

Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet

Återrapportering av regeringsuppdrag om stärkt tillsyn och tillståndsprövning i syfte att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet

Redovisning av regeringsuppdrag

Diarienummer: 2024:2408

Citera gärna Skolinspektionens rapporter, men kom ihåg att uppge källa:
Skolinspektionen, Skolinspektionens arbete med att förhindra
välfärdsbrottslighet, 2024.
Diarienummer: 2024:2408
ISBN 978-91-988760-8-6

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Stärkt tillsyn och tillståndsprövning kopplat till välfärdsbrottslighet	4
Ägar- och ledningsprövning ett centralt verktyg	4
Områden där det finns risker och där tydligare reglering kan stärka Skolinspektionens arbete ytterligare.....	5
Uppdraget	6
Ekonomisk brottslighet och olämpliga aktörer i skolväsendet.....	6
Skolinspektionens tolkning av regeringsuppdraget.....	7
Förstärkt tillsyn och tillståndsprövning	9
Ägar- och ledningsprövning i tillsyn och tillståndsprövning	9
Återkallelse av tillstånd och avslag på ansökningar om tillstånd.....	10
Nytt uppdrag gällande ekonomisk granskning och tillståndsprövning.....	10
Skolinspektionen samverkar med andra myndigheter	11
Skolinspektionens arbete med signaler och omvärldsbevakning	12
Typer av verksamheter som löper förhöjd risk att användas som brottsverktyg .	13
Misskötsamhet och olämplighet kan förekomma oberoende av skol- och associationsform	13
Brist på likvärdig reglering försvårar granskning oavsett associationsform.....	13
Enskilda huvudmän utan krav på kvalificerad revisor.....	14
Ideella föreningar som skolhuvudmän	15
Aktörer som inte omfattas av ägar- och ledningsprövning	16
Enskilda aktörer som anordnar komvux på uppdrag av kommuner.....	16
Internationella skolor som tar del av allmänna medel och som har möjlighet att ta ut avgift.....	17
Skolinspektionens möjligheter och försvärande omständigheter	19
Ägar- och ledningsprövningen är en möjlighet men står inför hinder	19
Skolpengen kan användas på olika sätt	19
Låg anmälningsbenägenhet vid förändringar i ägar- och ledningskretsen	20
Möjlighet att utöka verksamhet genom förvärv.....	20
Svårigheter att kontrollera utländska ägare	20
Behov av skärpta krav på ekonomisk stabilitet.....	21
Hanteringen av uppgifter mellan myndigheter	21
Avslutande diskussion	23
Bilaga 1. Antal huvudmän som prövats	25
Bilaga 2. Redovisning av den tematiska tillsynen av kommunernas tillsyn över fristående förskolor	26
Källförteckning	37

Sammanfattning

Välfärdsbrottslighet uppmärksammas allt oftare i den offentliga debatten och myndigheter har behövt stärka sitt arbete för att motverka sådana risker. Kopplingarna mellan välfärdsbrottslighet och finansiering av organiserad brottslighet är centrala i diskussionen. Brottslighet mot välfärdssystemen begås inte enbart på individuell nivå av systemens mottagare, utan även av utförande föreningar och företag. Trots att detta får stora negativa konsekvenser för samhället är omfattningen inom skolväsendet ännu inte särskilt väl belyst.

Skolinspektionen har stärkt sin tillsyn och tillståndsprovning kopplat till välfärdsbrottslighet

Skolinspektionen har haft regeringens uppdrag att stärka tillsyn och tillståndsprovning i syfte att motverka kriminella eller olämpliga aktörer i skolväsendet. Myndigheten har förstärkt sin tillsyn och tillståndsprovning ytterligare och ökar fokus på vaksamhet vid granskning av huvudmännens ekonomiska förutsättningar, kan identifiera indikationer på ekonomiska oegentligheter och vid behov signalera till berörda brottsutredande myndigheter.

Ägar- och ledningsprovning ett centralt verktyg

Friskolesystemets aktörer verkar under en bärande tanke om likvärdighet och om att alla elever ska få en god och likvärdig utbildning oavsett skola. Detta för med sig behovet av granskning av såväl lämpligheten och ekonomin hos företrädare och huvudmän, som att skolverksamheterna lever upp till lagens krav. Skolinspektionen är inte en brottsutredande myndighet, men myndigheten vidtar åtgärder för att motverka att kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer kan verka som skolhuvudmän och därmed ges möjlighet att ta emot offentliga medel eller använda skolverksamheter som brottsverktyg. I detta arbete är ägar- och ledningsprovning centralt. Skolinspektionen har befogenheter att agera om aktörer är olämpliga och har vid flera tillfällen använt sina mest ingripande verktyg. Vidare motverkar myndigheten att huvudmän bedriver utbildning med många eller omfattande brister där eleverna inte får vad de har rätt till. Skolinspektionens löpande arbete med att pröva enskilda huvudmän innebär prevention och leder till stabilitet och insikt i författningarna.

Skolinspektionens avdelning för tillstånd och skolors ekonomi har ett sammanhållet uppdrag att ansvara för ekonomisk granskning, skolkostnadsgranskning och tillståndsprovning. I det ingår att utöva tillsyn i ärenden som enbart avser ägar- och ledningsprovning, det vill säga ägar- och ledningskretsens lämplighet och insikt samt huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Områden där det finns risker och där tydligare reglering i vissa fall kan stärka Skolinspektionens arbete ytterligare

Rapporten redogör för ett antal risker vad gäller typer av verksamheter, ägarförhållanden eller sammanhang i skolväsendet:

- Enskilda huvudmän utan krav på kvalificerad revisor. Ett krav på kvalificerad revisor kan öka möjligheten att upptäcka oseriösa aktörer samt minska risken för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.
- Ideella föreningar som inte har krav på att registrera företrädare. Avsaknaden av reglering avseende ideella föreningar medför svårigheter för Skolinspektionen att vid ägar- och ledningsprövning kontrollera denna typ av skolhuvudman
- Internationella skolor omfattas inte av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning. Myndigheten saknar därför möjlighet att kontrollera personerna bakom dessa verksamheter, trots att verksamheterna finansieras med allmänna medel.
- Komvux på entreprenad är en marknad som saknar tillståndsplikt inklusive ägar- och ledningsprövning för de enskilda utbildningsanordnare som erbjuder komvux på uppdrag av kommunerna. Detta är fallet trots att komvux finansieras med allmänna medel. Skolinspektionen ska granska komvux på skolnivå men saknar i huvudsak inblick i de fall kommuner upptäcker oseriösa aktörer eller ett oseriöst agerande bland de enskilda anordnare som anordnar komvux.
- Många aktörer anmäler inte ägarförändringar trots en skyldighet att göra detta. Sanktionsavgifter utreds för närvarande av utredningen om vinst i skolan. Skolinspektionen vill peka på att ägarförändringar kan vara ett relevant område för en eventuell sanktionsavgift.
- Det finns inte förutsättningar att kontrollera utländska fysiska och juridiska personer i ägar- och ledningskretsen på motsvarande sätt som svenska aktörer. Skolinspektionen välkomnar att problematiken utreds.

Uppdraget

Skolinspektionen har uppdragits att stärka sin tillsyn och tillståndsprovning för att motverka välfärdsbrott inom skolväsendet. Denna rapport utgör myndighetens svar på uppdraget, som i regleringsbrevet lyder enligt följande:

Motverka välfärdsbrott m.m.

Skolinspektionen ska stärka sin tillsyn och tillståndsprovning för att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet. Syftet är att inom ramen för Skolinspektionens uppdrag bidra till att skydda Sverige mot välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. Skolinspektionen ska senast den 1 oktober 2024 redovisa till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) en bedömning av vilka typer av verksamheter som löper störst risk att utsättas, genomförda åtgärder och vilka möjligheter och hinder myndigheten ser för att motverka att dessa aktörer verkar i sådan verksamhet. Redovisningen ska även innehålla erfarenheter och slutsatser från myndighetens granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över enskilda förskolor och annan pedagogisk verksamhet.¹

Genomförda åtgärder samt vad myndigheten gjort i närtid för att motverka möjligheterna för kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer att verka i skolväsendet presenteras i rapportens nästa del: "Förstärkning av tillsyn och tillståndsprovning". Myndighetens erfarenheter och bedömningar när det gäller verksamheter och sammanhang i skolväsendet som löper risk att utsättas för olämpliga eller kriminella aktörer redovisas i delen "Typer av verksamheter som löper förhöjd risk att användas som brottsverktyg". I därpå följande del redovisas vilka möjligheter och försvårande omständigheter som finns för att motverka olämpliga eller kriminella aktörer. Rapporten avslutas med Skolinspektionens slutsatser efter avslutat regeringsuppdrag. I enlighet med regeringsuppdraget redovisas också erfarenheter från tillsyn av hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar över enskilda förskolor. Denna redovisning finns i rapportens bilaga 2.

Ekonomisk brottslighet och olämpliga aktörer i skolväsendet

Problematiken med ekonomisk brottslighet inom välfärden har uppmärksamrats allt mer av utbetalande myndigheter och i samhällsdebatten under de senaste åren.² Kopplingarna mellan välfärdsbrottslighet³ och finansiering av strukturerad och organiserad

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.

² Statskontoret (2023); Polismyndigheten (2023); Brottsförebyggande rådet (2024).

³ Välfärdsbrott kan definieras som när offentliga utbetalningar inom välfärden tillfaller en utförare eller individ på felaktiga grunder.

brottslighet är allt mer i centrum för diskussionen.⁴ Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, gör bedömningen att det finns välfärdsbrottslighet inom i princip alla verksamheter där det är möjligt för en individ eller ett företag att göra vinst.⁵ Brottsförebyggande rådet, Brå, beskriver att det skett en förskjutning mot att bedrägerier eller bidragsbrott som riktar in sig mot välfärdssystemet inte bara begås på individuell nivå av systemets mottagare, utan allt oftare av utförare i form av föreningar och företag.⁶

Ekonomisk brottslighet inom välfärdssystemen får stora negativa konsekvenser för samhället. Detta i form av att stora belopp avsatta för välfärden betalas ut på felaktiga grunder, vilket systematiskt drabbar de individer som respektive system riktar sig till. Vidare kan kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer tränga ut seriösa aktörer som inte kan konkurrera på samma villkor. Det finns också tendenser till ökad risk för hot mot tjänstemän inom systemen och minskat förtroende för de offentliga institutionerna.⁷

Skolinspektionens tolkning av regeringsuppdraget

Regeringsuppdraget handlar om risker för välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet i skolväsendet. Inom friskolesystemet i Sverige verkar en heterogen och föränderlig uppsättning av aktörer⁸, som verkar under en bärande tanke om likvärdighet och om att alla elever ska få en god och likvärdig utbildning oavsett skola. Systemet innebär mångfald, men bygger samtidigt på idén om samma innehåll, samma läroplan och att styrdokumentet oaktat följs av samtliga utförare. Detta för med sig ett stort behov av granskning, såväl av lämpligheten och ekonomin hos dem som står bakom en skolverksamhet, som av att verksamheten i fråga lever upp till lagens krav.

Den organiserade brottsligheten tenderar att förändras och utvecklas och är i förlängningen systemhotande.⁹ Skolinspektionen noterar att kampen mot organiserad brottslighet berör fler än de direkt brottsbekämpande myndigheterna och ser en tydlig roll i att vidta åtgärder riktade mot möjligheterna för kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer att använda skolverksamheter som brottsverktyg. I Skolinspektionens tillsyn och tillståndsprövning ställs krav på att skolhuvudmännen följer bestämmelserna i skollagen. I detta ingår att utreda ägar- och ledningskretsens lämplighet och insikt i gällande författningar för att kunna upptäcka eventuella brister i dessa hänseenden.

Skolinspektionen betalar inte ut några medel direkt till huvudmän eller verksamheter. Skolinspektionen är heller inte en brottsutredande

⁴ SOU 2023:52; Regeringens skrivelse 2023/24:67, s. 4.

⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2024), Förebygga och motverka välfärdsbrottslighet.

⁶ Se mer i Brottsförebyggande rådet (2022).

⁷ SOU 2023:52; Polismyndigheten (2023).

⁸ För en översikt av friskolesektorns utveckling och sammansättning, se Skolverket (2024).

⁹ Regeringens skrivelse 2023/24:67, s. 3ff.

myndighet, varför myndigheten som utgångspunkt skickar vidare eventuella uppgifter om tecken på ekonomisk brottslighet till myndigheter som Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Skolinspektionen har dock uppdrag och befogenheter i relation till att skydda Sverige mot organiserad brottslighet genom att motverka att dels kriminella, dels på annat sätt olämpliga aktörer verkar som huvudmän i skolväsendet och därigenom ges möjlighet att ta emot offentliga medel för verksamheten. I en vidare mening än fall av ekonomisk brottslighet riktade mot välfärden så kan det rymmas andra fall av oseriöst, men inte olagligt, agerande hos skolhuvudmän. Inom Skolinspektionens uppdrag ingår då att motverka att huvudmän bedriver utbildning med många eller omfattande brister där eleverna inte får vad de har rätt till i alla delar, samtidigt som en stor del av skolpengen inte används i skolverksamheten.

Förstärkning av tillsyn och tillståndsprovning

Regeringsuppdraget har understrukit vikten av ytterligare förstärkning av Skolinspektionens tillsyn och tillståndsprovning. I detta kapitel redovisas dessa åtgärder samt vad myndigheten gjort i närtid för att motverka möjligheterna för kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer att verka i skolväsendet.

Ägar- och ledningsprovning i tillsyn och tillståndsprovning

Skolinspektionen har stora befogenheter och kan inom ramen för myndighetens uppdrag använda skarpa verktyg för att bidra till att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet. Sedan den 1 januari 2019 ska myndigheten genomföra ägar- och ledningsprovning av enskilda huvudmän inom skolväsendet, i syfte att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom sektorn.¹⁰ Lagstiftningen om ägar- och ledningsprovning innebär möjligheter för Skolinspektionen att neka ansökningar om tillstånd som huvudman och att återkalla dessa tillstånd i de fall det framkommer omständigheter som visar på att företrädarna är olämpliga eller saknar insikt. Vid provningen beaktas bland annat om personerna i ägar- och ledningskretsen tidigare dömts för brott. Detta utreds genom att utdrag ur belastningsregistret¹¹ hämtas in, där bland annat brott av förmögenhetsrättslig karaktär särskilt beaktas.¹² Förutom ekonomiska oegentligheter som utgör brott kan vidare även annan ekonomisk misskötsamhet beaktas vid lämplighetsprovningen. I bedömningen ingår både hur personerna i ägar- och ledningskretsen har skött ekonomin inom huvudmannen och i andra verksamheter som personerna har ansvarat för, och personernas ekonomiska skötsamhet privat. Regleringen medför att enskilda huvudmäns tillstånd kan nekas eller återkallas på fler grunder än vad som varit möjligt tidigare.

Ägar- och ledningsprovning görs inom tillsyn och inom tillståndsprovning. Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkänts fortlöpande uppfyller kraven samt att huvudmannen genomför utbildningen i enlighet med skolförfattningarna och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.¹³ Det kan komma in signaler, interna och externa, som gör att det finns skäl att initiera en tillsyn, och det kan komma

¹⁰ Prop. 2017/18:158, s. 49.

¹¹ Vilka brott som Skolinspektionen har rätt att hämta in uppgifter om framgår av 16 b § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där framgår att Skolinspektionen har rätt att ta del av uppgifter om bland annat brott mot liv och hälsa, sexualbrott, stöld, bedrägeribrott och terroristbrott, men även om till exempel narkotikabrott, smuglingsbrott och vissa trafikbrott. En förutsättning är att brotten lett till någon annan påföljd än böter.

¹² Prop. 2017/18:158, s. 49.

¹³ 2 kap. 8 § skollagen och 26 kap. 3 § första stycket 5 skollagen.

fram uppgifter i tillsyn om exempelvis ekonomisk misskötsamhet, som gör att det finns skäl att initiera en ägar- och ledningsprövning.

Återkallelse av tillstånd och avslag på ansökningar om tillstånd¹⁴

Skolinspektionen tar årligen emot ungefär hundra ansökningar om nyetablering eller utökning av fristående grund- eller gymnasieskolor, varav i genomsnitt ungefär hälften brukar godkännas. Sju av tio ansökningar kommer från sökande med koncerntillhörighet.¹⁵ I ansökningsomgången 2023 avslogs fyra ansökningar på grund av brister som framkommit vid ägar- och ledningsprövningen. Tre sökande ansågs olämpliga att driva skolverksamhet, medan den fjärde ansökan avslogs på grund av bristande insikt i regelverken för den aktuella associationsformen. Under 2022 års ansökningsomgång fick fyra sökande avslag på denna grund, varav två på grund av olämplighet och två på grund av bristande insikt.¹⁶

För godkända huvudmän som inte lever upp till författningskrav innebär det i första hand ingripanden i form av anmärkningar och förelägganden, men det kan också innebära vitesföreläggande och återkallelse av tillstånd som huvudman. Under perioden 2019–2024 har myndigheten fattat återkallelsebeslut gällande fyrtio skolor eller nationella gymnasieprogram vid skolor.¹⁷ I majoriteten av fallen grundades besluten helt eller delvis på brister i lämplighet eller insikt, alternativt huvudmannens ekonomiska förutsättningar. I tre av fallen låg dessa brister till grund för besluten i kombination med allvarliga brister i verksamheterna och att huvudmannen bedömts sakna förutsättningar, förmåga eller vilja att förbättra situationen. Under 2023 beslutade Skolinspektionen om att återkalla tillstånden för sex fristående skolor, hos sammantaget sex enskilda huvudmän. I häften av fallen var motiven helt eller delvis brister som påträffats vid ägar- och ledningsprövningen. I ett av fallen handlade motiven bland annat om ekonomisk misskötsamhet av allvarlig och systematisk karaktär hos samtliga personer i huvudmannens ägar- och ledningskrets och hos huvudmannen som juridisk person.

Nytt sammanhållet uppdrag gällande ekonomisk granskning och tillståndsprövning

Mot bakgrund av flera regeringsuppdrag ser Skolinspektionen ett behov av en ny typ av proaktiv riskbedömning i arbetet. Myndigheten har under 2024 genom en organisationsjustering inrättat Avdelningen för tillstånd och skolors ekonomi, inom kärnverksamheten. Denna avdelning har fått ett sammanhållet uppdrag att ansvara för ekonomisk granskning,

¹⁴ Avsnittet behandlar Skolinspektionens återkallelser och avslag. Skolinspektionen kan inte sätta likhetstecken mellan dessa ärenden och välfärdsbrott.

¹⁵ Skolinspektionen (2024a).

¹⁶ Se mer i Skolinspektionen (2024b).

¹⁷ Av de beslut som överklagats är det för närvarande beslut avseende 11 skolor som inte vunnit laga kraft.

skolkostnadsgranskning och tillståndsprovning. I det ingår att utöva tillsyn i ärenden som enbart avser ägar- och ledningsprovning, det vill säga ägar- och ledningskretsens lämplighet och insikt samt huvudmännens ekonomiska förutsättningar. Förändringen innebär att myndigheten samlar kompetens rörande enskilda huvudmäns särdrag, ekonomiska upplägg och koncernstrukturer organisatoriskt och ökar fokus på proaktivitet och vaksamhet vid granskning av huvudmännens ekonomiska förutsättningar. Myndigheten ska snabbt kunna starta tillsynsärenden vid signaler om behov av en provning av ägar- och ledningskretsens insikt och lämplighet eller huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Detta innebär också att myndigheten bättre kommer kunna identifiera indikationer på ekonomiska oegentligheter och signalera detta till berörda brottsutredande myndigheter som Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Myndighetens arbetsmetoder ses över i samband med bildandet av avdelningen.

Skolinspektionen har stor ekonomisk expertis och en unik kunskap och kompetens om enskilda aktörer inom skolväsendet. Den nya organisationen är mer förberedd för att upptäcka risker kopplade till att företrädare är kriminella eller på annat sätt olämpliga, där huvudmannen används som brottsverktyg eller där det finns ekonomiska signaler om att eleverna inte får det de har rätt till i alla delar.

Skolinspektionen samverkar med andra myndigheter

Idag finns upprättade kontaktvägar för Skolinspektionen till underrättelseenheterna vid brottsbekämpande myndigheter. Dessa ärenden beskrivs inte i detalj i denna återrapportering, men det faktum att kontaktvägarna finns på plats möjliggör direktkontakt snarare än att behöva gå via infoadresser och liknande i varje enskilt ärende.

Samverkan med andra myndigheter är en viktig del för att utbyta viktig information samt att höja Skolinspektionens kompetens i att upptäcka olämpliga aktörer och andra oegentligheter. Genom samarbeten kan myndigheten också bidra till andra myndigheters kunskap och utveckling. Det samarbete Skolinspektionen har med myndigheter som Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Bolagsverket, Skatteverket och Inspektionen för vård och omsorg, Ivo, är av stor betydelse för möjligheten att motverka brottsliga aktörer genom ägar- och ledningsprovning. Skolinspektionen deltar i myndighetssamarbetet Mur (Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter, mot missbruk och brott i välfärdssystemen). Informationsutbyte och gemensamma riskanalyser inom Mur gör att olika myndigheter med samlad kraft kan arbeta för att motverka missbruk av välfärdssystemen. Samverkan medför att Skolinspektionens kunskap om olika brottsupplägg ökar och Skolinspektionen bidrar i sin tur till andra myndigheters kunskaper om skolsystemet. Olämpliga aktörer kan förväntas verka inom flera välfärdsområden, så en ökad kunskap är viktig för att kunna utveckla den egna verksamheten.

Skolinspektionens arbete med signaler och omvärldsbevakning

Utöver arbetet med att handlägga och fortlöpande pröva enskilda som huvudmän för skola så bedriver Skolinspektionen omvärldsbevakning för att nås av uppgifter om verksamheter med risk kopplad till välfärdsbrott, ekonomisk brottslighet och organiserad brottslighet. Omvärldsbevakningen i detta avseende sker bland annat genom att Skolinspektionen samverkar med andra expertmyndigheter i Mur-samarbetet, bevakar den offentliga debatten och är lyhörda för uppgifter i media. Myndigheten kan vid behov inleda tillsyn av både skolverksamheter och huvudmän när sådana uppgifter har framkommit.

Skolinspektionen bedömer och värderar information som kommer till myndighetens kännedom via myndighetens samlade signalhantering. Inkomna uppgifter om missförhållanden medför inte per automatik att ett tillsynsärende initieras, utan myndigheten gör en samlad bedömning av om en tillsyn ska startas. Skolinspektionen arbetar också aktivt med att identifiera verksamheter med förhöjd risk för att eleverna inte får det de har rätt till i alla delar. Det kan röra sig om höga rörelsemarginaler, svaga ekonomiska förutsättningar samt förändringar i form av exempelvis omstruktureringar inom en koncern eller uppköp eller avyttringar som gör att en riktad tillsyn kan vara motiverad.

Typer av verksamheter som löper förhöjd risk att användas som brottsverktyg

Detta kapitel redogör för risker avseende olämpliga aktörer vad gäller typer av verksamheter, ägarförhållanden eller sammanhang i skolväsendet. Det är viktigt att framhålla att samtliga verksamheter som faller in under rubrikerna nedan inte är utsatta för eller används av kriminella eller olämpliga aktörer, utan att det finns förhöjd risk utifrån perspektivet att verksamheterna är svårare än andra för Skolinspektionen att granska utifrån lämplighet.

Misskötsamhet och olämplighet kan förekomma oberoende av skol- och associationsform

Sedan möjligheten för Skolinspektionen att genomföra ägar- och ledningsprövning infördes 2019 har ett antal fall uppmärksammats där det genom Skolinspektionens egna eller andra myndigheters utredningar finns indikationer på ekonomisk brottslighet eller misskötsamhet kopplad till skolverksamheter. När det kommer till verksamheter som fått tillstånd som huvudman återkallat av Skolinspektionen, utifrån brister i lämplighet eller insikt, alternativt huvudmannens ekonomiska förutsättningar, kan konstateras att misskötsamhet och olämplighet förekommer oberoende av bolags- och skolformer. Bland verksamheterna som fått sitt tillstånd att bedriva skola återkallat sedan 2019 återfinns skolformerna förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, fritidshem och gymnasieskola. Avseende associationsform så återfinns föreningar, stiftelser och aktiebolag i olika storlek och med skiftande ekonomisk ställning. Ekonomisk misskötsamhet kan uppmärksammas i samband med tillsyn. Skolinspektionen har konstaterat brister i verksamheter där tillsynen har initierats delvis på grund av att huvudmannen har en hög lönsamhet. Brister i verksamheten förekommer dock även parallellt med en svag ekonomisk situation för enskilda huvudmän.

Brist på likvärdig reglering försvårar granskning oavsett associationsform

Det finns närmare 750 enskilda huvudmän i Sverige och variationerna mellan dem är stora när det gäller till exempel storlek, juridisk form och geografisk spridning.¹⁸ I Sverige är det tillåtet för en skolhuvudman att bedriva sin verksamhet i valfri associationsform. Det innebär att huvudmannen kan vara exempelvis en enskild firma, ett aktiebolag, ett handelsbolag, ett kommanditbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, ett trossamfund eller en stiftelse. Även fysiska personer kan vara

¹⁸ Skolverket (2024), s. 16.

huvudmän för skolverksamhet. Vissa svårigheter för Skolinspektionen att granska lämpligheten hos företrädare tar sin början i att det saknas gemensam reglering i stort. Att olika associationsformer lyder under olika regelverk, så att det saknas gemensam ekonomisk och associationsrättslig reglering, försvårar för Skolinspektionen att göra likvärdiga kontroller. Att det helt saknas särskild civilrättslig reglering för vissa associationsformer medför vidare ytterligare svårigheter.

Även om likvärdig reglering mellan olika associationsformer möjligen inte kan uppnås så har Skolinspektionen identifierat områdena nedan. En likvärdig reglering skulle göra skillnad för lämplighetsprövningen samt bedömningen av ekonomiska förutsättningar, och därmed öka möjligheterna att genomföra uppdraget att hindra kriminella, olämpliga eller oseriösa aktörer från att verka i skolväsendet.

Enskilda huvudmän utan krav på kvalificerad revisor

Skollagen har ingen bestämmelse om att samtliga enskilda huvudmän ska ha en kvalificerad revisor¹⁹, utan det är regelverket för respektive associationsform som styr om den juridiska personen behöver ha detta. Omkring en tredjedel av de enskilda huvudmännen utgörs av ideella eller ekonomiska föreningar. Den stora majoriteten av dessa föreningar är så pass små att de inte faller in under krav på kvalificerad revisor i större föreningar.²⁰ ²¹ Många av de huvudmän som har en känslig ekonomisk situation återfinns i den grupp av huvudmän som inte omfattas av krav på kvalificerad revisor som granskar årsredovisning och förvaltning.

Skolinspektionen har sett flera exempel på när de ekonomiska rapporterna inte är upprättade enligt gällande bestämmelser och god redovisningssed. I de fall det har funnits en kvalificerad revisor har denna i de flesta fallen lämnat ett uttalande med avvikelser. Skolinspektionen behöver finansiella rapporter för innevarande räkenskapsår, för att kunna göra en aktuell bedömning av huvudmannens ekonomiska förutsättningar. Det är vanligare med brister i dessa rapporter när en kvalificerad revisor saknas.

Antalet brottsmisstankar som registrerats hos Ekobrottsmyndigheten har ökat markant sedan revisionsplikten för mindre aktiebolag avskaffades.

¹⁹ Med kvalificerad revisor avses godkända samt auktoriserade revisorer, ej lekmannarevisorer. Auktoriserade och godkända revisorer har rätt att utföra lagstadgad revision. För att vara auktoriserad eller godkänd revisor måste revisorn uppfylla krav i revisorslagen (2001:883). Kraven handlar bland annat om utbildning, erfarenhet och redbarhet.

²⁰ Föreningen ska ha en auktoriserad revisor om minst två av de följande förutsättningarna är uppfyllda under de två senaste räkenskapsåren: fler än 50 anställda, mer än 40 miljoner kronor i balansomslutning eller mer än 80 miljoner kronor i redovisad nettoomsättning. Detsamma gäller om föreningen är en moderförening och koncernen når upp till minst två av gränsvärdena ovan för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren. För ekonomiska föreningar framgår detta i lag (2018:672) om ekonomiska föreningar 8 kap. 14–15 §§. Föreningar som inte omfattas av kravet kan ändå välja att ha en kvalificerad revisor.

²¹ Vidare finns möjlighet för fysiska personer som huvudmän för skolverksamhet, för vilka det inte finns någon reglering i dessa avseenden.

Orsakerna till detta är enligt Ekobrottsmyndigheten flera, varav avskaffandet av revisionsplikten bedöms vara en.²² Skolinspektionen har i tidigare sammanhang framfört att erfarenheten är att de finansiella rapporter som granskats av en kvalificerad revisor generellt håller en högre kvalitet än de som inte har granskats på samma sätt.²³ En kvalificerad revisor innebär en form av kvalitetsstämpel på såväl räkenskaper som förvaltning samt är skyldig att lämna en kopia av revisionsberättelsen till Skatteverket i vissa fall. I vissa andra fall är den kvalificerade revisorn skyldig att anmäla brott. Ett krav på kvalificerad revisor kan därmed öka möjligheten att upptäcka oseriösa aktörer samt minska risken för ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter.

Ideella föreningar som skolhuvudmän

Avsaknaden av reglering avseende ideella föreningar medför svårigheter för Skolinspektionen att vid tillståndsprövning och tillsyn kontrollera denna typ av skolhuvudman. Det är generellt sett svårt att granska företrädarnas lämplighet i ideella föreningar, eftersom det saknas särskild civilrättslig reglering avseende dessa. Bland annat finns det inte något krav på att registrera företrädare, vilket gör det svårare att kontrollera de uppgifter som sökanden lämnar. Ett krav på registrering skulle öka möjligheterna för Skolinspektionen att göra likvärdiga kontroller av alla huvudmän inom skolväsendet som har möjlighet att ta emot allmänna medel. Flera statliga myndigheter²⁴ har föreslagit att regeringen utreder huruvida ideella föreningar som tar emot statliga stöd²⁵ bör omfattas av krav på att registrera företrädare. Skolinspektionen ställer sig bakom intentionen att utreda frågan i syfte att ge myndigheter möjlighet att stämna av uppgifter om föreningar och försvåra för oseriösa aktörer att dölja sig bakom en förening.

Polisen har i olika sammanhang varnat för att ideella föreningar systematiskt används som verktyg för att begå bedrägerier riktade mot välfärdssystemet, eftersom det saknas krav på att registrera företrädare. Det förekommer föreningar med utnyttjade eller falska identiteter bland ledamöter, medlemmar och anställda, och föreningar som vid första anblick saknar koppling till varandra men som i själva verket kontrolleras av samma personer.²⁶

²² Ekobrottsmyndigheten. För dig som är revisor. [För dig som är revisor | Ekobrottsmyndigheten](#)

²³ Skolinspektionen (2024c), s. 86.

²⁴ Statskontoret (2023); Skatteverket (2022), s. 9; Riksrevisionen (2023), s. 72.

²⁵ För att utredningen ska omfatta även skolpeng kan den behöva utvidgas från "mottagande av statliga medel" till allmänna medel i bredare mening.

²⁶ Finanspolisen informerar: september 2018; april 2024.

Aktörer som inte omfattas av ägar- och ledningsprövning

Det finns utbildningsformer som inte omfattas av Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen har därmed inte någon möjlighet att kontrollera lämpligheten hos personer som står bakom dessa verksamheter, trots att verksamheterna kan ha rätt till allmänna medel.

Enskilda aktörer som anordnar kommunal vuxenutbildning på uppdrag av kommuner

Skolinspektionen erfar att betygsrätten för utbildning motsvarande komvux²⁷ i vissa sammanhang har kommit att betraktas som ett slags kvalitetsstämpel i upphandlings- eller auktorisations-sammanhang vid entreprenad i komvux. Beviljade tillstånd för betygsrätt från Skolinspektionen, som kan ha getts långt tillbaka i tiden, som inte innehåller någon prövning av ledningens lämplighet och där få parametrar ska uppfyllas för att anordnaren ska bli godkänd, utgör emellertid inte en sådan kvalitetsstämpel för anordnaren.²⁸ Skolinspektionen konstaterar att situationen inom komvux därmed inte kan jämföras med andra välfärdssektorer där aktörer anordnar verksamhet på uppdrag av kommuner. Ett exempel är socialtjänsten, där det finns tillståndskrav bland annat för att yrkesmässigt bedriva hemtjänst, hem för vård eller boende (HVB)²⁹ eller personlig assistans³⁰ och där utföraren kan antas granskas mer ingående än aktörer på områden där tillståndsplikt saknas.³¹

Komvux saknar tillståndsplikt inklusive ägar- och ledningsprövning liknande den för enskilda huvudmän. Kommunen eller regionen är huvudman för komvux även om utbildningen utförs på entreprenad, och kan via avtal reglera vissa frågor.³² Skolinspektionen har tidigare kunnat konstatera att det finns risk för att oseriösa aktörer drar nytta av komvux relativt öppna reglering och sätter andra värden än den vuxne elevens, arbetslivets och samhällets behov främst.³³ Myndigheten har i flera sammanhang rapporterat att huvudmännens arbete med att följa upp komvux många gånger inte är tillräckligt.³⁴ Samtidigt konstateras brister och utvecklingsområden, både inom komvux i egen regi och i utbildning som sker på entreprenad.³⁵ Det är rimligt att anta att det finns risker i komvuxsystemet, med tydliga marknadsinslag i kombination med en låg

²⁷ Betygsrätt avser tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg. Enskilda utbildningsanordnare kan ansöka om tillstånd för alla skolformsdelar inom utbildning motsvarande komvux. Folkhögskolor kan ansöka om tillstånd för utbildning motsvarande komvux i sfi.

²⁸ Se mer i Skolinspektionens återrapportering av regeringsuppdrag om betygsrätten och hur denna används, dnr SI 2023:2524 (kommande).

²⁹ 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

³⁰ 23 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade jämförd med 9 § 2 samma lag.

³¹ Brottsförebyggande rådet (2022) noterar att aktörer som omfattas av tillståndsplikt granskas mer ingående (s. 9).

³² 23 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³³ Skolinspektionen (2024c). Sid. 52ff.

³⁴ Skolinspektionen (2024c). Sid. 34.

³⁵ Skolinspektionen (2024d); Skolinspektionen (2023b); Skolinspektionen (2023c).

kunskap om regelverket och svag uppföljning från flera huvudmäns sida. Här finns en koppling mellan tillgång till stora summor allmänna medel och bristande kontroll, både av vilka som står bakom en verksamhet och hur medlen används. Skolinspektionen ser att arbetet från huvudmannens sida med att säkerställa att enskilda utbildningsanordnare inom komvux är seriösa är viktigt, och kan motverka att olämpliga aktörer tar sig in på marknaden genom upphandling och auktorisationssystem. Skolinspektionen har dock inte någon överblick över eller insyn i det arbetet.

Internationella skolor som tar del av allmänna medel och som har möjlighet att ta ut avgift

Reglerna om ägar- och ledningsprövning är inte tillämpliga på internationella skolor, då de utgör en särskild utbildningsform utanför skolväsendet.³⁶ En internationell skola definieras som en skola där utbildningen inte följer den svenska läroplanen, utan ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, och som i första hand riktar sig till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid.³⁷ Även andra barn får dock under vissa förutsättningar fullgöra skolplikten i en sådan skola.³⁸ Det finns 23 internationella grundskolor och 8 internationella gymnasieskolor i Sverige. Sedan 2019 har det inkommit 73 ansökningar om godkännande som huvudman för internationell skola på grundskolenivå och om rätt till bidrag för internationell skola på gymnasienivå. Av dessa är 72 från enskilda aktörer. En klar majoritet av dessa ansökningar har av olika skäl inte lett till ett godkännande.

Vad gäller internationella skolor som har en enskild huvudman kan vidare konstateras att dessa får bidrag på i princip samma sätt som enskilda huvudmän inom skolväsendet.³⁹ Hemkommunen lämnar således bidrag till enskilda huvudmän för till exempel internationell grundskola på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.⁴⁰ Därutöver har huvudmän för internationella skolor även en möjlighet att ta ut en elevavgift⁴¹ för utbildningen från vårdnadshavarna, vilken i vissa fall kan uppgå till över 100 000 kr per elev och år.

I Skolinspektionens uppdrag ingår att fatta beslut om godkännande som huvudman för internationella skolor på grundskolenivå samt rätt till bidrag för internationell skola på gymnasienivå. Vidare utövar Skolinspektionen även viss tillsyn över dessa huvudmän. Detta gäller både kommunala och enskilda aktörer. Eftersom internationella skolor inte är en del av skolväsendet gäller bestämmelserna i skollagen dock bara om det anges

³⁶ 1 kap. 1 och 2 §§ samt 24 kap. 2–7 §§ skollagen.

³⁷ Se 24 kap. 2 § skollagen.

³⁸ Se 24 kap. 3 § skollagen.

³⁹ Se 24 kap. 5 och 6 a § skollagen.

⁴⁰ Se 24 kap. 5 § skollagen.

⁴¹ 9 § förordning (2015:801) om internationella skolor.

särskilt. Det finns bland annat inte särskilt föreskrivet att bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning gäller för internationella skolor. Det betyder att Skolinspektionens tillståndsprövning och tillsyn är mer begränsad än för enskilda huvudmän i skolväsendet. Detta innebär att Skolinspektionen till exempel inte kan agera om det skulle komma till myndighetens kännedom att det finns brister i lämplighet, insikt i de ekonomiska och associationsrättsliga regelverken eller de ekonomiska förutsättningarna i övrigt hos en sökande eller huvudman. Som exempel på detta kan anges att Skolinspektionen bland annat har sett att personer, som fått avslag på en ansökan om godkännande som huvudman för grundskola eller gymnasium med hänvisning till att kraven inom ägar- och ledningsprövningen inte varit uppfyllda, även ansöker om godkännande för internationell skola där en sådan prövning inte görs.

Tabell 1: Inkomna ansökningar om godkännande som huvudman för internationell skola på grundskolenivå och om rätt till bidrag för internationell skola på gymnasienivå, samt varav beviljade, 2019–2024

År	Inkomna ansökningar	varav godkända
2019	7	3
2020	16	0
2021	33	3
2022	3	0
2023	5	1
2024	9	*
2019–2024	73	7

*2024 års ansökningar är ännu ej beslutade

Enskilda huvudmän för internationella skolor får ha vilken associationsform som helst, vilket beroende på associationsform kan medföra ytterligare utmaningar vad gäller myndighetens möjligheter till kontroll. Skolinspektionen ser risker med den låga regleringsgraden och de begränsade möjligheterna till kontroll. Det är rimligt att anta att det finns särskilda risker i ett system där aktörer tar emot allmänna medel samtidigt som tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot oseriösa aktörer är begränsad.

Skolinspektionens möjligheter och försvårande omständigheter

I detta avsnitt redovisas möjligheter och försvårande omständigheter för ytterligare förstärkning av Skolinspektionens tillsyn och tillståndsprovning i syfte att motverka att kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer verkar i skolväsendet.

Ägar- och ledningsprovningen är en möjlighet men står inför hinder

Skolinspektionens mest effektiva möjlighet att bidra till att skydda Sverige från välfärdsbrottslighet samt från ekonomisk och organiserad brottslighet är att motverka att kriminella eller olämpliga aktörer verkar i skolväsendet. Detta i första hand genom ägar- och ledningsprovning i tillståndsprovning och tillsyn. Ägar- och ledningsprovningen i tillståndsprovningen är en möjlighet att förhindra olämpliga aktörer innan de kommer in på skolmarknaden eller utökar en befintlig verksamhet. Myndigheten har vidare möjlighet att förelägga huvudmannen att vidta rättelse, och ytterst att återkalla huvudmannens tillstånd, om myndigheten bedömer att det till exempel inte finns ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten eller att huvudmannen är olämplig på grund av exempelvis ekonomisk misskötsamhet. När Skolinspektionen utreder ett ärende finns ett tydligt system för utredningens gång och vilka uppgifter som hämtas in. Vidare finns ett system för att utvidga ägar- och ledningsprovningen i de fall det finns signaler om oegentligheter. Detta gäller exempelvis bulvanförhållanden, som indikerar oegentlighet men som är svåra att upptäcka och bevisa. Tillsyn och tillståndsprovning står inför ett antal hinder, som redovisas nedan.⁴²

Skolpengen kan användas på olika sätt

Intäkterna för enskilda huvudmän, som i första hand utgörs av skolpengen, är inte öronmärkta för verksamheten och kan därmed användas på olika sätt. Det finns inte någon definition av "rätt användningsområde" av skolpengen, vilket innebär att det inte är brottsligt eller olämpligt att använda medlen till annat än skolverksamhet så länge eleverna får det de har rätt till. I Skolinspektionens uppdrag ingår heller inte att bedöma om de enskilda huvudmännen använder skolpengen på ett lämpligt sätt. Däremot förelägger Skolinspektionen huvudmän att rätta till eventuella brister i verksamheten.

⁴² Skolinspektionen lyfter löpande dessa utmaningar och angelägna områden till regeringen genom remissvar, hemställan och genom myndighetens återkommande årsrapport.

Låg anmälningsbenägenhet vid förändringar i ägar- och ledningskretsen

Ägandet inom friskoleområdet är rörligt och inte minst bland de börsnoterade bolagen kan det ske snabba förändringar. Om det framkommer uppgifter som talar för brister i lämplighet eller om stora delar av ägar- och ledningskretsen bytts ut så kan det finnas anledning för Skolinspektionen att initiera en tillsyn. Enligt skollagen ska huvudmännen anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen.⁴³ Som myndigheten tidigare rapporterat är det dock relativt vanligt att enskilda huvudmän, trots skyldigheten, inte anmäler förändringarna.⁴⁴ När en anmälan om förändring kommer in till Skolinspektionen görs alltid en granskning av lämpligheten hos de nytillkomna fysiska och juridiska personerna. I de fall förändringar inte anmäls har myndigheten begränsade möjligheter att få kännedom om att förändringarna ägt rum. Detta särskilt när det kommer till ideella föreningar eller ekonomiska föreningar som drivs av föräldrakooperativ och som ofta byter företrädare. Även om Skolinspektionen kontinuerligt genomför ägar- och ledningsprövning av enskilda huvudmän så kan det på så vis gå relativt lång tid innan eventuella nya personer genomgår en prövning.

Möjlighet att utöka verksamhet genom förvärv

Nuvarande reglering innebär att skolhuvudmän kan genomföra väsentliga förändringar i såväl ägarförhållanden som verksamheter utan att en ny ansökan om tillstånd krävs. Aktörer i skolväsendet kan utöka genom att förvärva aktier i bolag som bedriver skolverksamhet, trots tidigare avslag vid tillståndsansökan med anledning av allvarliga eller återkommande brister i redan befintlig skolverksamhet. Det är, på grund av bevisbördans placering, svårare för Skolinspektionen att återkalla en huvudmans tillstånd i tillsynen än att avslå en ansökan i tillståndsprövningen. Mot bakgrund av att aktörer som tidigare fått avslag fortfarande har möjlighet att växa genom förvärv lämnade Skolinspektionen 2023 en framställan till Utbildningsdepartementet med förslag om att överväga att ta initiativ till att ändra skollagen så att en ny ansökan om godkännande ska krävas då en huvudman helt eller till väsentlig del byter ägare samt då en huvudman helt eller till väsentlig del ändrar eller flyttar sin redan godkända verksamhet.⁴⁵

Svårigheter att kontrollera utländska ägare

Utländskt ägande förekommer inom friskolesektorn och begränsas inte i skollagen. Det är svårt för Skolinspektionen att överblicka det utländska ägandet vid en given tidpunkt, mot bakgrund av att ägandeförhållandena tenderar att förändras utan att enskilda huvudmän anmäler förändringarna

⁴³ Enskilda huvudmän är skyldiga att anmäla förändringar inom ägar- och ledningskretsen till Skolinspektionen inom en månad (2 kap. 6 b § skollagen).

⁴⁴ Skolinspektionen (2024c), s. 40.

⁴⁵ Skolinspektionen, Framställan om ändring i skollagen, dnr 2023:8387.

trots skyldighet. Skolverket och Totalförsvarets forskningsinstitut konstaterar att det finns risker med det utländska ägandet utifrån ett säkerhets- och beredskapsperspektiv.⁴⁶ Utredningen om vinst i skolan ska överväga och vid behov föreslå reglering av om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över skolverksamhet.⁴⁷

Det finns svårigheter med att säkerställa vilka utländska fysiska eller juridiska personer som ingår i ägar- och ledningskretsen och att bedöma lämpligheten hos dessa. Lämplighetsprövningen är beroende av uppgifter som den sökande själv skaffar fram och lämnar in, från myndigheter i länder där de fysiska personerna är bosatta eller där de juridiska personerna har sitt säte. Uppgifterna kan vara svåra att tolka och Skolinspektionen kan inte alltid på ett tillfredsställande sätt verifiera uppgifternas relevans och tillförlitlighet eller kontrollera deras korrekthet. Detta kan jämföras med svenska sökande, där Skolinspektionen hämtar in underlagen från relevanta myndigheter. Det är otillfredsställande att utländska aktörer, juridiska såväl som fysiska personer, i praktiken inte genomgår motsvarande kontroll och granskning som svenska aktörer, och att utländska aktörer lättare kan undanhålla eventuella ärenden som de inte önskar kommer till Skolinspektionens kännedom.

Behov av skärpta krav på ekonomisk stabilitet

Bestämmelsen om ekonomiska förutsättningar⁴⁸ är allmänt hållen och formulerad så att en enskild huvudman ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.⁴⁹ Syftet är att säkerställa tillräcklig ekonomisk stabilitet för att säkerställa en jämn och god kvalitet trots variationer i det ekonomiska utfallet. Skolinspektionen ser positivt på att utredningen om vinst i skolan genom regeringens tilläggsdirektiv⁵⁰ ska utreda och föreslå författningsändringar som skärper och konkretiserar kraven på ekonomisk stabilitet för enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Hantering av uppgifter mellan myndigheter

Hantering av uppgifter i pågående ärenden mellan myndigheter är en fråga som ofta är uppe i diskussionerna mellan de olika aktörerna i Mursamarbetet. Det kan krävas ett relativt omfattande utbyte av information mellan myndigheter för att uppnå en samlad bild i ett komplext ärende. Vidare ser Skolinspektionen att myndigheten är i behov av mer signaler och information från Sveriges kommuner. Kommunerna kan i sin uppföljning av avtal och sin ägar- och ledningsprövning se lokala systemproblem eller

⁴⁶ Skolverket (2024), s. 27; Totalförsvarets forskningsinstitut (2023).

⁴⁷ Dir. 2023:109.

⁴⁸ 2 kap. 5 § andra stycket 2 skollagen.

⁴⁹ Skolinspektionen (2023a), s. 53f.

⁵⁰ Dir. 2023:109.

oegentligheter hos anordnare på ett annat sätt än vad Skolinspektionen har möjlighet till. Det kan röra sig om sådant som information om avslutade avtal med en anordnare av komvux som fler kommuner har avtal med, eller riskindikationer om att en huvudman tar emot offentliga medel för elever som inte går på skolan. Detta är information som i högre utsträckning skulle behöva komma Skolinspektionen till del.

Avslutande diskussion

Det finns risk för ekonomisk brottslighet i alla välfärdssektorer där det finns möjlighet att göra vinst. Välfärdsbrottsligheten handlar då om att utnyttja systemets sårbarheter till sin fördel. I stora system som skolväsendet, med en rik flora av utövare, olika ekonomisk och associationsrättslig reglering samt där skolpengen kan användas på olika sätt, så kommer sårbarheter att finnas. Skolinspektionen ser sin roll i att motverka systemhotande brottslighet där kriminella eller på annat sätt olämpliga aktörer kan använda skolverksamheter som brottsverktyg. Det är angeläget för Skolinspektionen att kunna identifiera personer och verksamheter som är olämpliga att verka i skolväsendet. I grunden handlar detta om att svenska elever ska möta en god skola och att elever och vårdnadshavare inte ska behöva tvivla på att huvudmannen känner till och håller sig till lagen samt inte har en historik av allvarlig brottslighet.

Att huvudmannen är lämplig och har förmåga och vilja att driva skola är en förutsättning för god utbildningskvalitet. Skolinspektionens löpande arbete med att pröva enskilda huvudmän gör skillnad i skolväsendet, eftersom det finns en preventiv effekt som leder till stabilitet och tillräcklig insikt i författningarna. Myndighetens befogenheter på området har varit stora innan regeringsuppdraget, men uppdraget om att motverka välfärdsbrottslighet med mera har inneburit skäl att stärka myndighetens arbete ytterligare. Skolinspektionens organisationsjustering ökar förutsättningarna för att på ett fokuserat sätt utveckla arbetsmetoder och fördjupa kunskapen om de enskilda huvudmännen. Arbetet med detta har nu påbörjats. Skolinspektionen ska, inom ramen för myndighetens uppdrag, i högre grad kunna upptäcka indikationer på ekonomiska oegentligheter och se till att den information om skolors huvudmän som myndigheten besitter vid behov kan komma brottsbekämpande myndigheter tillhanda.

Med befintlig lagstiftning gällande bland annat lämplighetsprövningen har Skolinspektionen befogenheter att motverka att olämpliga personer verkar i skolväsendet. Myndigheten har både kompetens och tillgång till skarpa verktyg. I dagsläget görs ingripanden i form av återkallade tillstånd och viten med höga belopp. Skolinspektionen är dock inte en brottsbekämpande myndighet. Det kan krävas samarbete med andra aktörer för att få fram bästa möjliga bild av en huvudman eller ägare i utredningarna. Ofta är det Skolinspektionen som behöver vissa uppgifter, men myndigheten har även viss möjlighet att förse andra, brottsbekämpande myndigheter med uppgifter från utredningarna. Olämpliga aktörer verkar ofta inom flera välfärdsområden⁵¹, så en ökad och delad kunskap är viktig.

⁵¹ Polismyndigheten (2023).

Försvårande omständigheter kvarstår

Välfärdsbrottslighet motverkas mest effektivt genom att oseriösa aktörer inte får tillträde till en marknad. Som framkommer i rapporten förekommer områden där det finns risker och där tydligare reglering i vissa fall kan stärka Skolinspektionens arbete ytterligare.

Bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning är inte tillämpliga för internationella skolor. Även om det idag enbart bedrivs ett mindre antal internationella skolor ser Skolinspektionen risker med låg regleringsgrad och begränsad kontrollmöjlighet i ett system där aktörer tar emot allmänna medel samtidigt som möjligheterna att ingripa mot oseriösa aktörer är begränsad.

Skolinspektionens förstärkta tillsyn av komvux på skolnivå har nyligen inletts och myndigheten kommer att redovisa erfarenheter och slutsatser inom området fortlöpande. Komvux på entreprenad är en marknad som saknar tillståndsplikt inklusive ägar- och ledningsprövning. Detta är fallet trots att komvux finansieras med allmänna medel. Skolinspektionen ska granska komvux på skolnivå men saknar i huvudsak inblick i de fall kommuner upptäcker oseriösa aktörer eller ett oseriöst agerande bland de enskilda anordnare som anordnar komvux på uppdrag av kommunerna.

Att ändringar i ägar- och ledningskretsen inte anmäls till tillsynsmyndigheten är något som återkommer som utmaning såväl i Skolinspektionens arbete som för kommunerna i deras prövning av fristående förskolor. Antalet anmälningar om förändringar har ökat under de senaste åren, men Skolinspektionen ser behovet av att se över om det finns anledning att bevaka förändringar i ägar- och ledningskretsen på ett mer proaktivt sätt. Mörkertalet bland enskilda huvudmän som inte anmäler förändringar medför ett behov av att genomföra frekvensbaserad ägar- och ledningsprövning samt prövning av ekonomiska förutsättningar. Skolinspektionen ser vidare att regeringen kan överväga att införa en sanktionsavgift för utebliven anmälan om ägarförändring. Det finns inte alltid förutsättningar att kontrollera utländska fysiska och juridiska personer i ägar- och ledningskretsen på motsvarande sätt som svenska aktörer. Skolinspektionen välkomnar att problematiken utreds.

Ideella föreningar lyfts i ökande utsträckning som ett riskområde, utifrån perspektivet att dessa är komplicerade att granska utifrån ett lämplighetsperspektiv. Skolinspektionen ställer sig bakom att regeringen utreder huruvida ideella föreningar som tar emot offentliga stöd bör omfattas av krav på att registrera företrädare.

Bilaga 1. Antal huvudmän som prövats

Tabell 2. Antal huvudmän som fått ägar- och ledningsprövning (ÄLP) och prövning av ekonomiska förutsättningar (PEF), 2019–2023, samt antal med brist.

År	ÄLP		PEF	
	Antal huvudmän	varav med brist	Antal huvudmän	varav med brist
2022	244	9	256	24
2020	142	12	145	42
2019–2023*	712	57	710	139

Det sammanlagda antalet unika huvudmän 2019–2023 understiger summan av de enskilda åren då en och samma huvudman kan ha granskats flera år.

Bilaga 2. 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.". ⁵² 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 redovisas den information som har samlats in samt många av de

⁵² Regleringsbrev 2023 Myndighet Statens skolinspektion.

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.⁵³ 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

⁵³ Skolverket, Kommuners tillsyn över fristående förskolor.

och bedöma insikt i till exempel skollagstiftning, arbetsrätt, arbetsmiljörätt 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 våldsbejakande 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.⁵⁴

⁵⁴ 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.⁵⁵ 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 för 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

⁵⁵ 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 kommun⁵⁶	Totalt antal godkända fristående förskolor⁵⁷	Antal förskolor med konfessionell inriktning⁵⁸
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

⁵⁶ Enligt Sveriges och kommuners kommungruppsindelning.

⁵⁷ Enligt uppgifter från kommunerna.

⁵⁸ Enligt uppgifter från kommunerna.

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
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

Brottsförebyggande rådet (2024), *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige. Nuläge och utvecklingsbehov 2024*. Författare: Katarina Ramanius.

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

Dir. 2023:109. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om vinst i skolan (U 2022:08)*.

Ekobrottsmyndigheten. *För dig som är revisor. Digitalt tillgänglig*. (Hämtad 2024-09-25).

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.

Polismyndigheten (2024), *Finanspolisen informerar. Föreningar och stiftelser*. April 2024.

Polismyndigheten (2023), *Myndighetsgemensam lägesbild. Organiserad brottslighet 2023*.

Polismyndigheten (2018), *Finanspolisen informerar. Utnyttjade identiteter*. September 2018.

Sveriges Kommuner och Regioner (2024) *Förebygga och motverka*

välfärdsbrottslighet. En vägledning för kommuner och regioner – SKR i samarbete med KPMG. Digitalt tillgänglig. (Hämtad 2024-09-25).

Regeringens proposition 2013/14:112. Villkor för fristående skolor m.m.

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

Regeringens skrivelse 2023/24:67. Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet.

Riksrevisionen (2023), *Tillit och kontroll – statlig bidragsgivning till civilsamhället*. RiR 2023:7.

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, *Framställan om ändring i skollagen*. Dnr 2023:8387

Skolinspektionen (2024a), *Ansökningar om att starta eller utöka skola. Statistik för utbildning som ska starta 2025/26*.

Skolinspektionen (2024b), *Skolinspektionens statistikrapport Beslut om att starta eller utöka skola. Statistik för utbildning som ska starta 2024/25*.

Skolinspektionen (2024c), *Skolinspektionens årsrapport 2023. Iakttagelser och erfarenheter från året som gått*.

Skolinspektionen (2024d), *Betygssättning utifrån beviljad betygsrätt. Tillsynen avser utbildning motsvarande komvux hos enskilda utbildningsanordnare och utbildning motsvarande komvux i sfi hos folkhögskolor*. Rapport efter tematisk tillsyn.

Skolinspektionen (2023a), *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion*.

Skolinspektionen (2023b), *Yrkesförarutbildningen för tung lastbil och släp inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. Rapport efter tematisk tillsyn.

Skolinspektionen (2023c), *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk*.

Skolverket (2024), *Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan*. Rapport 2024:4.

Skolverket. *Kommuners tillsyn av fristående förskolor*. [Digitalt tillgänglig](#). (Hämtad 2024-08-25).

SOU 2023:52, *Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen*. Slutbetänkande av 2021 års bidragsbrottsutredning.

Statskontoret (2023), *Korrekta utbetalningar av statliga stöd till företag och andra juridiska personer*. 2023:19.