

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 förbättrad elevhälsa (SOU 2025:113)

Regelrådets ställningstagande

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

Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. För kommittéer och särskilda utredare som har tillkallats före nämnda ikraftträdande tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Det remitterade betänkandet innehåller förslag som syftar till att säkerställa en ändamålsenlig styrning och organisering av elevhälsan, för att öka likvärdigheten och säkerställa att det stöd som elevhälsan ger blir mer träffsäkert.

Som framgår av detta yttrande har flertalet aspekter beskrivits på ett godtagbart sätt. Förslagsställaren anger också att det i vissa delar, såsom berörda företag utifrån storlek, inte finns uppdaterad information. Att ange detta i konsekvensutredningen bidrar till en ökad tydlighet och transparens i underlaget. Gällande förslagets påverkan på företagets kostnader, tidsåtgång och verksamhet framgår det en tydlig redovisning gällande de delar som kräver utökade resurser, och därmed lönekostnader. Utredningen noterar också att små företag kan ha större svårigheter med de kostnadsförändringar som förslaget medför. Det framgår också en beskrivning och bedömning av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning, med en tydlig motivering varför det inte föreslås.

Regelrådet har bedömt behovet av speciella informationsinsatser, samt förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag som bristfälligt beskrivna. I dessa delar skulle det behövas en komplettering av konsekvensutredningen, i enlighet med vad Regelrådet har angett vid respektive rubrik i detta yttrande.

De brister som har identifierats får dock inte bäring på den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen bedöms sammantaget uppfylla kraven.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller slutbetänkandet av Utredningen om en förbättrad elevhälsa. Följande nya och ändrade regler föreslås i skollagen (2010:800):

- Elevhälsans syfte och uppdrag ändras. Det föreslås att elevhälsan ska skapa förutsättningar för och stödja elevernas lärande, hälsa och utveckling. I arbetet med att skapa förutsättningar för och stödja elevernas hälsa ska elevhälsan främja elevernas fysiska, psykiska och sociala hälsa samt förebygga och tidigt identifiera

ohälsa. För att fullgöra sitt uppdrag ska elevhälsan genomföra medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp-, och skolenhetsnivå. Arbetet ska ske tvärprofessionellt och i samverkan med lärare och övrig skolpersonal. Vid behov ska elevhälsan också samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

- Det föreslås att, för att fullgöra elevhälsans syfte och uppdrag ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, hälso- och sjukvårdskurator och specialpedagog eller speciallärare. Utöver dessa kan även annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal vid behov ingå i elevhälsan.
- Det föreslås att rektorn ska se till att det upprättas en bemanningsplan för elevhälsan vid skolenheten. Bemanningsplanen ska innehålla en behovsanalys och en beräkning av skolenhetens personalbehov inom elevhälsans område utifrån nationellt fastställda beräkningsgrunder. Av bemanningsplanen ska det framgå i vilken omfattning det ska finnas tillgång till olika professioner i elevhälsan. Om elevhälsans omfattning understiger det personalbehov som framgår av bemanningsplanen ska huvudmannen besluta om åtgärder för att säkerställa en tillräcklig tillgång till personal inom elevhälsan. Bemanningsplanen ska följas upp årligen och vid behov revideras.
- Det föreslås att elevhälsans professioner ska finnas tillgängliga vid skolenheten med följande frekvens. Varje vecka ska det finnas skolsköterska, hälso- och sjukvårdskurator, specialpedagog eller speciallärare. Varannan vecka ska det finnas psykolog. Varje månad ska det finnas skolläkare. Om det framgår av bemanningsplanen för elevhälsan att elevhälsans professioner ska finnas tillgängliga vid skolenheten oftare än detta gäller det som framgår av bemanningsplanen.
- Det föreslås att huvudmannen ska årligen skriftligen informera elever och vårdnadshavare om elevhälsans uppdrag, vilka professioner som ingår i elevhälsan, när de finns tillgängliga vid skolenheten och hur elever och vårdnadshavare kan komma i kontakt med dem.
- Det föreslås att varje elev i grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan ska, tillsammans med elevens vårdnadshavare, kallas till ett stort hälsobesök i årskurs 1, 5 och 8. Varje elev i sameskolan ska, tillsammans med elevens vårdnadshavare, kallas till ett stort hälsobesök i årskurs 1 och 5. Varje elev i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan och specialskolan ska dessutom kallas till ett litet hälsobesök i årskurs 3 och 6. Varje elev i grundskolan, anpassade grundskolan och specialskolan ska kallas till ett hälsosamtal i årskurs 9.

