

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Skolverket

Yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter med anledning av införandet av ämnesbetyg i gymnasial utbildning

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till nya och ändrade föreskrifter som syftar till att förbereda införandet av ämnesbetyg i berörda skolformer¹. Förslagen och de konsekvenser som redovisas i remitterad konsekvensutredning uppges utgå från de förslag som Skolverket remitterade tidigare under 2023 samt tidigare redovisade förslag till regeringen.

Remissen omfattar Skolverkets förslag till föreskrifter avseende:

- nya ämnesplaner för ämnen i gymnasieskolan och inom komvux på gymnasial nivå och i den anpassade gymnasieskolan och inom komvux som anpassad utbildning
- ändringar i Skolverkets förslag till föreskrifter om ämnen och nivåer i ämnen för nationella program i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan
- ändringar i poängplanen för vidareutbildningen i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan
- nya ämnesplaner för ämnen inom vidareutbildningen i form av ett fjärde tekniskt år i gymnasieskolan
- ändringar i Skolverkets förslag till föreskrifter om vad som krävs för att en lärares kompetens ska vara relevant för att undervisa i vissa ämnen i gymnasieskolan och i anpassade gymnasieskolan
- ändringar i Skolverkets förslag till föreskrifter om vilka yrkeskunskaper som krävs för att undervisa i ett yrkesämne.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

¹ Det anges att Skolverket under flera omgångar utarbetat och remitterat förslag till nya och ändrade styrdokument för berörda skolformer under uppdragets gång (U2022/03031, U2022/03625, U2022/03626 m.fl.).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att riksdagen den 23 februari 2022 fattade beslut om propositionen *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla eleverns kunskaper* (prop. 2021/22:36). Beslutet uppges bland annat innebära att ämnesbetyg ska ersätta kursbetyg inom gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning (komvux) som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

Det uppges också att nya bestämmelser i skollagen (2010:800) trädde i kraft den 15 juli 2022 och att dessa ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.

Syftet med att införa ämnesbetyg i dessa skolformer anges vara att skapa bättre förutsättningar för ett fördjupat lärande och lärande över tid samt att motivera eleverna att slutföra utbildningen. Det anges vidare att ämnesbetygen bättre ska spegla eleverns kunskaper i ämnet som helhet än de separata kursbetygen. Lärare anges därmed få bättre förutsättningar att planera och genomföra undervisningen utifrån hela ämnet.

Riksdagen anges också ha beslutat att hantverksprogrammet ska upphöra som nationellt program i gymnasieskolan och att ett nytt program, frisör- och stylistprogrammet, ska införas inom skolformen, vilket anges ha föranletts av ändringar i skollagen.

Det anges att Skolverket i dess regleringsbrev för budgetåret 2023 uppdrogs att genomföra förberedelser för ämnesbetyg. I uppdraget anges det också ingå implementeringsinsatser utformade för de olika skolformerna. Vid genomförandet av uppdraget ska myndigheten föra en dialog med Universitets- och högskolerådet och Centrala studiestödsnämnden. Uppdraget anges ska redovisas till Regeringskansliet senast den 10 januari 2025.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår från redovisningen att ändringarna föranleds av tidigare proposition och att Skolverket tidigare remitterat förslag. Syftet med själva regleringen hade med fördel kunnat skrivas ut tydligare – varför föreslås att ämnesbetyg ska ersätta kursbetyg, vilka för- och nackdelar finns med dessa båda system? Bakgrundsredovisningen hade också stärkts av en förklaring till varför förslagen remitteras igen och vad som skiljer denna remissrunda från tidigare. Trots dessa brister är beskrivningen av förslagets bakgrund och syfte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Avseende alternativa lösningar anges att Skolverket bedömer att de generella ändringar som görs för att förbereda gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och komvux för ett införande av ämnesbetyg är nödvändiga utifrån de ändringar som införts i skollagen om ämnesbetyg.

Det uppges också att Skolverket, parallellt med anpassningen till ämnesbetyg, föreslår nödvändiga följdändringar av gymnasieprogram och ämnen för att de ska vara aktuella utifrån teknik och samhällsutveckling. I de fall det finns program- eller ämnesspecifika alternativa lösningar, uppges dessa presenteras under respektive program eller ämne i konsekvensutredningen.

