

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 betänkandet Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap (SOU 2026:4)

Regelrådets ställningstagande

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

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Konsekvensutredningen redogör för problembild, alternativ och berörda företag på ett sätt som ger en grund för att förstå vad förslaget avser och vilka företag det berör. Förslagsställaren har övervägt ett undantag för mycket små huvudmän och redovisat motivering till varför ett sådant undantag inte bedöms ändamålsenligt. Övergångsbestämmelser har införts för att skydda befintlig verksamhet hos enskilda huvudmän, vilket ger berörda företag tid att anpassa sin organisation och skyddar de förväntningar som finns på nuvarande regelverk. Att redovisningen i fråga om kostnader och konkurrens hade behövt vara tydligare har emellertid inte en sådan betydelse att den blir avgörande för helhetsbedömningen.

Innehållet i förslaget

Förslaget innebär att ändringar införs i skollagen (2010:800) och fem skolanknutna förordningar. Förslaget berör enskilda huvudmän som driver fristående förskolor, skolor och vuxenutbildning på entreprenad.

För det första ändras kraven på rektorns roll och organisation. Rektorns ansvarsområde får inte vara mer omfattande än att rektor kan utöva sitt pedagogiska ledarskap (2 kap. 9 § skollagen). Det pedagogiska ledarskapet får inte i sin helhet delegeras (2 kap. 10 § skollagen). Rektor ges också mandat att utse biträdande rektorer och annat ledningsstöd inom enheten (2 kap. 10 § skollagen), vilket innebär att huvudmannens möjlighet att centralt besluta om ledningsstrukturen begränsas. En enskild huvudman som har organiserat sin verksamhet med en rektor över flera enheter eller med pedagogiskt ledarskap delegerat till biträdande rektorer kan därför behöva tillsätta fler rektorer eller dela upp en enhet i flera. Det skärpta behörighetskravet innebär att en rektor ska ha lärarexamen eller tidigare ha varit rektor och genomfört den särskilda befattningsutbildningen (2 kap. 11 § skollagen), och befattningsutbildningen ska genomföras med godkänt resultat (2 kap. 12 § skollagen).

För det andra införs nya krav på skolchefen. En rektor får inte under sin anställning som rektor även vara skolchef (2 kap. 8 a § skollagen). En liten enskild huvudman där samma person idag är både rektor och skolchef behöver därmed antingen anställa en separat skolchef eller omorganisera. Den som är skolchef ska ha högskoleexamen och ha genomgått

en statlig befattningsutbildning för skolchefer (2 kap. 8 b–c § skollagen). Befintliga skolchefer som inte uppfyller behörighetskravet behöver komplettera sin utbildning.

För det tredje införs ett organisatoriskt krav på huvudmannen att, med skolchefens hjälp, säkerställa att rektorn ges förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap (2 kap. 9 a § skollagen). Det nationella professionsprogrammet utvidgas till att även omfatta biträdande rektorer (2 kap. 34 § skollagen).

För enskilda huvudmän finns övergångsbestämmelser. Bestämmelserna om att rektor inte kan vara skolchef och om behörighetskrav för skolchefer gäller inte utbildning vid förskole- eller skolenheter som har godkänts före den 1 juli 2028. Rektorer som vid ikraftträdandet har påbörjat men inte slutfört befattningsutbildningen kan, även utan lärarexamen, ingå nytt anställningsavtal som rektor under utbildningstiden.

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att rektorer har ansvar för utbildningens kvalitet och att en betydande andel av eleverna i skolväsendet inte når målen för utbildningen. Av konsekvensutredningen framgår att 19 700 elever, motsvarande 15,9 procent, inte uppnådde behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan våren 2025. Förslagsställaren anger att rektorernas förutsättningar att utöva sitt pedagogiska ledarskap inte alltid är tillräckliga, att rektorernas arbetsbelastning är hög och att rektorsomsättningen är ett allvarligt problem. Det anges vidare att ansvarsfördelningen mellan rektor, skolchef och huvudman idag är otydlig och att skolchefens roll är reglerad i begränsad omfattning. Syftet med förslaget anges vara att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap och minska omsättningen av rektorer.

Regelrådet noterar att problembeskrivningen ger en bild av vad förslaget avser att åtgärda. Förslagsställaren har lämnat uppgifter om elevbehörighet, beskrivit rektorernas arbetssituation och redovisat den otydlighet i ansvarsfördelningen som anses problematisk. Sambandet mellan den beskrivna problembilden och förslagets syfte framgår av redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av problembeskrivning och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av konsekvensutredningen framgår konsekvenser av utebliven åtgärd separat per förslag. Förslagsställaren anger att den problembild som förslaget avser att åtgärda – rektorernas begränsade förutsättningar att utöva pedagogiskt ledarskap, hög arbetsbelastning och hög omsättning – kvarstår om åtgärderna inte vidtas. För förslaget om att rektorn inte samtidigt kan vara skolchef anges att utebliven åtgärd kan innebära att otydligheten i ansvarsfördelningen består. För förslaget om behörighetskrav för skolchefer anges att variationen i kompetens hos skolchefer kvarstår om kravet inte införs. För förslaget om att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektorn kan utöva det pedagogiska ledarskapet anges att risken kvarstår att rektorer leder fler enheter än de hinner med.

Regelrådet noterar att konsekvenser av utebliven åtgärd har redovisats per förslag. Konsekvenserna kopplas till varje enskilt förslag vilket underlättar förståelsen av vad respektive åtgärd avser att lösa.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Förslagsställaren anger att alternativa lösningar har övervägts per förslag. För flera av förslagen redovisas två eller tre övervägda alternativ med motivering till varför dessa har valts bort. Förslagsställaren har övervägt och avvisat ett undantag från förbudet mot att rektor och skolchef är samma person för mycket små huvudmän med färre än 50 barn eller elever. Motiveringen är att problemet med att samma person är både rektor och skolchef i hög grad finns hos just sådana mycket små huvudmän, varför ett undantag skulle innebära att förslaget inte får avsedd effekt. Som ytterligare alternativ till samma förslag har förslagsställaren övervägt att i stället ge riktat stöd till rektorer som också är skolchefer. Detta alternativ har avvisats med hänvisning till otydligheten i ansvarsfördelningen och den intressekonflikt som kan uppstå när samma person både leder verksamheten och utövar huvudmannens kontrollfunktion. Som alternativ till behörighetskravet för skolchefer har förslagsställaren övervägt att göra skolchefsutbildningen obligatorisk, men avvisat detta alternativ med motiveringen att ett obligatorium kan få stora konsekvenser för små huvudmän vars skolchefer relativt ofta byts ut, samt att utbildningsplatserna i den befintliga skolchefsutbildningen redan fylls vilket talar för att tillräckliga incitament redan finns.

Regelrådet noterar att alternativa lösningar har redovisats konsekvent per förslag och att motiven till de avvisade alternativen är formulerade. Avvägningen mellan att skapa ett verksam regelverk och att begränsa effekterna för små huvudmän framgår av redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Förslagsställaren anger att förslaget berör enskilda huvudmän som driver fristående förskolor, skolor och vuxenutbildning på entreprenad. Av konsekvensutredningen framgår att det år 2025 fanns 837 fristående skolenheter som drevs av 544 enskilda huvudmän, varav 257 var aktiebolag och fyra var handelsbolag. Inom gymnasieskolan fanns 209 enskilda huvudmän som drev 461 skolenheter, varav 405 enheter drevs av aktiebolag. Inom förskolan fanns 1 910 enskilda huvudmän av totalt 2 200. Inom kommunal vuxenutbildning anlitas cirka 100 enskilda utbildningsanordnare, vilka enligt konsekvensutredningen huvudsakligen drivs som aktiebolag.

Det anges vidare att 90 procent av enskilda huvudmän inom grundskolan och 80 procent inom gymnasieskolan driver endast en skola och ansvarar för färre än 300 elever, samtidigt som de fem största enskilda huvudmännen inom gymnasieskolan tillsammans driver 112 skolor. Marknaden består därmed av ett fåtal stora koncerner och en stor mängd små huvudmän.

Regelrådet noterar att redovisningen ger en god bild av antalet berörda företag, deras bolagsform och storleksfördelning. Underlaget gör det möjligt att förstå i vilken utsträckning förslaget berör företag med olika förutsättningar att hantera de föreslagna kraven, och beskrivningen av marknadens struktur är konkret. Branschtillhörigheten framgår av redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är godtagbar.

Påverkan på företagets kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen identifieras flera kostnadstyper för enskilda huvudmän, men utan att kostnaderna kvantifieras. Förslagsställaren anger att förslaget om att rektorns ansvarsområde inte får vara mer omfattande än att rektor kan utöva det pedagogiska ledarskapet, i kombination med att det pedagogiska ledarskapet inte får delegeras i sin helhet, kan medföra att en förskola eller skola behöver delas upp i flera enheter. En sådan uppdelning kan leda till att fler rektorer behöver tillsättas och till att huvudmannen behöver ansöka om godkännande av nya enheter, vilket innebär merarbete och en ansökningsavgift. Det anges vidare att förslaget om behörighetskrav för skolchefer kan vara särskilt utmanande för en liten huvudman och att förslaget om att en rektor inte samtidigt kan vara skolchef kan innebära särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän.

Av remissen framgår en kostnadsbedömning för förslaget om att rektor och skolchef inte kan vara samma person. I exemplet kan en person som arbetar 40 procent som rektor och 10 procent som skolchef ersättas av två personer med samma sammanlagda tjänstgöring, varför kostnaden för uppdragen sammantaget bedöms bli oförändrad. Förslagsställaren anger att enskilda huvudmän får sina resurser via elevernas hemkommuner och att bidraget bestäms efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan, varför förslaget inte bedöms påverka denna intäktsmekanism.

Regelrådet konstaterar att kostnadstyper har identifierats men inte kvantifierats. Beskrivningen anger inte tidsåtgång för administrativ omställning, eventuella konsultkostnader vid omorganisation eller utbildningskostnad för befintliga skolchefer som omfattas av nya behörighetskrav. Inte heller anges varför kvantifiering inte har varit möjlig. En typkalkyl eller storleksbedömning hade kunnat lämnas i stället för exakta belopp och hade gjort det möjligt att bedöma den ekonomiska tyngden för en mindre huvudman. För förslaget om att rektor och skolchef inte kan vara samma person, vilket främst aktualiseras vid nyetablering eftersom övergångsbestämmelserna undantar enheter godkända före den 1 juli 2028, finns ett räkneexempel som visar kostnadsneutralitet vid en specifik fördelning av tjänstgöringsgrader. Det framgår dock inte om antagandet om kostnadsneutralitet beaktar att fasta omkostnader per anställd – exempelvis personalrelaterade avgifter, IT-utrustning eller kontorsplats – kan tillkomma när uppdragen fördelas mellan två personer i stället för en, eller om dessa omkostnader bedöms vara försumbara. Det framgår inte heller om slutsatsen om kostnadsneutralitet håller även för andra fördelningar av tjänstgöringsgrader än den i exemplet. Förslagsställaren anger att förslagets nya krav på huvudmannens skolchef innebär att den som vill bli godkänd som enskild huvudman måste ha ekonomisk täckning för nya budgetposter, men någon storleksbedömning av dessa kostnader för en nyetablering redovisas inte. Avseende den föreslagna befattningsutbildningen för skolchefer karaktäriseras kostnaden för huvudmannen som marginell utan att det närmare framgår hur denna karaktärisering förhåller sig till utbildningens omfattning på 15 högskolepoäng under tre terminer. Det framgår inte heller hur kostnaderna fördelas sig mellan befintliga enskilda huvudmän, som genom övergångsbestämmelserna undantas från kravet på rektor–skolchef-separation och behörighetskravet för skolchefer, och tillkommande huvudmän som träffas av samtliga krav från start.. Förslagsställaren motiverar att intäkter via skolpengssystemet inte påverkas av förslaget och att förslaget inte bedöms leda till att fler eller färre elever kommer att välja fristående skolor. Beskrivningen av intäkter är därmed sammanhängande.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på företagens kostnader är bristfällig. Beskrivningen av intäkter är godtagbar.

Påverkan på konkurrens

Förslagsställaren anger att förslaget inte bedöms leda till att fler eller färre elever kommer att välja fristående skolor och att varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller konkurrensen mellan fristående skolor bedöms påverkas.

Regelrådet konstaterar att förslagsställarens bedömning att konkurrensen inte påverkas inte underbyggs med någon riktninganalys eller motivering till varför en sådan analys inte kan lämnas, och att det inte framgår om förslagets behörighetskrav prövats mot effekten att de kan utgöra en inträdesbarriär för nya företag på marknaden. Övergångsbestämmelserna innebär att kravet på rektor–skolchef-separation och behörighetskravet för skolchefer endast tillämpas vid enheter godkända efter den 1 juli 2028, vilket skapar en asymmetri mellan befintliga och tillkommande verksamheter där olika regelkrav gäller på samma marknad. Konsekvensutredningen behandlar inte denna asymmetri som en konkurrensdimension.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

I konsekvensutredningen identifieras att vissa förslag kan få särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän. Förslagsställaren anger att förslaget om behörighetskrav för skolchefer kan vara särskilt utmanande för en liten huvudman och att förslaget om att rektorn inom ramen för sin rektorsanställning inte kan ha funktionen skolchef kan innebära särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän, eftersom det enligt förslagsställarens kartläggning företrädesvis är hos sådana huvudmän som samma person är både rektor och skolchef.

Av förslaget framgår att 24 procent av de skolchefer som slutförde skolchefsutbildningen under 2025 också var rektorer och att andelen var 7 procent hos offentliga huvudmän och 43 procent hos enskilda huvudmän. Förslagsställaren har övervägt ett undantag för mycket små huvudmän med färre än 50 barn eller elever men har avvisat alternativet med motiveringen att problemet förslaget avser att lösa företrädesvis finns hos just mycket små huvudmän, varför ett undantag skulle göra förslaget verkningslöst. För att mildra effekterna föreslås övergångsbestämmelser som innebär att förslagen om att rektor och skolchef inte kan vara samma person samt om behörighetskrav för skolchefer endast ska tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028 och inte alls på verksamhet som planerats och godkänts före den 1 juli 2028.

Regelrådet noterar att förslagsställaren har identifierat de förslag som särskilt berör små enskilda huvudmän, prövat alternativet att undanta de minsta huvudmännen och redovisat motivering till varför ett undantag inte bedöms ändamålsenligt. Genom övergångsbestämmelser har effekten för befintlig verksamhet hos enskilda huvudmän begränsats. Andelen små enskilda huvudmän hos vilka samma person är både rektor och skolchef är konkret redovisad. Den beskrivning som förordningens krav avser är därmed genomförd och redovisad.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag är godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Förslagsställaren anger att konsekvenserna av föreslagna åtgärder har övervägts och att de syften som eftersträvas inte bedöms kunna uppnås med mindre långtgående åtgärder eller lägre kostnader. Av konsekvensutredningen framgår att övergångsbestämmelser har införts för att begränsa effekterna för enskilda huvudmän. Lagen ska tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028 och bestämmelserna om att rektor inte kan vara skolchef och om behörighetskrav för skolchefer gäller inte utbildning vid förskole- och skolenheter som godkänts före den 1 juli 2028. Förslagsställaren motiverar detta med att de berättigade förväntningar som enskilda huvudmän har knutit till nu gällande regelverk inte ska påverkas oproportionerligt.

Regelrådet noterar att övergångsbestämmelserna utgör en konkret åtgärd som riktar sig mot enskilda huvudmän och som motiverats utifrån effekten på berörda företag. Bestämmelserna ger befintliga enskilda huvudmän tid att anpassa sin organisation och skyddar de förväntningar som finns på nuvarande regelverk. Sambandet mellan kraven och de åtgärder som lindrar deras effekter framgår.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att samtliga föreslagna ändringar bör träda i kraft den 1 januari 2027 och att vissa bestämmelser ska tillämpas första gången på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028. Förslagsställaren motiverar perioden mellan ikraftträdande och tillämpning med behovet av att utveckla nya befattningsutbildningar och att låta huvudmännen anpassa sin organisation. Av konsekvensutredningen framgår att Statens skolverk bör genomföra informationsinsatser dels avseende den statliga befattningsutbildningen för skolchefer och den särskilda utbildningen för biträdande rektorer, dels avseende regeländringarna i sig.

Regelrådet noterar att anpassningsperioden på arton månader är konkret motiverad med behovet av att utveckla nya befattningsutbildningar och låta huvudmännen anpassa sin organisation, vilket ger berörda företag förutsägbara förutsättningar att möta de nya kraven. Att Statens skolverk pekats ut som ansvarig myndighet för informationsinsatser, kombinerat med att den övergripande informationsinriktningen redan är formulerad, ger även förutsättningar för att de berörda företagen ska nås av information om regeländringarna.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Av konsekvensutredningen framgår att en utvärdering av åtgärdernas effekter bör genomföras fem år efter ikraftträdandet, det vill säga år 2032. Det framgår även att en utvärdering av implementeringen av åtgärderna bör göras återkommande. Förslagsställaren anger att det är angeläget att bedöma om åtgärderna har haft avsedd effekt samt om de är tillräckliga eller om ytterligare åtgärder behöver övervägas.

Regelrådet noterar att tidpunkt för utvärdering är angiven och motiverad samt att en återkommande utvärdering av implementeringen är förutsedd. Förslagsställaren anger även

en ram för vad utvärderingen ska avse genom hänvisning till den förändring som eftersträvas och de förväntade konsekvenser som tidigare beskrivits. Att en kort redogörelse för hur effekterna för de berörda företagen särskilt kan följas hade haft ett värde, men ger inte underlag för annan bedömning.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är godtagbar.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas är bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Förslagsställaren anger att förslaget är ett nationellt initiativ som inte följer av EU-rätt eller annan internationell rätt och att förslaget är förenligt med EU-rättsliga principer. Det anges vidare att förslagen om behörighetskrav för skolchefer och ändrade behörighetskrav för rektorer inte hindrar den fria rörligheten på EU:s inre marknad, eftersom kraven inte innebär krav på en svensk examen.

Regelrådet noterar att redovisningen behandlar förslagens karaktär av nationellt initiativ samtidigt som de behörighetskrav som föreslås är prövade mot den fria rörligheten på den inre marknaden. Sambandet mellan kraven på lärar- respektive högskoleexamen och förenligheten med EU-rätten framgår av redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 maj 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm (ordförande), Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Anna Nilsson
Föredragande