Utbildningsutskottets betänkande 1987/88:8

om svenskundervisning för invandrare

UbU
1987/88:8

Motionerna

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1987

1986/87:Ub237 av Berit Oscarsson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om svenskundervisning för vuxna invandrare.

1986/87:Ub263 av Rune Backlund m.fl. (c) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:Sf513 yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om fördelningen av timmar för svenskundervisning (sfi).

1986/87:Ub301 av Ylva Annerstedt m.fl. (fp) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny utformning av bestämmelserna för undervisningen i svenska för invandrare,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i övrigt anförts i motionen om undervisning i svenska för invandrare.

Motioner väckta med anledning av proposition 1986/87:109

1986/87:Ub84 av Ylva Annerstedt m.fl. (fp) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ny utformning av bestämmelserna för undervisningen i svenska för invandrare.

1986/87:Ub86 av Birgitta Rydle m.fl. (m) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till nytt statsbidragssystem för grundundervisningen i svenska för invandrare i enlighet med vad som i motionen anförts.

Motion väckt med anledning av proposition 1986/87:150

1986/87:Fi114 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari – såvitt nu är i fråga – yrkas

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om överförande av medel mellan de olika utbildningsanordnarna vad gäller påbyggnadsutbildning i svenska för invandrare.

Inhämtande av information

Utskottet har inför behandlingen av motionerna om statsbidragssystemet för svenskundervisningen för invandrare vid sitt sammanträde den 13 oktober 1987 inhämtat aktuella informationer i ärendet från företrädare för skolöverstyrelsen (SÖ) och Svenska Kommunförbundet samt Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Tjänstemännens Bildningsförbund (TBV), Folkuniversitetet, Medborgarskolan, Studiefrämjandet och Studieförbundet Vuxenskolan samt vid sitt sammanträde den 15 oktober 1987 från företrädare för utbildningsdepartementet.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande motioner som rör frågor om statsbidragssystemet för grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi) och för påbyggnadsundervisning i svenska för invandrare (påbyggnads-sfi).

Bakgrund

Riksdagen godkände hösten 1984 riktlinjer för svenskundervisningen för vuxna invandrare (prop. 1983/84:199, UbU 1984/85:6, rskr. 1984/85:77) och antog våren 1986 en lag om grundläggande svenskundervisning för invandrare (prop. 1985/86:67, UbU 1985/86:10, rskr. 1985/86:143). Lagen (1986:159) trädde i kraft den 1 juli 1986. Enligt lagen har kommun skyldighet att se till att grundläggande svenskundervisning anordnas för invandrare som är över 16 år och kyrkobokförda i kommunen – med vissa undantag – eller har ansökt om uppehållstillstånd och väntat viss tid på detta (två månader enligt regeringens förordning 1986:585). Kommunens skyldighet gäller under det kalenderår invandraren kommer till Sverige och kalenderåret närmast därefter.

Riksdagen godkände vid riksmötet 1985/86 riktlinjer för ett nytt statsbidragssystem för svenskundervisningen (prop. 1985/86:100, UbU 1985/86:10, rskr. 1985/86:143).

Statsbidrag lämnas till dels grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi) med kommun som huvudman, dels påbyggnadsundervisning i svenska (påbyggnads-sfi) anordnad av studieförbund eller av AMU-myndighet som en del av arbetsmarknadsutbildning.

Statsbidraget till grund-sfi inom kommun och påbyggnads-sfi vid studieförbund är schabloniserat. Beräkningen av antalet studietimmar och kostnadsberäkningen utgår bl.a. från att invandrarna i genomsnitt får sammanlagt 700 timmar för grund- och påbyggnad-sfi. Därvid beräknas grund-sfi omfatta genomsnittligt 500 timmar för den som går till påbyggnads-sfi i ett studieförbunds regi och 400 timmar för den som går till påbyggnads-sfi inom AMU. Följaktligen beräknas påbyggnads-sfi vid studieförbund omfatta genomsnittligt 200 timmar och påbyggnad-sfi inom AMU genomsnittligt 300 timmar. Beräkningen grundas vidare på det närmast föregående kalenderårets totala antal nyinvandrade kyrkobokförda över 16 år (med vissa undantag).

Skolöverstyrelsen (SÖ) fördelar antalet studietimmar för grund-sfi på

kommunerna. Fördelningen grundas på antalet nyinvandrade kyrkobokförda i varje kommun kalenderåret före aktuellt budgetår. Kommunens studietimkvot är 90 % av det totala antalet studietimmar som detta antal invandrare skulle berättiga kommunen till. Kommunen kan få statsbidrag för anordnad grund-sfi upp till denna kvot. Återstående 10 % av det totala antalet studietimmar för budgetåret fördelas av SÖ till kommuner som får större behov än vad som kan täckas med deras tilldelade kvot. De studietimmar som en kommun inte utnyttjar kan SÖ omfördela till andra kommuner.

Vid beräkningen av statsbidrag och antal studietimmar till påbyggnads-sfi har man hittills utgått från att 30 % av deltagarna i grund-sfi går till påbyggnads-sfi vid studieförbunden och 70 % till AMU (jfr prop. 1985/86:100, bil. 10 s. 182, 184 och 185 samt prop. 1986/87:100, bil. 10 s. 181).

Timramen för påbyggnads-sfi i studieförbunden fördelas av SÖ på förbunden med utgångspunkt i den svenskundervisning de anordnat under den närmast föregående treårsperioden. Varje studieförbund fördelar därefter sin timkvot till sina lokala avdelningar. Någon styrning av denna fördelning genom förordningar eller föreskrifter finns inte. Någon sådan fördelning på kommuner som sker beträffande grund-sfi finns inte heller.

Det nya statsbidragssystemet har tillämpats vid beräkningen av statsbidrag till svenskundervisning för invandrare budgetåren 1986/87 och 1987/88 (prop. 1985/86:100, UbU 1985/86:10, rskr. 1985/86:143 och prop. 1986/87:100, UbU 1986/87:22, rskr. 1986/87:258). Då invandringen ökat under denna tid har beräknade timramar och medel för resp. budgetår – grundade på närmast föregående kalenderårs invandring – inte räckt till att täcka behoven. Uppräkningar har därför gjorts på tilläggsbudget II för budgetåret 1986/87 (prop. 1986/87:109, UbU 1986/87:28, rskr. 1986/87:259) och i kompletteringspropositionen för budgetåret 1987/88 (prop. 1986/87:150, UbU 1986/87:30, rskr. 1986/87:337). Vid det senare tillfället gav riksdagen regeringen till känna att regeringen i samband med tilläggsbudget för budgetåret 1987/88 borde återkomma till riksdagen med förslag om medel som garanterar kommunerna ersättning för den undervisning de enligt lagen har skyldighet att anordna.

Utskottet har inhämtat att SÖ inom kort i skrivelse till regeringen kommer att begära ytterligare timmar för svenskundervisningen för invandrare innevarande budgetår. Utskottet förutsätter att regeringen bereder ärendet så snart som möjligt.

Motionerna

I tre motioner väckta under allmänna motionstiden 1987, nämligen 1986/87:Ub237 (s), 1986/87:Ub263 (c) och 1986/87:Ub301 (fp) yrkandena 2–3, hemställs om förändringar av statsbidragssystemet för svenskundervisning för invandrare. Förändringar yrkas även i motionerna 1986/87:Ub84 (fp) yrkande 1 och 1986/87:Ub86 (m) yrkande 2, väckta med anledning av proposition 1986/87:109 om tilläggsbudget II för budgetåret 1986/87, och i motion 1986/87:Fi114 (fp) yrkande 14, väckt med anledning av kompletteringspropositionen (prop. 1986/87:150). Genomgående framhålls i de fem

förstnämnda motionerna att det behövs ett nytt statsbidragssystem för grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi) som kan garantera kommunerna ersättning för den undervisning som de enligt lagen är skyldiga att anordna. Statsbidragssystemet får inte vara konstruerat så att det i en tid med ökande invandring förorsakar svårigheter för kommunerna att anordna undervisning eller oacceptabla väntetider för invandrarna eller rentav avbrott i deras grund-sfi. Motionärerna framför några olika förslag om hur sådana effekter av statsbidragssystemet skall kunna undvikas.

I de flesta av motionerna tas även statsbidragssystemet för påbyggnadsundervisning i svenska för invandrare (påbyggnad-sfi) upp. Motionärerna påtalar att det råder brist på studietimmar och därmed medel för påbyggnads-sfi i studieförbundens regi. Även i detta fall grundas beräkningen av det totala antalet timmar på ett tidigare kalenderårs mindre invandring. Vidare anförs som en orsak till bristen på timmar för påbyggnads-sfi inom studieförbunden att fördelningen av invandrare som söker sig till studieförbunden resp. AMU inte längre är 30 resp. 70 %. En förändring har inträffat som innebär att fler än vad som ursprungligen beräknades söker sig till studieförbunden och färre till AMU. En annan orsak till att det i vissa områden kan vara brist på studietimmar för påbyggnads-sfi anges vara det faktum att fördelningen av timmar mellan studieförbunden för påbyggnads-sfi grundas på de tre senaste årens anordnade svenskundervisning för invandrare. Motionärerna anser att dessa problem bör lösas och att påbyggnads-sfi bör kunna påbörjas direkt efter det att invandraren har avslutat grund-sfi.

Överväganden

Utskottet erinrar inledningsvis om att en av utgångspunkterna för grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi) är att undervisningen skall komma till stånd snarast möjligt för att underlätta för nykomna invandrare att komma in i det svenska samhället.

Utskottet har vid sina överväganden funnit att statsbidragssystemet för svenskundervisning för invandrare bör modifieras i vissa avseenden. Därefter får de fortsatta erfarenheterna av det nya systemet läggas till grund för överväganden huruvida det behövs en mera genomgripande översyn och förändring, t.ex. beträffande samordning mellan grund-sfi och påbyggnads-sfi. I dessa överväganden får också en mera ingående analys göras av hur undervisningens organisation och finansiering påverkas av de förändringar i invandringen som inträffat under senare år, bl.a. den starka ökningen och den förändrade sammansättningen samt den bredare geografiska spridningen av invandrarna i landet. Vidare bör i detta sammanhang också övervägas de frågor om antalet anordnare, som SÖ aktualiserat i sin anslagsframställning för budgetåret 1988/89.

Med ökande invandring blir studietimkvoter grundade på tidigare års invandring otillräckliga, både totalt sett och för de enskilda kommuner där antalet invandrare ökar. Därför bör förslagsanslaget Undervisning för invandrare i svenska m.m. fortsättningsvis beräknas på grundval av en skattning av invandringens storlek för aktuellt budgetår och inte som nu på

ett tidigare kalenderårs invandring. Kommunerna bör få ett schabloniserat statsbidrag till all den grund-sfi för nya invandrare som de är skyldiga att anordna enligt gällande lag och som de redovisar för den medelsdisponerande myndigheten. Omfattningen av utbildningen bör således inte begränsas genom ett timtak grundat på tidigare års mindre invandring eller genom att viss del av medlen innehålles av SÖ för senare fördelning. Regeringen bör utarbeta föreskrifter för verksamheten i enlighet härmed, innefattande bl.a. regler för utbetalning, kontroll m.m. Statsbidrag till grund-sfi för tidigare invandrare bör som hittills beräknas i annan ordning.

När antalet timmar för grund-sfi anpassas efter den aktuella invandringens storlek och denna ökar, medför detta att behovet av påbyggnads-sfi efter en tid också kommer att öka. Beräkningen av antalet studietimmar för påbyggnads-sfi bör därför på ett realistiskt sätt anpassas till detta ökande antal invandrare som genomgår grund-sfi.

Utskottet har erfarit att man inom regeringskansliet konstaterat att fördelningen av invandrare som söker sig till påbyggnads-sfi vid studieförbund resp. AMU i dag inte är den som antogs då det nya statsbidragssystemet utformades och som ligger till grund för anslagsberäkningarna. En förändrad invandring har medfört att fler söker sig till studieförbunden och färre till AMU. Utskottet har emellertid inte något underlag för att bedöma hur fördelningen ser ut i dag. Därför anser utskottet att regeringen bör undersöka och bedöma hur stor förändringen är och snarast, dock senast vid anslagsberäkningarna för budgetåret 1989/90, föra över motsvarande del av de medel som hittills varit avsedda för påbyggnads-sfi inom arbetsmarknadsutbildning vid AMU till anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket m.m. Därvid kommer anslagsposterna till både grund-sfi och påbyggnads-sfi att påverkas, eftersom påbyggnads-sfi inom AMU om genomsnittligt 300 timmar skall ersättas av dels en med 100 timmar förlängd grund-sfi (till 500 timmar), dels påbyggnads-sfi vid studieförbund om 200 timmar. Då bristen på studietimmar för påbyggnads-sfi vid studieförbund enligt uppgift i vissa fall är besvärande bör åtgärder vidtas även för budgetåren 1987/88 och 1988/89 i samband med att proposition med tilläggsbudget och kompletteringsproposition lämnas till riksdagen.

Utskottet anser att det är olyckligt om grunden för fördelningen mellan studieförbunden av studietimmar för påbyggnads-sfi får till effekt att det i vissa nya invandringskommuner inte anordnas någon påbyggnads-sfi av studieförbund. Därför bör fördelningen mellan studieförbunden fortsättningsvis göras utifrån aktuellare uppgifter än dem som härrör från den senaste treårsperioden. Regeringen bör snarast återkomma med ett förslag i denna fråga, om möjligt redan i samband med anslagsberäkningarna för budgetåret 1988/89.

Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Ub84 yrkande 1, 1986/87:Ub86 yrkande 2, 1986/87:Ub237, 1986/87:Ub263, 1986/87:Ub301 yrkandena 2 och 3 samt 1986/87:Fi114 yrkande 14 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om dels modifieringar av statsbidragssystemet för svenskundervisning för invandrare, dels vissa fortsatta överväganden i ärendet.

Åberopande det anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Ub84 yrkande 1, 1986/87:Ub86 yrkande 2, 1986/87:Ub237, 1986/87:Ub263, 1986/87:Ub301 yrkandena 2 och 3 samt 1986/87:Fi114 yrkande 14 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om dels modifieringar av statsbidragssystemet för svenskundervisning för invandrare, dels vissa fortsatta överväganden i ärendet.

Stockholm den 3 december 1987

På utbildningsutskottets vägnar

Lars Gustafsson

Närvarande: Lars Gustafsson (s), Pär Granstedt (c), Helge Hagberg (s), Birgitta Rydle (m), Lars Svensson (s), Ylva Annerstedt (fp), Ingvar Johnsson (s), Göran Allmér (m), Barbro Nilsson (s), Margareta Hemmingsson (s), Birger Hagård (m), Marita Bengtsson (s), Larz Johansson (c), Björn Samuelson (vpk) och Kerstin Keen (fp).