Om de ändringar som Skolverket föreslår inte kommer till stånd uppges det innebära att ämnesbetygsreformen inte kan realiserats fullt ut. Detta eftersom det anges vara nödvändigt att ämnesplanerna för de ämnen som ges inom såväl gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan som komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå utformas i enlighet med hur bestämmelserna i skollagen är utformade. En annan följd av att den föreslagna regleringen inte kommer till stånd anges vara att de vinster som förväntas av ämnesbetygsreformen uteblir. Dessa uppges vara att förslagen medför ökade möjligheter till längre och mer sammanhållna ämnen som ger eleverna mer tid för lärande innan ett slutligt betyg sätts i ett ämne och att sammanhållna ämnen som bygger på progression syftar till att minska fragmentiseringen och kan bidra till att minska stressen och öka elevers motivation till lärande och att slutföra studierna.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån redovisningen framgår att Skolverkets förslag påkallats av tidigare ändringar i skollagen. Det framgår också att nollalternativet, att Skolverket inte föreslår nya föreskrifter för ämnesplaner m.m., skulle innebära att förslagen i ämnesbetygsreformen inte realiserades. Skolverkets handlingsutrymme till alternativa lösningar att införliva ämnesbetygsreformen framgår dock inte tillräckligt tydligt. Det är möjligt att detta skulle klargöras genom att läsa hänvisade dokument (i huvudsak prop. 2021/22:36), men informationen borde tydligare presenterats i konsekvensutredningen. Konsekvenserna av om ingen reglering kommer till stånd kan dock anses tillräckligt väl redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Skolverket bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Skolverket föreslår bland annat ämnesplaner inom sjöfartsutbildningen där bedömningen är att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att Skolverket gör bedömningen att regleringen överensstämmer med Sveriges skyldigheter gentemot EU. Det hade bidragit till kvaliteten i denna delaspekt om förslagsställaren redogjort för om det finns några EU-rättsliga bestämmelser på området, och i sådana fall redogjort kort för vad dessa säger samt hur den svenska regleringen behöver förhålla sig till eventuell sådan reglering. Trots denna brist är redovisningen tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att ändringarna i skollagen som innebär att ämnesbetyg införs i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå trädde i kraft den 15 juli 2022. Bestämmelserna uppges ska tillämpas på utbildning i gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå som påbörjas efter den 30 juni 2025. Detsamma anges gälla anpassade gymnasieskolan och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

Som skäl till tidpunkten för ikraftträdande uppger förslagsställaren att det i propositionen angavs att Skolverket behöver tid för arbetet med styrdokumentsutveckling och för att huvudmännen, rektorerna och lärarna ska ha möjlighet till kompetensutveckling samt för att planera och organisera verksamheterna så att de är anpassade för det nya systemet.

Vidare angavs i propositionen att elever och föräldrar behöver få information i god tid inför val till gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller komvux. När det gäller vidareutbildningen i form av ett fjärde tekniskt år anges att ämnesbetyg ska införas samtidigt som inom övriga gymnasieskolan och tillämpas första gången vid samma tidpunkt som övriga delar av gymnasieskolan, dvs. på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. Det uppges innebära att vissa elever i skiftet mellan de olika systemen kommer att få kursbetyg inom ramen för sitt nationella program i gymnasieskolan, men ämnesbetyg inom ramen för vidareutbildningen.

Det anges också att Skolverket kommer att bistå huvudmän och rektorer med informations- och implementeringsinsatser inför ett införande av ämnesbetyg inom gymnasieskolan och komvux. Vidare planeras informations- och implementeringsinsatser för lärare, studie- och yrkesvägledare, administratörer och elever.

Regelrådet gör följande bedömning. Skälen till valt datum för förslagets ikraftträdande framgår tydligt. Informationsinsatserna som planeras hade kunnat förklarats något mer i detalj, då huvudsakligen på vilka sätt informationsinsatserna ska utföras.

Det är positivt att förslagsställaren redogör för de avväganden som presenterades i propositionen avseende tidpunkten för ikraftträdande.

Sammantaget är redovisningen i dessa delar tydliga.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen konstateras att förslagen kommer att påverka skolhuvudmän som bedriver eller avser att bedriva utbildning inom gymnasieskolan, inom vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och inom anpassade gymnasieskolan då de behöver tillämpa och implementera de nya ämnena och de ändrade programstrukturerna. Förslagen om nya ämnesplaner uppges också beröra huvudmän och utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen som bedriver eller avser att bedriva utbildning på gymnasial nivå.

Förslagen anges omfatta såväl offentliga som enskilda huvudmän och andra enskilda utbildningsanordnare. Skolverket uppger att bedömningarna i konsekvensutredningen gäller enskilda huvudmän för fristående skolor på samma sätt som de kommunala huvudmännen.

Läsåret 2022/2023 uppges det ha funnits totalt 364 431 elever i gymnasieskolan varav 221 490 gick på högskoleförberedande program. Det anges ha funnits sammanlagt 1 295 skolenheter, varav 817 med kommunal huvudman, 466 med enskild huvudman och 12 regiondrivna skolenheter. Det uppges att en huvudman kan erbjuda samtliga nationella gymnasieprogram eller endast vissa av programmen.

Läsåret 2022/2023 uppges det också ha funnits 105 637 elever på gymnasieskolans yrkesprogram. Av dessa anges 72 080 elever ha funnits hos offentlig huvudman och 33 557

elever hos enskilda huvudmän. En huvudman uppges kunna erbjuda samtliga nationella gymnasieprogram eller endast vissa av programmen.

År 2022 uppges det ha funnits 229 247 elever inom komvux på gymnasial nivå vid 243 skolenheter. Det anges att det saknas statistik för omfattningen av upphandlad utbildning. Utöver detta anges det ha funnits 3 regiondrivna huvudmän.

Läsåret 2022/2023 uppges det ha funnits 7 022 elever i anpassade gymnasieskolan vid sammanlagt 237 skolenheter, varav 196 med kommunal huvudman, 33 med enskild huvudman och 8 regiondrivna skolenheter. Även här anges att en huvudman kan erbjuda samtliga program i anpassade gymnasieskolan eller endast vissa av programmen

Regelrådet gör följande bedömning. Skolverket konstaterar att förslaget påverkar enskilda huvudmän och anger hur många skolenheter som finns inom sådan driftsform samt hur stort elevunderlaget är. Utifrån den här informationen går det dock inte att utläsa hur stora företagen är som står bakom dessa skolenheter, eller vilken typ av företag det rör sig om och hur stor andel av de enskilda huvudmännen som är exempelvis aktiebolag eller en ideell förening. Detta är en brist i konsekvensutredningen. Skolverkets beskrivning avseende vilken bransch som påverkas är dock tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det uppges att Skolverket gjort bedömningen att myndighetens förslag kan innebära vissa kostnadsmässiga konsekvenser för huvudmännen i berörda skolformer (i form av inköp av läromedel, lärplattformar och viss anpassning av informationsmaterial). Det anges också att Regeringen har föreslagit att kompensation för implementering av reformen ska ges med 15 miljoner kronor för 2024, 20 miljoner kronor för 2025 och 5 miljoner kronor för 2026.

Vidare anges att myndigheten gjort bedömningen att det krävs implementeringsinsatser för skolhuvudmän utifrån förslagen. Det uppges att sådana insatser ska avse att motverka ytterligare kostnader hos skolhuvudmännen för att se till att de är väl förberedda för ett system med ämnesbetyg.

När det gäller Skolverkets förslag uppges att myndigheten har identifierat vissa kostnadsmässiga konsekvenser, bland annat i fråga om lärarlegitimationer. Att meddela legitimationer till lärare och efter ansökan komplettera dessa uppges vara en del av Skolverkets uppdrag. Även om Skolverket eftersträvar en smidig och automatiserad hantering av lärares behörighet i legitimationerna med anledning av förslagen kan myndigheten konstatera att lärare kan komma att påverkas om ämnen ändras och detta uppges innebära att lärarna behöver ansöka om eller komplettera sin legitimation.

Det anges vidare att Skolverket delar den bedömning regeringen gör i propositionen om ämnesbetyg, att sådana kompletteringar eller ändringar bör vara avgiftsfria för enskilda lärare och att det därför kan finnas behov av att se över regelverket om avgifter i detta avseende. Det uppges också att det av propositionen framgår en beräkning av vilka kostnader som skulle uppstå för Skolverket om lärares legitimationer behöver ändras och att denna uppskattar kostnaden till 6 miljoner kronor fördelade på tre år. Skolverket uppges i nuläget bedöma att kostnaden för att ändra berörda lärares legitimationer är sju miljoner kronor och

att det kan utföras på ett år. Detta skiljer sig från den tidigare beräkningen på sex miljoner kronor under tre år, vilket anges bero på att kunskapen i dag är större om tillvägagångsätt och antalet berörda ämnen.

Det uppges att ansökan om legitimation eller komplettering av legitimation är normalt förenad med en avgift för den sökande, 1 500 kronor för ansökan om legitimation och 750 kronor för komplettering.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån den kostnadsangivelse som finns, att Regeringen föreslagit en kompensation för implementering av reformen, framgår det att kostnaderna för ansökan samt komplettering av lärarlegitimationer (som påverkas av föreslagna ändringar) ska kompenseras. Detta är positivt då det bör motverka att enskilda lärare påverkas negativt av förslaget.