Varje elev i gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska kallas till ett stort hälsobesök under utbildningens första läsår och ett hälsosamtal under utbildningens andra läsår.

Hälsobesöket i årskurs 1 i de obligatoriska skolformerna ska genomföras av en skolläkare och en skolsköterska. Övriga hälsobesök ska genomföras av en skolsköterska. Hälsosamtalen ska genomföras av en skolsköterska, psykolog eller hälso- och sjukvårdskurator. Vid behov kan även annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal medverka vid hälsobesöken eller hälsosamtalen.

- Det föreslås att inför varje stort hälsobesök ska varje elev ges möjlighet att besvara en nationellt framtagen hälsoenkät. I de fall vårdnadshavare kallas till hälsobesöket ska även vårdnadshavaren ges möjlighet att besvara en hälsoenkät om elevens hälsa.
- Det föreslås att elevhälsan ska erbjuda hälso- och sjukvårdsinsatser för lättare fysiska och psykiska vårdbehov.

Vidare föreslås det att huvudmannen ska garantera att varje elev som anmäler behov av elevhälsan för sådana hälso- och sjukvårdsinsatser ska få en bedömning inom viss tid av lämplig hälso- och sjukvårdspersonal inom elevhälsan.

- Det föreslås att rektorn ska utse en samordnande funktion i elevhälsan som ansvarar för att samordna insatser för enskilda elever och samverka med socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att säkerställa att elevens behov tillgodoses i skolan.
- Det föreslås att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om elevhälsans syfte och uppdrag, bemanningsplan för elevhälsan, innehållet i hälsobesöken och hälsosamtalen och de tidsperioder inom vilka som elever ska få en bedömning av hälso- och sjukvårdspersonal inom elevhälsan.
- Det föreslås också att elevhälsan ska medverka i kvalitetsarbetet på enhetsnivå gällande planering, uppföljning, analys och utveckling av utbildningen.
- Det föreslås att huvudmän som bedriver utbildning i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska, i de län som huvudmannen bedriver skolverksamhet, ingå en överenskommelse om samverkan med regionen om
 - a) hur kontakt med regionens hälso- och sjukvård tas avseende elever som av elevhälsan har identifierats vara i behov av insatser inom regionens hälso- och sjukvård,
 - b) hur samordning ska ske avseende elever som är i behov av samordnande insatser av elevhälsan och regionens hälso- och sjukvård, och
 - c) hur information ska överföras avseende de elever som, efter kontakt med regionens hälso- och sjukvård, är i behov av fortsatt stöd från elevhälsan eller skolan i övrigt.

Skolhuvudmannen ansvarar för att säkerställa att en sådan överenskommelse ingås. En region som är huvudman för en gymnasieskola eller anpassad gymnasieskola ska, istället för att ingå en överenskommelse om samverkan och upprätta rutiner för samverkan mellan elevhälsan och regionens hälso- och sjukvård.

I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) föreslås att regionen ska ingå en överenskommelse om samverkan med huvudmän inom skolväsendet som bedriver utbildning i grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan inom länet. Överenskommelsen ska omfatta

- a) hur kontakt med regionens hälso- och sjukvård tas avseende elever som av elevhälsan har identifierats vara i behov av insatser inom regionens hälso- och sjukvård,

- b) hur samordning ska ske avseende elever som är i behov av samordnade insatser av elevhälsan och regionens hälso- och sjukvård, och
- c) hur information ska överföras avseende de elever som, efter kontakt med regionens hälso- och sjukvård, är i behov av fortsatt stöd från elevhälsan eller skolan i övrigt.

