

Socialförsäkringsutskottets yttrande

1984/85: 1 y

över proposition 1983/84: 199 om svenskundervisning för vuxna invandrare jämte motioner

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet har den 30 maj 1984 beslutat bereda socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1983/84: 199 om svenskundervisning för vuxna invandrare jämte motioner, i vad propositionen och motionerna avser socialförsäkringsutskottets verksamhetsområde.

Socialförsäkringsutskottet, som har att bereda bl. a. invandrarfrågor och studiesociala frågor, får med anledning härav anföra följande.

I propositionen förordas att ett nytt system för svenskundervisning för vuxna invandrare (sfi) skall genomföras fr. o. m. den 1 januari 1986. Avsikten med det nya systemet är att inordna sfi under ett samhälleligt ansvar, där staten fastställer mål och riktlinjer och även bidrar till finansieringen av verksamheten. Kommunerna föreslås få ett lagstadgat ansvar för att i första hand nykomna invandrare ges en grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) som ett led i mottagandet i Sverige och som en introduktion till svenska förhållanden.

Efter introduktionsutbildning i form av grund-sfi skall påbyggnads-sfi kunna ges antingen inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen i samband med en yrkesinriktad utbildning eller i studiecirkeleform hos studieförbund. Statens finansiella åtaganden innebär bl. a. att den som deltar i sfi-undervisning beräknas kunna erbjudas i genomsnitt sammanlagt 600 timmars undervisning.

I såväl motion 2979 av Kerstin Göthberg m. fl. som motion 2985 av Per Unckel m. fl. framhålls att propositionen saknar ekonomiska bedömningar, ävensom förslag om statsbidragsregler och lagstiftning. Motionärerna anser att det därför inte är möjligt att ta ställning till propositionen utan att ett nytt fullständigt förslag bör föreläggas riksdagen. De yrkar på grund härav avslag på propositionen och anger samtidigt vissa principer och riktlinjer som enligt deras mening bör ligga till grund för en ny proposition i frågan. Även i motion 2981 av Jörgen Ullenhag m. fl. kritiseras propositionen för att den i flera avseenden är ofullständig och därför inte ger möjlighet till en helhetsbedömning.

Utskottet konstaterar att någon kritik mot propositionens förslag om att staten skall ha ramansvaret och även ange mål och riktlinjer för sfi-undervisningen inte har framförts motionsledes. Någon invändning har inte heller riktats mot förslaget om att kommunerna skall ha det omedel-

bara ansvaret för att grund-sfi-undervisningen kommer till stånd. Förslaget i denna del ligger också i linje med de riktlinjer för mottagandet av flyktingar och asylsökande som riksdagen godkände under föregående riksmöte (prop. 1983/84: 124, SfU 27, rskr 295). Riktlinjerna i fråga innebär bl. a. en förändring av formerna för mottagandet av flyktingar och asylsökande så att tiden för vistelse på statliga mottagnings- eller utredningsförläggningar nedbringas till mellan två och fyra veckor och att verksamheten därefter huvudsakligen genomförs i kommunal regi med stöd av statlig ersättning. Utskottet finner vidare att det råder en bred enighet om att det nuvarande splittrade systemet för sfi-undervisning bör förändras för att uppnå enhetlighet och samordning av resurserna, och utskottet kan helt ställa sig bakom de motiv som angivits i propositionen för en sådan förändring. Vad gäller utskottets ämnesområde anser utskottet att propositionen ger ett tillräckligt underlag för ett ställningstagande av riksdagen. Ett avslag på propositionen skulle dessutom innebära att reformen avsevärt fördröjs och det är, såsom också framhållits motionsledes, angeläget att så inte blir fallet. Utskottet vill i anslutning till kritiken mot att propositionen saknar lagförslag och finansieringsförslag erinra om att rätten till studiesocialt stöd vid grund-sfi inte avses bli reglerad i lag utan i förordningen (1976: 327) om timsättning vid grundutbildning för vuxna m. m. Finansieringen av förmånerna får på sedvanligt sätt behandlas vid prövningen av regeringens kommande förslag till anslag för studiesocialt stöd. Det anförda innebär att utskottet för sin del inte finner anledning biträda yrkandena i motionerna 2979 och 2985 om att regeringen skall lägga fram ett nytt samlat förslag om svenskundervisning för vuxna invandrare.

De förslag till ändrade riktlinjer som framförs i motionerna 2979, 2985 och 2981 berör till övervägande del frågor som ligger utanför socialförsäkringsutskottets verksamhetsområde. I ett par hänseenden finns det emellertid anledning för utskottet att närmare beröra propositionens förslag och de nämnda motionsförslagen, nämligen vad gäller möjlighet till sfi-undervisning för den som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd och vad gäller rätten till studiesocialt stöd.

I propositionen anges att endast den som är kyrkobokförd i riket (med visst angivet undantag) skall ha rätt till sfi-undervisning. Förslaget innebär att den som väntar på beslut i fråga om uppehållstillstånd inte får delta i grund-sfi. I undantagsfall bör dock, framhålls det i propositionen, möjlighet till sfi-undervisning medges den som väntar på beslut om uppehållstillstånd om det kan ske utan merkostnader för staten och inom ramen för tillgängliga resurser.

Den nämnda begränsningen i rätten till sfi-undervisning motiveras främst med att de tidigare långa väntetiderna i fråga om beslut om uppehållstillstånd har nedbringats och att ytterligare åtgärder under senare tid vidtagits i syfte att snabbt få fram beslut om vilka som skall få rätt att stanna.

Motionärerna i motionerna 2985 och 2981 anser att även den som väntar på beslut om uppehållstillstånd skall få delta i grund-sfi. I den förstnämnda motionen framhålls att flertalet av dem som väntar på uppehållstillstånd tillåts stanna kvar i landet. Argumentet att man under väntetiden inte vet om utbildning över huvud taget blir till nytta är därför enligt motionärerna av begränsat värde jämfört med de vinster en snabb inledning av sfi-studier skulle medföra. I motion 2981 understryks att väntetiderna på beslut om uppehållstillstånd fortfarande är mycket långa och att svenskundervisning ofta är den enda meningsfulla sysselsättning som den enskilde invandraren har under den psykiskt mycket pressande väntetiden. Även i motion 2984 av Berit Oscarsson m. fl. har frågan om svenskundervisning under väntetiden tagits upp och motionärerna framhåller att propositionens förslag i denna del medför en reell försämring för dem som väntar på beslut om uppehållstillstånd fram till dess full effekt av den nya flyktingmottagningen nås.

Angelägenheten av att förkorta väntetiderna för dem som väntar på beslut om tillstånd att stanna i landet har vid ett flertal tillfällen understrukt från statsmakternas sida. Såsom framgår av propositionen har också åtgärder vidtagits för att handläggningstiderna i tillståndsärendena skall nedbringas. En väntetid av normalt högst fyra veckor hos invandrarverket har angetts som önskvärd. Om denna målsättning uppfylls kan enligt utskottets mening ingen erinran riktas mot propositionens förslag om att statsbidrag till grund-sfi endast bör utgå för undervisning till dem som erhållit tillstånd att stanna i landet. Skulle emellertid väntetiderna, generellt eller i enskilda fall, bli avsevärt längre än vad som förutsatts måste kommunerna under alla förhållanden söka ge den som väntar på beslut om tillstånd en meningsfull sysselsättning. Utskottet förutsätter för dessa fall att statsbidragsreglerna kommer att utformas så att – även om sfi-undervisningen påbörjats redan under väntetid – detta inte hindrar att fullt statsbidrag utgår för undervisningen så snart beslut föreligger om tillstånd att stanna i landet. I likhet med föredragande statsrådet vill utskottet understryka vikten av att såväl den enskilde som studieanordnaren måste få besked om att ett eventuellt deltagande i grund-sfi under väntetiden inte kan inverka på beslutet i tillståndsfrågan.

I anslutning till yrkandet i motion 2977 av Stina Gustavsson och Rune Gustavsson om att svenskundervisning även framdeles bör förmedlas vid flyktingförläggningarna i Alvesta och Moheda vill utskottet erinra om vad som återgivits ovan (s. 2) beträffande riktlinjerna för mottagandet av flyktingar och asylsökande. Organiserat överförda flyktingar kommer enligt dessa riktlinjer att tas om hand två till fyra veckor på de statliga mottagningsförläggningarna i bl. a. Alvesta och Moheda innan de flyttar ut till ett eget boende. Under förläggningstiden bör enligt riktlinjerna normalt inte svenskundervisning påbörjas utan sådan undervisning skall ingå i de mottagningsinsatser som skall genomföras efter utflyttningen till en kom-

mun. Det kan dock även i framtiden i vissa fall bli nödvändigt med en längre tids vistelse i förläggningarna och flyktingarna kommer i sådana fall att kunna få svenskundervisning redan under förläggningstiden.

Beträffande studiesocialt stöd föreslås i propositionen att invandrare som deltar i grund-sfi skall få rätt till en timersättning enligt de bestämmelser som gäller vid grundutbildning för vuxna. Timersättningen utgör f. n. 38 kr. för den som har inkomstbortfall och 13 kr. för övriga. I enlighet med förslag i proposition 1983/84: 169 om kommunal och statlig utbildning för vuxna skall den som fyllt 16 men ej 20 år och som inte åsamkas inkomstbortfall få timersättning med tillsammans högst det belopp som motsvarar studiebidraget, f. n. 400 kr. per månad.

Utskottet biträder propositionens förslag om att en timersättning skall utgå till den som deltar i grund-sfi. Det är därvid särskilt värdefullt att timersättning föreslås utgå även i de fall deltagaren inte förlorar arbetsinkomst och att invandrare som ännu inte kommit in på arbetsmarknaden härigenom får en ekonomisk stimulans till att delta i grund-sfi. Med anledning av vad utskottet ovan anfört om grund-sfi för den som väntar på uppehållstillstånd finner utskottet anledning understryka att utskottet deklarerar föredragandens uppfattning att timersättning inte skall utgå förrän tillstånd beviljats.

Beträffande timersättningens nivå föreslås i motion 2985 av Per Unckel m. fl. att den högre timersättningen skall utgå med 30 kr. Motionärerna vill med detta förslag skapa finansiellt utrymme för en sfi-undervisning som är 100 timmar längre än vad som förutsatts i propositionen. En längre studietid har också förordats i motion 2976 av Lars Werner m. fl.

Utskottet har i sitt av riksdagen godkända betänkande SfU 1983/84: 16 ansett det skäligt att såväl timstudiestödet som timersättningen vid grundutbildningen för vuxna för innevarande budgetår utgår med 38 kr. i timmen för den som åsamkas inkomstbortfall vid studierna. Utskottet har samtidigt avstyrkt motionsyrkanden om att ersättningen skall sänkas till 30 kr. i timmen. Utskottet finner det rimligt att den som deltar i grund-sfi och som förlorar arbetsinkomst erhåller samma kompensation härför som den som deltar i grundutbildning för vuxna. Utskottet anser att det faller utanför utskottets ämnesområde att ta ställning till hur många studietimmar som genomsnittligen behövs för att uppfylla de mål som föreslås gälla för sfi och till vars formulering (prop. s. 15) utskottet helt kan ansluta sig.

I motion 2981 framhålls att studiesocialt stöd bör utgå även vid påbygg-nads-sfi och att det inte framgår av propositionen om detta är avsikten.

Påbygg-nads-sfi förutsatts i propositionen komma att erbjudas invandran-ten antingen i samband med arbetsmarknadsutbildning eller i studiecirklar. Föredraganden framhåller att de studiesociala frågorna får lösas på för dessa studieformer vanligt sätt. Detta innebär att utbildningsbidrag kommer att utgå vid påbygg-nads-sfi under arbetsmarknadsutbildning. Vid påbygg-nads-sfi som anordnas som studiecirklar av studieförbunden kommer

ett tilläggsbidrag att utgå för cirkelverksamheten. Härigenom kommer cirklarna att berättiga till timstudiestöd enligt de bestämmelser som gäller för sådant stöd.

Förändringarna beträffande svenskundervisning för vuxna invandrare föreslås bli genomförda fr. o. m. den 1 januari 1986. Grund-sfi skall därvid enligt propositionen i första hand rikta sig till nya invandrare och utgöra ett led i mottagandet av dessa. Invandrare som vid systemets genomförande bött en längre tid i Sverige, s. k. gamla invandrare, förutsätts i första hand kunna få sitt behov av svenskundervisning tillgodosett inom påbyggnads-sfi. Under en övergångsperiod av fem år skall det dock finnas möjligheter för gamla invandrare att få grund-sfi när de har behov av sådan undervisning. Efter denna tidsperiod bör enligt föredragande statsrådet behovet av grund-sfi för gamla invandrare vara täckt. Hon framhåller i detta sammanhang att det är angeläget att information ges till berörda invandrare om dels de möjligheter att följa svenskundervisningen som står till buds innan det nya systemet träder i kraft, dels möjligheterna att få grund-sfi under övergångsperioden. Informationen förutsätts bli lämnad av studicannordnarna m. fl. Särskilda informationsinsatser beträffande gamla invandrare föreslås också ingå i uppgifterna för den organisationskommitté som skall tillsättas för det fortsatta arbetet med reformen.

I motionerna 2978 av Sivert Andersson m. fl., 2980 av Margareta Palmqvist och 2984 av Berit Oscarsson m. fl. framförs farhågor för att gamla invandrades behov av svenskundervisning inte kan täckas inom ramen för de resurser som kommer att anslås för det nya systemet. Motionärerna anser att även gamla invandrare måste tillförsäkras rätten till grund-sfi och att detta kommer att kräva ökade ekonomiska resurser med hänsyn till det stora behov av grund-sfi som föreligger för gamla invandrare.

Utskottet kan helt instämma i motionärernas uppfattning att det är 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 anser dock att propositionens förslag lämnar utrymme för att tillgodose även gamla invandrades behov av svenskundervisning. Gamla invandrare i behov av grund-sfi kommer att kunna erbjudas sådan undervisning på samma villkor som nya invandrare. Aktiva åtgärder för att nå gamla invandrare med information om deras möjligheter att få sfi-undervisning kommer som nämnts också att övervägas inom organisationskommittén. Såväl Sfi-kommittén som föredraganden har räknat med att gamla invandrades behov av grund-sfi bör kunna tillgodoses under en övergångstid av fem år. Utskottet har ingen anledning att nu ifrågasätta denna bedömning utan anser att det får ankomma på statsmakterna att efter utgången av denna tidsperiod ta ställning till vilket behov som i framtiden kan finnas av svenskundervisning och vilka resurser som då eventuellt kan behövas och i så fall kan anslås för ändamålet.

Utskottet behandlar slutligen yrkandet i motion 2976 av Lars Werner m. fl. om att riksdagen bör uttala att sfi bör finansieras genom en arbetsgivaravgift.

Såsom understrukits i propositionen kommer arbetsgivarna, genom redan existerande arbetsgivaravgifter till utbildningsbidrag för sfi-studier i arbetsmarknadsutbildning, att delvis bidra till finansieringen av det nya sfi-systemet. Med hänsyn till att invandringen från att tidigare ha varit en övervägande arbetskraftsinvandring numera ändrat karaktär, med en övervikt för flyktinginvandringen, anser utskottet att det är samhällets gemensamma ansvar att sörja för mottagningen av invandrare till Sverige. Utskottet kan därför inte biträda förslaget i motion 2976 om en finansiering av sfi enbart genom arbetsgivaravgifter. Utskottet förutsätter också att finansieringen av timersättningen vid grund-sfi helt sker med statsbidrag och att vuxenutbildningsavgiftsmedel inte tas i anspråk härför.

Stockholm den 16 oktober 1984

På socialförsäkringsutskottets vägnar

SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Elis Andersson (c), Börje Nilsson (s), Ralf Lindström (s), Lars-Åke Larsson (s), Gullan Lindblad (m), Ulla Johansson (s), Lena Öhrsvik (s), Siri Häggmark (m), Gunhild Bolander (c), Margó Ingvardsson (vpk), Nils-Olof Gustafsson (s), Barbro Nilsson i Visby (m) och Ella Johnsson (c).

