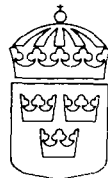


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1985/86:2 y

om svenskundervisning för vuxna invandrare (prop.
1985/86:67)



SfU
1985/86:2 y

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet har den 26 november 1985 berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:67 med vissa bestämmelser om svenskundervisning för vuxna invandrare jämte eventuella motioner i de delar som rör utskottets beredningsområde.

Socialförsäkringsutskottet som bereder bl. a. invandrarfrågor, frågor om allmän försäkring och studiesociala frågor får med anledning härav anföra följande.

Riksdagen fattade under föregående riksmöte beslut om utformningen av svenskundervisning för vuxna invandrare fr. o. m. den 1 juli 1986 (prop. 1983/84:199, UbU 1984/85:6, rskr. 77). I ärendet avgav socialförsäkringsutskottet ett yttrande, SfU 1984/85:1 y. Beslutet innebar att staten skulle få ett ramansvar för undervisningen, som skulle anordnas i form av grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). Kommunerna skulle få ett lagstadgat ansvar för att grund-sfi anordnas, medan påbyggnads-sfi skulle anordnas antingen inom studieförbund eller inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU).

I den förevarande propositionen återkommer regeringen med dels lagförslag som reglerar kommunernas skyldigheter i fråga om grund-sfi, dels därmed sammanhängande ändringar i andra lagar, bl. a. i lagen om allmän försäkring. Vidare framläggs ett lagförslag om rätt till ledighet för grund-sfi. I propositionen redovisas även förslag till statsbidragssystem för grund-sfi och påbyggnads-sfi.

Enligt förslaget till lag om grundläggande svenskundervisning för invandrare avser kommunernas skyldighet i fråga om anordnande av grund-sfi bl. a. utländska medborgare som antingen är kyrkobokförda i kommunen eller som, utan att vara kyrkobokförda, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i avsikt att bosätta sig i riket. För den sistnämnda kategorin skall dessutom gälla att de skall ha väntat på besked om uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer. I propositionen erinras om att regeringen för närvarande föreskrivit att för att få delta i sfi enligt nuvarande ordning skall en utländsk medborgare ha sökt uppehållstillstånd och väntat på besked i frågan under minst två månader. Dessutom skall polismyndighets utredning vara slutförd.

Ett flertal motioner berör frågan om när *de som väntar på uppehållstillstånd* skall erbjudas grund-sfi. Motionerna 242 av Ylva Annerstedt m. fl., 244

av Lars Werner m. fl. och 247 av Berit Oscarsson m. fl. syftar till ett tillkännagivande till regeringen om att de som väntat under två månader på uppehållstillstånd skall ha rätt till svenskundervisning. I den sistnämnda motionen framhålls att om garantier inte ges för att polisutredningen tar kortare tid bör villkoret att polismyndighets utredning skall vara slutförd tas bort. I motion 243 av Per Unckel m. fl. begärs åtgärder i syfte att tillförsäkra den som väntar på uppehållstillstånd sfi-undervisning i enlighet med vad riksdagen tidigare uttalat.

Den nu förevarande propositionen innehåller som nämnts en erinran om vilka villkor som regeringen föreskrivit för att den som väntar på uppehållstillstånd skall meddelas sfi-undervisning enligt nuvarande regler. Såvitt gäller rätten till grund-sfi efter den 1 juli 1986 innehåller propositionen inget annat uttalande än att regeringen skall ges möjlighet att precisera väntetiden. Föregående riksmötes beslut om att de som väntar på uppehållstillstånd bör få delta i svenskundervisning om väntetiden blir avsevärt längre än fyra veckor kommer därvid att utgöra riktlinjer för regeringens beslut i frågan. Utskottet finner det uppenbart att den nuvarande bestämmelsen om att polisutredningen måste vara slutförd innan sfi-undervisning får meddelas inte är förenlig med riksdagsbeslutet i de fall polisutredningen tar avsevärt längre tid än fyra veckor. Enligt utskottets mening innebär därför riksdagsbeslutet att den som väntar på uppehållstillstånd kan påbörja grund-sfi även i sådana fall där polisutredningen tar lång tid. Säsom framhållits i propositionen har en arbetsgrupp tillsatts med företrädare för berörda departement och myndigheter för att snabbt komma till rätta med polisens balanser av asylärenden och lämna förslag om hur man skall kunna undvika att balanserna på nytt börjar växa. Utskottet har erfarit att vidtagna åtgärder redan lett till att tiderna för polisutredningarna förkortats, och utskottet förutsätter att åtgärder även framdeles kommer att vidtas för att balanserna skall kunna hållas på en rimlig nivå.

