

Regelrådet är ett av regeringen utsett oberoende organ vars huvuduppgifter är att:

1. Ta ställning till om nya eller ändrade regler är utformade så att de uppnår regelgivarens syfte på ett enkelt sätt och till en, relativt sett, låg administrativ kostnad för företag.
2. Bedöma konsekvensutredningarnas kvalitet.

Regelrådet tar inte ställning till förslagets politiska syfte.

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Utbildningsdepartementets betänkande Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76)

Regelrådets ställningstagande

1. Regelrådet avstyrker förslaget med anledning av att det helt saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna.
2. Regelrådet anser att konsekvensutredningen är bristfällig.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslås en ny lag om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare kombinerad med arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vidare föreslås lag om ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare och lag om ändring i skollagen(2010:800), lag om ändring i lagen (2010:801) om införande av skollagen, lag om ändring i semesterlagen (1977:480), lag om ändring i lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, lag om ändring i arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262), lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) och lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Slutligen föreslås ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och förordningen (2010:1030) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare. Tidpunkten för ikraftträdande för författningsförslagen föreslås vara den 1 januari 2016.

Syftet med förslagen är främst att föreslå hur valfrihet och individuell anpassning kan ökas inom utbildning i svenska för invandrare (sfi) och att överväga om all utbildning i svenska språket för vuxna invandrare i framtiden bör ges inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särsvux).

Förslag lämnas inom fyra huvudsakliga områden: sfi som en del av komvux, sfi-peng, valfrihet inom komvux samt sfi för den s.k. etableringsgruppen. Förslaget om sfi som kommunal vuxenutbildning innebär att sfi skulle upphöra som särskild undervisningsform och integreras med annan kommunal vuxenutbildning.

Sfi-peng innebär ett valfrihetssystem för sfi som regleras i skollagen och att prövningen av om en enskild utbildningsanordnare ska bedriva sfi ska göras av en statlig myndighet. En konsekvens av valfrihetssystemet är att enskilda utbildningsanordnare i betydligt högre utsträckning än tidigare kan välja

att utforma sin verksamhet efter egna idéer. En person som är mottagen till utbildningen har rätt att delta i sfi hos en enskild utbildningsanordnare som har godkänts som huvudman för sfi oavsett var i landet denne bedriver sin verksamhet. Huvudmannen ersätts genom ett bidrag (sfi-peng) från elevens hemkommun. Kommuner har idag möjlighet att upphandla sfi enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). De företag som idag bedriver sfi har betygsrätt men är inte huvudmän för sfi. I enlighet med förslaget kan utbildningsanordnare stället vända sig till den statliga myndigheten för att efter prövning och godkännande som huvudman för sfi bedriva sin verksamhet i hela landet. Att ett företag blir huvudman för sfi, för med sig att företaget måste utveckla de ansvarsområden som kommunen idag ansvarar för. Sfi-pengen kopplas vidare till att eleven ska genomföra olika kursmoment på ett godkänt sätt inom en viss tid vilket skiljer sig från dagens ersättningssystem som är kopplat till ersättning för verksamhet.

Förslaget om valfrihet inom komvux innebär att ett liknande system som för Sfi-pengen skulle tillämpas för all kommunal vuxenutbildning. Sfi för etableringsgruppen innebär att man skulle möjliggöra för Arbetsförmedlingen att upphandla sfi tillsammans med arbetsmarknadspolitiska åtgärder för etableringsgruppen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Administrativa kostnader

Det framgår av utredningen att ett tjugofemtal sfi-anordnare kan räknas till kategorin "annan anordnare", vilka i regel är privata utbildningsföretag. Utredningen bedömer att kostnaden för framtagande och administration av ansökningar är betydligt lägre än kostnaderna för att ta fram anbud vid upphandling inom dagens system. Något motiv för denna bedömning anges inte. Utredningen bedömer att förändringen för ett företag som skulle gå från att enbart ha betygsrätt för sfi till att bli huvudman för sfi får marginella ekonomiska och administrativa konsekvenser eftersom skillnaderna mellan dagens betygsrätt och förslaget huvudmannaskap inte är så stor.

Sammantaget bedömer Regelrådet att företag i synnerhet berörs av förslaget till sfi-peng, att förslaget rimligen måste ha en effekt på tidsåtgång och administrativa kostnader i någon riktning för företag som idag bedriver sfi och andra som skulle vara intresserade av att bli huvudmän för sfi. Utredningen har gjort en kvalitativ bedömning av effekten på administrativa kostnader men innehåller inget ytterligare underlag som möjliggör för Regelrådet att bedöma rimligheten i utredningens uppfattning. Exempelvis saknas uppskattning av tidsåtgång och kostnad för att ta fram en ansökan om att få bli huvudman för sfi.

Regelrådet avstyrker förslaget med anledning av att det helt saknas underlag för att bedöma de administrativa kostnaderna.

Konsekvensutredningen

Av slutbetänkandet framgår problem med dagens system och utredningens uppdrag och alternativa sätt att lösa detta uppdrag samt förslagens överensstämmelse med EU-rätten.

Som framgått ovan saknas redovisning av administrativa kostnader. Vidare saknas kvantitativa uppgifter av övriga ekonomiska effekter. Ett relevant exempel på sådana effekter är effekter av sfi-pengens

konstruktion. Som nämnts avses sfi-pengen vara kopplad till elevens studieresultat och i konsekvensutredningen konstateras att en sådan modell förutsätter att kursanordnaren har tillräcklig likviditet för att kunna bedriva verksamheten fram till dess att målet för vilket ersättning utbetalas är uppnått. Utredningen bedömer att det kan vara svårt för ett nyetablerat litet företag att skapa den nödvändiga likviditeten som krävs för att bedriva sfi. Därför har utredningen föreslagit att en första utbetalning ska göras som basfinansiering i form av 20 procent av den totala ersättningen för den aktuella studievägen. Regelrådet bedömer att detta innebär att ett visst hänsynstagande till mindre företag har gjorts, men det saknas underlag för att bedöma hur utredningen analyserat frågan och på vilken grund man har bestämt sig för nivån på basfinansieringen. I konsekvensutredningen konstateras också att om en elev byter utbildningsanordnare efter två månader så medför detta byte inte att den nye utbildningsanordnaren får någon basfinansiering för denna elev, vilket kan medföra ekonomiska konsekvenser för den nye utbildningsanordnaren i likviditetsbelastning. Detta bedömer utredningen kompenseras genom att den nya eleven redan lärt sig en del hos den tidigare anordnaren och närmar sig det betyg som garanterar nästa utbetalning. Regelrådet konstaterar att inga beräkningar har gjorts som ger underlag för att bedöma rimligheten i denna slutsats. Det anges också i utredningen att förslagen innebär att ambitionsnivån höjs när det gäller flexibilitet och individanpassning m.m. och att detta kan medföra ökade kostnader för utbildningsanordnare. Ingen ytterligare information ges om hur omfattande sådana kostnadsökningar skulle kunna vara, hur varaktiga de skulle kunna tänkas bli etc. Storleksmässig beskrivning av befintliga utbildningsföretag saknas.

Det finns resonemang om förslagens möjliga effekter för konkurrensen mellan utbildningsföretag och om annan påverkan på företags förutsättningar att bedriva sfi. Överlag är dock dessa, i likhet med de skrivningar som finns om effekter för företagen generellt, mycket allmänt hållna. Regelrådet konstaterar att hänsyn har tagits till tidpunkten för ikraftträdande i de fall då enskilda utbildningsanordnare har avtal med kommuner och landsting idag, vilket emellertid inte går att utläsa av konsekvensutredningen i sig.

Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller de krav som följer av 6 och 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensutredningen är därför bristfällig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 mars 2014.

I beslutet deltog Karin Lindell, ordförande, Lennart Palm, Claes Norberg och Sten Nyberg. Ärendet föredrogs av kommittésekreteraren Per Högström.

Karin Lindell
Ordförande

Per Högström
Föredragande