

Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.

Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning

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 978-91-990734-0-8

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Uppdraget	5
Erfarenheter efter tre år med uppdraget	6
Samverkan är avgörande för en effektiv granskning inom området	6
Välavvägda metodval är centralt i utredningsarbetet	7
Skolinspektionen kan ingripa när risker föreligger	8
Ägar- och ledningsprövning med koppling till demokrativillkoren	8
Överklaganden av beslut om återkallelse där Skolinspektionen tillämpat demokrativillkoren	9
Tillsyn över skolor med konfessionell inriktning	9
Möjligheterna till tillsyn av kommuners tillsynsansvar av annan pedagogisk verksamhet	11
Tematiska granskningar med relevans för uppdraget	11
Granskade kommuner tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor men uppger vissa svårigheter i arbetet	12
Kvaliteten i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer behöver bli bättre	12
Fortsatt förstärkning med koppling till regeringsuppdraget	13
Avslutande diskussion	14
Skolinspektionens förstärkta granskning bidrar till att motverka antidemokratisk extremism i skolan	14
Samverkan är fortsatt en viktig del av arbetet	14
Det finns vissa begränsningar gällande tillsynen över annan pedagogisk verksamhet	15
Skolinspektionen väljer granskningsform och metod utifrån behov och situation ..	15
Källförteckning	17

Sammanfattning

Skolinspektionen konstaterar, efter tre år med regeringsuppdraget om att motverka antidemokratisk påverkan i skolan, att myndigheten har förstärkt sin riskbedömning och granskning kopplat till området. Denna förstärkning är i flera delar integrerad i myndighetens löpande verksamhet, vilket innebär att arbetet fortsätter utan ett särskilt förstärkningsuppdrag.

Skolinspektionens uppdrag är att verka för att Sveriges elever ska få en bra utbildning i en trygg miljö. Myndighetens granskning av skolors arbete med trygghet och värdegrundsfrågor samt prövning av ägare och ledning utgör viktiga delar i arbetet för att motverka uppkomst av, eller grogrund för, antidemokratisk påverkan inom skolväsendet. Skolinspektionen har under åren konstaterat att det funnits skolmiljöer där elever riskerar att påverkas av bakomliggande drivkrafter hos huvudmannen eller av synsätt och värderingar hos personal. Det har handlat om uppgifter som påvisar att utbildningen på vissa skolor riskerar färgas i en antidemokratisk riktning och därmed riskerar påverka elevers uppfattning. Skolinspektionen har agerat och fortsätter att agera kraftfullt och med myndighetens skarpaste verktyg när dessa företeelser förekommer.

Den förstärkning som förväntas enligt uppdraget har omhändertagits och bestått både av en intern förstärkning – genom utvecklad kompetens och stärkt förmåga att uppmärksamma brister – och av en volymmässig förstärkning, där myndigheten genomfört fler inspektioner inom området.

Myndigheten kan efter tre år med uppdraget konstatera att för att nå framgång i arbetet mot antidemokratisk extremism i skolan är det nödvändigt med samlad kraft kring frågorna. Utredningsarbetet i dessa frågor är ofta komplext, där olika samhällsaktörer bidrar med sin expertis utifrån sina respektive uppdrag. Under åren har viktig myndighetssamverkan förstärkts vilket vi erfar ger goda förutsättningar för fortsatt arbete i dessa frågor. Därtill har en kammarrättsdom bidragit med värdefull vägledning i hur Skolinspektionen kan värdera inkommande uppgifter från Säkerhetspolisen.

Skolinspektionen fortsätter göra löpande analyser och riskbedömningar för att avgöra vilken granskningsform och vilka metoder som bäst bidrar i arbetet med att motverka antidemokratisk påverkan i skolan. Av myndighetens instruktion framgår att granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionen vill därför framhålla vikten av att myndigheten själv har utrymme att prioritera vilken granskningsform och vilka metoder som är bäst lämpad utifrån behov, ändamålsenlighet och effektivitet.

Uppdraget

Skolinspektionen har sedan 2023 haft i uppdrag enligt regleringsbrevet att stärka sin tillsyn och granskning av skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.¹ Skolinspektionen har, utöver ovanstående, fått ett tillägg till uppdraget i regleringsbrevet för 2025.² Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 3 oktober 2025.³

Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m.

Skolinspektionen ska förstärka sin tillsyn och 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.

Tillägg utifrån regleringsbrev 2025

Skolinspektionen ska förstärka sin granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar och sin ägar- och ledningsprövning över enskilda förskolor och annan pedagogisk verksamhet.

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. Skolinspektionen använder termen antidemokratisk extremism⁴ i redovisningarna av uppdraget.⁵ Med begreppet åsyftas de tre sistnämnda företeelserna som framgår av regeringsuppdraget.⁶

I denna rapport presenteras myndighetens samlade erfarenheter och slutsatser av granskning⁷ efter tre år med regeringsuppdraget.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolinspektion.

² Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Statens skolinspektion.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Statens skolinspektion.

⁴ FOI (2023), s. 28. För definition och vidare resonemang se avsnittet "Antidemokratisk extremism i skolans kontext".

⁵ Skolinspektionen (2023) Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., s. 5.

⁶ Företeelser som extremism och islamism, eller avseende att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket.

⁷ Med begreppet granskning avses både tillsyn och kvalitetsgranskning.

Erfarenheter efter tre år med uppdraget

I en omvärld där organisationer, nätverk och enskilda aktörer med olika inriktningar ingår i antidemokratiska extremistmiljöer ser Skolinspektionen betydelsen av att arbeta aktivt med att stärka metoder för granskning.⁸ Efter tre år med uppdraget kan vi konstatera att vi har förstärkt vår samlade kunskap kopplat till antidemokratisk extremism och utvecklat våra metoder och verktyg. Skolinspektionen genomför fortlöpande verksamhetsutveckling av ärendehantering kopplat till antidemokratisk extremism i skolan. Därtill har myndigheten även genomfört en volymmäsigt förstärkning och genomfört flera granskningar med koppling till regeringsuppdraget.

Samverkan är avgörande för en effektiv granskning inom området

Skolinspektionen erfar att det krävs tät samverkan mellan olika samhällsaktörer för att motverka antidemokratisk extremism i skolan. Samverkan är också avgörande för att Skolinspektionen både ska få uppgifter om eventuella missförhållanden och för att myndigheten ska kunna inhämta underlag i samband med ägar- och ledningsprövningar. Skolinspektionen arbetar aktivt för att stärka extern samverkan kopplat till risker för antidemokratisk extremism och ser att samverkan i dessa frågor har förstärkts under de senaste åren. Skolinspektionen har i många ärenden som rör antidemokratisk extremism tagit kontakt med andra myndigheter, och noterar ett ökat intresse för samverkan från dessa.

Inkomna uppgifter är av stor vikt för att Skolinspektionen ska veta vilka specifika huvudmän eller skolor myndigheten behöver utreda vidare utifrån misstanke om antidemokratisk extremism. Det kan exempelvis röra information om ägares eventuella koppling till antidemokratiska extremistiska miljöer eller var det finns personal som har en bakgrund från eller kontakt med sådana miljöer. Skolinspektionen har upparbetat egen kompetens avseende ärenden som rör antidemokratisk extremism och kompetensen förstärks kontinuerligt. Myndigheten har också förstärkt rutinerna för överlämning av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter. Vi har även samlat kunskapen om de enskilda huvudmännen genom inrättandet av en ny avdelning. Den nya avdelningen har bland annat i uppdrag att upprätthålla kunskapen avseende de enskilda huvudmännen och bevaka deras ägarstrukturer.

Skolinspektionen ser positivt på den nya funktion som inrättats hos Center mot våldsbejakande extremism (CVE) – *Enheten för fördjupade*

⁸ FOI (2023). Rutten demokrati – Konspirationspropaganda, rasism och våld.

granskningar. Via funktionen kan exempelvis myndigheter begära stöd med fördjupad granskning. För Skolinspektionen möjliggör denna nya funktion ett förstärkt samarbete med CVE i utredningsarbetet. Inte minst i fråga om stöd vad gäller uttolkning av till exempel underlag eller material på områden där Skolinspektionen inte har sakkompetens.

Skolinspektionen har i ärenden mottagit sakkunnigutlåtanden från CVE vilka varit av stor betydelse i utredningsarbetet. Det senast aktuella ärendet redogörs för i avsnittet *Ägar- och ledningsprövning med koppling till demokrativillkoren*. Den förstärka samverkan med CVE:s nya funktion utgör en del av Skolinspektionens förstärkning av arbetet mot våldsbejakande extremism inom skolan. Skolinspektionen deltar även i myndighetsövergripande samverkan bland annat genom medverkan i CVE:s myndighetsnätverk och genom att delta i nätverksorganisationen Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter.

Välavvägda metodval är centralt i utredningsarbetet

Enligt regeringsuppdraget ska Skolinspektionen sträva efter att tillsynen i hög grad sker genom oanmälda besök. När Skolinspektionen utreder skolor med en riskbild avseende antidemokratisk extremism görs alltid situationsanpassade metodval där även överväganden om oanmälda besök ingår. Skolinspektionens erfarenheter är dock att oanmälda besök kan vara, men långt ifrån alltid är, en ändamålsenlig metod i dessa ärenden. De flesta ärenden kopplade till antidemokratisk extremism har främst rört ägar- och ledningskrets, varför oanmälda besök mycket sällan har använts som metod i dessa ärenden.⁹

I de fall där Skolinspektionen misstänker att situationen kräver ett oanmält besök på skolan ger skollagen¹⁰ långtgående möjligheter att få tillträde till verksamheten och begära den information, observera samt genomföra intervjuer¹¹ som myndigheten anser nödvändig för granskningens syfte.¹² Skolinspektionen har de senaste åren genomfört ett stort antal oanmälda besök, dessa har dock sällan haft koppling till antidemokratisk extremism. Myndigheten genomförde under 2024 sammanlagt 23 oanmälda besök på 28 skolor med konfessionell inriktning som omfattades av tillsyn med anledning av bland annat detta regeringsuppdrag.¹³

Metoden oanmälda besök kan vara lämplig exempelvis när myndigheten har mottagit uppgifter om missförhållanden eller om granskningen rör undervisningen, skolmiljön eller elevernas situation i övrigt. Samtidigt är Skolinspektionens erfarenhet att oanmälda besök har vissa begränsningar,

⁹ Oanmälda besök genomfördes dock i samband med två ärenden, dnr 2025:2959 och 2022:7136.

¹⁰ 26 kap. 6–8 och 21–22 §§ skollagen.

¹¹ Det är alltid frivilligt för eleverna att medverka i intervjuer. Därtill krävs även samtycke från vårdnadshavare om eleverna är under 16 år.

¹² Det här innebär att Skolinspektionen kan begära tillträde till vissa utrymmen, vissa lektioner eller viss information. Informationen kan bestå av skriftliga underlag eller muntliga utsagor från ansvariga och skolans personal.

¹³ Se avsnittet *Tillsyn av skolor med konfessionell inriktning*.

till exempel i form av brist på samarbete med personal och huvudman samt risken att inte få tag i rätt person. Centralt i utredningsarbetet är, oavsett ärendets art, välavvägda metodval under hela utredningen. Ofta kan en kombination av metoder vara lämpliga.

Skolinspektionen kan ingripa när risker föreligger

Ägar- och ledningsprövning med koppling till demokrativillkoren

Skolinspektionens ägar- och ledningsprövning med dess prövning enligt demokrativillkoren är ett viktigt verktyg i tillsyn för att motverka antidemokratisk påverkan. Av särskild relevans för regeringsuppdraget är prövning enligt demokrativillkoren, med särskild vikt vid bedömning av 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.¹⁴ Ett viktigt verktyg är också att redan vid Skolinspektionens tillståndsprövning, genom ägar- och ledningsprövning, förhindra att ägare och ledning som är olämpliga får bedriva skolverksamhet.

Skolinspektionen har under perioden 2019–2024 och under första halvåret 2025 fattat återkallelsebeslut som berört 31 huvudmän.¹⁵ I totalt nio fall grundades besluten om återkallelse på bedömd olämplighet på grund av risk för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan.¹⁶

Under 2025 fattade Skolinspektionen ett beslut där samverkan var av avgörande betydelse. Skolinspektionen hade fått in en uppgift om att en person i en ägar- och ledningskrets för en enskild huvudman hade hållit en predikan, utanför skolverksamheten, och då gjort uttalanden om jihad. CVE kontaktades i egenskap av expertmyndighet¹⁷ och lämnade ett yttrande som var av betydelse för Skolinspektionens bedömning i ärendet.¹⁸ Mot bakgrund bland annat av vad som framgick i CVE:s yttrande gjorde Skolinspektionen bedömningen att det fanns sådana omständigheter som medförde att det fanns en konkret risk att elever vid skolan kunde komma att utsättas för påverkan som syftade till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter. Personen bedömdes av Skolinspektionen som inte lämplig att bedriva tillståndspliktig skolverksamhet. Vid uppföljning av

¹⁴ 2 kap. 5 b § första stycket 3 skollagen (2010:800).

¹⁵ Besluten om återkallelse avsåg huvudmännens godkännanden/tillstånd om att bedriva skolor alternativt nationella gymnasieprogram vid skolor. En del av dessa beslut har överklagats och besluten har inte vunnit laga kraft. De redovisade antalen inkluderar inte beslut som slutligen har upphävts av domstol. Dessa beslut innefattar inte återkallanden enligt 26 kap.14 b § skollagen.

¹⁶ Skolinspektionen (2024). Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m. m., s. 9.

¹⁷ CVE:s fyra huvuduppgifter är följande. Att främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå; att verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet; att ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet hanterar frågor om förebyggande av våldsbejakande extremism; att samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik. (<https://cve.se/om-cve/>, hämtad 2025-08-06)

¹⁸ Stiftelsen Växjö Islamiska skola (dnr SI 2024:1462).

beslutet konstaterades bland annat att personens uppdrag vid skolan har upphört och ärendet avslutades.

Skolinspektionens samlade erfarenheter utifrån arbetet med ägar- och ledningsprövning belyser betydelsen av samverkan med andra myndigheter för att myndigheten ska få uppgifter om eventuella missförhållanden men även för att inhämta underlag i samband med ägar- och ledningsprövningar.

I Skolinspektionens första återrapporering 2023 konstaterades att kopplingar till antidemokratisk extremism enbart har identifierats inom myndighetens ägar- och ledningsprövning och då med utgångspunkt i underrättelseinformation från Säkerhetspolisen.¹⁹ Utifrån detta kan myndigheten konstatera att samverkan är fortsatt viktigt, men att Skolinspektionen har under de senaste åren utvecklat samverkan med andra expertmyndigheter och är inte enbart en passiv mottagare av information. I stället tar vi vid behov initiativ till kontakt med andra myndigheter när det finns behov av deras expertkompetens för att utreda om det finns risk för att det förekommer antidemokratisk extremism inom huvudmäns skolor och verksamheter.

Överklaganden av beslut om återkallelse där Skolinspektionen tillämpat demokrativillkoren²⁰

Skolinspektionen har under åren med regeringsuppdraget i tre ärenden återkallat huvudmännens godkännande på grund av att myndigheten bedömt att de risker som anges i demokrativillkoren förelåg.²¹ I de tre ärendena biföll förvaltningsrätten huvudmännens överklaganden och vid tidpunkten för föregående års återrapporering hade kammarrätten beviljat prövningstillstånd efter att Skolinspektionen hade överklagat. Kammarrätten har meddelat dom i de tre målen under 2024. Kammarrätten biföll Skolinspektionens överklaganden.²² Genom domarna har Skolinspektionen fått värdefull vägledning för arbetet. Detta dels kring hur myndigheten kan värdera eventuella framtida uppgifter från Säkerhetspolisen, dels om riskbedömningen när en person tidigare bedömts olämplig att bedriva skolverksamhet och vilket ansvar den har som tar över en verksamhet som fått sitt tillstånd återkallat.

Tillsyn över skolor med konfessionell inriktning

Detta regeringsuppdrag, tillsammans med den nya lagstiftningen som reglerar konfessionella inslag, har bidragit till att Skolinspektionen har förstärkt tillsynen och ökat fokus på regelefterlevnaden vad gäller bestämmelser rörande konfessionella inslag. Den nya lagstiftningen trädde i

¹⁹ Skolinspektionen (2023). Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., s. 15.

²⁰ Se 2 kap. 5 b § 3 skollagen.

²¹ Skolinspektionens beslut för Edinit AB (dnr 2022:7136), Humanus Jobb Syd AB (dnr. 2023:10184) och ALM Education AB (2023:628).

²² Kammarrätten i Stockholms domar i mål nr 4535–24, 4534–24 och 2706–24. De tre domarna har vunnit laga kraft. I två av domarna ändrades dock den tid från vilken besluten skulle gälla.

kraft den 2 januari 2023 och definierade bland annat vad som är en konfessionell inriktning och konfessionella inslag. Det infördes också en informationsskyldighet för huvudmän till vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag och en huvudregel om att konfessionella inslag ska vara skilda från övriga aktiviteter inom utbildningen, i syfte att eleverna ska ha reella möjligheter att välja om de vill delta i sådana inslag eller inte.²³

Skolinspektionens förstärkning har bland annat inneburit att vi under 2024 inlett flera tillsynsärenden, bland annat en riktad tillsyn på 28 skolor med konfessionell inriktning. Den riktade tillsynen inleddes bland annat utifrån detta regeringsuppdrag. Skolinspektionen har i dessa riktade tillsyner inte funnit brister kopplade till antidemokratisk extremism. Däremot konstaterades flera brister kopplade till otillåtna konfessionella inslag²⁴ och brister inom vetenskaplig grund²⁵. Bristerna varierade i omfattning och karaktär vilket har lett till olika typer av ingripanden.²⁶

Skolinspektionen har utvecklat arbetssätten och metoderna i tillsyn av skolor med konfessionell inriktning, och i flera fall gjort oanmälda besök hos dessa skolor. Metodutvecklingen har framför allt förbättrat våra möjligheter att få kännedom om de verkliga förhållandena på skolorna genom våra utredningar. Däremot har myndighetens tillsynsutredningar rörande konfessionella inslag och vetenskaplig grund blivit mer effektiva och träffsäkra, vilket har resulterat i att fler brister har blivit synliga än tidigare.

Skolinspektionen bevakar fortsatt inkomna uppgifter om eventuella missförhållanden, som bland annat kan innehålla uppgifter om otillåtna konfessionella inslag, att undervisningen inte vilar på vetenskaplig grund eller att en skola som inte har anmält att de ska ha konfessionella inslag ändå har sådana inslag. Sådana uppgifter kan innebära att Skolinspektionen inleder tillsyn. Sådan kontroll kan även ingå i de planerade tillsynerna som bland annat utgår från analys av statistiska underlag.

Skolinspektionen erfar att det vid några av våra tillsynsärenden gällande skolor med kristen konfessionell inriktning har uppstått utmaningar i tillsynen eftersom vissa huvudmän för dessa skolor uppfattar sig som oskäligt granskade. Det finns vidare exempel på att huvudmän har gjort efterforskningar hos elevgruppen i syfte att ta reda på vilken elev som har sagt vad under intervjuer.²⁷ Intervjuer är en viktig del i Skolinspektionens tillsynsuppdrag och elever och personal ska kunna känna sig trygga med att lämna uppgifter anonymt till myndigheten. Skolinspektionen har i de

²³ Prop. 2021/22:157 Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning, s. 1.

²⁴ I 16 av 28 beslut har brister konstaterats avseende otillåtna konfessionella inslag. Skolinspektionen (2025) Skolinspektionens årsrapport 2024, s. 55.

²⁵ I 8 av 28 beslut, där området vetenskaplig grund bedömts, har brister konstaterats. Skolinspektionen (2025) Skolinspektionens årsrapport 2024, s. 56. (Med vetenskaplig grund menas att undervisningen är saklig, allsidig och vilar på vetenskaplig grund.)

²⁶ Skolinspektionen (2025) Skolinspektionens årsrapport 2024, s. 54.

²⁷ Ärende 2024:3733 resp. 2023:6491.

aktuella beslutet framhållit att det är ett olämpligt förfarande av huvudmannen att intervjua eleverna om vad de sagt till Skolinspektionen. Sammantaget kan detta agerande försvåra myndighetens möjlighet att genomföra sitt tillsynsuppdrag på dessa skolor.

Möjligheterna till tillsyn av kommuners tillsynsansvar av annan pedagogisk verksamhet

Tematiska granskningar har genomförts och planeras att genomföras för att möta efterfrågade granskningar i regeringsuppdraget, se avsnitt *Tematiska granskningar med relevans för regeringsuppdraget*. I regeringsuppdraget anges bland annat att Skolinspektionen ska förstärka sin granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar och sin ägar- och ledningsprövning över annan pedagogisk verksamhet. Annan pedagogisk verksamhet är inte en del av skolväsendet utan utgör ett komplement till förskola, förskoleklass och skola.²⁸ Inom begreppet annan pedagogisk verksamhet ryms fyra huvudsakliga verksamhetsformer.²⁹ Av dessa har kommuner tillsynsansvar över pedagogisk omsorg. Kommuner har också tillsynsansvar över fritidshem vars huvudmän kommunen har godkänt.³⁰ Dessa kan bedriva öppen fritidsverksamhet. Kommunen har inte tillsynsansvar över verksamheten i sådan öppen fritidsverksamhet, men ska genom sitt tillsynsansvar över fritidshemmet genomföra ägar- och ledningsprövning. Skolinspektionen har tillsyn över kommunernas tillsynsansvar.³¹ Vad gäller de två resterande verksamhetsformerna inom annan pedagogisk verksamhet, omsorg när förskolan eller fritidshemmet inte erbjuds och öppen förskola, har kommunerna inte tillsyn över dessa. De omfattas därmed inte av Skolinspektionens tillsyn över hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar.³²

Tematiska granskningar med relevans för uppdraget

Tematiska tillsyner och kvalitetsgranskningar ger fördjupad kunskap om kvaliteten och om huvudmännen uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter inom de granskade områdena. Skolinspektionen har med anledning av regeringsuppdraget genomfört tematiska granskningar. Flera av Skolinspektionens tematiska granskningar relaterar till ämnen som grundläggande fri- och rättigheter, värdegrund samt demokratifrågor. Nedan redogörs kortfattat för de tematiska granskningar som är mest relevanta för regeringsuppdraget.

²⁸ Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet, s. 525.

²⁹ Pedagogisk omsorg, omsorg när förskolan eller fritidshemmet har stängt, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet. Se 25 kap. §§ 1–5 skollagen.

³⁰ 26 kap. § 4 skollagen.

³¹ 26 kap § 3 punkt 4 skollagen.

³² Jfr 26 kap. 4 § skollagen och 26 kap. 3 § första stycket 4 skollagen.

Granskade kommuner tar sitt tillsynsansvar över fristående förskolor men uppger vissa svårigheter i arbetet

Skolinspektionen har genomfört en tematisk tillsyn av 30 kommuners tillsynsansvar över fristående förskolor.³³ Den tematiska tillsynen omfattade 30 kommuner. I tillsynen har Skolinspektionen kontrollerat att kommunen utövar tillsyn över de förskolor vars huvudman kommunen har godkänt. Vidare att kommunen utövar tillsyn över att enskilda som godkänts av kommunen fortlöpande uppfyller kraven i kommunens ägar- och ledningsprövning.³⁴

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 författningarnas krav.³⁵

Kvaliteten i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer behöver bli bättre

Alla som arbetar i skolan ska i sin verksamhet bidra till att skolan präglas av jämställdhet och solidaritet mellan människor samt att eleverna interagerar med varandra oberoende av könstillhörighet.³⁶ Skolinspektionen har i mars 2025 redovisat regeringsuppdraget att mot bakgrund av de reviderade läroplanerna granska skolornas arbete avseende det nya kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer, inklusive arbetet med att bland annat förebygga och bemöta intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism, homo- och transfobi samt hedersrelaterat våld och förtryck.³⁷

Kvalitetsgranskningen visar att eleverna på de 60 granskade grund- och gymnasieskolorna får undervisning om sexualitet, samtycke och relationer i olika ämnen. Det framgår vidare att det finns innehåll som lärarna och eleverna upplever är känsliga att samtala om tillsammans. Några exempel är könsidentitet, sexuell läggning, könsnormer, jämställdhet och hedersrelaterat våld och förtryck. Avseende hedersrelaterat våld och förtryck beskriver flera elever i intervjuerna att de inte vet vad hedersförtryck är men att de skulle vilja lära sig om det.

³³ För en fullständig redovisning av den tematiska tillsynen, se Skolinspektionen (2024) *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*, Bilaga 1.

³⁴ 26 kap. 4 § skollagen.

³⁵ 2 kap. 5 § skollagen.

³⁶ Lgr 22, avsnitt 2.1 Normer och värden, Riktlinjer.

³⁷ Skolinspektionen (2024). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer. Redovisning av regeringsuppdrag att granska skolor utifrån de reviderade läroplanerna*.

Fortsatt förstärkning med koppling till regeringsuppdraget

Skolinspektionen planerar att genomföra ytterligare en rad olika tematiska granskningar som i olika grad har koppling till regeringsuppdraget.

Följande granskningar är initierade:

- Tematisk kvalitetsgranskning av kommuners arbete med ägar- och ledningsprövning av fristående förskolor. Granskningen utgår från detta regeringsuppdrag. Beräknad publicering av den övergripande rapporten är hösten 2025.
- Tematisk tillsyn av kommuners tillsynsansvar över annan pedagogisk verksamhet. Tillsynen utgår från detta regeringsuppdrag. Beräknad publicering av den övergripande rapporten är hösten 2026.
- Tematisk kvalitetsgranskning av grundskolors arbete med att främja ett positivt skolklimat och en trygg skolmiljö. Denna granskning är egeninitierad utifrån myndighetens behovsanalys. Beräknad publicering av den övergripande rapporten är hösten 2026.³⁸

³⁸ Risk- och skyddsfaktorer är viktiga i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Framgång i skola, prosociala vänskapsrelationer och tillit till samhällsinstitutioner är exempel på skyddsfaktorer. Riskfaktorer är viktiga för att identifiera sårbarhet, men att stärka skyddsfaktorer är avgörande för att arbeta förebyggande på både kort och lång sikt. CVE (2025), s. 34–37.

Avslutande diskussion

Skolinspektionens förstärkta granskning bidrar till att motverka antidemokratisk extremism i skolan

Det är huvudmännen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.³⁹ Skolinspektionen har förstärkt den granskning som efterfrågas i regeringsuppdraget och arbetar kontinuerligt med sådan förstärkning för att kunna upptäcka och utreda verksamheter och huvudmän där det föreligger risk för antidemokratisk extremism. Vi gör detta i första hand genom ägar- och ledningsprövning med dess prövning enligt demokrativillkoren är ett särskilt viktigt verktyg för att motverka antidemokratisk påverkan. Skolinspektionen har också ingripit via tillsynen när det gäller risker för antidemokratisk extremism i skolor, i samband med ägar- och ledningsprövningar. Denna förstärkning är nu integrerad i Skolinspektionens ordinarie arbete, då ägar- och ledningsprövning förekommer i såväl tillsyn som vid tillståndsprövning.

Våra regeringsuppdrag,⁴⁰ tillsammans med den nya lagstiftningen inom området konfessionella inslag, har vidare bidragit till Skolinspektionens förstärkta tillsyn och ett ökat fokus på regelefterlevnaden inom den tillsyn som rör bestämmelser gällande konfessionella inslag. Tillsyn visar att det förekommer brister med koppling till skolors konfessionella inriktning. Samtidigt erfar Skolinspektionen att det vid några av våra tillsynsärenden av skolor med kristen konfessionell inriktning har uppstått utmaningar i samband med granskningar.

Skolinspektionen har även stöd i författningar att kunna ingripa och fatta beslut inom områden som är mer av förebyggande karaktär, som att kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer samt kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck återkommande ska behandlas i utbildningen.⁴¹ Detta som en del i att eleverna får information om och möjlighet att diskutera grundläggande fri- och rättigheter.

Samverkan är fortsatt en viktig del av arbetet

Samverkan med andra expertmyndigheter fortsätter att vara en viktig del av Skolinspektionens arbete med ärenden i tillsynen. Utredningsarbetet i dessa frågor är ofta komplext, där olika samhällsaktörer bidrar med sin expertis utifrån sina respektive uppdrag. Jämfört med det läge som

³⁹ 2 kap. 8 § skollagen.

⁴⁰ Regeringsuppdragen "Fristående skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där det förekommer konfessionella inslag" samt "Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m." i regleringsbrevet för budgetåren 2022, 2023, 2024 respektive 2025 avseende Statens skolinspektion.

⁴¹ Se avsnitt *Kvaliteten i undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer behöver bli bättre*.

redogjordes för i tidigare återrapporteringar (2023 och 2024) har sådan möjlighet till samverkan förstärkts. Detta bland annat på grund av att Skolinspektionen förstärkt rutinerna för överlämning av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter och att CVE har inrättat en funktion dit Skolinspektionen med flera kan vända sig med underlag och begära stöd med granskning. Skolinspektionen välkomnar de förstärkta möjligheterna till samverkan med CVE.

Kammarrättens domar (se avsnitt *Överklaganden av beslut om återkallelse där Skolinspektionen tillämpat demokrativillkoren*) har gett Skolinspektionen värdefull vägledning i vårt fortsatta arbete. Detta dels kring hur myndigheten kan värdera eventuella framtida uppgifter från Säkerhetspolisen, dels om riskbedömningen när en person tidigare bedömts olämplig att bedriva skolverksamhet och vilket ansvar den har som tar över en verksamhet som fått sitt tillstånd återkallat.

Det finns vissa begränsningar gällande tillsynen över annan pedagogisk verksamhet

Enligt regeringsuppdraget ska Skolinspektionen förstärka sin granskning över hur kommuner uppfyller sitt tillsynsansvar och sin ägar- och ledningsprövning över annan pedagogisk verksamhet. Eftersom kommunerna inte har tillsynsansvar över alla de verksamhetsformer som utgör annan pedagogisk verksamhet kommer Skolinspektionens tillsyn, och rapporteringen av regeringsuppdraget i denna del, vara begränsad till tillsyn av hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar över pedagogisk omsorg och hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar i form av ägar- och ledningsprövning av fritidshem vars huvudmän kommunen har godkänt och som också erbjuder öppen fritidsverksamhet.

Skolinspektionen väljer granskningsform och metod utifrån behov och situation

Det förebyggande arbetet mot antidemokratisk extremism i skolan är en del av Skolinspektionens övergripande uppgift att bidra till goda förutsättningar för utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna, och främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. Skolinspektionen har en unik position genom de omkring 1 500 skolbesök som genomförs årligen och genom vår tillgång till skolmiljöer, lektioner och huvudmän. Myndigheten arbetar med olika typer av granskningar och väljer granskningsform och metoder utifrån behov och situation. Löpande analyser och bedömningar avgör vilken granskningsform och vilka metoder som bäst bidrar till förbättringar i skolorna.

När Skolinspektionen misstänker antidemokratisk extremism hos en huvudman kan oanmälda besök användas som metodval om granskningen rör undervisningen, skolmiljön eller elevernas situation i övrigt på skolan. I de flesta fall som har rört antidemokratisk extremism har dock tillsynen

främst rört ägar- och ledningskrets, varför oanmälda besök mycket sällan har använts som metodval. Skrivningen i regeringsuppdraget som förordar oanmälda besök riskerar att styra bort från Skolinspektionens egna överväganden av vilken metod som är mest träffsäker och effektiv för det enskilda ärendet, vilket för dessa ofta komplexa ärenden vore särskilt olyckligt. Av regeringens instruktion för Skolinspektionen framgår vidare att myndighetens granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys.

Skolinspektionen redovisar nu för tredje året i rad sin förstärkta tillsyn och granskning av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en riskbild avseende antidemokratisk extremism med mera. Uppdraget har under perioden bidragit till att myndigheten utvecklat och förstärkt sin verksamhet enligt uppdragets intentioner och uppdragets andemening är nu en del av det dagliga arbetet. De erfarenheter och den kompetens som arbetet skapar tillvaratas löpande. Skolinspektionen vill dock framhålla vikten av ett eget utrymme att prioritera vilka granskningar som bör genomföras utifrån myndighetens behovsanalys och utifrån inkomna uppgifter. För att kunna fullgöra myndighetens uppdrag på ett tydligt och effektivt sätt är det angeläget att vi, utifrån varje enskilt ärende, kan avgöra vilka metoder som är bäst lämpade och ändamålsenliga.

Avslutningsvis kan myndigheten konstatera att den förstärkning som efterfrågats nu i flera delar är integrerad i myndighetens löpande verksamhet och att fortsatt utveckling och justering sker i enlighet med upparbetade rutiner för myndighetens metod- och verksamhetsutveckling. Arbetet fortsätter utan ett särskilt förstärkningsuppdrag.

Källförteckning

Center mot våldsbejakande extremism (2025). *Center mot våldsbejakande extremism årsbok 2024/2025, "Risk- och skyddsfaktorer för våldsbejakande extremism"*. [Digitalt tillgänglig](#). Hämtad den 22 augusti 2025.

FOI (2023). *Rutten demokrati – Konspirationspropaganda, rasism och våld*, red. Hannah Pollack Sarnecki, Anna Lioufas och Mathilde Jarlsbo.

Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*, s. 1.

Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 525.

Skolinspektionen (2023) *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*. Dnr 2023:7240.

Skolinspektionen (2024) *Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m. Redovisning av Skolinspektionens arbete med förstärkt tillsyn och annan granskning*. Dnr 2023:7240.

Skolinspektionen (2024). *Undervisningen om sexualitet, samtycke och relationer. Redovisning av regeringsuppdrag att granska skolor utifrån de reviderade läroplanerna*. Dnr SI 2024:304.

Skolinspektionen (2025) *Skolinspektionens årsrapport 2024. Iakttagelser och erfarenheter under år 2024*. Dnr SI 2024:5009.

Skollagen (SFS 2010:800).

Skolverket (2022a). *Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*, Lgr 22.