Skyldigheten för kommunerna att erbjuda grund-sfi skall enligt riksdagens beslut och propositionen gälla under det kalenderår den som är berättigad till undervisning kom till Sverige (resp. börjat arbeta här såvitt gäller finländska gränsgångare) och under det närmast påföljande kalenderåret. I propositionen framhåller departementschefen att han förutsätter att kommunerna anstränger sig att uppfylla sin skyldighet trots att praktiska svårigheter ibland kan föreligga. Om av någon anledning undervisningen för den enskilde inte skulle påbörjas under den angivna tiden är det ändå angeläget att kommunen anordnar undervisningen, även om den formella skyldigheten har upphört. Undervisningen bedrivs emellertid då, framhåller departementschefen, formellt inte med stöd av lagen.

Såvitt utskottet kan finna innebär det anförda inte bara att något statsbidrag för undervisningen i de fall denna påbörjas utan stöd av lagen inte kan utgå för verksamheten utan även att den föreslagna lagen om rätt till ledighet för grundläggande svenskundervisning för invandrare inte kan tillämpas för den som skall genomgå undervisningen. Avsikten synes också vara att timersättning inte skall utgå i dessa fall, vilket i sin tur skulle få till följd att den sjukpenninggrundande inkomsten kan sänkas under studietiden. I de fall undervisningen inte kunnat påbörjas inom föreskriven tid på grund

av omständigheter som den enskilde undervisningsberättigade inte kunnat råda över anser utskottet att de angivna konsekvenserna inte är rimliga. Lagstiftningen bör därför utformas så att den enskilde är tillförsäkrad sin rätt till ledighet m. m. även om undervisningen påbörjas först sedan kommunens formella skyldighet att anordna undervisningen upphört.

Enligt p. 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om grundläggande svenskundervisning för invandrare gäller kommunens skyldigheter och övriga föreskrifter i lagen även *personer som kommit hit*, resp. börjat arbeta här, *före den 1 januari 1985* om de i övrigt är hänförliga till de kategorier av invandrare som omfattas av lagen. Undervisningen skall erbjudas före utgången av juni 1990 och vara genomförd före utgången av juni 1991.

Statsbidragssystemet föreslås enligt propositionen bli utformat som ett schablonbidragssystem som grundar sig på antalet nyinvandrade och kyrkobokförda under kalenderåret före budgetåret, sedan vissa kategorier invandrare för vilka behov av grund-sfi inte föreligger såsom t. ex. danskar och norrmän räknats bort. Resursramen skall vara en totalram för hela riket och en ram skall därefter fastställas för varje kommun som upp till 90 % av denna ram kan rekvirera statsbidrag för deltagare som påbörjat grund-sfi. Resterade 10 % av resurserna skall fördelas av skolöverstyrelsen (SÖ) i samråd med statens invandrarverk (SIV) till kommuner med särskilda behov av ytterligare studietimmar. Såvitt gäller resurser till grund-sfi för invandrare som bott en längre tid i Sverige erinrar departementschefen om att SÖ i samråd med den organisationskommitté, som tillsatts med uppgift att närmare planera och lägga fram förslag om reformens genomförande, för närvarande bereder frågan om förutsättningarna för en kartläggning av tidigare invandrades behov av bl. a. grund-sfi. Kommittén har, anför departementschefen, med hänsyn till den osäkerhet som råder om behovet av bl. a. grund-sfi för tidigare invandrade avstått från att för budgetåret 1986/87 föreslå särskilda resurser för detta ändamål. Departementschefen anser i likhet med kommittén att frågan bör tas upp på nytt i samband med budgetarbetet inför budgetåret 1987/88.

I flera motioner riktas kritik mot den tidsgräns som satts upp för skyldigheten att erbjuda dem som kommit hit före den 1 januari 1985 grund-sfi och mot statsbidragssystemets utformning vad gäller att tillgodose dessa tidigare invandrades behov. I motion 244 av Lars Werner m. fl. framhålls att en femårig övergångstid inte kan godtas eftersom denna skulle innebära att stora grupper kan utestängas från undervisningen. Motionärerna begär beslut av riksdagen om att någon tidsgräns för rätt till grund-sfi inte skall finnas. I motion 245 av Erkki Tammenoksa begärs en kartläggning under år 1986 av tidigare invandrades behov av svenskundervisning och ett tillkännagivande om att, när kartläggningen är klar, särskilda medel vid behov bör tillskjutas för uppsökande verksamhet på arbetsplatser för att nå dem som är i behov av svenskundervisning. Sivert Andersson m. fl. framhåller i motion 246 att konsekvenserna av att frågan om resurser för tidigare invandrades svenskundervisning skall beredas i samband med budgetarbetet inför budgetåret 1987/88 blir att denna grupp invandrade kan komma i åtnjutande av grund-sfi tidigast hösten 1987. Motionärerna begär

ett tillkännagivande om att en ny mer övergripande proposition om svenskundervisning bör läggas fram som löser också problemen med de tidigare invandrades behov. De begär också ett uttalande om att en omfattande uppsökande verksamhet är nödvändig. Även Berit Oscarsson m. fl. begär i motion 247 ett tillkännagivande om att en ordentlig kartläggning av tidigare invandrades behov bör genomföras och att i budgetarbetet inför 1987/88 bör övervägas vilka resurser som kan och måste avdelas för att tillgodose de behov kartläggningen visat på. Samtidigt bör övergångstiden för kommunernas skyldighet att erbjuda grund-sfi förlängas till utgången av juni 1992 och den tidpunkt vid vilken undervisningen skall vara genomförd bör anges till juni 1993. I annat fall kommer, framhåller motionärerna, den reella övergångsperioden att vara tre år. Behovet av en inventering av tidigare invandrades behov tas också upp i motion 249 av Margareta Palmqvist och Inga-Britt Johansson.

I motion 248 anför Gunnel Liljegren att hon delar uttalandena i propositionen om att invandrare som bott länge i Sverige endast i undantagsfall har behov av grund-sfi men att vissa preciseringar behöver göras. Motionären anser att tidigare invandrade som är eller blivit arbetslösa bör kunna inplaceras i grund-sfi efter behov.

I motionerna 246, 247 och 249 begärs också att riksdagen uttalar sig för en statsbidragskonstruktion som grundar sig på det faktiska antal nyinvandrade och asylsökande som påbörjat grund-sfi, varvid anslaget bör vara förslagsanslag. För tidigare invandrare skulle statsbidragsgrundande undervisning få startas endast efter medgivande från SÖ, som skulle ha en läst medelsram till förfogande. Även Gunnel Liljegren anser i motion 248 att statsbidraget bör utgå i form av förslagsanslag på grund av osäkerheten beträffande dels behovet av svenskundervisning för bl. a. tidigare invandrade, dels i vad mån kommunerna haft invandrare under år 1985.

