

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.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Skolor mot brott (SOU 2024:17)

Regelrådets ställningstagande

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

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås bland annat ett nytt kapitel i skollagen, i vilket det ska finnas bestämmelser om att alla skol- och förskolenheter ska bedriva ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvariga våldssituationer.

Förslaget beskrivs utförligt i betänkandets kapitel 16 (sidorna 275 – 340). Det beskrivs också i betänkandets sammanfattning, sidorna 22 – 27 och i kapitel 18, sidorna 344 – 346.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att skolan är en vanlig brottsplats och utredningens bedömning är att det på varje förskole- och skolenhet bör bedrivas ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Syftet med kartläggning av brottslighet som förekommer i samband med verksamheten anges vara att identifiera och adressera mönster av brottsproblem, inte enskilda brottstillfällen eller enskilda individer som kan misstänkas ha begått brott. Bakgrund och syfte med de förslag som lämnas av utredningen beskrivs bland annat i betänkandets bakgrundskapitel 10 – 15 och i kapitel 16 där förslaget presenteras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av bakgrund och syfte med förslaget. Denna beskrivning är utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Beskrivningar av alternativa lösningar finns i flera delar av betänkandet. I betänkandets kapitel 13 förs exempelvis resonemang om alternativ till att skolpersonal ska få undersöka skolväskor. Byggnadstekniska lösningar och kameraövervakning nämns som möjliga

alternativa sätt att hindra införsel av oönskade föremål men bedöms av olika skäl mindre lämpliga. När det gäller byggnadstekniska lösningar anges särskilt att kostnaderna skulle kunna bli stora.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av alternativa lösningar. Den är tillräckligt tydlig. Det går också att sluta sig till att utredningen anser att om inga åtgärder skulle vidtas riskerar de problem som bedöms finnas i dagens situation bli bestående.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det finns framför allt resonemang om hur utredningens förslag förhåller sig till EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter med mera). En grundläggande förutsättning för att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten enligt dataskyddsförordningen anges vara att behandlingen rymms inom någon av de rättsliga grunder (villkor för behandling) som finns i artikel 6.1 dataskyddsförordningen. Utredningen beskriver hur den anser detta kriterium vara uppfyllt. Utredningen föreslår att skyldigheten att anmäla brottsmisstankar ska regleras i skollagen. (Se bland annat sidorna 377-378 i betänkandet). Det finns också analyser av hur förslaget förhåller sig till Europakonventionen och till FN:s barnkonvention.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet ser inget som uppenbart talar emot förslagsställarens analys och inte heller någon annan EU-rättsakt som uppenbart hade behövt behandlas. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen (sidorna 341-342) finns överväganden om tidpunkt för ikraftträdande. Dessa rör tid som krävs för beredningsarbete inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling av en proposition. Det anges vara möjligt för riksdagen att fatta beslut under våren 2025, med ikraftträdande den 1 juli 2025. Denna tidpunkt bör enligt utredningen även ge utrymme för aktörer inom skolväsendet att förbereda sig på att tillämpa de föreslagna författningsbestämmelserna. Det anges också i betänkandet (sidorna 325-326) att utredningen anser att Skolverket bör ges i uppdrag att förbereda skolor för de möjligheter till undersökning av väskor som den föreslår ska införas. Detta anges inbegripa att ta fram informationsmaterial.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom förordad tidpunkt för ikraftträdande och det finns en bedömning av behovet av speciella informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges (sida 346) att de frågor som behandlas av utredningen bedöms beröra hela samhället. De som närmast berörs av förslagen anges vara elever, lärare, rektorer och övrig skolpersonal i samtliga skolformer och i fritidshemmet. Vidare berörs särskilt statliga, kommunala, regionala och enskilda huvudmän. Det anges vidare (sida 366) att små fristående förskolor eller skolor är att betrakta som små företag. Utöver detta kan inte Regelrådet finna någon beskrivning av berörda företag i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. För att kunna bedöma ett förslags konsekvenser för företag är det generellt sett av vikt att ha en bild av vad som kännetecknar de företag som kan anses beröras. I den förordning om konsekvensutredning som gällde när utredningen gjorde sin konsekvensanalys står det att för förslag som ger effekter av betydelse för företag ska de anges information om de berörda företagens antal, bransch och storlek. Även enligt den förordning som trädde i kraft den 6 maj i år uppfattar Regelrådet att motsvarande information åtminstone i många fall kan vara relevant, även om den inte explicit efterfrågas i den förordningen. Det kan anses finnas information om de direkt berörda företagens bransch i remissen. Däremot är deras antal och storlek okänd, förutom att det går att sluta sig till att vissa företag skulle kunna vara små. Utredningen har fört resonemang – som kommer att kommenteras nedan – om i vilken mån de små företagens förutsättningar i förhållande till större företag kan väntas påverkas. Det är svårt för Regelrådet – och andra remissinstanser – att bedöma rimligheten i dessa resonemang när det inte finns en tydlig beskrivning av de berörda företagen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Den redovisning som görs i konsekvensutredningen avser ökade kostnader för kommuner, redovisade totalt och per skolenhet eller förskolenhet. Övergripande konstateras att de nya åtaganden för kommunerna som förslaget innebär är av begränsad omfattning för var och en av de förskole- och skolenheter som berörs, och att förslagen stödjer skolans kärnuppdrag. Förslagen kommer emellertid att innebära ett visst merarbete för kommunerna i egenskap av skolhuvudmän och det anses gälla även för enskilda huvudmän. Vidare anges att merkostnader för enskilda huvudmän kommer att finansieras av kommunerna eftersom kommunerna förutom att fördela medel till egna skolor även lämnar bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en fristående skola.

Utredningen uppskattar att kostnaden för arbetet med lägesbilder och åtgärdsplaner kommer att uppgå till 64,8 miljoner kronor årligen. Beloppet har beräknats med utgångspunkt från de antaganden som redovisas i det följande. Utredningen antar att den årliga genomsnittliga lönekostnaden inklusive personalomkostnadspålägg för den berörda skolpersonalen är omkring 1 miljon kronor per anställd. Här kan nämnas att år 2023 var medellönen för rektorer 55 300 kr per månad, och för förskolechefer 46 800 kr. Utredningen antar vidare att rektorn och annan skolpersonal sammantaget årligen får avsätta 12 timmar för arbetet med lägesbild och åtgärdsplan på en genomsnittlig skola och 4 timmar för motsvarande arbete på en genomsnittlig förskola. Till saken hör att det i vissa fall är en och samma rektor för flera förskolenheter eller skolenheter. I dessa fall bör arbetet per enhet som regel bli mindre, även om förutsättningarna för varje enskild enhet måste beaktas. I bedömningen ligger att små förskolenheter normalt sett inte kommer att behöva lägga så stor tid på lägesbild och

åtgärdsplan. Med en antagen årlig kostnad för en årsarbetskraft om 1 miljon kronor och en antagen årsarbetstid om 250 dagar eller 2 000 timmar blir kostnaden per timme omkring 500 kronor ($1\,000\,000/2\,000 = 500$). Den 28 december 2023 fanns 5 395 skolenheter i registret, fördelat på grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan. Därutöver fanns 1 580 skolenheter inom gymnasieskolan eller den anpassade gymnasieskolan och 739 skolenheter inom den kommunala vuxenutbildningen (Skolverket 2023). Sammantaget fanns per den 23 december 2023 omkring 7 700 skolenheter ($5\,395 + 1\,580 + 739 = 7\,714$). Hösten 2022 fanns enligt Skolverket 9 310 förskolenheter (Skolverket 2023). Med ovan angivna antaganden blir den årliga kostnaden för en genomsnittlig skolenhet 6 000 kronor ($500 \times 12 = 6\,000$). Det summerar sammantaget till omkring 46,2 miljoner kronor ($6\,000 \times 7\,700 = 46\,200\,000$). Den årliga kostnaden för en genomsnittlig förskoleenhet blir 2 000 kronor ($500 \times 4 = 2\,000$). Den sammantagna kostnaden för förskolan blir omkring 18,6 miljoner kronor ($2\,000 \times 9\,300 = 18\,600\,000$). Den totala kostnaden per år blir alltså 64,8 miljoner kronor ($46\,200\,000 + 18\,600\,000 = 64\,800\,000$).

