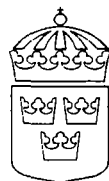


Utbildningsutskottets yttrande

1992/93:UbU5y

Undervisning i svenska för invandrare, m.m.



1992/93
UbU5y

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 9 februari 1993 beslutat bereda utbildningsutskottet tillfälle att yttra sig *dels* över Riksdagens revisorers förslag 1992/93:RR2 angående invandrapolitikens inriktning och resultat jämte motioner, i de delar förslaget och motionerna avser undervisning i svenska för invandrare, hemspråksundervisning och svenska som andraspråk, *dels* över motion om hemspråksundervisning, väckt med anledning av regeringens skrivelse 1992/93:157 om invandrar- och flyktingpolitiken.

Utbildningsutskottet behandlar i detta yttrande punkten 2 i revisorernas hemställan samt motionerna 1992/93:Sf15 (v) yrkande 1, 1992/93:Sf16 (s), 1992/93:Sf17 (nyd) yrkandena 1–3 och 1992/93:Sf22 (nyd) yrkande 14.

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av invandrapolitikens inriktning och resultat. Granskningen har redovisats i en rapport (1991/92:12). Rapporten jämte inhämtade remissyttranden över denna ligger till grund för det här behandlade förslaget till riksdagen.

Revisorerna föreslår att en genomgripande översyn görs av hela invandrapolitiken. De anser att denna översyn bör ske i form av en särskilt tillkallad utredning. I översynen bör man, utöver en genomgång av invandrapolitikens mål och medel, särskilt belysa kopplingen till andra politikområden såsom arbetsmarknads- och socialpolitik. Översynen bör vidare omfatta utformningen av enskilda invandrapolitiska åtgärdssystem som hemspråksundervisning och svenska för invandrare samt det nya statsbidragssystemet till kommunerna.

Svenska för invandrare (sfi) har en nyckelroll när det gäller integrationen av invandrarna i det svenska samhället, påpekar revisorerna. Sfi är av central betydelse för att man skall nå uppsatta mål för invandrapolitiken om jämlikhet, valfrihet och samverkan. En fullföljd sfi-utbildning är i de flesta fall både ett reellt och ett formellt krav för tillträde till annan utbildning. Dåliga språkkunskaper har av forskare framförts som en av de viktigaste orsakerna bakom utslagningen av invandrare från arbetsmarknaden.

Revisorerna har vid sin granskning funnit att resultaten av undervisningen i svenska för invandrare, sfi, är anmärkningsvärt dåliga, att

uppföljning och utvärdering av undervisningens resultat sedan den reformerades 1991 inte har varit tillfredsställande samt att dessutom ett minskat antal invandrarelever deltar i skolans undervisning i svenska som andraspråk.

I rapporten anmärks att det för närvarande inte finns någon samlad uppföljning av sfi-verksamheten utöver registeruppgifter över det totala deltagarantalet och genomsnittlig kurstid för dem som avslutat utbildningen. Det går därför enligt rapporten inte att uttala sig om huruvida sfi-reformen bidragit till kortare väntetider, effektivare utnyttjande av utbildningstiden eller ökad flexibilitet i uppläggnings av utbildningen för att nämna några av målen för reformen. En betydande del av sfi-eleverna avbryter utbildningen utan att ha lärt sig så mycket svenska att de erhåller ett intyg om slutförd kurs. Uppgifter som inhämtats under granskningen visade att av drygt 20 000 elever som lämnade sfi läsåret 1990/91 uppnådde 32 % sfi-nivån (dvs. slutförde utbildningen), 3 % fullföljde undervisningen men underkändes och övriga 65 % avbröt.

Det är enligt revisorernas mening angeläget att åtgärder vidtas för att lösa de problem som uppenbarligen finns inom sfi-undervisningen. Revisorerna föreslår därför (punkten 2 i hemställan) *att riksdagen av regeringen begär en redovisning av erfarenheterna av den reformerade undervisningen i svenska för invandrare*. Av denna redovisning bör framgå bl.a. vilka resultat som uppnåtts, hur undervisningen anpassats till olika invandrades skilda förutsättningar och behov, sfi-nivåns rimlighet och relevans såväl för arbetslivet som för olika utbildningar samt förutsättningarna att kombinera sfi-studierna med förvärvsarbete. Redovisningen bör enligt revisorerna tas fram *skyndsamt* och även ingå som en del av underlaget för den av revisorerna föreslagna översynen av hela invandrapolitiken.

Frågor om svenskundervisning för invandrare och skolans undervisning i svenska som andraspråk behandlas i tre motioner som väckts med anledning av revisorernas förslag.

Enligt motion 1992/93:Sf15 (v) yrkande 1 har allvarliga problem med sfi-undervisningens kvalitet och effektivitet funnits i många år. Mycket allvarliga brister föreligger också beträffande undervisningen i svenska som andraspråk i grundskolan och gymnasieskolan. Motionären hänvisar i detta senare avseende till uppgifter i den s.k. Ungdomskommitténs betänkande (SOU 1991:60) Olika men ändå lika, att över 20 % av eleverna med invandrabakgrund går ut grundskolan utan fullständiga betyg mot 5 % av samtliga elever. Ytterligare redovisningar behövs inte, anför motionären, utan det är förslag till åtgärder från regeringen som krävs för att förbättra sfi-undervisningen och undervisningen i svenska som andraspråk. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I motion 1992/93:Sf16 (s) betonas att svenskundervisningen för gamla och nya invandrare, liksom den "invandrarspecifika" vuxenutbildningen, måste tas med i den föreslagna översynen av invandrapoliti-

ken. Motionärerna vill i sammanhanget framhålla att den ur inlärningssynpunkt erkänt mest effektiva metoden är att sfi-undervisning bedrivs parallellt med arbetspraktik.

Riksdagen bör enligt motion 1992/93:Sf17 (nyd) yrkande 2 begära en utvärdering av hur eleverna i grundskolan och gymnasieskolan tillgodoser sig undervisningen i svenska som andraspråk. I motionen refereras bl.a. uppgifter från Statistiska centralbyrån som visar att elever som anses vara i behov av svenskundervisning i minskad utsträckning deltar i sådan undervisning. Det är enligt motionärerna uppenbart att en utvärdering måste göras.

Utbildningsutskottet vill först kortfattat erinra om innebörden av riksdagens beslut våren 1990 om en ny ordning för undervisningen i *svenska för invandrare*, sfi (prop. 1989/90:102, bet. UbU27, rskr. 279).

Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1991, innebar bl.a. att den tidigare uppdelningen i grundläggande svenskundervisning, som åvilade kommunerna, och påbyggnadsundervisning, som anordnades av studieförbund eller AMU, upphörde. Detta system hade inte fungerat helt tillfredsställande. Dels hade det inte anordnats någon påbyggnadsundervisning inom studieförbunden i 100 kommuner, dels hade det i många fall uppstått ett glapp mellan de båda utbildningarna. Nu skapades en sammanhållen utbildning, kallad grund-sfi, helt under kommunalt huvudmannaskap.

Svenska för invandrare, sfi, ingår numera i det offentliga skolväsendet för vuxna (jfr prop. 1990/91:85, bet. UbU16, rskr. 356). Enligt 13 kap. skollagen (1985:1100) är varje kommun skyldig att se till att sfi erbjuds nyanlända invandrare över 16 år som är bosatta i kommunen. Rätt till sådan undervisning gäller under sammanlagt högst två år och med möjlighet till förlängning ytterligare ett år på grund av särskilda skäl.

Enligt läroplanen för grundläggande svenskundervisning för vuxna invandrare (Läroplaner 1991:1) syftar sfi till att ge invandrarna sådana kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället och arbetslivet att de kan ta till vara sina rättigheter, påverka sin situation och fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet medför. Undervisningen skall vidare bidra till att invandrarna kan medverka i det kulturella, sociala, fackliga och politiska livet. Den skall också bidra till att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden och till att de kan genomgå utbildning inom det reguljära vuxenutbildningssystemet i form av allmän grundutbildning och yrkesutbildning.

För att deltagarna i sfi skall kunna uppnå den kunskaps- och färdighetsnivå som undervisningen syftar till, krävs att undervisningstiden varierar beroende på varje deltagares individuella behov. Det riktvärde som har legat till grund för beräkning av statsbidraget är 700 undervisningstimmar om 45 minuter. I samarbete med arbetsförmedlingen skall kommunen verka för att undervisningen så snart som möjligt kan kombineras med sådan arbetsplatsorientering eller sådant förvärvsarbete som ger deltagaren möjlighet att träna sig i att tala svenska. Rektor för utbildningen skall utfärda intyg över genomgången utbildning.

I grundskolan är undervisningen i *svenska som andraspråk* obligatorisk för elever med annat hemspråk än svenska. Även i gymnasieskolan skall undervisning i svenska som andraspråk anordnas för elever som behöver sådan undervisning. Bestämmelser härom finns i 5 kap. 13 § grundskoleförordningen (1988:655) resp. i 8 kap. 15 och 16 §§ gymnasieförordningen (1992:394).

Vad därefter gäller de nu framlagda förslagen vill utbildningsutskottet för egen del anföra följande.

Utbildningsutskottet noterar att Riksrevisionsverket (RRV) i en genomförd förvaltningsrevision (F 1992:33) av 1991 års reform av svenskundervisning för invandrare kommit till liknande slutsatser som Riksdagens revisorer gjort. RRV har iakttagit problem med långa väntetider före kursstart, lång tid i utbildning och att sfi ger otillräckliga kunskaper för arbete eller fortsatta studier. Det finns också, enligt RRV, problem som rör den statliga styrningen och uppföljningen. RRV föreslår i sin rapport, som ställts till Skolverket, att verket snarast påbörjar en uppföljning och utvärdering av verksamheten. Senast den 1 juli 1993 bör Skolverket återrapporera till RRV vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av revisionsrapporten.

Regeringen har nyligen beslutat tillkalla en parlamentarisk kommitté för att se över invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken. Särskilt intresse bör enligt direktiven (dir. 1993:1) ägnas invandrarnas situation på arbetsmarknaden liksom svenskkunskapernas betydelse för integrationen. Kommitténs arbete skall i den del som avser de invandrapolitiska frågorna vara avslutat den 1 mars 1994.

Av betydelse i sammanhanget är även det uppdrag som regeringen lämnat åt en särskild utredare att se över ledighetslagstiftningen. Enligt direktiven (dir. 1992:98) skall bl.a. eftersträvas en samordning av lagen om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare med den s.k. studieledighetslagen.

Utbildningsutskottet ser det som positivt att den av regeringen beslutade översynen av invandrapolitiken som inkluderar såväl sfi-undervisning som hemspråksundervisning och undervisning i svenska som andraspråk kommer till stånd.

När det gäller sfi-undervisningen delar utbildningsutskottet revisorernas uppfattning att det mot bakgrund av påtalade brister är mycket angeläget att en skyndsam redovisning görs av erfarenheterna av sfi-reformen. Utskottet vill för egen del stryka under vad revisorerna har anfört om skyndsamhet. Underlag måste tas fram så att förbättringar av systemet för svenskundervisning för invandrare kan genomföras så snart som möjligt. Särskild uppmärksamhet bör enligt utskottet ägnas frågan om förutsättningarna för att kombinera sfi-studier med förvärvsarbete. Det bör ankomma på regeringen att se till att den efterfrågade redovisningen görs. Regeringen bör därefter återkomma till riksdagen i frågan.

För utbildningsutskottet är det också angeläget att skolans undervisning i svenska som andraspråk klarläggs och utvärderas inför översynen av invandrapolitiken. Skolverket har, enligt vad verket uppgett i en rapport (nr 5, november 1992) om undervisning i hemspråk och

svenska som andraspråk, ännu inte genomfört några utvärderingar inriktade mot den pedagogiska kvalitén i undervisningen. Utskottet förutsätter att Skolverket snarast åtgärdar detta i sin uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

Utbildningsutskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet tillstyrker punkten 2 i revisorernas hemställan och anser därjämte att motionerna 1992/93:Sf15 yrkande 1, 1992/93:Sf16 och 1992/93:Sf17 yrkande 2 är tillgodosedda med vad utbildningsutskottet anfört.

I motion 1992/93:Sf17 (nyd) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande av riksdagen om att en *förutsättning* för att elever av utländsk härkomst skall få börja i en skola där undervisningen bedrivs på svenska är *att eleverna behärskar svenska språket*.

Utbildningsutskottet vill med anledning av motionsyrkandet erinra om att barn som är bosatta i landet har skolplikt (3 kap. 1 § skollagen). Skolplikten motsvaras av en rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Även barn som inte räknas som här bosatta, såsom barn i skolpliktsåldern som vistas i landet i avvaktan på beslut i ärende om uppehållstillstånd, skall tas emot i grundskolan i vistelsekommunen, så snart skolgång är lämplig för dem med hänsyn till deras förhållanden (6 kap. 2 § grundskoleförordningen). Dessa barn har alltså rätt till grundskoleundervisning utan att de för den skull har skolplikt.

I grundskolan kan förberedelseklasser anordnas för nyligen anlända barn som saknar eller har mycket bristfälliga kunskaper i svenska språket. I dessa klasser ges främst undervisning i svenska som andraspråk. Eleverna slussas sedan in i ordinarie klasser när de uppnått tillräckliga kunskaper i svenska språket.

Enligt gymnasieförordningen (11 kap. 6 §) får en sökande som inte är bosatt i Sverige tas emot som elev i gymnasieskolan om den sökande bl.a. har erforderliga förkunskaper och om det finns plats på den sökta utbildningen. Dessa ungdomar kan tas in på ett individuellt program med bl.a. undervisning i svenska som andraspråk för att senare övergå till ett nationellt program i gymnasieskolan (8 kap. 15 och 16 §§).

Utbildningsutskottet finner inte skäl att föreslå riksdagen att uttala sig för ändrade bestämmelser i enlighet med vad i motionen anförts utan anser att socialförsäkringsutskottet bör avstyrka motion 1992/93:Sf17 yrkande 1.

Hemspråksundervisningen i skolan tas upp i motion 1992/93:Sf17 (nyd) yrkande 3 samt i motion 1992/93:Sf22 (nyd) yrkande 14, den senare väckt med anledning av regeringens skrivelse 1992/93:157 om invandrar- och flyktingpolitiken. I båda motionerna pläderas för att all *hemspråksundervisning med utnyttjande av statliga och kommunala medel bör slopas*. De därigenom frigjorda medlen bör i stället användas för att skapa bättre förutsättningar för undervisning i svenska och andra ämnen. Det anføres att invandrarna själva bör ansvara för hemspråksundervisningen.

I fråga om hemspråksundervisningen konstaterar utbildningsutskottet att Riksdagens revisorer i sitt förslag om en översyn av hela

invandrapolitiken påtalat att det inom hemspråksundervisningen bör finnas utrymme för effektiviseringar av verksamheten. Vidare sägs i direktiven (dir. 1993:1) till den parlamentariska kommittén för över- syn av bl.a. invandrapolitiken att kommittén bör pröva förutsättning- arna att utveckla individens eget ansvar vad gäller integrationen i det svenska samhället, särskilt i fråga om upprätthållandet av det egna språket och kulturarvet.

Utbildningsutskottet har tidigare haft att behandla liknande motions- yrkanden, senast i sitt betänkande 1991/92:UbU19 (jfr bet. 1990/91: UbU7). Utskottet underströk då vikten av att invandrareleverna ges en kvalitativt god hemspråksundervisning. Det är en tillgång för vårt land om många av landets invånare har en naturlig tvåspråkighet. Utskottet har alltså samma uppfattning.

Med hänvisning till det anförda anser utbildningsutskottet att motio- nerna 1992/93:Sf17 yrkande 3 och 1992/93:Sf22 yrkande 14 bör avstyr- kas av socialförsäkringsutskottet.

Stockholm den 9 mars 1993

På utbildningsutskottets vägnar

Ann-Cathrine Haglund

I beslutet har deltagit: Ann-Cathrine Haglund (m), Lena Hjelm-Wallén (s), Bengt Silfverstrand (s), Berit Löfstedt (s), Larz Johansson (c), Bo Arvidson (m), Eva Johansson (s), Ingrid Näslund (kds), Stefan Kihlberg (nyd), Jan Björkman (s), Ulf Melin (m), Inger Lundberg (s), Krister Örnfräder (s), Christer Lindblom (fp) och Birgitta Carlsson (c).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Björn Samuelson (v) närvarit vid den slutli- ga behandlingen av ärendet.

Avvikande mening

Stefan Kihlberg (nyd) anser

dels att den del av utbildningsutskottets yttrande som börjar med "Utbildningsutskottet vill" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utbildningsutskottet delar motionärernas uppfattning att det är vik- tigt att elever med invandrarbakgrund i svensk skola har sådana kunskaper i svenska språket att de kan följa den ordinarie undervis- ningen. Detta bör vara en förutsättning för att eleverna skall få börja i skolan. Utbildningsutskottet anser med det anförda att socialförsäk- ringsutskottet bör tillstyrka motion 1992/93:Sf17 yrkande 1.

dels att den del av utbildningsutskottets yttrande som börjar med "Utbildningsutskottet har" och slutar med "av socialförsäkringsutskot- tet" bort ha följande lydelse:

Utbildningsutskottet anser, i likhet med motionärerna, att ansvaret för hur hemspråksundervisningen skall organiseras och finansieras helt och hållet skall överföras till invandrarna själva och deras intresseorganisationer. Utbildningsutskottet konstaterar att belägg saknas som styrker antagandet att hemspråksundervisningen resulterar i den åsyftade naturliga tvåspråkigheten. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag till sådana ändringar i berörda skolförfattningar att kommunerna befrias från skyldigheten att anordna hemspråksundervisning. I stället bör resurser satsas på undervisning i svenska språket och på annan skolundervisning.

Socialförsäkringsutskottet bör således tillstyrka motionerna 1992/93:Sf17 yrkande 3 och 1992/93:Sf22 yrkande 14 om slopande av nuvarande form av hemspråksundervisning.