Avvikande meningar

1. Nils Carlshamre, Gullan Lindblad, Siri Häggmark och Barbro Nilsson i Visby (alla m) anser:

dels att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Vad gäller" och slutar med "vuxna invandrare." bort ha följande lydelse.

Även om det råder enighet om ett behov av förändring av sfi-undervisningen anser utskottet att propositionen inte utgör en tillräcklig grund för att beslutens konsekvenser skall kunna överblickas. Propositionen innehåller varken ekonomiska bedömningar, statsbidragsregler eller förslag till lagstiftning, utan regeringen avser att återkomma senare till dessa frågor. Så länge ett samlat förslag till förändring av sfi-undervisning inte föreligger anser sig utskottet sakna möjlighet att ta ställning till enskilda delar av förslaget. Utskottet föreslår därför att utbildningsutskottet hemställer om avslag på propositionen.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "ansluta sig." bort ha följande lydelse.

Enligt utskottets mening är den av regeringen föreslagna omfattningen av sfi-undervisningen otillräcklig om målsättningen med undervisningen skall kunna uppfyllas. Utskottet förordar därför en ökning av grund-sfi-undervisningen med 100 timmar. För att detta inte skall leda till en kostnadsökning i förhållande till propositionens förslag bör timersättningen till den som förlorar arbetsinkomst fastställas till 30 kr. i stället för den i propositionen föreslagna timersättningen 38 kr.

2. Margó Ingvardsson (vpk) anser:

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "ansluta sig." bort ha följande lydelse.

Utskottet anser att förutsättningarna bland invandrarna att tillägna sig det svenska språket är av språkliga, utbildningsmässiga och kulturella skäl mycket olika, och att det är dålig politik och dålig ekonomi att avbryta en undervisning som bara har hunnit halvvägs därför att den pågått under ett stipulerat antal timmar. Någon övre gräns för det antal timmar undervisningen kan pågå bör enligt utskottets mening ej sättas om målsättningen för sfi skall uppfyllas. Som ett rent budgettekniskt hjälpmedel för att kunna beräkna medelsåtgången bör ett beräknat genomsnitt av 600–700 timmar användas.

dels att det avsnitt av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet har" och slutar med "för ändamålet." bort ha följande lydelse.

När det gäller att tillgodose gamla invandrares behov av sfi är det i och för sig en rimlig målsättning att det kvardröjande behovet av grund-sfi, bl. a. som en följd av arbetsgivarens underlåtenhet att följa 240-timmarslagen, bör vara tillgodosett inom en övergångstid av fem år. Denna målsättning får emellertid inte tolkas så att nytillkommande invandrares rätt till sfi upphör efter fem år. Om en sådan tolkning skulle göras anser utskottet att det finns en uppenbar risk för att stora grupper kvinnor från vissa länder kan komma att utestängas från undervisning.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Såsom understrukits" och slutar med "anspråk härför." bort ha följande lydelse.

Enligt utskottets mening framstår det som stötande att arbetsgivaren enligt propositionen skall avlastas kostnader för svenskundervisningen för invandrare. I stället bör såsom föreslagits i motion 2976 undervisningen helt bekostas genom arbetsgivaravgifter.

3. Elis Andersson, Gunhild Bolander och Ella Johnsson (alla c) anför:

Vi delar principiellt den uppfattning som framförts i motion 2979 att propositionens förslag om svenskundervisning för vuxna invandrare är mycket ofullständigt och att det med viss välvilja möjligen kan karakteriseras som ett principförslag. De mest påtagliga bristerna i propositionen hänför sig emellertid till frågor som faller utanför socialförsäkringsutskottets verksamhetsområde. Vi kan därför ansluta oss till majoritetsyttrandet, men vill samtidigt markera att vårt slutliga ställningstagande till om förslaget i dess helhet bör avslås måste anstå till dess utbildningsutskottets betänkande föreligger till behandling i kammaren.