Kostnaden för förslaget om att huvudmannen ska se till att det på varje förskole- och skolenhet bedrivs ett löpande arbete för att säkerställa en beredskap att hantera allvariga våldssituationer samt för förslaget att se till att obehöriga personer inte ska ges fritt tillträde till verksamhetens område under tid då verksamheten pågår beräknas sammantaget uppgå till 37 miljoner kr. Beräkningarna redovisas stegvis utifrån samma antaganden om lönekostnad och en bedömd tidsåtgång på 6 timmar för genomsnittlig skola och 3 timmar för genomsnittlig förskola. Utredningen anger vidare att förslaget om undersökning av väskor och andra föremål inte medför kostnader som behöver finansieras. Förslaget ger berörda skolenheter möjligheter till undersökning av väskor och andra föremål under vissa omständigheter. Men varje skolenhet får avgöra om och i vilken utsträckning dessa möjligheter ska användas. När det gäller kostnaden för förslaget om att rektorn ska göra en anmälan till Polismyndigheten vid misstanke om att ett brott har begåtts i samband med verksamheten, om inte övervägande skäl talar emot det, bedöms denna uppgå till knappt 30,8 miljoner kronor årligen. Den bedömda tidsåtgången för rektor till följd av delförslaget anges vara 8 timmar årligen, med samma antagna timkostnad. Även för detta förslag redovisas beräkningen stegvis per skolenhet och för samtliga skolenheter på samma sätt som refererats ovan. Utredningen bedömer inte att förslagen till förändringar i läroplanerna förorsakar kommunerna merkostnader. Totalt sett beräknas de årliga kostnaderna för alla delarna i förslaget uppgå till omkring 133 miljoner kronor för kommunerna. (Se sidorna 361 – 365 i betänkandet för hela redovisningen av kostnader för kommuner).

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det finns en tydlig uppskattning av tidsåtgången på skolenhetsnivå och motsvarande inom förskolan. Att denna information finns gör det något mindre svårt att få en uppfattning om effekten i form av merarbete för enskilda huvudmän än om det bara hade angetts en totalkostnad för kommuner. Regelrådet måste likväl konstatera att det inte utifrån informationen som finns i betänkandet är möjligt att bilda sig någon uppfattning vare sig om vad kostnadsförändringen kan bli per enskild huvudman – eftersom det inte går att utläsa hur många skolenheter som en enskild huvudman ansvarar för – eller för alla enskilda huvudmän totalt, eftersom effekterna för dessa inte särredovisas i beskrivningen av totala kostnader. Det finns alltså viss information som ger någon ledning om vad effekten skulle kunna bli för en enskild huvudman som ansvarar för en skolenhet, men det är mycket svårt att översätta detta till en kostnad per företag eller för företag totalt. Därvid finns också problemet att enskild huvudman inte nödvändigtvis i varje fall behöver vara synonymt med företag och att det inte heller finns information om hur vanligt det är att enskilda huvudmän är just företag. Sammantaget är således inte redovisningen av hur företags kostnader kommer att påverkas särdeles tydlig. Samtidigt måste det också beaktas