Bestämmelserna om tidigare invandrades rätt till grund-sfi under en övergångstid av fem år har utformats i enlighet med riksdagens beslut föregående år. I socialförsäkringsutskottets yttrande SfU 1984/85:1 y understök utskottet att det var väsentligt för alla invandrare att ha goda kunskaper i svenska språket vad gäller såväl möjligheterna att få en stark förankring i arbetslivet som möjligheterna att delta i samhällslivet. Utskottet ansåg sig då inte ha någon anledning att ifrågasätta SFI-kommitténs och föredragande statsrådets bedömning att tidigare invandrades behov av grund-sfi borde kunna tillgodoses under en övergångstid av fem år. Utskottet ansåg vidare att det fick ankomma på statsmakterna att efter utgången av denna tidsperiod ta ställning till vilka behov som i framtiden kan finnas av svenskundervisning och vilka resurser som då eventuellt kan behövas och i så fall anslås för ändamålet. Vad som nu framhållits motionsledes ger inte utskottet anledning till någon ändrad bedömning. Eftersom osäkerheten fortfarande är stor om vilket behov av grund-sfi som finns, något som också framhållits av flera motionärer, anser utskottet att en kartläggning av tidigare invandrades behov av svenskundervisning först måste göras innan frågan om resurser för undervisning och uppsökande verksamhet vad avser dessa invandrare kan bedömas. Utskottet ansluter sig sålunda till departementschefens uppfattning att frågan om särskilda resurser för ändamålet får tas upp på nytt i

samband med budgetarbetet inför budgetåret 1987/88 och förutsätter att den aviserade kartläggningen då har genomförts. Utskottet vill i anslutning till det anförda erinra om att i den nyligen avlämnade budgetpropositionen för budgetåret 1986/87 (bil. 10, anslag C 5. Undervisning för invandrare i svenska språket m. m.) har antalet nyinvandrade och under år 1985 kyrkobokförda över 16 år, som skall utgöra grund för resursramen, beräknats till 12 300 personer, en siffra som överstiger 1984 års antal med 900 personer. Den högre siffran för år 1985 sammanhänger med att antalet asylsökande började öka under senare delen av år 1984, en utveckling som nu börjat vända. Bl. a. på grund härav finns det anledning att anta att tidigare invandrades behov av grund-sfi i viss utsträckning kommer att kunna tillgodose redan under budgetåret 1986/87. Härtill kommer att i budgetpropositionen övergångsvis föreslagits särskilda medel för att sådana invandrare som påbörjat svenskundervisning under första halvåret 1986 och inte under denna tid inhämtat kunskaper motsvarande grund-sfi skall ges möjlighet att fortsätta sina studier utan avbrott.

Utskottet har i enlighet med det anförda ingen invändning mot att statsbidraget nästa budgetår beräknas med utgångspunkt i antalet kyrkobokförda invandrare under år 1985 och att först inför nästa års budgetarbete ställning tas till om särskilda resurser behövs för att tillgodose tidigare invandrades behov av svenskundervisning.

Ett flertal motioner innehåller yrkanden om utformningen av statsbidragssystemet till grund-sfi i andra hänseenden än de nu nämnda. Utskottet anser emellertid inte att dessa yrkanden faller inom utskottets ämnesområde. I anslutning till yrkandet i motion 244 av Lars Werner m. fl. om att sfi-undervisningen bör finansieras med en arbetsgivaravgift vill utskottet dock erinra om att vid föregående riksmöte förslag om en sådan finansieringsmetod inte biträdades av utskottet och avslogs av riksdagen.

Reglerna för statsbidrag till studiecirklar i *påbyggnads-sfi* inom studieförbundet föreslås utformade så att ett schablonbidrag utges för varje studietimme. Antalet studietimmar skall fördelas av SÖ på studieförbunden i förhållande till det genomsnittliga antalet statsbidragsberättigade studietimmar i sfi under de tre senaste budgetåren. Departementschefen anser det därvid rimligt att studieförbunden vid sin fördelning av statsbidrag till lokalavdelningarna själva hittar sådana fördelningsnycklar som tar hänsyn till de varierande kostnaderna på olika orter.