De nya och ändrade reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och ska tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2028. Gällande förslaget om hälso- och sjukvårdskurator i elevhälsan föreslås vissa övergångsregler.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges exempelvis följande. Barns och ungas fysiska och psykiska hälsa har försämrats under senare år. Enligt nuvarande reglering ska elevhälsan främja elevers fysiska och psykiska hälsa samt stödja deras utveckling mot utbildningens mål. I praktiken anges formuleringen ha lett till att elevhälsans arbete fått ett alltför ensidigt fokus på elevernas kunskapsmässiga måluppfyllelse. Tillsyn visar att skolor i otillräcklig utsträckning arbetar med hälsofrämjande och förebyggande insatser, vilket gör att fysisk och psykisk ohälsa inte alltid upptäcks i tid. Varken elever, elevhälsans professioner eller myndigheter har en tydlig och enhetlig bild av elevhälsans övergripande syfte och uppdrag. Eftersom begreppen "hälsofrämjande" och "förebyggande" inte definieras i lag eller föreskrifter tolkas uppdraget olika mellan huvudmän, skolor och elevhälsans professioner. Skillnader i tillgång till kompetenser och i balansen mellan förebyggande, hälsofrämjande och åtgärdande arbete leder till variation i kvalitet och omfattning. Lagens vaga formuleringar försvårar tillsyn och kan begränsa vilket stöd som elevhälsan bedömer sig kunna ge, till exempel vid egenvård och enklare sjukvårdsinsatser. Sammantaget innebär det begränsade förutsättningar för ett likvärdigt och ändamålsenligt elevhälsoarbete som främjar och förebygger samt tidigt identifierar och åtgärdar ohälsa och ogynnsam utveckling hos alla elever.

Det anges att den otydliga regleringen också skapar gränsdragnings- och samverkansproblem. I vissa fall fungerar samverkan med hälso- och sjukvården och socialtjänsten väl. I andra fall är samverkan bristfällig, vilket leder till negativa konsekvenser för enskilda elever.

Vidare anges att skolorna heller inte erbjuder hälsobesök tillräckligt ofta för att elevhälsan ska kunna följa elevers hälsa och utveckling. Lagstiftningen är otydlig vad gäller tidpunkter, syfte och innehåll för hälsobesöken. Det anges att elever upplever att tillgången till elevhälsan inte är tillräcklig och förtroendet för elevhälsans professioner varierar, vilket tyder på att elevhälsans möjligheter att bygga långsiktiga och tillitsfulla relationer med eleverna är otillräckliga. Bristande kontinuitet och tillgänglighet försvårar tidig upptäckt av behov, vilket påverkar elevers lärande och hälsa på kort och lång sikt.

Slutligen anges att utredningens huvudsakliga uppdrag i det remitterade slutbetänkandet är att föreslå nödvändiga förändringar för att säkerställa en ändamålsenlig styrning och organisering av elevhälsan, för att öka likvärdigheten och säkerställa att det stöd som elevhälsan ger blir mer träffsäkert.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Några centrala överväganden gällande alternativa lösningar och bedömningar sammanfattas i konsekvensutredningen, avsnitt 8.4. Utöver det hänvisas till betänkandets kapitel 6.

Följande anges som alternativ till att förtydliga elevhälsans syfte och uppdrag. Om nuvarande reglering behålls, är utredningens bedömning att de problem som är konsekvenser av den otydlighet som finns i lagstiftningen kommer att kvarstå. Lagstiftningen kommer fortsättningsvis tolkas och tillämpas på olika sätt av huvudmän, skolor och professioner. Vägledningen för elevhälsan är ett stödmaterial framtaget av Socialstyrelsen och Skolverket. Vägledningen gavs ut första gången 2016 och uppdaterades senast 2023. Stödmaterialiet har nu funnits tillgängligt i flera års tid. Utredningen konstaterar att den mjukare styrningen inte har bidragit till nödvändig likvärdighet, vilket talar för att det krävs förtydliganden i lag och föreskrift.

Följande anges som alternativ till förslagen för att stärka elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala insatser. Ett alternativ är att ge elevhälsan ett mer utpräglat hälso- och sjukvårdsuppdrag, med ansvar för att i större utsträckning tillhandahålla hälso- och sjukvårdsinsatser inom skolans ram. Det skulle innebära att elevhälsans verksamhet i högre grad integreras med regionernas hälso- och sjukvård. Det alternativet har dock avfärdats eftersom utredningen bedömer att en sådan modell riskerar att skapa parallella spår mellan elevhälsan och den övriga hälso- och sjukvården, snarare än att stärka samordningen kring barn och unga. Sådana parallella spår skulle innebära en suboptimal användning av hälso- och sjukvårdens resurser. Det skulle innebära oklarheter i huvudmannaskapet, särskilt vad gäller ansvarsfördelningen mellan skolhuvudmannen och regionen.

Följande anges som alternativ till förslagen för att åstadkomma ändamålsenliga tidsfrister. Utredningen har övervägt alternativa upplägg för regelbundna hälsokontroller. Målet har varit ett upplägg som på ett kostnadseffektivt och genomförbart sätt stärker möjligheten till tidig upptäckt av ohälsa och bidrar till en mer likvärdig elevhälsa över landet. Idag omfattar det nationella systemet tre hälsobesök under nio år, vilket innebär att det i genomsnitt går omkring fyra år mellan varje tillfälle. Utredningen bedömer att detta är för långa intervall för att möjliggöra tidig upptäckt av ohälsa. Utredningen har övervägt flera olika upplägg med både fler och färre hälsobesök, men dessa alternativ har bedömts som mindre ändamålsenliga. Vissa har bedömts som för begränsade för att säkerställa tidig upptäckt av ohälsa. Andra alternativ, som ett mer omfattande system med årliga hälsoundersökningar för samtliga elever liknande den finska modellen, skulle innebära allt för stora kostnader och resursbehov i förhållande till tillgången på skolsköterskor och skolläkare. Den senare faktorn bedöms som särskilt betydelsefull då bristen på skolläkare redan idag är stor. Mot denna bakgrund har utredningen valt att reglera regelbundenheten samt förstärka och i viss utsträckning utöka hälsokontroller, men inom ramen för vad som bedöms vara praktiskt genomförbart.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges följande. Utredningens förslag om krav på att hälso- och sjukvårdskurator ska tjänstgöra i elevhälsan påverkas av EU-rättsliga regler som genomförts i svensk rätt. Utredningen har med anledning av det gjort ett så kallat inre marknadsstest och bedömt att förslaget är proportionerligt. Utredningens förslag bedöms i den delen ha

marginell påverkan på den fria rörligheten och bedöms vara förenligt med EU-rätten. Överväganden finns i avsnitt 5.2 i betänkandet.

I övrigt bedömer utredningen att förslagen inte berör områden som regleras av EU-rätten och därför inte påverkar Sveriges åtaganden som medlemsstat. Förslagen avser nationell reglering inom utbildning och hälso- och sjukvård, där EU:s kompetens är begränsad. Förslagen påverkar inte den fria rörligheten eller andra unionsrättsliga principer och bedöms därför vara förenliga med EU-rätten.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner därför att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges följande. Förslagen i skollagen syftar till att elever ska ges ett bättre och mer ändamålsenligt stöd från elevhälsan. De ändringarna bör därför genomföras så snart som möjligt. Samtidigt anser utredningen att det är nödvändigt att huvudmän, rektorer, lärare och övrig personal som berörs av förslagen, samt den regionala hälso- och sjukvården, kan förbereda sig inför att de nya bestämmelserna börjar gälla. Regeringen, eller de myndigheter som regeringen bestämmer, behöver också tid för att ta fram föreskrifter i relevanta delar. Skolverket och Socialstyrelsen behöver också tid för att utveckla och utforma de stödmaterial och den hälsoenkät som föreslås. Utredningen anser även att det finns skäl för att bestämmelserna om förändringarna i elevhälsans arbete införs samtidigt som en tioårig grundskola införs, vilket är läsåret 2028/2029. Därför föreslår utredningen att ändringarna i skollagen och i hälso- och sjukvårdslagen ska träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2028. Gällande kravet på en hälso- och sjukvårdskurator i elevhälsan anser utredningen att det behövs en längre omställningsperiod för att det ska vara realistiskt att ställa ett sådant krav på huvudmännen. Vissa övergångsbestämmelser föreslås därför i denna del.

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av om det finns behov av speciella informationsinsatser. En sådan beskrivning kan exempelvis innehålla vilken aktör som föreslås genomföra informationsinsatser, samt vilka kanaler som bedöms lämpliga för den aktuella målgruppen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är godtagbar, medan beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges följande. I september 2025 fanns det 411 aktiebolag eller handelsbolag som bedrev verksamhet inom grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola och/eller anpassad gymnasieskola. Av dessa drev 256 huvudmän verksamhet inom grundskola, 31 verksamhet inom anpassad grundskola, 165 verksamhet inom gymnasieskola och 22 verksamhet inom anpassad gymnasieskola. Bolag var sammanlagt huvudmän för 531 skolenheter med grundskola, 40 skolenheter med anpassad grundskola, 399 skolenheter med gymnasieskola och 29 enheter med anpassad gymnasieskola. Statistiken anges vara hämtad från Skolverkets skolenhetsregister den 29 september 2025.

När det gäller storleken på företagen anges följande. Enligt EU:s rekommendation 2003/361/EG definieras små företag som företag som har färre än 50 anställda och högst 10 miljoner euro i årsomsättning eller balansomsättning. Det anges att det inte finns uppdaterade tillgängliga uppgifter om hur många företag som bedriver verksamhet inom de skolformer som berörs av förslagen som uppfyller denna definition.

Vidare anges att flertalet företag som bedriver grund- och gymnasieskola är enligt Skolverket att betrakta som små, och då mer i allmän bemärkelse eller baserat på antalet elever, inte utifrån EU-kommissionens definition av små företag. Storleken varierar betydligt inom gruppen. Majoriteten av de enskilda huvudmännen, det vill säga företag och andra organisationer (90 procent i grundskola och 80 procent i gymnasieskola) driver endast en skola och ansvarar för färre än 300 elever.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det finns en hel del information om de företag som berörs, vilket är värdefullt. Beskrivningen av berörda företag utifrån storlek är något övergripande, men det framgår av underlaget att närmare information inte finns att tillgå. Den befintliga beskrivningen kan därför godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Utredningens förslag innebär en tydligare reglering av elevhälsans syfte, uppdrag, tillgänglighet och bemanning. För huvudmän i bolagsform kan förslagen medföra behov av att anpassa rutiner, stärka kompetensen och säkerställa att elevhälsans arbete bedrivs i enlighet med elevhälsans förtydligade uppdrag och syfte. Detta kan innebära viss tidsåtgång och administrativa kostnader för exempelvis rekrytering och utveckling av rutiner.

Vidare anges att de kostnadsökningar som förmodas uppstå till följd av förslagen, exempelvis för upprättande av bemanningsplan, samverkansöverenskommelse och hälsobesöken, föreslår utredningen att huvudmän kompenseras för. (Hänvisning till betänkandets avsnitt 8.6.2). Sammantaget bedöms förslagen därför inte medföra några oskäligen ekonomiska bördor för enskilda huvudmän.

Utredningen har vid utformningen av förslagen beaktat små företags förutsättningar, det vill säga för små enskilda huvudmän. Små företag kan vara särskilt känsliga för ökade administrativa krav och svårigheter att rekrytera personal med rätt kompetens. Förslagen har utformats så att de ska kunna genomföras utan att innebära oproportionerliga administrativa bördor. I de delar som innebär nya krav, såsom ökade krav på tillgänglighet och hälsobesök samt en garanti för elever att få en första bedömning av elevhälsan vid lättare fysiska och psykiska vårdbehov, har utredningen eftersträvat en reglering som bidrar till ökad likvärdighet men samtidigt fortsatt ger huvudmän handlingsutrymme att anpassa genomförandet utifrån lokala förutsättningar. Huvudmän kommer med utredningens förslag fortsatt ha flexibilitet i hur de lever upp till den förändrade regleringen, exempelvis genom möjligheten att samverka med andra huvudmän eller att köpa in tjänster. Det minskar risken för att små företag påverkas oproportionerligt negativt.

Vidare anges att förslaget om elevhälsoenkäter bör underlätta något för små företag som med förslagen inte behöver lägga ner arbete på att ta fram och kvalitetssäkra egna enkäter.

Det anges att eftersom enskilda huvudmän, vilket inkluderar företag, ofta är små kan det vara svårare att på ett kostnadseffektivt sätt utveckla elevhälsan i linje med utredningens förslag. Kommunperspektivutredningen skriver att små kommuner kan vara mer sårbara för förändrade kostnader.¹ I det nu remitterade betänkandet bedömer utredningen att det gäller även små enskilda huvudmän. Utredningen bedömer dock inte att något undantag bör ges för små företag.

Utredningen föreslår att ökade kostnader för huvudmän kompenseras genom det kommunala utjämningsystemet och det generella statsbidraget (betänkandets avsnitt 8.6). Eftersom finansieringen av fristående skolor baseras på kommunala huvudmäns genomsnittskostnader, vilka i regel bärs av större organisationer än små företag, kan det medföra att små huvudmän inte i samma utsträckning får täckning för de faktiska kostnader som följer av nya krav.

Av tabell 8.7 (betänkandet s 382) framgår det ökade resursbehovet per hälsoinsats och årskurs och skolform. Störst kostnader beräknas tillkomma till följd av införande av hälsosamtal, motsvarande 74 miljoner kronor. De ökade kostnaderna för stora hälsobesök uppgår till 49 miljoner kronor medan de ökade kostnaderna för litet hälsobesök uppgår till 8 miljoner kronor. Totala kostnader i denna del uppgår därmed till 131 miljoner kronor.

Gällande den bemanningsplan som ska upprättas för elevhälsan vid varje skolenhet ska den utgå från nationellt fastställda beräkningsgrunder för elevhälsans bemanning. Utredningen bedömer att upprättandet av dessa bemanningsplaner kräver vissa tillkommande årliga personalresurser. För att beräkna kostnaderna för det ökade resursbehovet utgår utredningen från ett antagande om att planen sammanställs av rektor i samverkan med en personaladministratör vid varje skolenhet. Utredningen bedömer att det för varje skolenhet i genomsnitt kommer krävas en arbetsdag om åtta timmar för att samla in underlag till och dokumentera bemanningsplanen. Av dessa åtta timmar beräknas två timmar utföras av skolenhetens rektor och sex timmar utföras av en personaladministratör. Årsarbetstiden för båda yrkesroller antas uppgå till 1 808 timmar. (Utredningen hänvisar till Tillväxtverket *Ekonomiska effekter av nya regler*). Lönekostnaden för rektorer beräknas till 58 400 kronor per månad, vilket motsvarar medianlönen för yrkeskategori *Rektorer, nivå 2* (SSYK 1412) år 2024. Lönekostnader för personaladministratörer beräknas utifrån medianlönen för yrkeskategorin *Löne- och personaladministratörer* (SSYK 4112) som år 2024 uppgick till 37 500 kr. Lönekostnaderna räknas upp enligt SKR:s personalkostnadspålägg år 2025 som uppgår till 1,4024. Baserat på uppgifter i Skolenhetsregistret uppgår antalet berörda skolenheter till 6 553. (Innefattar såväl kommunala som privata skolor). Utifrån dessa antaganden beräknas det tillkommande resursbehovet för att upprätta bemanningsplaner vid samtliga berörda skolenheter uppgå till 21 miljoner kronor.

Kravet på legitimation som hälso- och sjukvårdskurator förväntas medföra en viss löneökning för denna yrkesgrupp. Detaljer framgår av betänkandets s 384-385. Den ökade årskostnaden per anställd kurator är 24 300 kr. Det beräknas att det finns 829 kuratorer som är verksamma hos enskilda huvudmän. Den sammantagna löneökningen för kuratorer till följd av de ökade utbildningskraven, inklusive personalkostnadspåslag, motsvarar kostnader om 99 miljoner kronor.

¹ Förslagsställarens hänvisning: SOU 2024:6 s 42.

Gällande den ökade närvaron vid skolor bedömer utredningen att den ökade ambitionsnivån för varje skolenhet i genomsnitt kommer att innebära en ökad närvaro av skolsköterskor, hälso- och sjukvårdskuratorer och psykologer om 2 arbetstimmar per vecka. Den ökade närvaron för skolläkare bedöms uppgå till i genomsnitt 1 arbetstimme per vecka. För att kostnadsberäkna den ökade tillgängligheten och närvaron vid skolor utgår utredningen från ett antagande om att lönenivåerna för skolsköterskor antas motsvara medianlönen för yrkeskategorin *Skolsköterskor* (SSYK 2223) som 2024 uppgick till 44 500 kr. Kostnaden för hälso- och sjukvårdskuratorer antas uppgå till 41 440 kr, motsvarande medianlönen för yrkesgruppen *Kuratorer* (SSYK 2662) inklusive en uppräknings utifrån ett antagande om att krav på hälso- och sjukvårdskuratorslegitimation införs för kuratorer. Lönekostnaden för psykologer antas motsvara medianlönen för *Psykologer* (SSYK 2241) på 47 500 kr. För skolläkare antas lönekostnaden motsvara medianlönen för *Specialistläkare* (SSYK 2211) som uppgår till 93 100 kr. Vidare utgår utredningen från SKR:s uppgifter om personalkostnadspålägg år 2025, och multiplicerar årslönen med faktorn 1,4024. (Utredningen hänvisar till Sveriges kommuner och regioner, 2024, *Aktuell ekonomi – Planeringsförutsättningar för åren 2024-2027*). Ett läsår beräknas omfatta 40 veckor. Sammantaget innebär dessa antaganden att elevhälsans utökade uppdrag i genomsnitt kommer innebära ökade lönekostnader på 134 000 kronor per skolenhet och år. De tillkommande kostnaderna är relativt jämnt fördelade mellan de fyra professionerna. I skolenhetsregistret finns idag 6 553 berörda skolenheter. Totalt innebär ambitionshöjningarna som medför ökad närvaro av personal inom elevhälsan en uppskattad årlig kostnad på 881 miljoner kr. Kostnaderna förväntas minska något över tid till följd av ett minskat elevunderlag och därmed minskat personalbehov. (Se tabell 8.9, betänkandet s 387).

Regelrådet vill i denna del framföra följande. De delar som medför ett ökat resursbehov, och därmed ökade lönekostnader, beskrivs på ett utförligt sätt.

Att huvudmän i bolagsform kan behöva anpassa rutiner, stärka kompetensen och säkerställa att elevhälsans arbete bedrivs i enlighet med elevhälsans förtydligade uppdrag och syfte, beskrivs mer svepande när det anges att det kan innebära viss tidsåtgång och administrativa kostnader för exempelvis rekrytering och utveckling av rutiner. Samtidigt har Regelrådet förståelse för svårigheten att kvantifiera sådana kostnader när skolors olika förutsättningar kan variera. En något närmare exemplifiering hade varit önskvärt.

Utifrån ett företagsperspektiv hade det också varit önskvärt med ett samlat åskådliggörande av de kostnader som uppstår för företag, per delförslag och totalt. För transparensens skull, och för att tydliggöra de kostnader som uppstår, storleken på dessa och därmed omfattningen på förslaget. Regelrådet har förståelse för att syftet med förslaget och den primära målgruppen för förslaget inte är företag – men vill likväl påminna om vikten av tydlighet och transparens.

Med det sagt, kan de beskrivningar av förslagets effekter för berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet, godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet vill i denna del framföra följande. I konsekvensutredningen anges att förslagen inte bedöms leda till några väsentliga skillnader i arbetsförutsättningar mellan privata och

offentliga huvudmän. De krav som föreslås ska gälla lika för alla huvudmän och därmed upprätthålls konkurrensneutralitet mellan och inom olika driftformer. På sikt kan tydligare regler och föreskrifter bidra till mer förutsägbara villkor för företagen, då osäkerhet kring tolkning av elevhälsans uppdrag minskar.

Sammanfattningsvis anges att förslagen inte bedöms medföra några påtagliga negativa konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Förslagen förväntas skapa ökad tydlighet och likvärdighet, vilket kan gynna företagets långsiktiga planering och konkurrens på skolmarknaden.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Gällande ställningstagandet att kraven ska gälla lika för alla medför att det finns konkurrensneutralitet, vill Regelrådet påminna om att, på samma sätt som förändrade kostnader kan vara tyngre för mindre företag, kan förändrade krav i regelverk påverka företag på olika sätt i konkurrenshänseende. Det hade varit värdefullt med en reflektion om detta även i denna del, likt förslagsställaren gör vid kostnadsavsnittet.

Vidare hade Regelrådet velat se utförligare resonemang om konkurrensförhållanden kopplat till geografiska förhållanden, och hur förslaget påverkar företag som är verksamma på landsbygden, där elevunderlaget är mer begränsat. För det fall att behövlig personal inte kan rekryteras innebär regleringen en konkurrensnackdel även utifrån ett geografiskt perspektiv.

Avsaknaden av utförligare sådana resonemang medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden, och har heller inte för egen del kunnat utläsa någon sådan påverkan. En utelämnad beskrivning kan därför godtas för detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att utredningen bedömer att något undantag inte bör ges för små företag. I avvägningen mellan det nationella intresset av att värna små företag och det nationella intresset av att elever oavsett vilken huvudman som driver deras skola ska ha likvärdiga förutsättningar för hälsa, lärande och utveckling, väger det senare tyngre. Det senare intresset uttrycks i både skollag och barnkonventionen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår av konsekvensutredningen att små företag kommer att påverkas av förslaget, liksom att den nya regleringen kan vara mer belastande för små företag än större. Vidare kan konstateras att det finns ett tydligt motiverat ställningstagande varför förslagsställaren bedömer att någon särskild hänsyn inte kan tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

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 Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande