan om undantag från öppenhetsprincipen m.m.

En förskola har avvecklats och inga godkännanden har återkallats

Under år 2025 har två fristående förskoleenheter avvecklats, med anledning av huvudmannen under år 2024 fått sitt godkännande om att bedriva fristående förskola återkallat.

Under år 2025 har ingen enskild huvudman fått sitt godkännande återkallat.

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. I januari 2025 bedrev två huvudmän enskild pedagogisk omsorg i Malmö stad. I i december 2025 var 66 barn inskrivna. En av verksamheterna drivs som enskild firma och den andra i form av ett aktiebolag. Båda verksamheterna bedrivs i särskilda lokaler i förskoleliknande miljö.

Verksamheterna inom enskild pedagogisk omsorg har granskats under året

Under året har förskoleförvaltningen genomfört en planerad tillsyn av en av de enskilda huvudmännens verksamhet. Tillsynen avslutades utan sanktioner.

Under år 2024 ansökte en huvudman om att godkännande för att bedriva fristående förskola istället för den nuvarande verksamhetsformen enskild pedagogisk omsorg. Förskolenämnden avslog denna ansökan, mot bakgrund av att utredningen visat att huvudmannen inte hade tillräcklig insikt i de föreskrifter som styr förskola och de ekonomiska regelverk som styr den associationsform som verksamheten bedrivs inom. Bristerna i insikt gällande ekonomi föranledde förskoleförvaltningen att under år 2025 även utreda huvudmannens pedagogiska omsorgsverksamhet. Ärendet avslutades senare utan sanktion.

Handläggningstider för tillsynsärenden

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

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.

De flesta beslut har fattats inom den nuvarande målsatta handläggningstiden

Förskoleförvaltningen har följt upp handläggningstider för tillsynsärenden där förskolenämnden fattade beslut år 2025. 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. Ärenden som rör ansökningar har uteslutande hanterats inom handläggningstiderna och det är i komplicerade fall som handläggningstiden överstigit tidsangivelsen.

Planerade utvecklingsinsatser har till stor del genomförts

Inför år 2024 planerade förskoleförvaltningen att revidera det bedömningsunderlag som används under planerade tillsyner. Arbetet har därefter pågått och slutfördes under år 2025. Underlaget har utvecklats till ett utredningsunderlag som nu används vid utredning av planerade tillsyner.

Under året har förvaltningen också arbetat intensivt med att slutföra den översiktliga tillsyn som beskrivits tidigare i denna rapport. Denna tillsyn har utvärderats genom en enkät riktad till huvudmännen. Sammanställningen visar en hög grad av nöjdhet, särskilt vad gäller tjänstepersonernas kompetens och bemötande. De utvecklingsområden som framkommer rör främst det digitala självskattningsformuläret som har använts. Vissa huvudmän efterfrågar även mer skriftlig återkoppling, särskilt i de fall där brister inte har konstaterats men där utvecklingsområden har identifierats.

Förskoleförvaltningen har även under året uppdaterat sina rutiner och flyttat en stor del av den digitala strukturen till mer lättanvända verksamhetssystem.

Beredskap inför kommande förändringar i omvärld och demografi

Under 2025 har förskoleförvaltningen besvarat remisser som rör skärpta villkor för den fristående förskolesektorn. Förvaltningen har också uppmärksammat ytterligare lagförändringar som förväntas träda i kraft inom de kommande två åren och som kan påverka tillsynens genomförande och utformning. I takt med att kraven på enskilda huvudmän ökar, skärps även kraven på tillsynen. Detta innebär att tillsynsarbetet framöver kan bli mer komplext och än mer resurskrävande. Förskoleförvaltningen följer därför löpande utvecklingen i omvärlden för att kunna anpassa arbetssätt och säkerställa att de ligger i linje med kommande förändringar.

Samtidigt är den demografiska utvecklingen, med ett minskat barnantal, tydlig. Förvaltningen har ännu inte sett någon påtaglig påverkan på de fristående huvudmännen eller på tillsynsarbetet, men följer utvecklingen även i detta avseende för att ha beredskap inför eventuella förändringar.

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 huvudmannen 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 tillsynsärende 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)