att företagen enligt vad som anges kommer att bli ersatta för kostnadsförändringarna. Att detta är fallet betyder emellertid enligt Regelrådet inte att kostnadsförändringarna saknar betydelse. Regelrådet noterar att kostnadseffekten per skolenhet uppskattas bli begränsad. Detta är förstås värdefull information – liksom att uppskattningarna på denna nivå är kvantifierade – men det är likväl osäkert vad en förändring i absoluta tal kan innebära i det enskilda fallet, eftersom det är oklart hur vanligt det är att berörda företag är små. Dessutom finns det förändringar vars kostnadspåverkan anges vara liten eller obefintlig, samtidigt som det inte finns några särskilt utvecklade resonemang om varför det skulle vara så. Det kan till exempel vara riktigt att förändringar i läroplan går att genomföra på ett kostnadsneutralt sätt, men det är inte självklart att det måste vara så eller att det skulle vara lika lätt för alla aktörer. Något större tydlighet om skälen för bedömningen hade varit motiverad. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på företagets kostnader och verksamhet är alltför otydlig även om det finns viss värdefull information.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets tidsåtgång, kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att små fristående förskolor eller skolor är att betrakta som små företag. Flera av utredningens förslag anges vid första påseende kunna uppfattas som betungande för små fristående skolor eller förskolor. Det gäller för skolornas del till exempel förslagen om polisanmälan vid misstanke om brott. Utredningen bedömer emellertid att antalet polisanmälningar bör vara begränsat för en huvudman med få elever. Även förslagen om lägesbilder och åtgärdsplaner för det brottsförebyggande arbetet kan uppfattas som betungande för huvudmän med få barn eller elever. Utredningen bedömer emellertid att regleringen innebär en flexibilitet, som medger för små huvudmän att anpassa arbetet med lägesbilden och åtgärdsplanen efter de egna behoven och förutsättningarna. Sammanfattningsvis bedömer utredningen inte att förslagen har konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur utredningen ser på hur förslaget kan påverka företag av olika storlek och det framgår att utredningen inte ser att de små företagens förutsättningar i förhållande till större företag skulle påverkas. Som redan nämnts är det emellertid högst oklart hur vanligt det är med företag i olika storlek i den berörda företagspopulationen. Det kan vara riktigt att lagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att det finns en flexibilitet som är tillräcklig för att anpassa företagets tillämpning av bestämmelserna efter förutsättningarna i det enskilda fallet. Men det kan också vara så att förändringar i regelverk rent generellt är svårare att sätta sig in i och anpassa sig efter för mindre aktörer. I vart fall initialt skulle det kunna finnas variationer i hur lätt det är att leva upp till kraven för olika företag och det är inte på förhand givet att detta skulle vara konkurrensneutralt. När det gäller små aktörer skulle faktorer som förändringströtthet kunna ha större inverkan på ett beslut att fortsätta bedriva verksamhet eller inte. Ändras antal företag så kan det påverka konkurrens. Det hade sammantaget behövts ett mer utvecklat resonemang för att belysa påverkan på konkurrensförhållandena.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som redan refererats anser utredningen att genomförandet av förslaget kan ske flexibelt efter verksamheters förutsättningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Som redan angetts finns det vissa otydligheter när det gäller förslagets påverkan på kostnader och verksamhet, även om information i detta avseende får anses vara något som utredningen generellt gett förhållandevis mer information om. Till detta kommer att antalet små företag är okänt, vilket också bidrar till att det blir mindre tydligt hur relevant det skulle kunna vara med anpassningar till små företag generellt. Slutligen finns frågan om den flexibilitet som förslagsställaren hänvisar till skulle vara tillräcklig för de minsta företagen, om man också beaktar att det kan finnas ett stort antal andra förslag på skolans område som samma huvudman behöver beakta. Sammantaget är det möjligt att förslagsställarens bedömning är riktig, men det finns för lite information för att detta ska kunna anses klarlagt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslaget innebär att vissa åtgärder ska vidtas för att bland annat förstärka elevernas säkerhet i skolor.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd och även förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräckligt tydlig. Även särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser har beskrivits tillräckligt tydligt och utifrån förutsättningarna i ärendet kan det accepteras att det inte finns beskrivning av påverkan på företagen i andra avseenden. Det framgår vilken bransch som direkt berörda företag tillhör.

Däremot saknas beskrivningen av berörda företags antal och storlek. Det finns viss information om påverkan på kostnader och verksamhet men går inte att utläsa vare sig hur stor del av denna som kan väntas påverka enskilda huvudmän, eller hur många enskilda huvudmän som skulle vara företag. Viss information anges om möjlig påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag. Regelrådet uppfattar att utredningen ser påverkan på konkurrens som begränsad eller obefintlig och att det inte finns behov av särskild hänsyn till små företag. De otydligheter som finns när det gäller storleksfördelning bland berörda företag, hur stor andel av kostnadsförändringarna som kommer att träffa företag och på vilket sätt samt även hur stor den reella flexibiliteten vid genomförandet kan väntas bli för små aktörer gör emellertid att Regelrådet finner att beskrivningen inte är tillräcklig.

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 29 maj 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