

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag som anges syfta till att modernisera författningsregleringen av verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska se över och modernisera författningsregleringen av verksamheten inom skolväsendet vid extraordinära händelser i fredstid, krigsfara och krig. I arbetet med översynen och förslaget till ny förordning har utredningen valt att i stället använda sig av begreppen fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I arbetet med översynen ska överväganden göras kring enskilda huvudmäns ansvar vid höjd beredskap. De föreskrifter som reglerar olika skolformers verksamhet vid krig och krigsfara anges inte vara anpassade till hur verksamheter på skolområdet är organiserade i dag, till exempel omfattas inte enskilda huvudmän. Vidare anges det vara av stor vikt att samhället vid såväl fredstida krissituationer som höjd beredskap så långt som möjligt kan tillgodose behovet av omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet, behovet av och rätten till utbildning och behovet av kompetensförsörjning.

I promemorian föreslås en ny förordning om verksamheter på skolområdet vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förordningen ersätter de två nu gällande förordningarna på området och ska tillämpas vid en fredstida krissituation eller när regeringen har beslutat att det råder höjd beredskap. Förslagen inkluderar även ändringar i skollagen (2010:800) som möjliggör författningsreglering av samtliga huvudmäns uppgifter och ansvar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Bland annat införs en möjlighet att vid fredstida krissituationer tillfälligt stänga verksamheter på skolområdet och en bestämmelse som rör planläggning av skolverksamheten inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Ett bemyndigande införs också som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter avseende enskilda huvudmäns uppgifter under höjd beredskap. Förslagen i promemorian syftar i huvudsak till att möjliggöra för skolhuvudmän att under fredstida krissituationer eller höjd beredskap fortsätta att bedriva skolverksamhet, detta genom att bland annat göra avvikelser från ordinarie föreskrifter och övergå till fjärr- eller distansundervisning. Flera av bestämmelserna från de gällande förordningarna överförs till den nya förordningen, men i ett omarbetat utförande. Det lämnas även en del ytterligare förslag.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Konsekvenser för företag

Det anges inte ha funnits några egentliga alternativa lösningar till utredningens förslag. Behovet av en moderniserad reglering anges vara tydligt bland annat eftersom den befintliga regleringen inte omfattar samtliga huvudmän och inte heller är anpassad till de tekniska möjligheter som i dag finns att tillgå.

I promemorian anges att en stor del av utbildningen på skolområdet drivs av enskilda huvudmän. De enskilda huvudmännen anges inte vara en homogen grupp, utan utgörs av allt från stora koncerner som drivs i form av aktiebolag till mindre byskolor som drivs i form av föräldrakooperativ. Läsåret 2023/24 gick omkring 16 procent av barnen i grundskolan i en fristående skola. Motsvarande siffra för gymnasieungdomar var 32 procent och i förskoleklassen var siffran tolv procent. I förskolan var närmare 22 procent inskrivna i en fristående förskola under 2023. Det rör sig om omkring 180 900 av grundskolans elever som gick i en fristående skola respektive 116 400 av gymnasieskolans elever. Det anges således vara en stor andel elever som fullgör sin utbildning inom friskolesektorn.

Det anges (sida 42) att genom sina skillnader i storlek möter de enskilda huvudmännen olika utmaningar i sina respektive verksamheter. De små aktörerna kan å ena sidan vara mer sårbara eftersom de har färre resurser att tillgå, å andra sidan kan en liten verksamhet ha fördelen att den snabbt kan ställa om utifrån nya förutsättningar. En större verksamhet kan ha goda resurser när det kommer till personal, utrustning och lokaler, men samtidigt ha en organisation som innebär att beslut fattas långt ifrån den faktiska verksamheten och därigenom gör den mindre flexibel och anpassningsbar. Det finns alltså stora skillnader mellan de enskilda aktörerna. Det anges att utredningen har tagit detta, liksom den omständighet att det rör sig om enskilda näringsidkare, i beaktande vid övervägande av vilket ansvar som ska åvila de enskilda huvudmännen vid höjd beredskap.

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget om att samtliga skolverksamheter ska upprätta en krisplan kommer att medföra vissa kostnader för enskilda huvudmän. Det kommer behöva avsättas personalresurser för att ta fram en krisplan och hålla krisplanen uppdaterad. Vidare kommer visst administrativt arbete kopplat till planläggningen att behövas. Arbetet med att ta fram en krisplan bedöms förslagsställaren inte vara en betungande uppgift och den anges inte drabba små huvudmän i större utsträckning än stora. En krisplan tas fram utifrån den aktuella skolans verksamhet och kommer att se olika ut för olika aktörer. Det anges att uppgiften att ta fram en krisplan för verksamheten får anses ingå i den löpande förvaltningen av en skolverksamhet. Vid utredningens möten med olika företrädare för enskilda huvudmän samt riksförbunden för friskolorna och de idéburna skolorna anges det ha framkommit att arbetet med krisplaner skiljer sig åt mellan huvudmän. En del har kommit mycket långt i sitt arbete med att ta fram och utveckla en krisplan medan andra helt saknar en sådan. I den nuvarande regleringen är det obligatoriskt för huvudmän inom kommun, region och stat att upprätta en krisplan. De enskilda huvudmännen finansieras genom en kommunal skolpeng och statliga bidrag. De tilldelas samma skolpeng per elev som den aktuella kommunen lämnar till de kommunala skolorna. Det har tidigare bedömts att det ryms inom kommunens anslag att göra en krisplan. Med beaktande av att skolpengen är densamma för enskilda huvudmän bör det även för dem anses inrymmas inom den befintliga ersättningen att ta fram en krisplan. Förslaget om att utbildning kan genomföras genom fjärr- och distansundervisning vid fredstida krissituationer respektive allvarliga störningar av lokala art kommer, precis som för övriga huvudmän, att medföra administrativa kostnader i form av krav på dokumentation och anmälningsplikt till Skolinspektionen. Enligt utredningens förslag ska även enskilda huvudmän inom förskolan, fritidshemmet och annan pedagogisk

verksamhet erbjuda omsorg för barn vars vårdnadshavare har uppgifter i samhällsviktig verksamhet och som behövs för att den samhällsviktiga verksamheten ska kunna upprätthållas. Det kommer för detta att krävas både administrativa och personella resurser. De ovan nämnda förslagen bedöms medföra vissa kostnader för de enskilda huvudmännen, särskilt förslaget om att en krisplan ska tas fram. Kostnaderna anges enligt förslagsställarens bedömning vara begränsade och bör enligt förslagsställaren kunna hanteras inom ramen för den befintliga ersättningen. Förslagen bedöms inte få några negativa konsekvenser för konkurrensen mellan olika fristående skolor eller för små aktörer.

Förslagen anges inte beröra frågor som regleras i EU-rätten. Det anges inte behövas några övergångsbestämmelser.

Inget anges om behov av speciella informationsinsatser. Inget anges om påverkan på intäkter. Det anges inte heller något om specifika åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra konsekvenser eller om när och hur förslaget kan utvärderas.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att det finns en viss beskrivning av berörda företag men att denna enbart är tillräckligt tydlig när det gäller företagets bransch. Det finns i och för sig information som ger en uppfattning om friskolornas andel av det totala antalet elever, men detta ger likväl inte någon tydlig bild av företagets antal och den storleksmässiga beskrivningen anger inte mer än att storleken kan variera mycket. Berörda företag hade behövt beskrivas mer tydligt. Det finns, som refererats, viss information om kostnader men denna är inte kvantifierad och den kvalitativa beskrivningen kan inte heller anses vara särdeles tydlig. Att en kostnad av förslagsställaren bedöms vara begränsad säger föga om hur samma kostnad momentant kan påverka ett företags verksamhet. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning att påverkan på intäkter saknas, kunde och borde detta ha angetts. Det finns en bedömning när det gäller påverkan på konkurrensförhållanden. Detta är i sig positivt, men när det samtidigt är fallet att de berörda enskilda huvudmännens förutsättningar att hantera kraven kan väntas variera så är det oklart vad bedömningen grundas i. Det hade behövts en tydligare förklaring till den bedömning som görs. Det finns en skrivning om att utredningen har tagit skillnader i huvudmännens förutsättningar i beaktande, men Regelrådet kan inte finna det tydligt beskrivet hur detta har skett. Vidare kan det konstateras att det visserligen finns information om när föreskrifterna föreslås träda i kraft, men utöver att det inte anges finnas något behov av övergångsbestämmelser finns ingen information om vilka överväganden som ligger till grund för den föreslagna tidpunkten. Det är också så att även om det visserligen finns beskrivet att kommuner väntas ha ett visst ansvar för information när regelverket väl är infört, så finns det inte något angivet om eventuellt behov av informationsinsatser i samband med att det ska träda i kraft. Även på denna punkt hade större tydlighet varit motiverad. En konsekvensutredning ska också innehålla information om hur och när förslaget ska utvärderas, vilket saknas. Det är svårt för Regelrådet att finna tydliga resonemang om alternativa lösningar när det gäller utformningen av de enskilda krav som föreslås, även om det i och för sig framgår av vilka skäl som förslagsställaren anser att avstående från reglering inte är ett alternativ.

Regelrådet finner att det finns tillräcklig problembeskrivning och beskrivning av förslagets syfte. Det har också beskrivits tillräckligt väl vad konsekvenserna bedöms bli om ingen reglering införs. Överensstämmelse med EU-rätten är synnerligen kortfattat beskriven, men tillräckligt utifrån förutsättningarna i ärendet. I övrigt hade konsekvensutredningen behövt vara tydligare, i de avseenden som beskrivits ovan. Regelrådet konstaterar att det är fullt

möjligt att förslaget har så begränsade konsekvenser för enskilda huvudmän som det anges, men finner inte att det finns tillräcklig information i konsekvensutredningen för att detta med säkerhet ska kunna anses visat.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 december 2024.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande