

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 Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle (SOU 2019:4)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Studie- och yrkesvägledning föreslås ersättas av karriärvägledning, som ska vara det övergripande begreppet för all den verksamhet som en huvudman i skolväsendet är ansvarig för när det gäller sådan vägledning. Karriärvägledning ska bestå av individuell och generell vägledning. Det föreslås förtydliganden och stärkta krav på elevers tillgång till individuell och generell karriärvägledning. Karriärvägledningens perspektivet ska stärkas i relevanta ämnen och det föreslås även att ett nytt obligatoriskt inslag, framtidsval, ska införas som en del av utbildningen. Framtidsval är en form av generell karriärvägledning som ska komplettera övriga former av generell karriärvägledning, omfatta 80 timmar på högstadiet och genomföras av en karriärvägledare. Undervisningstiden i elevens val minskas med motsvarande timmar. Utredningen föreslår vidare att huvudmannen ska upprätta en plan för karriärvägledning. Det föreslås vidare ändringar av examensbeskrivningarna för lärarutbildningar som innebär att krav på kunskaper om ämnesspecifika perspektiv på karriärvägledning i undervisningen införs. Flera olika insatser föreslås för att öka antalet karriärvägledare i skolväsendet, öka deras kompetens samt för att stärka kompetensen hos verksamma lärare. Skolverket ska få i uppdrag att stödja huvudmännen i arbetet med karriärvägledning, ta fram innehåll i framtidsvalet, se över befintliga digitala verktyg för karriärvägledning samt föreslå hur dessa kan utvecklas. Vidare ska Skolverket få i uppdrag att se över läroplanerna och föreslå nödvändiga ändringar till följd av utredningens förslag. Även Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att samverka med huvudmännen.

Skolformer som berörs av förslagen är grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Förslagen innebär ändringar i:

- Skollagen (2010:800)
- Skolförordningen (2011:185)
- Högskoleförordningen (1993:100)
- Gymnasieförordningen (2010:2039)
- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning
- Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren konstaterar att planering av studier och yrkesliv i dag är mer komplex än tidigare. Snabba förändringar på arbetsmarknaden, varvande mellan utbildning och arbete under arbetslivet och ökade valmöjligheter ställer stora krav på elever att kunna hantera information och att välja strategiskt. Vägledning är viktig för kompetensförsörjningen och för en förbättrad matchning på arbetsmarknaden. Elever har idag bristfälliga kunskaper om arbetsmarknaden och arbetslivet. Få skolor har ett målinriktat arbete och undervisningen är inte utformad för att ge dem sådan kunskap. Det varierar i vilken utsträckning elever får tillgång till individuell vägledning, vilket är problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv. Även lärares, rektorers och huvudmäns kunskaper inom vägledningsområdet är bristfälliga. Det finns för få utbildade studie- och yrkesvägledare inom skolväsendet. Styrningen och ledningen av studie- och yrkesvägledningen är svag hos många huvudmän vilket kan bero på att regleringen i flera fall är otydlig. Många skolor samverkar inte i tillräcklig utsträckning med andra relevanta aktörer i frågor som gäller studie- och yrkesval.

Förslagen syftar sammantaget till att elever ska ges kunskaper och kompetens som bidrar till att de kan göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval. Barn och ungdomars motivation att fullfölja sin utbildning ökar om de val de gör är väl underbyggda, vilket minskar såväl den enskildes som samhällets ekonomiska och sociala kostnader. Förslagen syftar till att stärka elevers tillgång till individuell vägledning, stärka huvudmannens ansvarstagande, öka antalet utbildade vägledare i skolväsendet och att effektivisera arbetet med hjälp av digitala verktyg.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att studie- och yrkesvägledningen inte fungerat som avsett. Om utredningens förslag inte realiserats bedömer utredningen att elever och presumtiva elever kommer att få en vägledning som är sämre anpassad till de allt fler och komplexa valalternativen, vilket medför ökad risk för felval, att betydelsen av kön, social bakgrund och funktionsnedsättning vid utbildnings- och yrkesval får ännu större betydelse än idag, vilket kan leda till ökad risk för segregation och snedrekrytering, problem med kompetensförsörjning och ytterligare kostnader för individ och samhället. Vid sidan av nollalternativet redovisar utredningen flera alternativa lösningar till förslagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av alternativa lösningar är omfattande och i flera avseenden detaljrik. Det hade dock varit önskvärt om det även hade framgått vilka effekter alla olika alternativa lösningar hade haft på enskilda huvudmän.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslagen inte rör frågor som regleras i EU-rätten, då utbildningens innehåll och organisation är medlemsstaternas exklusiva kompetens, men anger att syftet att öka elevernas tillgång till vägledning är i linje med två rådsresolutioner på detta område.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn tagen till rimlig tid för proposition, riksdagsbehandling och andra förberedelser och föreslår ett ikraftträdande av flertalet förslag till den 1 januari 2021 med tillämpning från 1 juli 2021. Beträffande de föreslagna bestämmelserna om framtidsval bedöms det behövas mer förberedelsetid för såväl huvudmän som Skolverket. Dessa förslag föreslås därför börja tillämpas den från 1 juli 2022. Med anledning av de föreslagna ändringarna bedömer utredningen att Skolverket behöver genomföra informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Antal enskilda huvudmän läsåret 2017/2018 uppges i konsekvensutredningen till 185 stycken (820 skolenheter) för fristående grundskolor och 99 för fristående gymnasieskolor (433 skolenheter). Förutom huvudmän för skolor, som anges vara de företag som i första hand berörs av förslagen, anges i konsekvensutredningen även arbetsgivare och branscher.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör utförligt för vilka som berörs av förslagen, företrädesvis elever, lärare, rektorer, karriärvägledare, huvudmän och olika myndigheter. Det framgår hur många huvudmän som är enskilda respektive offentliga. Däremot förekommer ingen redovisning av deras storlek, vilket är en brist, då detta är en faktor av betydelse för företagens kostnader och konkurrensförmåga. Det framgår att de som huvudsakligen berörs är huvudmän inom skolväsendet. Det konstateras också att det kan förväntas att samtliga branscher och arbetsgivare kan beröras inom ramen för samverkansförslagen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen uppskattar kostnaden för individuell karriärvägledning för nyanlända elever i grund- och gymnasieskolan till cirka 7 450 000 kronor. Kostnaden för individuellt vägledningssamtal för elever i gymnasiet som avser att avsluta sin gymnasieutbildning i förtid eller riskerar att avsluta sin utbildning med studiebevis uppskattas till knappt 1 900 000 kronor. Beräkningarna bygger på antaganden om vilken tid som behöver avsättas för individuella samtal, hur många elever som kommer att vilja ha samtal och på prognostiserat antal elever samt timlönen för en karriärvägledare. Kostnaden för en studie- och yrkesvägledare för ett år är cirka 630 000 kronor, med en genomsnittlig timkostnad på 320 kronor i timmen läsåret 2021/2022. Förstärkningen av den generella karriärvägledningen i grundskolan genom 80 timmars framtidsval beräknas medföra ett utökat behov av drygt 450 heltidstjänster för karriärvägledare.

Utredningen anger vidare att de ökade kostnaderna för upprättande av karriärvägledningsplaner beror på huvudmannens storlek. En huvudman med fler elever och skolor antas ha större administrativa samordningskostnader. Att upprätta planen kan ta allt från en till fem dagars arbete. Kostnaden om en karriärvägledare upprättar planen kan därför variera från cirka 2 500 till 13 000 kronor per år och huvudman. Det finns i dag cirka 575 huvudmän inom skolväsendet och den sammanlagda genomsnittliga kostnaden för detta förslag uppskattas till knappt 3 600 000 kronor.

Regelrådet för följande bedömning. Förslagsställaren anger att ett antal av utredningens lagförslag endast innebär förtydliganden av gällande lagstiftning och därför inte medför några ökade kostnader. Det gäller t.ex. den föreslagna ändringen i bestämmelsen i skollagen där tillgången till och omfattningen av vägledning tydliggörs. Mot bakgrund av att motiveringen till ändringsförslaget är att nuvarande tillgång till och omfattning av vägledning inte är tillräcklig framstår bedömningen att förtydligandena inte skulle medföra några kostnader som svår att förstå.

Såvitt Regelrådet kan bedöma har flertalet övriga kostnader beräknats och uppskattats, några i större omfattning än andra. Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta de antaganden och beräkningar som ligger till grund för dessa kostnader. Däremot borde de enskilda huvudmännens/företagens kostnader explicit ha särredovisats och denna redovisning borde ha skett i kapitlet "Konsekvenser för företag" snarare än i kapitlet om kommunernas kostnader.

Utredningen anger att förslagen och bedömningarna inte bedöms påverka små och stora företag på olika sätt, samtidigt som det anges att de administrativa samordningskostnaderna för upprättande av karriärvägledningsplaner antas vara större för huvudmän med fler elever och skolor. Detta ger ett motstridigt intryck. Regelrådet hade funnit det önskvärt med mer djupgående resonemang kring de kostnader de nya reglerna medför för företag, i synnerhet små företag.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att förslagen får samma konsekvenser för alla berörda företag vad gäller konkurrensförhållanden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är många nya krav som i vissa fall innebär stora förändringar och kostnader för skolornas huvudmän. Mot bakgrund av huvudmännens olika förutsättningar borde konkurrensaspekten mellan de olika huvudmännen, offentliga och privata, små och stora, i betydligt större utsträckning analyserats. Detsamma gäller konkurrensförhållanden för företag inom olika branscher som kan komma att få fördelar av en förbättrad kompetensförsörjning med anledning av de nya förslagen. Utredningen konstaterar endast att utbildad personal är en viktig förutsättning för konkurrenskraftiga företag.

Regelrådet finner redovisningen av konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagets påverkan på direkt berörda företag i andra avseenden framgår inte av konsekvensutredningen. Utredningen anger att förslagen inte bedöms få några direkta konsekvenser för företag utöver huvudmän inom skolväsendet. En förbättrad tillgång till vägledning kan dock bidra till att fler slutför en utbildning och till en bättre matchning på arbetsmarknaden, vilket indirekt kan ge positiva effekter för företagens kompetensförsörjning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer ingen redovisning av förslagets påverkan på företag som är huvudmän i andra avseenden än de som redovisats i tidigare avsnitt. Såvitt Regelrådet kan bedöma finns dock inga uppenbara skäl som talar för att en sådan påverkan skulle finnas. Utredningen redovisar dock att förslagen indirekt kan komma att medföra positiva effekter för andra typer av företag.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen bedömer att förslagen och bedömningarna inte påverkar små och stora företag på olika sätt.

Regelrådet konstaterar att denna typ av slutsatser återkommer på flera ställen, utan föregående analys, och att det finns anledning att ifrågasätta sådana slutsatser. Bedömningar av detta slag ska motiveras.

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

Sammantagen bedömning

Betänkandet innehåller en god kartläggning av de utmaningar som finns inom studie- och yrkesvägledning idag och lägger fram flera förslag som sammantaget syftar till att förbättra elevers kunskaper om utbildningsvägar och arbetsliv och på sikt även att förbättra kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden. Konsekvensutredningen håller i flera avseenden mycket god kvalitet, men är bristfällig i flera delar som rör företag och effekter av förslagen på dessa. De huvudsakliga bristerna rör generaliserade konstateranden och slutsatser utan föregående analys, t.ex. att vissa förslag inte medför några ökade kostnader, att förslagen inte bedöms påverka små och stora företag på olika sätt och att förslagen får samma konsekvenser för alla berörda företag vad gäller konkurrensförhållanden. Förslagen medför stora förändringar och kostnader för företag som är skolhuvudmän och dessa företag har olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Detta framgår inte av konsekvensutredningen.

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 8 maj 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Claes Norberg
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande