

# Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.

Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning

Årlig återrapportering av regeringsuppdrag  
Diarienummer: 2023:7240

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

Skolinspektionen,  
Diarienummer: 2023:7240  
ISBN: 978-91-988760-9-3

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
Skolinspektionens förstärkta arbete .....	4
Försvårande omständigheter och medskick.....	6
<b>Uppdraget</b> .....	<b>7</b>
<b>Erfarenheter efter två år med uppdraget</b> .....	<b>9</b>
Ägar- och ledningsprövning är ett viktigt verktyg i tillsyn .....	9
Nio av myndighetens återkallelsebeslut grundar sig i bedömda risker för antidemokratisk extremism .....	9
Andra personer som har bestämmande inflytande omfattas av ägar- och ledningsprövning .....	9
Årets beslut om återkallelse med utgångspunkt i demokrativillkoren .....	10
Överklaganden av tidigare beslut om återkallelse.....	11
Det är vanligt att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen.....	12
Inkomna uppgifter och bevakning kan leda till tillsyn .....	12
Även offentliga huvudmän har ett ansvar vid risker för antidemokratisk extremism .....	13
Tillsyn av skolor med konfessionell inriktning visar att brister förekommer .....	14
Kommunerna tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor men uppger vissa svårigheter i arbetet .....	17
Ägar och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar genomförs med olika frekvens och tillvägagångssätt .....	17
Kommunernas har vissa svårigheter i tillsynen.....	18
Kommunernas tillsyn visar ofta på brister .....	19
Tillsynen försvåras av att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen.....	20
Svårigheter kopplade till tillsynen av förskolor med konfessionell inriktning ....	20
<b>Skolinspektionens förstärkta arbete</b> .....	<b>21</b>
Skolinspektionen stärker sin kunskap om de enskilda huvudmännen .....	21
Skolinspektionen utvecklar metoder för att utreda risker för antidemokratisk extremism i skolväsendet .....	21
Omvärldsbevakning och samverkan med expertmyndigheter är fortsatt viktigt.....	22
<b>Avslutande kommentarer</b> .....	<b>24</b>
Försvårande omständigheter och medskick.....	24
<b>Bilaga 1. Redovisning av den tematiska tillsynen av kommunernas tillsyn över fristående förskolor</b> .....	<b>28</b>
<b>Källförteckning</b> .....	<b>39</b>

# Sammanfattning

Skolinspektionen har fått ett regeringsuppdrag att stärka sin tillsyn och granskning av skolor med konfessionell inriktning och skolor med en riskbild avseende extremism, islamism eller att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

I förevarande rapport redovisas hur myndigheten har arbetat utifrån uppdraget och stärkt sin tillsyn och granskning. I rapporten lyfter Skolinspektionen även vissa omständigheter som utgör svårigheter i arbetet samt gör några medskick. Företeelserna extremism, islamism eller att elever utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket, benämns i denna rapport som antidemokratisk extremism.

## Skolinspektionens förstärkta arbete

Myndighetens förstärkning har omfattat en ökning av antalet granskningar och förändringar i organiseringen av arbetet. Detta har inneburit flera insatser och en mer strukturerad och effektiv arbetsprocess, vilket har ökat Skolinspektionens förmåga att hantera utmaningarna på ett mer systematiskt sätt. Skolinspektionen har ingripit med sina mest skarpa verktyg när risker för antidemokratisk extremism bedömts föreligga.

## Ny organisation och förstärkt bevakning

Skolinspektionen har vidtagit ett antal åtgärder för att stärka sin förmåga att identifiera skolor som löper risk för antidemokratisk extremism. Genom inrättandet av en ny avdelning har myndigheten samlat kunskapen om de enskilda huvudmännen organisatoriskt. Den nya avdelningen har bland annat i uppdrag att upprätthålla kunskapen avseende de enskilda huvudmännen och bevaka deras ägarstrukturer. Under året har myndigheten fortsatt att förstärka sin omvärldsbevakning och samverkan med andra myndigheter kring dessa och relaterade frågor. Åtgärder har vidtagits för att stärka metoder och arbetssätt vid utredningar om antidemokratisk extremism. En återkommande svårighet i myndighetens arbete är att belägga risker för antidemokratisk extremism. I sådana utredningar är myndigheten många gånger i behov av uppgifter som närmast kan betraktas som underrättelseinformation, som endast andra myndigheter förfogar över. Skolinspektionen ser samtidigt att möjligheten att begära fördjupade utredningar genom att en central stödfunktion inrättas vid CVE kan förbättra myndighetens förutsättningar.

## Nya tillsynsinsatser samt tematisk tillsyn

Skolinspektionen har med anledning av två regeringsuppdrag särskilt prioriterat tillsyn av skolor med konfessionell inriktning.<sup>1</sup> Under våren 2024 har myndigheten inlett riktad tillsyn för 22 skolor med särskilt fokus på tillsynsområden som rör skolornas konfessionella inriktning. I de hittills 19 fattade besluten är brister som relaterar till konfessionella inslag vanliga. Det handlar bland annat om att inslagen inte är tydligt avgränsade från undervisningen eller att elever och vårdnadshavare inte är införstådda i att inslagen är frivilliga. Det förekommer även brister kopplade till andra områden. Bland annat bedömdes det i två fall att skolans undervisning inte är saklig, allsidig eller vilar på vetenskaplig grund.<sup>2</sup> Ovan nämnda brister har inte haft koppling till risker för antidemokratisk extremism.

I enlighet med regeringsuppdraget har Skolinspektionen genomfört en tematisk tillsyn över det kommunala tillsynsansvaret över enskilda huvudmän som driver fristående förskolor. Tillsynen visar att nästan alla kommuner tar sitt tillsynsansvar. I tillsynerna lyfter flera kommuner att det finns utmaningar i att pröva demokrativillkoren i ägar- och ledningsprövningen, och att det är svårt att utöva tillsyn över förskolor med konfessionell inriktning. Vidare är en gemensam svårighet för flera kommuner att enskilda huvudmän ofta inte anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen, vilket är ett problem som även Skolinspektionen erfar.

Skolinspektionen har generellt fattat ett stort antal tillsynsbeslut avseende enskilda huvudmän och dess ägar- och ledningskrets lämplighet och insikt. Endast ett begränsat antal av dessa beslut rör risker för kopplingar till extremism. Under åren 2019–2023 fattades beslut om återkallelse för sju huvudmän med anledning av att personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets bedömdes ha kopplingar till antidemokratisk extremism.<sup>3</sup> Innevarande år har Skolinspektionen fattat beslut om återkallelse för två huvudmän med anledning av bedömd risk för att elever kan utsättas för antidemokratisk påverkan. Efter överklaganden har båda besluten upphävts av förvaltningsrätten. Skolinspektionen har överklagat förvaltningsrättens domar och kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Regeringsuppdragen "Fristående skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag" samt "Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m." i Regleringsbrev för budgetåren 2022 respektive 2024 avseende Statens skolinspektion.

<sup>2</sup> Avser beslut fattade mellan den 1 januari och 21 augusti 2024.

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2023) s. 22–23.

<sup>4</sup> Skolinspektionens beslut den 20 februari 2024 för Edinit AB (dnr 2022:7136) och Humanus Jobb Syd AB (dnr. 2023:10184), se även förvaltningsrätten i Stockholms domar den 27 juni 2024 i mål nr 4400-24 samt 4406-24 och kammarrätten i Stockholms beslut den 28 augusti 2024 i mål nr 4535-24 samt 4534-24.

## Försvårade omständigheter och medskick

### Omständigheter som rör enskilda huvudmän

Ett par olika omständigheter har identifierats som försvårar myndighetens förutsättningar för att kunna upptäcka och utreda risker för antidemokratisk extremism i friskolesektorn. Dessa är följande:

- Obenägheten bland enskilda huvudmän att anmäla ändringar i ägar- och ledningskretsen.
- Att ideella föreningar saknar krav på att registrera företrädare och därmed kan vara svåra att kontrollera i ägar- och ledningsprövningen.
- Att utländska ägare är svåra att kontrollera i ägar- och ledningsprövningen och att utländskt ägande kan innebära vissa risker.

Skolinspektionen ställer sig bakom att regeringen utreder huruvida ideella föreningar som tar emot statliga stöd bör omfattas av krav på att registrera företrädare. Skolinspektionen välkomnar även att Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08), via regeringens tilläggsdirektiv, ska utreda om det utländska ägandet till viss del bör begränsas. Myndigheten ser vidare positivt på att sanktionsavgifter utreds i förhållande till att ägarförändringar för friskolor inte anmäls.

### Omständigheter som rör offentliga huvudmän

Skolinspektionen vill lyfta att myndigheten har svårt att få överblick när det gäller situationen vid de kommunala verksamheterna avseende förekomsten av risker för antidemokratisk extremism. Myndighetens erfarenheter visar att uppgifter från offentliga huvudmän om eventuella missförhållanden eller risker kopplade till antidemokratisk extremism sällan kommer in till myndigheten. Eventuellt kan kommunerna ha information om risker för antidemokratisk extremism. Kommuner omfattas inte av någon skyldighet att lämna uppgifter om sådana risker till Skolinspektionen.

De offentliga huvudmännen har, liksom de enskilda huvudmännen, ett ansvar att motverka antidemokratiska företeelser i skolans kontext. De har vidare ett ansvar att själva genomföra ägar- och ledningsprövning för fristående förskolor. Offentliga huvudmän kan även fatta beslut om återkallelse för enskilda huvudmän för fristående förskolor, som Skolinspektionen inte alltid får kännedom om.

# Uppdraget

I regleringsbrevet för 2024 har Skolinspektionen getts i uppdrag att stärka sin tillsyn och granskning av skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 3 oktober 2024.<sup>5</sup>

## ***Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.***

Skolinspektionen ska förstärka sin tillsyn och annan granskning av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en riskbild avseende extremism och islamism, eller avseende att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket, samt redovisa erfarenheter och slutsatser från denna tillsyn och granskning. Skolinspektionen ska sträva efter att tillsynen i hög grad sker genom oanmälda besök. Redovisningen ska även innehålla erfarenheter och slutsatser från myndighetens granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över enskilda förskolor och annan pedagogisk verksamhet. Uppdraget ska redovisas årligen, senast den 3 oktober, till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

Denna rapport utgör Skolinspektionens andra återsrapportering av regeringsuppdraget. Likt förra årets återsrapportering använder Skolinspektionen termen antidemokratisk extremism<sup>6</sup> i rapporten.<sup>7</sup> Regeringsuppdraget rör skolor med konfessionell inriktning och skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en riskbild avseende extremism, islamism, eller att elever utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Med begreppet antidemokratisk extremism åsyftas de tre sistnämnda företeelserna som framgår av regeringsuppdraget.

I rapportens första kapitel presenteras myndighetens erfarenheter av tillsyn och annan granskning efter två år med regeringsuppdraget. Denna del innehåller även, i enligt med regeringsuppdraget, en sammanfattad redovisning av erfarenheter och slutsatser från den tematiska tillsynen av hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över fristående förskolor.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.

<sup>6</sup> FOI (2023), s. 28. För definition och vidare resonemang se avsnittet "Antidemokratisk extremism i skolans kontext".

<sup>7</sup> Skolinspektionen (2023) s. 5.

<sup>8</sup> Den tematiska tillsynen av kommunernas tillsynsansvar över fristående förskolor redovisas i sin helhet i bilaga 1 till förevarande rapport.

I det andra kapitlet redovisas de åtgärder som genomförs inom Skolinspektionens organisation för att stärka arbetet med att identifiera skolor och huvudmän som uppbär en riskbild avseende antidemokratisk extremism. Även de åtgärder som Skolinspektionen har vidtagit för att stärka sitt arbetssätt för att utreda dessa risker presenteras i detta kapitel.

I det sista kapitlet framgår Skolinspektionens avslutande kommentarer med beskrivning av de försvårande omständigheter som ligger till grund för myndighetens medskick.



# Erfarenheter efter två år med uppdraget

## Ägar- och ledningsprövning är ett viktigt verktyg i tillsyn

Skolinspektionen har generellt genomfört ett stort antal granskningar av enskilda huvudmän genom ägar- och ledningsprövning.<sup>9</sup> Sedan januari 2023 har ägar- och ledningsprövningen även innefattat en prövning av de så kallade demokrativillkoren. Av särskild relevans för regeringsuppdraget är den del av demokrativillkoren som avser risker för att barn eller elever i verksamheten kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.<sup>10</sup> I förevarande rapport benämns detta som risk för antidemokratisk påverkan.

## Nio återkallelsebeslut grundar sig i bedömda risker för antidemokratisk extremism

Under perioden 2019–2024 har myndigheten fattat återkallelsebeslut för totalt 29 huvudmän.<sup>11</sup> Majoriteten av de återkallelsebeslut som fattats mellan 2019–2024 grundades helt eller delvis på brister i lämplighet eller insikt, alternativt huvudmannens ekonomiska förutsättningar. I totalt nio fall grundades besluten om återkallelse på bedömd olämplighet på grund av risk för att elever vid huvudmannens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan. I sju av dessa ärenden har Skolinspektionen fått uppgifter från Säkerhetspolisen. Vissa av dessa uppgifter har även legat till grund för bedömningen i de två övriga ärendena.

## Andra personer som har bestämmande inflytande omfattas av ägar- och ledningsprövning

I fyra beslut om återkallelse som grundade sig på Säkerhetspolisens uppgifter under åren 2019–2024 har andra personer än de som formellt har tillhört den enskilda huvudmannens företrädare bedömts ha bestämmande inflytande i verksamheten. I samtliga ärenden har det

---

<sup>9</sup> Under 2024 fattade Skolinspektionen 274 tillsynsbeslut avseende ägar- och ledningsprövning samt prövning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Motsvarande antal för år 2024 kommer att återges i Skolinspektionens kommande årsredovisning 2024.

<sup>10</sup> 2 kap. 5 b § första stycket p. 3 skollagen (2010:800).

<sup>11</sup> Besluten om återkallelse avsåg huvudmannens godkännanden om att bedriva skolor alternativt nationella gymnasieprogram vid skolor. En del av dessa beslut har överklagats och vissa av besluten har alltså inte vunnit laga kraft. De redovisade antalen inkluderar inte beslut som slutligen har upphävts av domstol.

handlat om att dessa personer har medfört risker för att elever ska radikaliseras eller påverkas i en antidemokratisk riktning.<sup>12</sup>

Bland annat för att förhindra att bulvanförhållanden<sup>13</sup> uppstår omfattar ägar- och ledningsprövningen även andra personer än vd som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.<sup>14</sup> Att lagstiftningen möjliggör för Skolinspektionen att titta på bulvanförhållanden och därmed bedöma bulvaner inom ägar- och ledningsprövningen ger förutsättningar för att kunna bedöma olämplighet på grund av att det i ägar- och ledningskretsen finns personer med kopplingar till antidemokratisk extremism. Det krävs noggranna kartläggningar och utredningar av möjliga kopplingar för att myndigheten ska kunna konstatera att ett bulvanförhållande föreligger.

### **Årets beslut om återkallelse med utgångspunkt i demokrativillkoren**

I två beslut om återkallelse som fattats under året har Skolinspektionen bedömt att de risker som anges i demokrativillkoren föreligger.<sup>15</sup> För en av huvudmännen återkallades tillståndet för en skola, för den andra huvudmannen avsåg beslutet om återkallelse två skolor.

Bedömningarna i besluten 2024 grundade sig i att anställda personer på ledande och elevnära positioner i de två huvudmännens verksamheter tidigare i andra verksamheter hade bedömts vara olämpliga att bedriva skolverksamhet mot bakgrund av allvarliga uppgifter från Säkerhetspolisen. Skolinspektionen bedömde i besluten att det funnits en risk för att samma personer i dessa verksamheter inte förmedlar en respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar och att de sammankopplas med risker för att barn i skolverksamheten utsätts för radikalisering. Företrädarna bedömdes inte ha agerat skyndsamt för att skydda elever från de risker som kan sammankopplas med de aktuella personerna, trots kännedom om de risker de anställda utgjort för elever vid sina respektive skolenheter. Skolinspektionen bedömde mot denna bakgrund att det finns en risk att huvudmännen och dess företrädare även framgent ska förhålla sig passiva och komma att acceptera och/eller underlåta att vidta åtgärder om personal agerar i strid med demokrativillkoren i verksamheten. Skolinspektionen bedömde därför att företrädarna samt de juridiska personerna är olämpliga att bedriva skolverksamhet.

---

<sup>12</sup> Skolinspektionens beslut om återkallelse för Stiftelsen Imanskolan den 5 maj 2022 (dnr 2021:6974), Stiftelsen Framstegsskolan den 5 maj 2022 (dnr 2021:6975), Nya Kastets Skola AB den 9 november 2020 (dnr 2018:11114) samt Safirskolan AB den 9 december 2019 (2019:3330).

<sup>13</sup> Ett så kallat bulvanförhållande innebär att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare/ledningsperson av en viss verksamhet men att det i verkligheten är någon annan som styr. Om ett bulvanförhållande konstateras räknas även den eller de verkliga företrädarna in i ägar- och ledningskretsen som personer med bestämmande inflytande. Omständigheten att det föreligger ett bulvanförhållande kan även leda till att den juridiska personen bedöms som olämplig.

<sup>14</sup> Prop. 2017/18:158 s. 48 samt 2 kap. 5 a § skollagen.

<sup>15</sup> Skolinspektionens beslut den 20 februari 2024 för Edinit AB (dnr 2022:7136) och Humanus Jobb Syd AB (dnr. 2023:10184).

Besluten överklagades till förvaltningsrätten som biföll överklagandena och upphävde Skolinspektionens beslut. Ett av besluten återförvisades till Skolinspektionen för fortsatt handläggning. Förvaltningsrätten ansåg sammanfattningsvis att det funnits skäl att ifrågasätta ägar- och ledningskretsens lämplighet men att de omständigheter som legat till grund för besluten om återkallelse inte var tillräckliga för att konstatera att det föreligger en konkret risk för att barn och elever kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.<sup>16</sup> Skolinspektionen har överklagat domarna och kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.<sup>17</sup> I överklagandet har Skolinspektionen bland annat fört fram att myndigheten anser att förvaltningsrätten har gjort en felaktig bedömning av de konkreta omständigheter i målen som talar för att det finns en risk, som inte är ringa, för att barn eller elever i huvudmannens verksamhet kommer att utsättas för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Skolinspektionen har också lyft fram behovet av vägledning kring hur riskbedömningen i 2 kap. 5 § b skollagen ska göras när huvudmannen och dess ägar- och ledningskrets förhållit sig passiva och underlåtit att agera på, för dem, kända risker för eleverna.

### **Överklaganden av tidigare beslut om återkallelse**

Under 2023 återkallade Skolinspektionen tillståndet för en enskild huvudman med anledning av bedömd olämplighet på grund av att de risker som anges i demokrativillkoren bedömdes föreligga.<sup>18</sup> Besluten grundade sig på Säkerhetspolisens bedömning om att elever riskerar att radikaliserar samt utsättas för ickedemokratiska värderingar på huvudmannens skola. Bedömningen att barn och elever löper denna risk på skolan gjorde Säkerhetspolisen mot bakgrund av uppgifter om att anställda vid skolan och personer som är verksamma inom huvudmannen, antingen som ägare eller med uppdrag i styrelsen, har stått i kontakt med våldsbejakande islamister.

Förvaltningsrätten upphävde Skolinspektionens beslut. Enligt förvaltningsrätten hade det inte framkommit någon anledning att ifrågasätta riktigheten i uppgifterna i Säkerhetspolisens yttranden, men domstolen bedömde bland annat att uppgifterna om de omständigheter som låg till grund för Säkerhetspolisens riskbedömning är vaga. Vidare bedömde domstolen att risken för att barn och elever på skolan utsätts för påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket inte kan anses vara konkret på det sätt som krävs enligt lagens förarbeten. Enbart Säkerhetspolisens, enligt förvaltningsrätten, knapphändiga uppgifter om kontakter med våldsbejakande islamister var inte tillräckligt för att bolaget och dess

---

<sup>16</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms domar den 27 juni 2024 i mål nr 4400-24 samt 4406-24.

<sup>17</sup> Kammarrätten i Stockholms mål nr 4535-24 samt 4534-24.

<sup>18</sup> Skolinspektionens beslut den 28 november 2023 för ALM Education AB (2023:628).

företrädare ska anses vara olämpliga att bedriva skolverksamheten.<sup>19</sup> Skolinspektionen har överklagat domen och bland annat fört fram att myndigheten anser att uppgifterna i Säkerhetspolisens yttranden är tillräckliga för att göra bedömningen att bolaget och aktuella personer ur dess ägar- och ledningskrets är olämpliga att bedriva skolverksamhet. Myndigheten har också lyft behovet av vägledning från kammarrätten kring vilka krav som kan ställas på uppgifter från Säkerhetspolisen för att de ska kunna ligga till grund för bedömningen i ett ärende om återkallelse av godkännande som huvudman där demokrativillkoren tillämpas samt vägledning om vad som krävs för att en sådan risk som anges i demokrativillkoren ska anses föreligga. Kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.<sup>20</sup>

### **Det är vanligt att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen**

Ägandet inom friskoleområdet är rörligt och kan förändras snabbt. Enligt skollagen ska huvudmännen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.<sup>21</sup> Under 2024 har det inkommit 184 anmälningar.<sup>22</sup> Under 2023 mottog myndigheten mottagit 250 anmälningar om förändringar.

Det är relativt vanligt förekommande att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.<sup>23</sup> Erfarenheterna från tillsynen av befintliga huvudmän är att många, trots skyldighet, inte har anmält sådana förändringar.<sup>24</sup> Obenägenheten att anmäla ändringar i ägar- och ledningskretsen är något som även återkommer som utmaning för kommunerna i deras prövning av fristående förskolor, se sida 20.

### **Inkomna uppgifter och bevakning kan leda till tillsyn**

Det finns olika kanaler genom vilka uppgifter om möjliga risker för antidemokratisk extremism i skolväsendet kan nå Skolinspektionen. Myndigheten kan till exempel ta emot uppgifter från allmänheten, andra myndigheter och kommuner som avser risk för att elever utsätts för antidemokratisk påverkan. När sådana uppgifter inkommer till Skolinspektionen hanteras de i särskild ordning. I många fall inleds en tillsyn för att närmare utreda omständigheterna. Det bör i sammanhanget noteras att det är relativt ovanligt förekommande att myndigheten tar emot

---

<sup>19</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 22 april 2024 i mål nr 24319-23.

<sup>20</sup> Kammarrätten i Stockholms beslut den 15 maj 2024 i mål nr 2706-24.

<sup>21</sup> 2 kap. 6 b § skollagen.

<sup>22</sup> Avser antalet anmälningar inkomna mellan den 1 januari och den 3 september 2024.

<sup>23</sup> Skolinspektionen (2024a) s. 40.

<sup>24</sup> Under 2021 startade Skolinspektionen en särskild tillsynsinsats som avslutas under 2024. Projektet innebär att alla enskilda huvudmän ska ha genomgått en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av ekonomiska förutsättningar när projektet är avslutat. I samband med detta projekt har Skolinspektionen noterat att det är många huvudmän som inte har anmält förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.

uppgifter som rör risk för antidemokratisk extremism i skolans kontext. Vid några tillfällen har myndigheten tagit emot uppgifter som indikerar att elever kan påverkas i en antidemokratisk riktning.<sup>25</sup>

Skolinspektionen kan även genom egen bevakning identifiera risker för att elever kan påverkas i en antidemokratisk riktning och inleda tillsyn för att utreda sådana risker. Vid ett fåtal tillfällen har Skolinspektionen uppmärksammat situationer där nya huvudmän har övertagit verksamheter som har lagts ned till följd av Skolinspektionens återkallelsebeslut, som grundar sig i bedömd olämplighet på grund av antidemokratisk extremism. Skolinspektionen har inlett tillsyn när en ny enskild huvudman med kort varsel har övertagit sådan nedlagd verksamhet, dess lokaler eller dess personal. Detta för att främst utreda om de personer som tidigare har uppburit riskbilden för att elever ska utsättas för antidemokratisk påverkan är anställda, eller på annat sätt verksamma, i den övertagande huvudmannens verksamhet. I ett sådant fall har Skolinspektionen överlämnat underlag i utredningen till Säkerhetspolisen, som sedermera meddelade att det inte finns några uppgifter att tillföra ärendet. Skolinspektionen fann därför att det inte fanns skäl att utreda ärendet vidare.<sup>26</sup>

## Även offentliga huvudmän har ett ansvar vid risker för antidemokratisk extremism

Skolinspektionens tolkning av det aktuella regeringsuppdraget är att det även omfattar offentliga huvudmän och kommunala skolor, trots att de inte berörs av regelverket gällande lämplighet och demokrativillkor. Kommunala skolor kan, precis som fristående skolor, stå inför risker att till exempel en anställd skulle kunna påverka elever i en antidemokratisk riktning i skolmiljön.

Offentliga huvudmän har liksom enskilda huvudmän ett ansvar att motverka antidemokratisk extremism i skolans kontext. Flera områden i skolförfattningarna kräver ett ansvarstagande av huvudmännen när risker för antidemokratisk extremism eller antidemokratisk påverkan förekommer. Dessa är områden som Skolinspektionen granskar i flera former av tillsyn. Till exempel granskar Skolinspektionen om skolan har ett förebyggande trygghetsarbete,<sup>27</sup> om skolan arbetar för att motverka kränkande behandling,<sup>28</sup> om utbildningen är fri från konfessionella inslag samt om undervisningen är saklig, allsidig och vilar på vetenskaplig grund.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Uppgifterna har bland annat handlat om att viss personal på en skola, eller företrädare för en huvudman, förespråkar tankar och värden som strider emot grundläggande demokratiska värderingar eller att elever utsätts för en påverkan mot en antidemokratisk ideologi. Det har också handlat om att skolan möjliggör, eller bidrar till, att elever utsätts för hedersförtryck eller att elever inte tar del av undervisning i vissa ämnesplaner på grund av ideologisk motsättning av visst innehåll.

<sup>26</sup> Skolinspektionens beslut den 20 mars 2024 för Fryshuset Grundskola Akalla i Stockholms kommun (dnr 2024:1104)

<sup>27</sup> 5 kap. 3 § andra stycket skollagen.

<sup>28</sup> 1 kap. 5 § och 6 kap. 6–10 §§ skollagen.

<sup>29</sup> 1 kap. 3, 5, 6, 7, 7 a–7 d §§ skollagen.

Inom vissa av dessa områden ingår också skolans demokratiuppdrag och värdegrundsuppdrag. Skolinspektionen kan också granska om skolor gör registerkontroller inför bland annat anställning av ny personal, för att förebygga att elever kommer i kontakt med, och därmed riskerar att påverkas av, personal som har begått vissa brott.<sup>30</sup> Rektor och personal vid en skola har vidare en skyldighet att göra en orosanmälan om det finns en oro för att en elev riskerar att fara illa.<sup>31</sup> Bland annat kan en sådan orosanmälan innefatta att en enskild elev håller på att radikaliseras in i våldsbejakande extremism eller planerar att begå en skolattack.<sup>32 33</sup>

Vissa kommuner har i enstaka fall kontaktat Skolinspektionen och lämnat uppgifter om risker beträffande enskilda huvudmän. Det har till exempel handlat om missförhållanden som kommunen bedömt ger skäl att ifrågasätta den enskilda huvudmannens lämplighet. Skolinspektionen har i sin tur genomfört fördjupade granskningar av de enskilda huvudmän som signalerna har berört. Myndighetens erfarenheter visar dock att det är ovanligt att kommunala verksamheter lämnar uppgifter till Skolinspektionen om sådana risker eller missförhållanden. Sådana uppgifter skulle i högre utsträckning behöva komma Skolinspektionen till del för att omhändertas i myndighetens tillsyn.

## **Tillsyn av skolor med konfessionell inriktning visar att brister förekommer**

Under året har Skolinspektionen särskilt prioriterat tillsyn av skolor med konfessionell inriktning med anledning av två regeringsuppdrag som meddelats i myndighetens regleringsbrev.<sup>34</sup> Skolinspektionen har startat riktad tillsyn av 22 skolor med konfessionell inriktning under våren 2024. I dessa ärenden har bland annat förekomsten av konfessionella inslag i utbildningen och om undervisningen är saklig, allsidig och bygger på vetenskaplig grund granskats. På ett flertal av dessa skolor gjordes oanmälda besök.

Genom den riktade tillsynsinsatsen har myndigheten fattat 19 beslut för skolor med konfessionell inriktning under första halvåret 2024.<sup>35</sup> Totalt 17 av dessa är grundskolor och två är gymnasieskolor. Ytterligare inspektion pågår och fler beslut förväntas fattas under hösten.

För tolv av dessa 19 skolor har beslut om föreläggande fattats inom ett eller flera bedömningsområden. Alla tolv skolor hade brister kopplat till konfessionella inslag. Bristerna grundar sig i att konfessionella inslag har

---

<sup>30</sup> 2 kap. 31–33 § skollagen.

<sup>31</sup> 29 kap. 13 § andra stycket skollagen och 14 kap. 1 § p 3 och 4 socialtjänstlagen (2021:453).

<sup>32</sup> Skolverket (2018), s. 5.

<sup>33</sup> Se Metodstöd för att stärka skolans förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism (2024) Center mot våldsbejakande extremism.

<sup>34</sup> Regeringsuppdragen *Fristående skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag*, samt *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.* i Regleringsbrev för budgetåren 2022 respektive 2024 avseende Statens skolinspektion.

<sup>35</sup> Redovisningen avser beslut fattade mellan den 1 januari och 21 augusti 2024.

använts i utbildningen på ett av skollagen otillåtet sätt. Bristerna bestod bland annat i att de konfessionella inslagen inte avgränsas från undervisningen, att det saknas möjlighet för elever att utebli för det konfessionella inslaget i utbildningen, att elever och vårdnadshavare helt eller delvis inte är införstådda med att det konfessionella inslaget är frivilligt, eller att elever och vårdnadshavare inte har fått skriftlig information om de konfessionella inslagen på det sätt som skollagen kräver.

Vid en skola bedömdes undervisningen i kristendom inte fullt ut uppfylla författningarnas krav avseende att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund, saklighet och allsidighet. Bristerna bestod i att skolan framställt ovetenskapliga argument för att historier ur religiösa skrifter ägt rum som vetenskapliga.<sup>36</sup> Vid en annan skola bedömdes brister förelägga i undervisningen i naturvetenskapliga ämnen och skolans val livskunskap, vad gäller kravet på att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Myndigheten bedömde att undervisningen inte gav förutsättningar för elever att kunna skilja mellan naturvetenskapliga och alternativa sätt att skildra omvärlden och att skolan ifrågasatte den vetenskapliga grund som undervisningen ska vila på.<sup>37</sup>

Två beslut om föreläggande fattades med anledning av brister gällande att undervisningen ska ges av behöriga lärare samt brister avseende betygssättningen. Andra förekommande brister i beslut om föreläggande var bland annat tillgång till elevhälsa, åtgärder vid kränkande behandling, särskilt stöd, fjärrundervisning samt garanterad undervisningstid och undervisningens innehåll.

Erfarenheter efter årets arbete med regeringsuppdraget visar, på samma sätt som redovisades i förra årets åiterrapportering,<sup>38</sup> att skolor med konfessionell inriktning och skolor med problematik avseende antidemokratisk extremism skiljer sig åt avseende riskbild, även om viss överlappning kan förekomma. De brister som under året förekommit vid flertalet skolor med konfessionell inriktning har inte varit kopplade till antidemokratisk extremism. Vid de tre fristående skolor där myndigheten under året har bedömt att det finns en riskbild avseende att elever kan utsättas för antidemokratisk påverkan har inte haft konfessionell inriktning.<sup>39</sup>

## **Oanmälda besök används när det är lämpligt och ändamålsenligt**

Skolinspektionen ökar generellt antalet oanmälda besök. Det sker i flera former av tillsyn, såsom tematisk, riktad och planerad tillsyn. Myndigheten har även använt oanmälda besök i årets tillsynsärenden avseende skolor

---

<sup>36</sup> Skolinspektionens beslut den 28 juni 2024 för Föreningen för Gefle Kristna Skola (dnr 2024:2920).

<sup>37</sup> Skolinspektionens beslut den 26 juni 2024 för Friskolan Mosaik (dnr 2024:2976).

<sup>38</sup> Skolinspektionen (2023) s. 11.

<sup>39</sup> Skolinspektionens beslut den 20 februari 2024 för Edinit AB (dnr 2022:7136) och Humanus Jobb Syd AB (dnr. 2023:10184). Som framgår ovan har förvaltningsrätten upphävt besluten. Skolinspektionen har överklagat domarna och kammarrätten har meddelat prövningstillstånd.

med konfessionell inriktning. När det gäller skolor med en riskbild avseende antidemokratisk extremism används oanmälda besök om tillsynen rör undervisningen, skolmiljön eller elevernas situation i övrigt på skolan. I de flesta fallen har dock tillsynen främst rört ägar- och ledningskretsens bakgrund, varför oanmälda besök inte har använts som metodval.

Skolinspektionen har hittills fattat beslut om återkallelse för nio huvudmän avseende totalt 14 skolor med anledning av att företrädare för huvudmannen har bedömts ha extremismkopplingar eller att elever på annat sätt riskerade att påverkas i en antidemokratisk riktning. På en av dessa skolor har oanmälda besök genomförts. I det aktuella fallet gjordes oanmälda besök i syfte att utreda anställdas ageranden gentemot elever på skolan vid specifika händelser.<sup>40</sup> I resterande sådana ärenden har inga verksamhetsbesök gjorts vid berörda skolor för att utreda risker kopplade till antidemokratisk extremism.<sup>41</sup>

I åiterrapporteringen av det aktuella regeringsuppdraget 2023 nämndes att arbetssättet med oanmälda besök har vissa begränsningar, till exempel i form av brist på samarbete med personal på skolan och huvudmannen samt risken att inte få tag i rätt person. För att utreda risker kopplade till antidemokratisk extremism har oanmälda besök använts som metodval när det har funnits ett tydligt ändamål och syfte. Även när myndigheten använder oanmälda besök för att utreda risker kopplade till antidemokratisk extremism, är det ett metodval i utredningen bland flera. Centralt i utredningsarbetet är välavvägda metodval under hela utredningens gång. På sida 21–22 beskrivs närmare hur utredningsarbetet har utvecklats för att förbättra myndighetens förmåga att upptäcka, utreda och belägga risker för antidemokratisk extremism i skolväsendet.

---

<sup>40</sup> Skolinspektionens beslut den 20 februari 2024 för Edinit AB (dnr 2022:7136).

<sup>41</sup> Skolinspektionen har dock i vissa sådana ärenden hållit enskilda intervjuer med företrädare för de berörda huvudmännen.



## Kommunerna tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor men uppger vissa svårigheter i arbetet

Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn av kommuners tillsynsansvar över fristående förskolor.<sup>42</sup> Nedan sammanfattas myndighetens resultat och erfarenheter.

I tillsynen har Skolinspektionen kontrollerat att:

Kommunen utövar tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt. Kommunen utövar vidare tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i kommunens ägar- och ledningsprövning.<sup>43</sup>

Resultatet från tillsynen visar att 29 av 30 kommuner uppfyller lagens krav inom granskat område. En kommun har förelagts att vidta åtgärder för att rätta till brister gällande tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen att bedriva förskola fortlöpande uppfyller kraven på insikt, ekonomiska förutsättningar och lämplighet. Övriga granskade kommuner bedömdes uppfylla sitt tillsynsansvar genom att utöva tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt och utöva tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller författningens krav.<sup>44</sup>

Författningsstödet för kommunernas tillsynsansvar anger inte hur tillsynen ska gå till, specifikt innehåll i tillsynen eller med vilken frekvens kommunen ska utöva tillsyn. Inom ramen för den tematiska tillsynen har ytterligare information samlats in gällande om, hur och med vilken omfattning och regelbundenhet tillsyn, ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar över enskilda huvudmän för fristående förskolor genomförs. Informationen har samlats in systematiskt för att kunna ge utförligare information om hur kommunerna genomför tillsyn och för att kunna beskriva kommunernas tillsyn på ett mer generellt plan som svarar mot regeringsuppdraget. Nedan redovisas en sammanställning av den insamlade informationen.

### Ägar och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar genomförs med olika frekvens och tillvägagångssätt

Tillsynen visar att det vanligaste intervallet för kommunernas tillsyn av fristående förskolor är tre till fyra år men att det i praktiken kan bli oftare än så eftersom de flesta kommuner även utövar tillsyn vid inkomna signaler. Den tematiska tillsynen visar även att en majoritet av kommunerna inkluderar ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar i den regelbundna tillsynen. Närmare en

---

<sup>42</sup> För en fullständig redovisning av den tematiska tillsynen, se Bilaga 1.

<sup>43</sup> 26 kap. 4 § skollagen.

<sup>44</sup> 2 kap. 5 § skollagen.

tredjedel av kommunerna uppger dock att de håller på att utveckla rutinerna ytterligare med målsättningen att fördjupa tillsynen och arbeta mer systematiskt. Det handlar bland annat om att genomföra alla delar av ägar- och ledningsprövningen och prövning av ekonomiska förutsättningar och att arbeta fram rutiner för den del av lämplighetsprövningen som avser demokrativillkoren.

Det görs även en bedömning av när och vilken typ av tillsyn som ska göras utifrån information som har kommit kommunen till del tidigare. Det kan handla om inkomna signaler eller allvarliga och återkommande brister vid den tidigare tillsynen. Det inkluderar även signaler om misstankar om att huvudmannen inte uppfyller kraven avseende ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar. Många kommuner uppger också att de genom omvärldsbevakning löpande håller sig uppdaterade om nyheter om enskilda huvudmän eller fristående förskolor samt beslut som exempelvis fattas av Skolinspektionen.

För att kunna göra ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar används samma rutiner som för regelbunden tillsyn, men kommunerna begär även in särskilda dokument och information för detta ändamål. Stadgar, årsredovisning, kreditupplysning, uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket samt utdrag ur belastningsregistret är vanligt att kommunerna tar del av. Ägar- och ledningsprövningen utreds främst genom dokumentstudier men erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar att det också finns exempel på att det görs i samband med besök och intervjuer vid den regelbundna tillsynen.

Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar även att en del kommuner gör en mindre omfattande ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar jämfört med andra kommuner. De gäller främst kommuner som har få fristående förskolor och/eller vars huvudmän har varit verksamma i kommunen under en lång tid. I intervjuerna framkommer det att kommunerna inte upplever att det finns samma behov av rutinmässig tillsyn av alla delar i ägar- och ledningsprövningen utan endast vid signaler. Enligt kommunerna är personerna i ägar- och ledningskretsen väl kända av kommunen och det sker sällan förändringar av personerna i ägar- och ledningskretsen. Det framkommer också exempel på kommuner som ser risker för jävsförhållanden, framför allt i mindre kommuner där många känner varandra väl.

### **Kommunernas har vissa svårigheter i tillsynen**

Över en tredjedel av kommunerna i tillsynen känner till och använder sig på något sätt av Skolinspektionens stödmaterial vid ägar- och ledningsprövning.<sup>45</sup> Närmare en tredjedel av kommunerna uppger att de

---

<sup>45</sup> Skolinspektionens stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning.

håller på att vidareutveckla rutiner för ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar, särskilt de delar som rör prövning av demokrativillkoren. I de genomförda tillsynerna framkommer att flera kommuner upplever svårigheter i arbetet med den nya regleringen inom ägar- och ledningsprövning som innefattar olämplighet på grund av demokrativillkoren.

Knappt hälften av kommunerna som har ingått i tillsynen har hittills provat demokrativillkoren och en stor majoritet uttrycker att det är svårt att göra prövningen och ett utvecklingsområde för kommunens tillsynsverksamhet. En del kommuner upplever att det är en integritetskänslig utredning och ett oklart rättsläge. Några kommuner efterlyser mer samarbete mellan Skolinspektionen och kommunerna för att samverka exempelvis i de fall det har framkommit brister hos huvudmän verksamma i kommunen i den ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar som Skolinspektionen genomför. Det gäller även samarbetet med Säkerhetspolisen eftersom de har större befogenheter och möjligheter att utreda exempelvis juridiska eller fysiska personers kopplingar till våldsbejakande extremism. De kan också ha väsentlig information som kommunen inte får tillgång till.

### **Kommunernas tillsyn visar ofta på brister**

Tillsynen visar att det ofta framkommer brister vid kommunernas tillsyn av fristående förskolor. Två tredjedelar av kommunerna har aldrig återkallat ett godkännande av en huvudman och dess fristående förskola, men av de kommuner som har återkallat är det vanligare att det beror på olika brister inom ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar än brister i verksamheten. Det har handlat både om brister i insikt, lämplighet och brister rörande ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Sju av 30 kommuner uppger att de har haft kontakt med Säkerhetspolisen i samband med tillståndsprövning eller vid tillsyn och återkallande av godkännanden. I intervjuerna framkommer exempel på när kommunen själv har kontaktat Säkerhetspolisen eftersom det har uppstått misstankar kring vissa personer i ägar- och ledningskretsen. Det framkommer också exempel då kommunen har fått kännedom om att personer i ägar- och ledningskretsen inte har varit lämpliga direkt genom Säkerhetspolisen. Två kommuner har återkallat varsitt tillstånd på grund av brister i lämplighet utifrån demokrativillkoren. En kommun uttrycker att deras tillsyn har utvecklats i och med att skollagen har skärpts. Ägar- och ledningsprövningen och prövningen av ekonomiska förutsättningar har medfört nya verktyg som har gjort att kommunen bland annat har kunnat återkalla ett godkännande. Tidigare har det funnits en frustration över oseriösa enskilda huvudmän som kommunen inte har kunnat ingripa mot via tillsynen. Enligt kommunen är det dock fortfarande svårt att agera då det finns lite praxis och vägledning.

## **Tillsynen försvåras av att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen**

Flera kommuner uppger att många enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen på det sätt som författningarna kräver, vilket som tidigare har nämnts även är en svårighet för Skolinspektionen. Det finns inte heller resurser för utredarna att löpande kontrollera dessa förändringar utan det förutsätter att huvudmannen kommer in med uppgifterna. Detta har i några fall medfört att kommunen inte haft tillgång till aktuella uppgifter om vilka personer som ingår i ägar- och ledningskretsen för de enskilda huvudmännen och att man därför inte kunnat genomföra en prövning av insikt och lämplighet av samtliga personer som ska prövas. Några kommuner uppger att de med anledning av det rutinmässigt skickar ut en enkät till huvudmannen varje år för att påminna om att de måste anmäla eventuella förändringar. Många kommuner uppger att detta är ett särskilt problem kopplat till föräldrakooperativ vars ledning ofta förändras löpande. Den höga omsättningen på personer i ägar- och ledningskretsen medför även att många föräldrakooperativ har svårt att leva upp till kraven på insikt i skollagstiftning och andra regelverk som styr verksamheten.

## **Svårigheter kopplade till tillsynen av förskolor med konfessionell inriktning**

Alla kommuner som har ingått i den tematiska tillsynen har minst en förskola med konfessionell inriktning och i fem av kommunerna utgör de konfessionella förskolorna minst hälften av det totala antalet fristående förskolor. Flera kommuner uppger att de i sin tillsyn ställer särskilda frågor kring de konfessionella inslagen. Några kommuner uppger att de upplever att det är svårt att göra tillsyn av förskolor med konfessionella inslag eftersom de upplever att lagstiftningen inte är tydlig. Svårigheterna handlar främst om att bedöma huruvida de konfessionella inslagen är en del av utbildningen eller undervisningen, eftersom undervisning på förskolan kan ske såväl planerat som spontant under barnets hela dag på förskolan, och huruvida det är frivilligt för barnen att delta i aktiviteterna eller inte. Kommunerna tar exempelvis upp frågor som morgonbön, matramsor och möjligheten för alla barn att delta på alla aktiviteter. Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar att kommunerna efterfrågar mer stödmaterial för utredning och bedömning av konfessionella inslag.

# Skolinspektionens förstärkta arbete

## Skolinspektionen stärker sin kunskap om de enskilda huvudmännen

I förra årets återrapportering beskrevs utvecklingen av en riskanalys utifrån en kvantitativ riskurvalsmodell.<sup>46</sup> Skolinspektionen har sedan dess fokuserat arbetet på att utveckla riskanalys mot att förstärka myndighetens kunskap och kännedom om de enskilda huvudmännen. Den förväntade effekten av arbetet är bland annat att Skolinspektionen i högre grad än innan ska kunna genomföra riskanalyser för att upptäcka förhöjd risk för våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska företeelser.

Myndigheten har under 2024, genom en organisationsjustering, inrättat en ny avdelning. Denna avdelning har ett sammanhållet uppdrag att ansvara för ekonomisk granskning, skolkostnadsgranskning och tillståndsprövning vad gäller enskilda huvudmän. I det ingår att utöva tillsyn i ärenden som enbart avser ägar- och ledningsprövning, det vill säga ägar- och ledningskretsens lämplighet och insikt samt huvudmännens ekonomiska förutsättningar. Förändringen innebär att myndigheten samlar sin kompetens rörande enskilda huvudmäns särdrag, ekonomiska upplägg och koncernstrukturer organisatoriskt och ökar fokus på proaktivitet och vaksamhet. Myndigheten ska snabbt kunna starta tillsynsärenden vid signaler om behov av en prövning av ägar- och ledningskretsens lämplighet och insikt eller huvudmannens ekonomiska förutsättningar.

## Skolinspektionen utvecklar metoder för att utreda risker för antidemokratisk extremism i skolväsendet

Skolinspektionen har under det aktuella regeringsuppdraget vidtagit åtgärder för att förbättra effektiviteten, träffsäkerheten och metodvalen av utredningar som rör antidemokratisk extremism. Vidare har myndigheten genomfört kompetensutvecklingsinsatser för personal som utreder ärenden som berör risker för att elever ska påverkas i en antidemokratisk riktning. Skolinspektionen ser att en god kunskap om hur antidemokratiska företeelser tar sig i uttryck i skolan ger myndigheten bättre förutsättningar att kunna identifiera, värdera och utreda risker.

I tillsynsutredningar av antidemokratiska företeelser eller extremism rör det sig ofta om känsliga frågor för eleverna, varför myndigheten ser att vanliga utredningsmetoder inte alltid utgör ett lämpligt eller ändamålsenligt tillvägagångssätt. Vidare möts utredare emellanåt av slutna och ibland även homogena miljöer som präglas av en hög grad av lojalitet

---

<sup>46</sup> Skolinspektionen (2023) s. 13

gentemot personalen eller den enskilda huvudmannen och dess företrädare, i kombination med bristande förtroende gentemot myndigheter. Skolinspektionen har därför utvecklat arbetssätt med situationsanpassade utredningar för att utreda risker för antidemokratisk extremism i skolväsendet.<sup>47</sup> I dessa ärenden anpassas utredningsmetoderna till exempel för att de som intervjuas att känna tillräcklig trygghet och förtroende för att lämna uppgifter om de verkliga förhållandena på skolan eller gällande huvudmannen. I tillvägagångssätten och metodvalen i utredningar av risker för antidemokratisk extremism tas också hänsyn till elevers och personals potentiella utsatthet på skolan.

Ett proaktivt och flexibelt utredningsarbete med en hög nivå av situationsanpassning i metodval och tillvägagångssätt har varit väsentligt för att kunna inhämta tillförlitligt underlag i tillsyn som rör risker för antidemokratisk extremism. Proaktiviteten i utredningsarbetet har inkluderat att inhämta uppgifter från, och upprätthålla kontakter med, andra myndigheter såsom Säkerhetspolisen, som tillhandahållit Skolinspektionen uppgifter i ärenden som rör antidemokratisk extremism. Utbyten med expertmyndigheter av kunskap, information och uppgifter som myndigheten inte själv förfogar är en central faktor i ärenden som rör antidemokratisk extremism.

## **Omvärldsbevakning och samverkan med expertmyndigheter är fortsatt viktigt**

Skolinspektionen har under året fortsatt att förstärka sin omvärldsbevakning i syfte att öka kännedomen och kunskapen om antidemokratisk extremism i skolans kontext, men även för att förbättra förutsättningarna för att kunna nås av uppgifter om verksamheter med risk kopplat till antidemokratisk extremism. Myndigheten bevakar och är lyhörda för uppgifter i media och den allmänna debatten som signalerar att det finns risk för att elever utsätts för antidemokratisk påverkan. Myndigheten kan inleda tillsyn av skolor och huvudmän när sådana uppgifter framkommer.

Skolinspektionens förmåga att upptäcka och utreda oegentligheter kopplade till antidemokratisk extremism är till stor del beroende av samverkan och direkta uppgifts- och informationsutbyten med expertmyndigheter såsom Säkerhetspolisen. Skolinspektionen har i flera utredningar som har rört risk för att elever ska påverkas i en antidemokratisk riktning samverkat med, och tagit stöd av, andra myndigheter.

---

<sup>47</sup> Exempel på sådana anpassade utredningsåtgärder är bland annat att frekvensen och längden på verksamhetsbesök anpassas, att individuella intervjuer med enskilda företrädare, medarbetare och elever hålls i stället för gruppintervjuer, att intervjuerna genomförs på Skolinspektionens kontor i stället för på skolan eller att Skolinspektionen skapar förutsättningar under verksamhetsbesök för elever att frivilligt kunna lämna uppgifter utanför intervjusammanhang.

I dag finns upprättade kontaktvägar för att överlämna och ta emot information från brottsbekämpande myndigheter. Den samverkan vi har med myndigheter som Polisen, Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Ekobrottsmyndigheten är av stor betydelse i ägar- och ledningsprövningen. Skolinspektionen arbetar för att upprätthålla och stärka samverkan eftersom den kan vara nödvändig för att få fram vissa bärande uppgifter.

# Avslutande kommentarer

Skolinspektionen fortsätter att utveckla arbetet för att kunna identifiera de skolor där elever löper risk för att radikaliseras eller utsättas för antidemokratisk påverkan. Detta för att myndigheten effektivt ska kunna bidra till att motverka förekomsten av antidemokratisk extremism i skolväsendet. Myndigheten har i några beslut under åren 2019–2024 bedömt att kopplingar mellan våldsbejakande extremistmiljöer och enskilda huvudmän har förekommit. I samtliga fall har Skolinspektionen ingripit med skarpa verktyg och återkallat huvudmännens tillstånd med stöd av skollagens krav på lämplighet.

## Försvårande omständigheter och medskick

Skolinspektionen har identifierat vissa omständigheter som försvårar möjligheterna att kunna upptäcka risker och oegentligheter, eller försvårar myndighetens utredningar i olika hänseenden.<sup>48</sup> De omständigheter som försvårar myndighetens arbete, samt Skolinspektionens medskick till regeringen, redovisas här nedan.

### Behov av utökat informationsutbyte

En utmaning som Skolinspektionen alltjämt står inför är att kunna belägga risker för antidemokratisk extremism. Skolinspektionen har vidtagit åtgärder för att utveckla sina utredningsmetoder vid utredningar av antidemokratisk extremism i skolans kontext och utöka sin omvärldsbevakning och myndighetssamverkan. Det uppstår trots detta svårigheter att belägga risker för antidemokratisk extremism. De uppgifter Skolinspektionen är i behov av i sina utredningar kan många gånger närmast betraktas som underrättelseinformation av det slag som enbart myndigheter såsom Säkerhetspolisen förfogar över. Skolinspektionen ser att samverkan med andra myndigheter är viktig.

Även kommuner kan i sin ägar- och ledningsprövning, eller i övriga sammanhang, se risker och oegentligheter kopplade till antidemokratisk extremism. Detta är information som idag sällan kommer Skolinspektionen till del.

Skolinspektionen ser förbättrade möjligheter att förstärka tillsyn av skolor med problematik avseende antidemokratisk extremism genom att en central stödfunktion inrättas vid CVE.<sup>49</sup> Genom att kunna begära fördjupade utredningar kan Skolinspektionen, vid identifierade risker, få stöd i att samla in relevanta uppgifter och göra bedömningar av uppgifterna.

---

<sup>48</sup> Skolinspektionen lyfter löpande dessa utmaningar och angelägna områden till regeringen genom remissvar, hemställan och genom myndighetens återkommande årsrapport.

<sup>49</sup> Skolinspektionen (2022).



## **Låg anmälningsbenägenhet vid förändringar i ägar- och ledningskrets**

Ägandet inom friskolesektorn kan förändras hastigt och många huvudmän anmäler inte de förändringar i ägar- och ledningskretsen som har ägt rum. Detta bidrar, förutom att det är en skyldighet som inte uppfylls, till att det är svårt att ha en fullständig bild över ägandet vid en viss tidpunkt. I de fall enskilda huvudmän underlåter att anmäla förändringar har Skolinspektionen begränsade möjligheter att få kännedom om förändringarna. Skolinspektionen genomför ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän, men det kan gå förhållandevis lång tid innan nya personer genomgår en prövning av deras lämplighet efter att de har inträtt, om den enskilda huvudmannen inte anmäler förändringar. Det leder i sin tur till en risk för att det kan tillkomma företrädare för enskilda huvudmän som kan utsätta elever för de risker som anges i demokrativillkoren under förhållandevis lång tid utan att det kommer till Skolinspektionens kännedom.

Antalet anmälningar om förändringar har ökat under de senaste åren, men regeringsuppdraget gör att Skolinspektionen ser behovet av att se över om det finns anledning att bevaka förändringar i ägar- och ledningskretsen på ett mer proaktivt sätt. Skolinspektionen ser även positivt på att regeringen utreder möjligheterna att införa sanktionsavgifter, ett sådant område skulle kunna vara när ägarförändring inte anmäls.

## **Ideella föreningar är svåra att kontrollera i ägar- och ledningsprövningen**

Ungefär 14 % av enskilda skolhuvudmän är organiserade som ideella föreningar. Det är generellt sett svårt att granska företrädarnas lämplighet för ideella föreningar, eftersom det saknas särskild reglering för associationsformen. Bland annat finns det inte något krav på att registrera företrädare, vilket gör det svårare att kontrollera de uppgifter som dessa enskilda huvudmän lämnar mot uppgifter registrerade hos andra myndigheter. Skolinspektionen ser att detta medför viss risk för att vissa enskilda huvudmän som är organiserade som ideella föreningar kan dölja verksamhet kopplad till antidemokratisk extremism. Polisen har i olika sammanhang varnat för att ideella föreningar systematiskt kan användas som verktyg för att begå bedrägerier genom att det saknas krav på att registrera företrädare. Det förekommer föreningar med utnyttjande av falska identiteter bland ledamöter, medlemmar och anställda. Föreningar som vid första anblick saknar koppling till varandra kan i själva verket kontrolleras av samma personer.<sup>50</sup>

Det är dock viktigt att framhålla att samtliga verksamheter som bedrivs av ideella föreningar inte uppbär en riskbild för antidemokratisk extremism,

---

<sup>50</sup> Finanspolisen informerar: September 2018 och April 2024.

utan att det finns förhöjd risk utifrån perspektivet att verksamheterna är svårare än andra att granska genom ägar- och ledningsprövning.

Flera statliga myndigheter<sup>51</sup> föreslår att regeringen utreder huruvida ideella föreningar som tar emot statliga stöd bör omfattas av krav på att registrera företrädare. Skolinspektionen ställer sig bakom intentionen att utreda frågan i syfte att ge myndigheter möjlighet att stämma av uppgifter om föreningarna och försvåra för riskabla aktörer att dölja sig bakom en förening.

### **Det är svårt för Skolinspektionen att kontrollera utländska ägare i friskolesektorn**

För en viss andel av de enskilda huvudmännen förekommer utländskt ägande. Det finns inga särskilda bestämmelser i skollagen som begränsar möjligheten till utländskt ägande. Det är svårt för Skolinspektionen att ha en fullständig bild över det utländska ägandet inom friskolesektorn, eftersom ägandeförhållandena ständigt och hastigt förändras.<sup>52</sup> Som har nämnts ovan anmäler enskilda huvudmän ofta inte de förändringar som sker i den egna styrelsen eller i ägarstrukturen, trots att de har en sådan skyldighet.<sup>53</sup>

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) uppger i en studie över det utländska ägandet i den svenska skolan att det finns ett antal sårbarheter med utländskt ägande i friskolesektorn som innebär säkerhetsrisker. Det finns bland annat risk för att elever kan utsättas för antidemokratisk påverkan och radikaliseras. Enligt studien är det inte osannolikt att en utländsk antagonist skulle kunna investera i svenska skolor med syfte att påverka det demokratiska samhället.<sup>54</sup>

Det finns svårigheter med att säkerställa vilka utländska fysiska eller juridiska personer som ingår i en enskild huvudmans ägar- och ledningskrets och att bedöma lämpligheten hos dessa. Skolinspektionen kontrollerar visserligen de uppgifter huvudmannen själv uppger mot Bolagsverkets uppgifter, men dessa bygger på självrapportering och Bolagsverket har inget uppdrag att kontrollera uppgifternas korrekthet.<sup>55</sup> När det i ägar- och ledningsprövningen framkommer att det finns utländska fysiska eller juridiska personer i ägar- och ledningskretsen begärs huvudmannen inkomma med uppgifter från de länder där de fysiska personerna är bosatta alternativt de länder de juridiska personerna har sitt säte. Skolinspektionen har inte någon egen befogenhet att kräva sådan information själv från andra länders myndigheter. Det är de uppgifter som den enskilda huvudmannen själv försörjer Skolinspektionen med som ligger till grund för bedömningen. Uppgifterna kan vara svåra att tolka och

---

<sup>51</sup> Statskontoret (2023); Skatteverket (2022), s. 9; Riksrevisionen (2023), s.72.

<sup>52</sup> Skolinspektionen (2024a), s. 40.

<sup>53</sup> Skolinspektionen (2024a) s. 10.

<sup>54</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 39.

<sup>55</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 10.

många gånger är det svårt och inte alltid ens möjligt att säkerställa tillförlitligheten i dokumentationen.<sup>56</sup> FOI nämner dessutom att utländska ägare med antidemokratiska motiv har förmåga att dölja sitt eventuella ägande i företag så att de undgår upptäckt.<sup>57</sup>

Skolinspektionen välkomnar, mot bakgrund av dessa omständigheter, att Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08), via regeringens tilläggsdirektiv, ska utreda om det utländska ägandet till viss del bör begränsas.<sup>58</sup>

### **Skolinspektionens personal behöver omfattas av sekretess för uppgifter om personnummer och födelsedatum i personaladministrativ verksamhet**

Skolinspektionen har tidigare i remissvar tillstyrkt att det finns ett behov av sekretesskydd för personal som utreder och fattar beslut i ärenden där det förekommer kopplingar till våldsbejakande extremism och andra antidemokratiska miljöer.<sup>59</sup> Skolinspektionen har fattat flera beslut om återkallelse på grund av bedömd olämplighet med anledning av kopplingar till våldsbejakande extremism, vilket är ett mycket ingripande beslut. Myndigheten framhåller därför att det finns ett behov av sekretesskydd för personal som arbetar med att utreda och fatta beslut i ärenden där kopplingar till våldsbejakande extremistiska miljöer aktualiseras. Skolinspektionen menar att sådan personal bör omfattas av det utvidgade sekretesskyddet för personnummer och födelsedatum enligt 39 kap. 3 § tredje stycket offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).

---

<sup>56</sup> Skolinspektionen (2024a) s. 40.

<sup>57</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut (2023), s. 43.

<sup>58</sup> Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08), Dir. 2023:109. s. 8–11.

<sup>59</sup> Skolinspektionen (2022) s. 5 samt Skolinspektionen (2024b).

# Bilaga 1. Redovisning av den tematiska tillsynen av kommunernas tillsyn över fristående förskolor

## Inledning

Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn över kommuners tillsynsansvar över fristående förskolor.

Av 26 kap. 4 § skollagen framgår bland annat att en kommun har tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt. En kommun har enligt samma bestämmelse även tillsyn över att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen. Av 2 kap. 5 § skollagen framgår bland annat att en enskild ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedömas som lämplig. I 2 kap. 5 a § skollagen anges att i fråga om en juridisk person ska prövningen vad gäller insikt sammantaget avse den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten. I fråga om en juridisk person ska prövningen gällande lämplighet avse de personer som nu har räknats upp samt den juridiska personen. Av 26 kap. 3 § skollagen framgår att Skolinspektionen har tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 26 kap. 4 § skollagen.

Regleringen kring ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar trädde i kraft den 1 januari 2019 och ställer i enlighet med ovanstående särskilda krav på ägar- och ledningskretsen och den enskilda huvudmannen. Från och med den 2 januari 2023 utökades lämplighetsprövningen med demokrativillkor samt att kraven på lämplighet ska omfatta även den juridiska personen och inte som innan endast de fysiska företrädarna för den juridiska personen.

Demokrativillkoren finns i 2 kap. 5 b § skollagen. Av bestämmelsen framgår att en sökande inte ska anses som lämplig enligt 2 kap. 5 § skollagen om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för våld, tvång eller hot, diskriminering eller kränkande behandling, eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

## Urval, metod och frågeställningar

Den tematiska tillsynen har omfattat 30 kommuner och en lista över kommunerna som har ingått redovisas sist i bilagan. Den tematiska tillsynen har genomförts med hjälp av digitala intervjuer med tjänstemän, ansvariga chefer på förvaltningen, representanter för beslutande nämnd samt dokumentstudier.

Genom tillsynen har följande fråga besvarats:

Utövar kommunen tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt och att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 § skollagen?

Tillsynen har utgått från följande bedömningsgrund:

Kommunen utövar tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt. Kommunen utövar vidare tillsyn över att enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i kommunens ägar- och ledningsprövning (26 kap. 4 § skollagen).

## Alla utom en kommun bedöms uppfylla sitt tillsynsansvar

Sammanfattningsvis visar den tematiska tillsynen att 29 av de 30 granskade kommunerna utövar tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt samt prövar om enskilda som har godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven som gäller för ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar. En kommun har förelagts att vidta åtgärder för att rätta till brister gällande tillsyn över att enskilda som har godkänts av kommunen att bedriva förskola fortlöpande uppfyller kraven på insikt, ekonomiska förutsättningar och lämplighet. Av beslutet framgår att kommunen varken har genomfört eller planerar att genomföra en prövning av om huvudmännen fortlöpande uppfyller de krav som gäller för ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar.

## Erfarenheter från den tematiska tillsynen

Inom ramen för den tematiska tillsynen har information även samlats in om, **hur** och med vilken **omfattning** och **regelbundenhet** tillsyn, ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar över fristående förskolor genomförs. Informationen har samlats in systematiskt för att kunna ge utförligare information om hur kommunerna genomför tillsyn och fungera som underlag till Skolinspektionens återrapportering av regeringsuppdraget "Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.". <sup>60</sup> Författningsstödet för kommunernas tillsynsansvar är allmänt hållet och anger inte hur tillsynen ska gå till, specifikt innehåll i tillsynen eller med vilken frekvens kommunen ska utöva tillsyn. Nedan

---

<sup>60</sup> Regleringsbrev 2023 Myndighet Statens skolinspektion.

redovisas den information som har samlats in samt många av de utmaningar och svårigheter som kommunerna erfar kopplat till sitt tillsynsarbete.

## **Erfarenheter av den kommunala tillsynen**

### **Det förekommer ofta brister i de verksamheter där tillsyn genomförs**

Det framkommer ofta brister vid kommunernas tillsyn av fristående förskolor och det mest förekommande ingripandet är föreläggande eller anmärkning. Det vanligaste är att det finns brister i det systematiska kvalitetsarbetet. Tillsynsbeslut fattas vanligtvis av verksamhetschef eller liknande medan beslut som går att överklaga till domstol fattas av nämnden. Uppföljningen av besluten sker genom återbesök eller utifrån inkommen skriftlig redovisning från huvudmannen. Hälften av kommunerna uppger också att de stödjer de fristående förskolorna på olika sätt, särskilt de mindre huvudmännen som inte alltid anses ha tillgång till den breda kompetens som kommunerna har. Kommunerna erbjuder exempelvis kompetensutveckling i systematiskt kvalitetsarbete eller regelbundna träffar för att uppdatera enskilda huvudmän och rektorer kring ny lagstiftning.

### **Pågående utvecklingsarbete avseende ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar i många kommuner**

Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar att det vanligaste intervallet för kommunernas tillsyn av fristående förskolor är tre till fyra år men att det i praktiken kan bli oftare än så eftersom de allra flesta kommuner även utövar tillsyn vid inkomna signaler. Tre kommuner uppger att de inte utövar tillsyn vid signaler men två av dessa har regelbunden tillsyn vartannat år. Alla kommuner uppger även att det finns rutiner för när det sker nyetablering av fristående förskolor. Exempelvis genomförs tillsyn vid det första verksamhetsåret. Den tematiska tillsynen visar även att en majoritet av kommunerna inkluderar ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar i den regelbundna tillsynen. Närmare en tredjedel av kommunerna uppger dock att de håller på att utveckla rutinerna ytterligare med målsättningen att fördjupa tillsynen och arbeta mer systematiskt. Det handlar bland annat om att genomföra alla delar av ägar- och ledningsprövningen och prövning av ekonomiska förutsättningar och att arbeta fram rutiner för den del av lämplighetsprövningen som avser demokrativillkoren.

Den tematiska tillsynen visar vidare att kommunerna anpassar sin tillsyn efter behov. Ofta finns det en planering för vilka förskolor som ska ingå i den regelbundna kommunala tillsynen. Men det görs även en bedömning av när och vilken typ av tillsyn som ska göras utifrån information som har kommit kommunen till del tidigare. Det kan handla om inkomna signaler

eller allvarliga och återkommande brister vid den tidigare tillsynen. Det inkluderar även signaler om misstankar om att huvudmannen inte uppfyller kraven avseende ägar- och ledningsprövning och/eller prövning av ekonomiska förutsättningar. Många kommuner uppger också att kommunen genom omvärldsbevakning löpande håller sig uppdaterad om nyheter om enskilda huvudmän eller fristående förskolor samt beslut som exempelvis fattas av Skolinspektionen. Syftet är att få information om huvudmän som är verksamma i kommunen och som kan ha betydelse för planeringen av kommunens tillsyn.

Lite mer än hälften av kommunerna uppger att de gör oanmälda besök men då främst i samband med att det har inkommit signaler till kommunen. Fem kommuner uppger att det finns en uttalad önskan från politikerna i kommunen att öka andelen oanmälda tillsynsbesök. Några av de kommuner som inte gör oanmälda besök uppger att de vid behov kan göra tillsyn med ganska kort varsel. Det framkommer även ett fall där kommunen har utarbetat nya säkerhetsrutiner då det finns risk för personal att utsättas för hot om våld i samband med oanmälda besök.

Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar även att en del kommuner gör en mindre omfattande ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar jämfört med andra kommuner. Det gäller främst kommuner som har få fristående förskolor och/eller vars huvudmän har varit verksamma i kommunen under en lång tid. I intervjuerna framkommer det att kommunerna inte upplever att det finns samma behov av rutinmässig tillsyn av alla delar i ägar- och ledningsprövningen utan endast vid signaler. Enligt kommunerna är personerna i ägar- och ledningskretsen väl kända av kommunen och det sker sällan förändringar av personerna i ägar- och ledningskretsen. Det framkommer också exempel på kommuner som ser risker för jävsförhållanden, framför allt i mindre kommuner där många känner varandra väl.

### **Kommunerna har framtagna och kända rutiner för hur och vad som ska granskas i tillsynen**

Den tematiska tillsynen visar att en majoritet av kommunernas förvaltningar har framtagna och av tjänstemännen kända rutiner för vad som ska granskas i tillsynen och hur den ska gå till. En majoritet av kommunerna begär in olika typer av dokument samt begär in svar på skriftliga frågor till rektor och huvudman som utredarna går igenom före besöket. Det handlar främst om det systematiska kvalitetsarbetet och rutiner för exempelvis klagomålshantering, olika typer av säkerhetsfrågor samt frågor kopplade till sekretess. Det omfattar även mallar för exempelvis utvecklingssamtal, exempel på dokumentation av den pedagogiska verksamheten och information om personalens och rektorns kompetens. En del kommuner begär även in dokument för att styrka information om utbildning, exempelvis examensbevis.

För att genomföra ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar använder utredarna delvis samma dokument som vid den regelbundna tillsynen, men begär även in specifika dokument och information för detta syfte. Stadgar, årsredovisning, kreditupplysning, uppgifter från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket samt utdrag ur belastningsregistret är vanligt att utredarna tar del av. Ett mindre antal kommuner gör en mer fördjupad granskning av ekonomin utifrån uppsatta nyckeltal samt den ekonomiska utvecklingen ett par år tillbaka i tiden. Några kommuner uppger även att de gör särskilda kontroller för att komma åt välfärdsbrott. Det kan exempelvis handla om att jämföra lönelistor mot vilka personer som huvudmannen uppger arbetar i verksamheten, begära in avtal med leverantörer och jämföra inskrivna respektive närvarande barn i förskolan. Några kommuner uppger att de hittills inte har upptäckt några oegentligheter men att det ändå är viktigt att det finns en beredskap och rutiner för att upptäcka den typen av händelser. En tredjedel av kommunerna uppger att de använder sig av Skolverkets stödmaterial för att genomföra regelbunden tillsyn.<sup>61</sup> Av intervjuerna framgår att informationsinhämtningen används för att säkerställa att det faktiskt finns framtagna dokument och rutiner men också som underlag för uppföljande frågor vid besöket.

Alla kommuner genomför fysiska besök och intervjuer vid den regelbundna tillsynen och en stor majoritet gör intervjuer på plats med både huvudman, rektor och personal. Under besöket cirkulerar utredarna på förskolan, både inne och ute, för att få en uppfattning om lokalens beskaffenhet, tillgängligt material men även undervisningssituationer och personalens interaktion med barnen. Det är dock ovanligt att utredarna använder sig av observationsprotokoll eller liknande utan det handlar mer om iakttagelser av den pedagogiska miljön. Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar vidare att det är ovanligt att kommunerna tar in synpunkter från vårdnadshavare i samband med den regelbundna tillsynen, men att det är mer vanligt förekommande i samband med tillsyn utifrån signaler. Vid tillsynen arbetar de flesta utredarna i par, endast fyra kommuner har bara en utredare vid genomförandet av de fysiska tillsynsbesöken.

Ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar genomförs främst genom dokumentstudier, men erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar att det också finns exempel på att utredning sker i samband med besök och intervjuerna vid den regelbundna tillsynen. Några kommuner uppger att om utredarna ser att det finns tveksamheter i värdegrundsarbetet eller tecken på stereotypa könsroller i verksamheten kan det vara en indikation på att det kan förekomma extremism eller hederskultur och leda till en fördjupad granskning av lämplighet. Ett exempel kan vara att vid besök uppmärksamma om det görs åtskillnad på pojkar och flickor i verksamheten. Det finns också möjlighet att kontrollera och bedöma insikt i till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljörätt

---

<sup>61</sup> Skolverket, Kommuners tillsyn över fristående förskolor.



och ekonomiska regelverken i samband med intervjuer med huvudmannen. I intervjuerna framkommer att kommunerna bedömer att många utredare är skickliga på att fånga upp saker kring insikt och lämplighet från den regelbundna tillsynen, men att det också kan vara en utmaning för många utredare. En del kommuner erbjuder utbildning för sina utredare för att lättare kunna identifiera signaler rörande lämplighet i ägar- och ledningskretsen och/eller hos den juridiska personen.

### **Utmaningar kopplat till tillsynen av förskolor med konfessionell inriktning**

Alla kommuner som har ingått i den tematiska tillsynen har tillsynsansvar över minst en förskola med konfessionell inriktning och i fem av kommunerna utgör dessa förskolor minst hälften av det totala antalet fristående förskolor i kommunen. Flera kommuner uppger att de i sin tillsyn ställer särskilda frågor kring de konfessionella inslagen. Några kommuner uppger att de upplever att det är svårt att genomföra tillsyn av förskolor med konfessionell inriktning eftersom de upplever att lagstiftningen kring de konfessionella inslagen inte är tydlig. Svårigheterna handlar främst om att bedöma huruvida de konfessionella inslagen är en del av utbildningen eller undervisningen eftersom undervisning på förskolan kan ske såväl planerat som spontant under barnets hela dag på förskolan och huruvida det är frivilligt för barnen att delta i aktiviteterna eller inte. Kommunerna tar exempelvis upp frågor som morgonbön, matramsor och möjligheten för alla barn att delta på alla aktiviteter. Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar att kommunerna efterfrågar mer stödmaterial för utredning och bedömning av konfessionella inslag.

### **Ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar i den kommunala praktiken**

#### **För ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar ser kommunerna behov av nya kompetenser**

De flesta kommuner uppger att det finns förutsättningar i form av resurser och kompetens för att genomföra tillsyn samt ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar. Endast i två kommuner framkommer det att utredarna upplever att det finns för lite tid för uppdraget med hänsyn till antalet fristående förskolor i kommunen.

Erfarenheterna från den tematiska tillsynen visar samtidigt att kommunerna främst har tillgång till utredare med pedagogisk bakgrund. Ibland finns det även utredare med antingen juridisk eller ekonomisk utbildning, men bara en knapp tredjedel av kommunerna har tillgång till utredare med en bredare kompetens i form av utbildning i både pedagogik, juridik och ekonomi.

Samtidigt uppger många av de kommuner som har ingått i den tematiska tillsynen också att de, för att kunna leva upp till den relativt nya lagsstiftningen om ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar, ser behov av både mer resurser och nya kompetenser kopplat till tillsynen. Det krävs både juridisk och ekonomisk kompetens för att kunna göra gedigna utredningar vid tillsynen och inte som tidigare, främst pedagogisk kompetens. I intervjuerna framkommer även att utredningen gällande ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar kan bli omfattande och ta mycket resurser i anspråk. Det gäller särskilt utredningar av större koncerner, bolag med utländska ägare och bolag med många dotterbolag. Det kan, enligt kommunerna, vara svårt att bedöma när man har utrett tillräckligt mycket. Många kommuner har därför rekryterat ytterligare personal för att kunna genomföra ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar. Det finns också kommuner som uppger att de, i de fall utredarna saknar kompetens, tillgängliggör stöd på andra sätt i frågor som rör ekonomi och juridik. Det kan exempelvis vara centralt stöd på kommunen eller tjänster man köper in vid behov. Det framkommer även att en del kommuner har tagit fram bedömningsstöd som utredarna kan använda vid utredningen och bedömningen och att det finns tillgång till olika typer av tillsynsnätverk mellan kommuner. Vissa kommuner har utöver det även rekryterat specialiserad expertis som kan stödja vid ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar. En kommun har bland annat anställt en strateg som arbetar mot våldbejakande extremism. En kommun menar att det är en generell utmaning att hantera huvudmän som har andra avsikter med att driva förskola än förvaltningen är vana vid och där det handlar om frågor om olämplighet, exempelvis rörande ekonomisk brottslighet eller olämplighet mot bakgrund av demokrativillkoren.

Kommunerna uppger även att de i svåra ärenden kan få stöd, råd och vägledning av Sveriges Kommuner och Regioner eller av andra myndigheter såsom Skolverket och Skolinspektionen. Kommunerna uppger även att de vid behov samarbetar med Skatteverket, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Ett par kommuner nämner även att de i vissa fall har samarbetat med Ekobrottsmyndigheten, Center mot våldsbekämpande extremism vid Brottsförebyggande rådet, Diskrimineringsombudsmannen och Myndigheten för stöd till trossamfund. En annan kommun uppger att de har en egen kontaktperson på SÄPO som de kan kontakta vid behov. Över en tredjedel av kommunerna känner till och använder sig på något sätt av det stödmaterial vid ägar- och ledningsprövning som Skolinspektionen har utarbetat.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Skolinspektionens stödmaterial till kommuner – ägar- och ledningsprövning.

## **Den kommunala tillsynen försvåras av att enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen**

Enligt skollagen är det den enskilda huvudmannen som har skyldighet att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen senast en månad efter det har skett.<sup>63</sup> Flera kommuner uppger dock att många enskilda huvudmän inte anmäler förändringar inom ägar- och ledningskretsen på det sätt som författningarna kräver. Det finns inte heller resurser för utredarna att löpande kontrollera dessa förändringar utan det förutsätter att huvudmannen kommer in med uppgifterna. Detta har i några fall medfört att kommunen inte har haft tillgång till aktuella uppgifter om vilka personer som ingår i ägar- och ledningskretsen för de enskilda huvudmännen och att man därför inte har kunnat genomföra en prövning av insikt och lämplighet av samtliga personer som ska prövas. Några kommuner uppger att de med anledning av det rutinmässigt skickar ut en enkät till huvudmannen varje år för att påminna om att de måste anmäla eventuella förändringar. Många kommuner uppger att det är ett särskilt problem kopplat till föräldrakooperativ vars ledning ofta förändras löpande. Den höga omsättningen på personer i ägar- och ledningskretsen medför även att många föräldrakooperativ har svårt att leva upp till kraven på insikt i skollagstiftning och andra regelverk som styr verksamheten.

## **Svårt att pröva demokrativillkoren**

Knappt hälften av kommunerna har hittills genomfört någon prövning av demokrativillkoren, som är en del av lämplighetsprövningen. En stor majoritet uttrycker att det är svårt att göra prövningen och att det är ett utvecklingsområde inom kommunens tillsynsverksamhet. Av de som har gjort eller planerar att göra en prövning visar erfarenheterna från den tematiska tillsynen att de flesta söker efter information på internet, kontrollerar hemsidor och stadgar för att se om det förekommer något som kan föranleda dem att göra en mer fördjupad utredning. Många kommuner uppger även att de söker information i sociala medier. I intervjuerna framkommer vidare att det finns en osäkerhet i vad det är information som kommunen kan komma åt via sina sökningar på sociala medier då de i sin utredning exempelvis inte kommer åt slutna grupper. Det kan, enligt kommunerna, också vara svårt att veta hur långt tillbaka i tiden som utredningen ska sträcka sig. I intervjuerna kommer det även fram att en del kommuner upplever att det är en integritetskänslig utredning och ett oklart rättsläge. Några kommuner efterlyser mer samarbete mellan Skolinspektionen och kommunerna för att samverka exempelvis i de fall det har framkommit brister hos huvudmän verksamma i kommunen i den ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar som Skolinspektionen genomför. Det gäller även samarbetet med SÄPO eftersom de har större befogenheter och möjligheter att utreda exempelvis juridiska

---

<sup>63</sup> 2 kap. 6 b § skollagen.

eller fysiska personers kopplingar till våldsbejakande extremism. SÄPO kan också ha väsentlig information som kommunen inte får tillgång till.

### **Nästan en tredjedel av kommunerna har återkallat godkännanden med anledning av brister inom ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar**

Två tredjedelar av kommunerna har aldrig återkallat ett godkännande för en enskild huvudman och dess fristående förskola. Av de som har återkallat godkännanden är det vanligare att det beror på olika brister inom ägar- och ledningsprövning och prövning av ekonomiska förutsättningar än brister i verksamheten i förskolan. Det har handlat om bristande insikt, lämplighet och brister rörande ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. Sju kommuner uppger att de har haft kontakt med SÄPO i samband med tillståndsprövning eller vid tillsyn och återkallande av godkännanden. I intervjuerna framkommer exempel på när kommunen själv har kontaktat SÄPO eftersom kommunen har haft misstankar kring vissa personer i ägar- och ledningskretsen. Det framkommer också exempel då kommunen direkt via SÄPO har fått kännedom om att personer i ägar- och ledningskretsen inte har varit lämpliga. Två kommuner har återkallat varsitt godkännande på grund av brister i lämplighet utifrån demokrativillkoren.

En kommun uttrycker att deras tillsyn har utvecklats i och med att skollagen har skärpts. Ägar- och ledningsprövningen och prövningen av ekonomiska förutsättningar har medfört nya verktyg som har gjort att kommunen bland annat har kunnat återkalla ett godkännande. Tidigare har det funnits en frustration över oseriösa enskilda huvudmän som kommunen inte har kunnat ingripa mot via tillsynen. Enligt kommunen är det dock fortfarande svårt att agera då det finns lite praxis och vägledning. I intervjuer med representanter från beslutande nämnd framkommer vidare att få kommuner genomför någon sammanställning eller analys av resultatet av den tillsyn som genomförs.

## Lista över kommuner som ingår i den tematiska tillsynen

Kommun	Typ av kommun <sup>64</sup>	Totalt antal godkända fristående förskolor <sup>65</sup>	Antal förskolor med konfessionell inriktning <sup>66</sup>
Borlänge kommun	större städer och kommuner nära en större stad	4	1
Borås kommun	större städer och kommuner nära en större stad	10	4
Eslövs kommun	större städer och kommuner nära en större stad	7	1
Falkenberg kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	18	2
Flens kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	6	1
Gävle kommun	större städer och kommuner nära en större stad	15	1
Göteborgs kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	161	21
Haninge kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	23	2
Helsingborgs kommun	större städer och kommuner nära en större stad	57	2
Jönköpings kommun	större städer och kommuner nära en större stad	30	17
Knivsta kommun	större städer och kommuner nära en större stad	14	2
Lunds kommun	större städer och kommuner nära en större stad	45	6
Malmö kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	70	6
Nordanstig kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	1	1
Norrköpings kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	26	4
Nyköpings kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	21	3
Sigtuna kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	20	1
Skövde kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	10	1

<sup>64</sup> Enligt Sveriges och kommuners kommungruppsindelning.

<sup>65</sup> Enligt uppgifter från kommunerna.

<sup>66</sup> Enligt uppgifter från kommunerna.

Stockholms kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	430	5
Svedala kommun	storstäder och storstadsnära kommuner	8	1
Sävsjö kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	3	1
Uddevalla kommun	större städer och kommuner nära en större stad	19	2
Umeå Kommun	större städer och kommuner nära en större stad	19	2
Uppsala kommun	större städer och kommuner nära en större stad	110	10
Varbergs kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	13	1
Västerviks kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	5	1
Västerås kommun	större städer och kommuner nära en större stad	63	4
Örebro kommun	större städer och kommuner nära en större stad	27	4
Örkelljunga kommun	större städer och kommuner nära en större stad	1	1
Örnsköldsviks kommun	mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	10	4

# Källförteckning

Center mot våldsbejakande extremism (2024). *Metodstöd för att stärka skolans förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Dir. 2023:109. Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08). [Digitalt tillgänglig](#).

Försvarshögskolan (2022). *Salafism och salafistisk jihadism 2.0 – Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället*. Författare: Magnus Ranstorp, Linda Ahlerup. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Polismyndigheten (2024) *Finanspolisen informerar. Föreningar och stiftelser*. April 2024. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Polismyndigheten (2018). *Finanspolisen informerar. Utnyttjade identiteter*. September 2018. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Regeringens proposition 2002/03:53. *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.* [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Regeringens proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Regeringens proposition 2020/21:152. *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Regeringens proposition 2021/22:157. *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Regeringens skrivelse 2023/24:56. *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Riksrevisionen (2023). *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. (RiR 2023:7) [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skatteverket (2022). *Erfarenheter och iakttagelser från kontrollinsats avseende statsbidrag till ideella föreningar för att bedriva viss verksamhet för barn och unga*. Dnr 8-1922875.

Skolinspektionen. *Stödmaterial till kommuner i ägar- och ledningsprövning*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolinspektionen (2024a). *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*. Dnr 2024:1192. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolinspektionen (2024b). *Yttrande över SOU 2024:1 Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier*. Dnr 2024:361. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolinspektionen (2023). *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och granskning*. Dnr 2023:7240. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolinspektionen (2022). *Yttrande över SOU 2021:99 Rätt mottagare – granskning och identitet*. Dnr. 2022:519. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolverket. *Kommuners tillsyn av fristående förskolor*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Skolverket (2018). *Skolans roll i arbetet med våldsbejakande extremism. Redovisning av regeringsuppdrag*. Dnr 5.1.3-2018:106. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Statens offentliga utredningar (2021). *Rätt mottagare – Granskning och integritet. SOU 2021:99*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Statskontoret (2023) *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer (2023:19)*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2023). *Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola – En studie om risker*. Författare: Maria Refors Legge, Alma Dahl, Michal Budryk, Helene Lackenbauer, Jens Lusua. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 5 september 2024.