I motion 240 av Pär Granstedt m. fl. begärs ett tillkännagivande om att under de tre första åren av reformen skall SÖ fördela studietimmar på kommunerna i förhållande till det antal flyktingar som kommunen förbundit sig att ta emot. Ylva Annerstedt m. fl. begär i motion 242 ett tillkännagivande om att resurserna för påbyggnads-sfi under de tre första åren skall fördelas till kommunerna enligt samma kvotsystem som föreslås gälla för grund-sfi, medan Gunnel Liljegren i motion 248 begär att studietimmarna skall fördelas efter studieförbundens möjligheter att erbjuda undervisning samt invandranas egna önskemål och val.

Eftersom flyktingarna i många fall endast utgör en mindre del av de invandrare i en kommun som kan ha behov av påbyggnads-sfi torde en fördelning i enlighet med vad som begärts i motion 240 inte ge ett rättvisande

resultat. En fördelning enligt samma system som föreslås för grund-sfi, dvs. en kvotfördelning baserad på antalet kyrkobokförda i kommunen under kalenderåret före budgetåret, synes då i och för sig vara en bättre fördelningsgrund. Förslaget i propositionen ansluter sig till den ordning som gäller för den nuvarande försöksverksamheten med sfi. Enligt utskottets mening bör denna ordning, som ger studieförbunden möjlighet att ta hänsyn till de lokala förhållandena, fortsätta till dess man vunnit närmare erfarenhet av hur resurserna kan fördelas på ett helt rättvisande sätt. Utskottet förutsätter därvid att en uppföljning och utvärdering av systemets effekter kommer att ske.

I motion 246 (yrk. 5) av Sivert Andersson m. fl. begärs ett uttalande om att ramen för timstudiestöd bör utökas för att täcka behovet av sfi-timmar. Frågan har anknytning till socialförsäkringsutskottets behandling av det nyligen avlämnade förslaget i budgetpropositionen om studiesocialt stöd för budgetåret 1986/87, och utskottet föreslår att utbildningsutskottet överlämnar motionsyrkandet i fråga till socialförsäkringsutskottet för vidare behandling.

Stockholm den 23 januari 1986

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Nils Carlshamre (m), Börje Nilsson (s), Ralf Lindström (s), Margareta Andréén (fp), Karin Israelsson (c), Ulla Johansson (s), Gullan Lindblad (m), Lena Öhrsvik (s), Nils-Olof Gustafsson (s), Kenth Skårvik (fp), Siri Häggmark (m), Ingegerd Elm (s), Rune Backlund (c) och Margó Ingvardsson (vpk).

Avvikande meningar

1. Margó Ingvardsson (vpk) anser:

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Bestämmelserna om" och slutar på s. 5 med "av svenskundervisning" bort ha följande lydelse.

Utskottet anser att den föreslagna övergångstiden om fem år för att tillgodose tidigare invandrades behov av grund-sfi medför att stora grupper kan komma att utestängas från svenskundervisningen. Enbart inom LO-kollektivet finns i dag minst 100 000 invandrare som är i omedelbart behov av grundläggande svenskundervisning. Troligen finns i samhället i övrigt ytterligare lika många invandrare med samma behov, bl. a. ett stort antal hemarbetande invandrarkvinnor med mycket bristfälliga kunskaper i svenska. Utskottet föreslår därför att den nämnda tidsgränsen tas bort. Utskottet anser vidare att det är nödvändigt att snabbt göra en grundlig kartläggning av omfattningen av behovet av svenskundervisning för tidigare invandrade. Härigenom kan man få ett underlag för vilka extra resurser som måste sättas

in för undervisning och för uppsökande verksamhet på arbetsplatser och i bostadsområden. Sfu 1985/86:2 y

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "I anslutning" och slutar med "av riksdagen" bort ha följande lydelse.

Enligt utskottets mening bör svenskundervisning för invandrare finansieras med en arbetsgivaravgift. Anställda invandrare har hittills kunna få ledigt med bibehållna löneförmåner för att genomgå svenskundervisning. Det framstår därför som stötande att arbetsgivarna som med sina försummelser att följa tidigare lagstiftning har bidragit till att det finns ett eftersatt behov av undervisning nu helt skall avlastas kostnaderna. Utskottet föreslår därför att riksdagen begär ett konkret förslag till finansiering av sfi-undervisningen med en arbetsgivaravgift.

2. Nils Carlshamre, Gullan Lindblad och Siri Häggmark (alla m) anser:

att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Förslaget i" och slutar med "att ske" bort ha följande lydelse.

Utskottet anser att den i propositionen föreslagna grunden för fördelning, nämligen att studieförbunden erhåller studietimmar i förhållande till det genomsnittliga antalet statsbidragsberättigade studietimmar i sfi under de tre senaste budgetåren är helt irrelevant. Förslaget innebär att nuvarande struktur på utbudet av undervisning konserveras och konkurrensen mellan studieförbunden sätts ur spel. Eftersom den nya svenskundervisningen innebär ändrade förutsättningar bör SÖ kunna fördela antalet studietimmar i påbyggnads-sfi på de olika studieförbunden på grundval av deras möjligheter att erbjuda undervisning och på grundval av invandrarnas eget val av studieförbund.

3. Margareta Andrén och Kenth Skårvik (båda fp) anser:

att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Eftersom flyktingarna" och slutar på s. 6 med "att ske" bort ha följande lydelse.

Den föreslagna fördelningsgrunden för studietimmar i påbyggnads-sfi skulle enligt utskottets mening möjligen kunna fungera enligt den gamla modellen för flyktingmottagning som innebär att de flesta flyktingarna kom till storstäderna och fick undervisning genom vissa dominerande studieförbund. Det nya flyktingmottagandet innebär att så gott som alla kommuner kommer att ta emot flyktingar och få ansvar för sfi-undervisning. Om studieförbunden skall vara lokalt förankrade och kunna verka på lika villkor samt hänsyn skall kunna tas till invandrarnas önskemål måste resurserna för påbyggnads-sfi fördelas efter en annan grund än hittills. Utskottet anser att samma modell för fördelning av resurserna som föreslagits när det gäller grund-sfi bör användas för påbyggnads-sfi under de tre första åren efter sfi-reformens genomförande. Därefter kan resursfördelningen ske efter ett genomsnitt av de tre senaste årens verksamhet.

att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Eftersom flyktingarna" och slutar på s. 6 med "att ske" bort ha följande lydelse.

I riksdagens tidigare beslut om den nya sfi-undervisningen har slagits fast att studieförbundens medverkan skall ske på lika villkor. En fördelning av studietimmarna i relation till det genomsnittliga antalet studietimmar i sfi under de tre senaste budgetåren är inte förenlig med detta uttalande från riksdagens sida. Utskottet anser att studieförbunden bör ha möjlighet att bygga upp en ny verksamhet för påbyggnads-sfi utifrån de ändrade förutsättningar som följer av den nya sfi-undervisningen och av att flyktingmottagandet nu sker i många nya kommuner. Studietimmarna till studieförbunden bör därför för de tre första åren fördelas av SÖ på kommunerna i förhållande till det antal flyktingar som kommunen förbundet sig att ta emot. Den lokala studieförbundsavdelningen får därefter söka hos SÖ för planerad verksamhet, med ett intyg från kommunen att uppgifterna är riktiga. Fördelningen bör ske två gånger per år med hänsyn till att förhållandena kan ändras snabbt. På detta sätt får alla studieförbund möjlighet att komma in i det nya systemet och att bedömas på lika villkor.