Det uppges också att Skolverket gjort bedömningen att förslaget kan medföra kostnader för huvudmännen i form av inköp av läromedel, lärplattformar och viss anpassning av informationsmaterial. Regeringens förslag till kompensation återges här, men denna information är inte tillräckligt för att förstå vilka kostnader som kan drabba enskilda huvudmän. Det framgår heller inte hur medlen ska fördelas eller om de väntas täcka alla kostnader som väntas uppstå för huvudmännen.

Konsekvensutredningen saknar också tidsuppskattningar av den administrativa börda förslaget väntas medföra för huvudmännen. Också detta är en brist.

Däremot beskrivs de verksamhetsmässiga konsekvenserna tillräckligt väl i och med att det går att utläsa ungefär vad huvudmännen kommer att behöva göra som en följd av förslaget (ex inköp av läromedel och anpassning av informationsmaterial).

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att förslagen inte bedöms få effekter av betydelse för berörda företags arbetsförutsättningar eller konkurrensförmåga.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det inte framgår hur huvudmännen ska kompenseras och bedömningen ovan inte motiveras, är informationen i denna del inte tillräcklig för en godtagbar bedömning.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon sådan redovisning.

Regelrådet finner utebliven redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon sådan redovisning.

Regelrådet finner utebliven redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Remissen innehåller förslag till nya och ändrade föreskrifter som syftar till att förbereda införandet av ämnesbetyg i berörda skolformer. Syftet med att införa ämnesbetyg uppges vara att skapa bättre förutsättningar för ett fördjupat lärande och lärande över tid samt att motivera eleverna att slutföra utbildningen. Förslagen anges komma att påverka skolhuvudmän som bedriver eller avser bedriva utbildning inom gymnasieskolan, inom vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och inom anpassade gymnasieskolan då de behöver tillämpa och implementera de nya ämnena och de ändrade programstrukturen. Förslagen om nya ämnesplaner uppges också beröra huvudmän och utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen som bedriver eller avser att bedriva utbildning på gymnasial nivå.

Konsekvensutredningen redogör på ett tillräckligt tydligt sätt förslaget bakgrund och syfte. Effekterna av om ingen reglering kommer till stånd beskrivs också tillräckligt väl. Förslaget överensstämmer med EU-rätten beskrivs också tillräckligt tydligt, även om en något mer detaljerad redogörelse hade varit önskvärt. Även vilken bransch som påverkas framgår av förslaget.

Redovisningen gällande särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är tydligt, varför Regelrådet vill lyfta den delspekten.

Det finns viss information gällande storlek och antal berörda företag genom angivelsen avseende antal huvudmän, däremot går det från denna information inte att utläsa hur stora de berörda företagen är (Regelrådet läser *enskilda huvudmän* som ett samlingsnamn för huvudmän som inte är offentliga, exempelvis aktiebolag eller ideella föreningar, men detta borde ha definierats i konsekvensutredningen). Även om antalet skolenheter i olika driftsformer redovisas på ett förtjänstfullt vis, går det inte att utläsa hur många eller hur stora aktiebolagen (eller andra organisationsformer) är. Detta är en brist i konsekvensutredningen.

Redovisningen är heller inte tillräckligt tydlig gällande vilka alternativa lösningar som varit tänkbara, även om det finns viss värdefull information gällande förslagsställarens handlingsutrymme eftersom det framhålls att regleringen är påkallad av tidigare lagändring.

Konsekvensutredningen saknar också tillräckligt tydlig beskrivning av tid- och kostnadsmässiga konsekvenser. Det verkar troligt att förslaget kommer att medföra viss administrativ påverkan, men sammantaget är det tämligen svårt att utläsa hur stora effekter förslaget väntas att få för berörda huvudmän.

Avseende förslaget konkurrenspåverkan verkar det inte särskilt troligt att sådan effekt skulle vara aktuell, men förslagsställaren ska ändå redogöra för denna delspekt. Om bedömningen gjort att sådan effekt inte föreligger ska det motiveras.

Regelrådet har inte kunnat utläsa någon redovisning avseende eventuell påverkan på företagen i andra avseenden eller om det varit aktuellt att särskilt beakta små företag vid reglernas utformning.

Utöver ovan framförda bedömningar avseende konsekvensutredningens delaspekter menar Regelrådet att förslagets syfte borde ha framkommit mycket tydligare, det är med liten marginal som redovisningen av förslagets syfte bedömts godtagbart redovisad.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 januari 2024.

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

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande