



Prop.
1989/90: 102

Regeringens proposition

1989/90: 102

om reformerad svenskundervisning för
vuxna invandrare

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 februari 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Göran Persson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om en reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare.

Den nuvarande uppdelningen av svenskundervisningen på en grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och en påbyggnadsundervisning inom studieförbund eller inom AMU (påbyggnads-sfi) föreslås upphöra. Undervisningen skall i stället ske inom en sammanhållen utbildning.

Kommunernas anordnaransvar, som för närvarande omfattar endast grund-sfi, föreslås utökat till att gälla den nya sammanhållna utbildningen. Kommunernas möjligheter att välja bland utbildningsanordnare vidgas och vissa statliga detaljbestämmelser om undervisningens organisation tas bort.

Tiden för kommunernas skyldighet att anordna svenskundervisning förlängs jämfört med vad som gäller för närvarande.

Statsbidrag för svenskundervisning såvitt gäller flyktingar föreslås betalas inom ramen för den nya schablonersättning genom vilken kommunerna kommer att få ersättning för sitt flyktingmottagande. För övriga invandrare föreslås statsbidrag betalas enligt delvis nya bestämmelser.

Kommunernas skyldighet att anordna svenskundervisning utökas till att omfatta dem som har rätt till grundvux eller som antagits till särsvux. Statsbidrag föreslås betalas för dessa på samma sätt som gäller för övriga deltagare.

Möjligheten att få lägre timersättning vid studier inom grund-sfi föreslås upphöra.

Den nya ordningen för svenskundervisningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1991. Den lägre timersättningen bör upphöra att utgå fr. o. m. den 1 juli 1990.

Lag om ändring i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare

dels att punkterna 3-5 övergångsbestämmelserna till lagen skall upphöra att gälla,

dels att 3, 5 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Grundläggande svenskundervisning för invandrare kan anordnas

1. av en kommun,
2. på uppdrag av en kommun, av en lokalavdelning av ett studieförbund som uppstår statsbidrag för sin verksamhet,
3. på uppdrag av en kommun, av en statsunderstödd folkhögskola.

Kan en kommun inte åstadkomma att undervisningen anordnas enligt första stycket, får kommunen uppdra åt en AMU-myndighet att anordna undervisningen.

Vid behov skall kommunen samarbeta med andra kommuner i fråga om anordnande av undervisningen.

5 §¹

Kommunens skyldighet i fråga om anordnande av svenskundervisning för invandrare avser följande personer:

1. Utländsk medborgare, som antingen är kyrkobokförd i kommunen eller som utan att vara kyrkobokförd, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i

Grundläggande svenskundervisning för invandrare kan anordnas av en kommun. Den kan också på uppdrag av en kommun anordnas av

1. en lokalavdelning av ett studieförbund som får statsbidrag för sin verksamhet,
2. en statsunderstödd folkhögskola,
3. en AMU-myndighet,
4. en statlig högskoleenhet,
5. en annan anordnare om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer medger det.

Kommunens skyldighet i fråga om anordnande av svenskundervisning för invandrare avser följande personer:

1. Utländsk medborgare, som antingen är kyrkobokförd i kommunen eller som utan att vara kyrkobokförd, regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i

¹ Senaste lydelse 1988: 665.

avsikt att bosätta sig i riket. Beträffande sådan inte kyrkobokförd person gäller dessutom att han skall ha väntat på besked om uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer.

2. Svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen, men som tidigare har varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.

3. Finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.

Skyldigheten gäller under det kalenderår då de som avses i första stycket 1. och 2. kommer till Sverige eller i fall som avses i 3. börjar arbeta i Sverige samt under det närmast påföljande kalenderåret.

Kommunens skyldighet avser dock inte en utländsk medborgare som har svenska, danska eller norska som modersmål eller den som eljest har sådana kunskaper i något av dessa språk att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig. *Inte heller för den som är berättigad till grundutbildning för vuxna (grundvux) eller tagits in i vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux) gäller kommunens skyldighet i detta avseende.*

avsikt att bosätta sig i riket. Beträffande sådan inte kyrkobokförd person gäller dessutom att han skall ha väntat på besked om uppehållstillstånd under minst den tid som regeringen bestämmer. *Skyldigheten gäller dock inte under den tid den utländske medborgaren vistas på en statlig förläggning för asylsökande.*

2. Svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen, men som tidigare har varit bosatt utom landet och som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket.

3. Finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige.

Om inte något annat följer av tredje stycket gäller skyldigheten under sammanlagt högst två år. Tiden räknas för dem som avses i första stycket 1 och 2 från det att de kyrkobokfördes i landet eller, om skyldigheten inrättades tidigare, från den tidpunkten. För dem som avses i första stycket 3 räknas tiden från det att de började arbeta i Sverige.

Om någon på grund av särskilda skäl inte kunnat påbörja undervisningen under den tid som anges i andra stycket gäller kommunens skyldighet för den personen under ytterligare ett år.

Kommunens skyldighet avser dock inte en utländsk medborgare som har svenska, danska eller norska som modersmål eller den som eljest har sådana kunskaper i något av dessa språk att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig.

10 §

Den kommun som enligt 5 § har skyldighet att se till att undervisning anordnas, avgör frågor om antagning till och avslutande av grundläggande svenskundervisning för invandrare. Beslutanderätten utövas av den nämnd som kommunen utser.

Den som inte antas till undervisningen eller för vilken undervisningen förklaras avslutad får överklaga beslutet hos skolöverstyrelsen *genom besvär*. Överstyrelsens beslut *med anledning av sådana besvär* får inte överklagas.

Den som inte antas till undervisningen eller för vilken undervisningen förklaras avslutad får överklaga beslutet hos skolöverstyrelsen. Överstyrelsens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 1990

Närvarande: statsrådet Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Engström, Freivalds, Wallström, Löow, Persson, Mohlin, Sahlin

Föredragande: statsrådet Persson

Proposition om reformerad svenskundervisning för vuxna invandrare

1 Inledning

Fr. o. m. den 1 juli 1986 har, efter riksdagens beslut (prop. 1983/84: 199, UbU 1984/85: 6, rskr. 77, prop. 1985/86: 67, UbU 10, rskr. 143), svenskundervisning för vuxna invandrare (sfi) bedrivits sammanfattningsvis enligt följande ordning.

Sfi skall anordnas i form av grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi).

Kommunerna har ett lagstadgat ansvar för att grund-sfi anordnas. Undervisningen skall kunna anordnas både av kommunen själv, i anslutning till den kommunala vuxenutbildningen, eller på kommunens uppdrag av studieförbund och folkhögskolor.

Påbyggnads-sfi skall erbjudas antingen inom studieförbund eller inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU). Kommunerna har inte ålagts något ansvar vad gäller påbyggnads-sfi.

Den som efter grund-sfi fortsätter till AMU skall kunna få sin påbyggnads-sfi i anslutning till yrkesutbildningen inom AMU, medan övriga erbjuds påbyggnads-sfi i studiecirkelform hos studieförbunden i huvudsak enligt de allmänna regler som gäller för studiecirkelverksamheten.

Det genomsnittliga antalet studietimmar i sfi bör vara 700. Därav bör genomsnittligt 500 timmar avse grund-sfi för dem som fortsätter i påbyggnads-sfi inom studieförbund. För dessa omfattar då påbyggnads-sfi i genomsnitt 200 timmar. För dem som får sin påbyggnads-sfi inom AMU bör grund-sfi omfatta i genomsnitt 400 timmar och påbyggnads-sfi inom AMU i genomsnitt 300 timmar.

För grund-sfi gäller en av regeringen fastställd läroplan. I denna anges mål och riktlinjer för undervisningen. Undervisningen skall bedrivas som deltidstudier och spridas till flera av veckans dagar och bör bedrivas kontinuerligt över hela året med uppehåll endast för semester.

Den som skall undervisa i grund-sfi skall uppfylla vissa av regeringen fastställda kompetenskrav.

Kommunernas skyldighet att ge grund-sfi omfattar det kalenderår under vilket en invandrare kommit till Sverige och det därpå följande kalenderåret, den s. k. tvåårsregeln.

För sin verksamhet med grund-sfi får kommunerna statsbidrag, som skall täcka de genomsnittliga kostnaderna. Undervisningen skall vara kostnadsfri för deltagarna.

För påbyggnads-sfi inom studieförbunden finns inga kompetenskrav på lärare eller någon av regeringen fastställd läroplan. Cirkelledaren skall vara godkänd av den lokala studieförbundsavdelningen och det skall för varje studiecirkel finnas en studieplan som är godkänd centralt av respektive studieförbund. Studieplanen skall vara utarbetad enligt föreskrifter som meddelas av skolöverstyrelsen (SÖ) efter samråd med studieförbunden.

Statsbidrag utgår för hela riket för det antal studietimmar och med det belopp för varje studietimme som regeringen fastställer i särskild ordning.

SÖ fördelar statsbidraget till respektive studieförbund centralt i förhållande till det genomsnittliga antalet statsbidragsberättigade studietimmar i svenska för invandrare under det senaste redovisningsåret. Därefter fördelar respektive studieförbund medlen till de lokala avdelningarna.

Såvitt gäller påbyggnads-sfi inom AMU utfärdar AMU-styrelsen riktlinjer och kursplan för undervisningen. Svenskundervisningen skall innehållsmässigt vara orienterad mot den aktuella yrkesutbildningen. Fr. o. m. den 1 juli 1989 kan yrkessvenska beviljas inom ramen för påbyggnads-sfi som separat kurs utan anknytning till yrkesutbildning vid AMU. Undervisningen upphandlas av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) via länsarbetsnämnderna.

Kommunens skyldighet att anordna grund-sfi gäller för tiden till utgångsen av juni 1991 även för sådan invandrare som kommit till Sverige före den 1 januari 1985 och som har behov av grund-sfi. Särskilda resurser har avsatts för detta ändamål. Det ankommer på SÖ att fördela resurserna på kommunerna efter behov.

Kommunens skyldighet omfattar inte de invandrare som är berättigade till grundutbildning för vuxna (grundvux) eller tagits in i vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särvux). Det förutsätts att de invandrare som genomgår sådan utbildning där får sådana kunskaper i svenska att de normalt inte är i behov av grund-sfi.

Deltagare i grund-sfi får studiesocialt stöd motsvarande den timersättning som utgår till deltagarna i grundvux. Sådan ersättning utgår dock inte till de deltagare i grund-sfi som ännu inte fått uppehållstillstånd.

Anställda deltagare som är inskrivna i grund-sfi har rätt till ledighet från arbetet enligt en särskild lag.

För deltagare i påbyggnads-sfi inom studieförbund utgår inte sådan timersättning. Däremot kan en deltagare få korttidsstudiestöd enligt bestämmelserna för sådant stöd. Deltagarna i påbyggnads-sfi inom AMU får utbildningsbidrag under utbildningen.

SÖ har i skrivelse den 4 september 1989 överlämnat en inom SÖ utarbetad rapport *Intentioner och verklighet, en uppföljning av 1986 års sfi-reform (R 89: 44 Rapporter)*.

Regeringen uppdrog den 9 mars 1989 åt riksrevisionsverket (RRV) att närmare analysera om det i det nuvarande systemet med svenskundervisning för invandrare fanns sådana inbyggda hinder att invandrarnas möjligheter att snabbt komma in i det svenska samhället försvårades och om så bedömdes vara fallet lämna förslag till vilka åtgärder, som borde vidtas. RRV skulle härvid även bedöma om det statliga bidrag som utgår i samband med svenskundervisningen användes på ett effektivt sätt.

RRV har den 22 september 1989 redovisat det givna uppdraget i en rapport *Svenska för invandrare, ett regeringsuppdrag*.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har den 4 oktober 1989 överlämnat en rapport, *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – Intryck och förslag*.

Till protokollet i detta ärende bör fogas sammanfattningar av ifrågavarande rapporter som *bilaga 1-3*.

Jag kommer i det följande att redovisa förslag till ändringar i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare samt föreslå vissa andra ändringar i den nuvarande svenskundervisningen.

Jag har vid utformningen av mina förslag samrått med chefen för arbetsmarknadsdepartementet och statsrådet Lööw.

2 Mina utgångspunkter för en reform

Den nuvarande ordningen för svenskundervisningen för invandrare trädde i kraft den 1 juli 1986. Beslutet innebar bl. a. att kommunerna fick ansvar för att grund-sfi anordnades i kommunerna för de invandrare som var berättigade härtill. Övergången medförde att möjligheterna att få läsa svenska markant ökades i landets kommuner. Året före reformen, 1985/86, bedrevs inte någon som helst svenskundervisning i 46% av landets kommuner. I ytterligare 15% var undervisningen av liten omfattning, högst 400 timmar. Alla kommuner över 60 000 invånare hade svenskundervisning medan i kommuner under 10 000 invånare hade 80% inte någon svenskundervisning alls. Under 1986/87 hade 94% av landets kommuner tilldelats resurser för grund-sfi. Går jag fram till hösten 1989 visar det sig att det i 271 av landets 284 kommuner anordnas grund-sfi. Fem kommuner löser sitt ansvar att anordna grund-sfi genom att samordna undervisningen med en annan kommun. Endast åtta kommuner har ingen grund-sfi alls. Detta innebär att i princip alla invandrare med rätt till grund-sfi har möjlighet att i dag få en sådan undervisning.

När man jämför situationen före och efter sfi-reformen 1986 måste man emellertid vara medveten om att även formerna för det svenska flyktingmottagandet lagts om under perioden. Strävan har varit att placera flyktingar och asylsökande i långt flera av landets kommuner än tidigare. Kommuner, framförallt många små kommuner, hade tidigare inga eller mycket få invandrare och således inget eller litet behov av svenskundervisning. Tillgängligheten av svenskundervisning före 1986 motsvarade därför i stort det då rådande behovet.

Den redovisade statistiken visar att kommunerna på ett förtjänstfullt sätt har lyckats med att se till att de nyinvandrade med rätt till grund-sfi, oavsett var de bosatt sig, har fått en sådan undervisning. Prestationen blir inte mindre mot bakgrund av den kraftigt ökade invandring som har skett under perioden.

Såvitt gäller påbyggnads-sfi är tillgängligheten däremot inte lika god. Av rapporterna framgår att påbyggnads-sfi inom studieförbund överhuvudtaget inte anordnas i mer än 100 kommuner. Påbyggnads-sfi inom AMU ges endast till 17% av dem som genomgått grund-sfi jämfört med de 50% som beräknats. Detta är inte tillfredsställande varför åtgärder behöver vidtas för att öka möjligheterna för den enskilde invandraren att få ta del av hela den svenskundervisning han eller hon har rätt till.

En annan utgångspunkt är att åstadkomma förbättringar av undervisningen för den enskilde invandraren genom en ökad differentiering och individualisering. Den nuvarande indelningen av svenskundervisningen i en inledande grund-sfi och en därpå följande påbyggnad har, som framgår av rapporterna, ifrågasatts och setts som ett hinder i dessa avseenden. Enligt min mening finns starka skäl som talar för att en sammanläggning görs.

En tredje utgångspunkt för mina förslag till förändringar är att kommunernas frihet behöver ökas för att möjliggöra en undervisning som är anpassad till deltagarnas behov och skiftande förutsättningar. Detta bör kunna ske genom att kommunernas möjligheter att välja bland anordnare utvidgas och genom att vissa statliga detaljbestämmelser upphör att gälla.

En fjärde utgångspunkt är att tiden under vilken kommunernas skyldighet att anordna svenskundervisning behöver förlängas så att kommunerna får en reell möjlighet att uppfylla sina förpliktelser.

Statsrådet Löw kommer senare idag att föreslå regeringen att i en proposition föreslå riksdagen bl. a. ett nytt system för ersättning till kommunerna för flyktingmottagande. Det nya systemet innebär att en rad olika bidrag som nu utgår till kommunerna i samband med flyktingmottagande läggs samman till en enda schabloniserad ersättning som utgår för varje mottagen flykting. För varje flykting skall kommunen tillsammans med arbetsförmedlingen på orten lägga upp en individuell plan för hur inslussningen i det svenska samhället skall ske. Denna plan skall då även omfatta den svenskundervisning som kommunerna enligt lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare är skyldiga att anordna för flyktingarna. Jag finner det därför naturligt att det statsbidrag som skall utgå för svenskundervisning för flyktingar skall ingå i en sådan schablonersättning. Detta medför då budgetmässiga konsekvenser.

Statsbidrag för svenskundervisning för de invandrare som inte omfattas av schablonersättningen behöver också ytterligare schabloniseras för att underlätta för kommunerna att anordna en individualiserad och differentierad utbildning. En schablonisering kommer också att underlätta för kommunerna att samplanera genomförandet av svenskundervisningen för både flyktingar och övriga invandrare.

Jag anser även att kommunernas skyldighet att anordna svenskundervisning skall omfatta de invandrare som är berättigade till grundvux eller som

antagits till sär vux och att statsbidrag för grund-sfi skall utgå för dessa på samma sätt som gäller för övriga invandrare.

Jag anser vidare att det finns skäl att ifrågasätta om den lägre timersättning om 13 kr. per timme som nu utgår för grund-sfi verkligen utgör den stimulans till studier i grund-sfi, som den ursprungligen var avsedd som.

Sammantaget kommer jag i det följande att föreslå tämligen genomgripande förändringar i det nuvarande sfi-systemet. Förändringarna bör enligt min mening leda till att svenskundervisningen för invandrare kommer att genomföras på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet.

3 Mina förslag till förändringar

3.1 En sammanhållen svenskundervisning och ett utsträckt kommunalt ansvar

Mitt förslag: Den nuvarande grund-sfin och påbyggnads-sfin inom studieförbund och AMU läggs samman till en utbildning benämnd grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi). Kommunen skall ha ansvar för denna utvidgade grund-sfi.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: Överensstämmer med mitt förslag. SÖ har dock föreslagit att förläggningsundervisningen i svenska skall innefattas i grund-sfi.

Skälen för mitt förslag: I rapporterna anges främst två skäl som talar för att den nuvarande uppdelningen av svenskundervisningen i en grund- och en påbyggnads-sfi upphör och ersätts av en mer sammanhållen utbildningsgång.

Det ena är den ojämna tillgången på påbyggnads-sfi i landets kommuner. Det visar sig nämligen, att det i mer än 100 kommuner där grund-sfi förekommer, inte ges någon påbyggnads-sfi inom studieförbunden överhuvudtaget. Även möjligheterna att få läsa påbyggnads-sfi inom AMU visar sig vara begränsade. Sådan undervisning ges i betydligt mindre utsträckning än vad som har förutsatts. Av SÖ:s rapport framgår att endast 17% av deltagarna i grund-sfi gått vidare till påbyggnads-sfi inom AMU jämfört med beräknat 50%.

Det andra skälet som redovisas i rapporterna är att väntetiderna mellan avslutad grund-sfi och påbörjad påbyggnads-sfi varierar kraftigt mellan kommunerna och i många fall är betydande.

Jag gör den bedömningen att det nuvarande systemet med en svenskundervisning delad på två etapper inte fungerar på ett helt tillfredsställande sätt. Bristen på påbyggnads-sfi har medfört att invandrarna i många fall haft svårigheter att få hela den svenskundervisning man varit berättigad till. Möjligheten att få påbyggnads-sfi har även varit beroende av i vilken kommun invandraren bosatt sig, vilket i sig medfört en orättvisa inom invandrargruppen och även till viss del motverkat de syften som den svenska flyktingpolitiken har.

Jag gör vidare den bedömningen att när den enskilde invandraren möts av ett oplanerat och oönskat uppehåll i studiegången leder det ofta till att han eller hon avbryter sina svenskstudier för gott. Under alla omständigheter medför det att den totala svenskutbildningen försenas vilket bidrar till att invandraren hindras i sina ansträngningar att snabbt komma in i det svenska samhället.

Genom att slå samman den nuvarande grund- och påbyggnads-sfin till en sammanhållen utbildning bör bättre organisatoriska förutsättningar finnas för att nämnda problem skall kunna undvikas. Detta förstärks ytterligare genom att, i enlighet med vad jag tidigare har föreslagit, kommunerna ges anordnaransvaret för hela svenskundervisningen.

En sammanhållen utbildning bör även underlätta att, mer än för närvarande, ge en differentierad och individualiserad undervisning utifrån deltagarnas behov. Jag avser att senare återkomma med förslag om att SÖ skall ges i uppdrag att utarbeta en ny läroplan för den kommande utbildningen varvid särskilt differentiering och individualisering skall beaktas.

Jag anser att det är mest adekvat att benämna den sålunda sammanförda svenskundervisningen grundläggande svenskundervisning för invandrare, förkortat grund-sfi. Det är nämligen, trots den förändring av undervisningen, som nu föreslås, viktigt att erinra sig att det fortfarande handlar om att ge invandrarna grundkunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

Enligt nu gällande regler för svenskundervisningen för vuxna invandrare har varje kommun skyldighet att se till att grundläggande svenskundervisning för invandrare anordnas för de personer över 16 år som finns angivna i 5 § lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. Det kommunala ansvaret för svenskundervisningen upphör således i och med grund-sfi. Kommunen har ingen annan skyldighet beträffande påbyggnads-sfin vare sig den bedrivs inom studieförbund eller av AMU än vad som följer av 1 § vuxenutbildningslagen (1984: 1118) om att kommunen skall verka för att vuxna deltar i utbildning. Jag anser att man nu skall slå fast att svenskundervisningen för invandrare i sin helhet skall vara en samhällselig uppgift med kommunen som ansvarig för att utbildningen kommer till stånd.

Skyldigheten bör dock inte avse den svenskundervisning som, på statens invandrarverks (SIV) uppdrag och bekostnad, anordnas vid flyktinförläggningarna. Denna undervisning bör som hitills ske i form av uppdragsutbildning utan krav på särskilt ansvar för den kommun inom vilken flyktinförläggningen ligger.

Någon bestämmelse av innebörd att kommunens skyldighet inte omfattar dem som vistas på flyktinförläggningarna finns inte i lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare. Jag föreslår därför att det i lagen tas in en bestämmelse om att kommunens skyldighet inte gäller under den tid som invandraren vistas på en statlig förläggning för asylsökande.

Min bedömning: De nu gällande målen för svenskundervisningen för invandrare bör gälla oförändrade.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: Behandlar inte denna fråga.

Skälen för min bedömning: De nu gällande målen för den samlade sfi-undervisningen (grund-sfi och påbyggnads-sfi) lyder:

”Sfi-utbildningen har till syfte att ge invandrarna sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandrarna kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin situation samt fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet bjuder.

Undervisningen skall vidare bidra till att invandrarens ställning på t. ex. arbetsmarknaden stärks, att invandraren kan medverka i det kulturella, sociala, fackliga och politiska livet samt genomgå utbildning inom det reguljära vuxenutbildningssystemet i form av allmän grundutbildning och yrkesutbildning.”

Dessa mål för den samlade svenskundervisningen har fastställts av riksdagen (prop. 1983/84: 199, UbU 1984/85: 6, rskr. 77).

Enligt min bedömning bör dessa mål för svenskundervisningen kunna gälla oförändrade även fortsättningsvis.

3.3 Anordnare av grund-sfi

Mitt förslag: Grund-sfi skall kunna anordnas av en kommun, eller på uppdrag av en kommun, av en lokalavdelning av ett studieförbund som får statsbidrag för sin verksamhet, av en statsunderstödd folkhögskola, av en AMU- myndighet eller av en statlig högskoleenhet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör få medge att en kommun får uppdra även åt annan anordnare att anordna grund- sfi.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. SÖ anser dock att kommunerna inte skall ha rätt att välja mer än en anordnare av den samlade sfi-utbildningen.

Skälen för mitt förslag: Enligt nu gällande bestämmelser får kommunen anordna grund-sfi i anslutning till den kommunala utbildningen för vuxna eller anordna den fristående från vuxenutbildningsorganisationen utifrån de förutsättningar som gäller för varje kommun. Kommunen får även uppdra åt studieförbund eller folkhögskola att anordna grund-sfi. Jag föreslår inga förändringar i dessa avseenden.

Vidare gäller att en kommun, om den inte kan åstadkomma att undervisningen kan anordnas på tidigare angivet sätt, får uppdra åt en AMU-myndighet att anordna utbildningen. Denna begränsning i vad gäller kommunernas möjlighet att utnyttja AMU för att anordna grund-sfi bör upphöra. Kommunerna får härigenom möjlighet att ge uppdrag åt AMU på samma villkor som gäller gentemot folkhögskola och studieförbund.

Utöver AMU föreslår jag att kommunerna även skall kunna ge en statlig högskolcenhet i uppdrag att anordna grund- sfi.

Som jag tidigare har anfört är det angeläget att undervisningen mer än hittills differentieras och ges en individuell utformning utifrån den enskildes behov, så långt som detta är möjligt. Kommunernas ökade möjligheter att välja bland utbildningsanordnare bör underlätta för dem att åstadkomma en sådan önskad differentiering och individualisering. Jag vill här framhålla de insatser som studieförbund och folkhögskolor har gjort och gör i fråga om svenskundervisning. Jag utgår ifrån att dessa anordnare även framdeles kommer att få en viktig uppgift i detta hänseende. I detta sammanhang bör erinras om att det är inget som hindrar en kommun att i enskilda fall utnyttja fler än en utbildningsanordnare för att ge invandran en individuellt utformad utbildning. Särskilt bör uppmärksammas möjligheterna att kombinera svenskutbildning med arbetsmarknadsutbildning vid AMU under senare delen av grund-sfi.

Mina förslag när det gäller möjligheterna för en kommun att uppdra åt en AMU-myndighet, en statlig högskolcenhet eller en annan anordnare att anordna undervisningen medför ändringar i 3 § lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

3.4 Vissa bestämmelser bör upphöra

Enligt förordningen (1986: 207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare skall undervisningen i regel bedrivas som deltidstudier. Den skall också spridas till flera av veckans dagar. Vidare anges i förordningen att med undervisningstimme avses undervisning under 45 minuter.

SÖ föreslår att bestämmelserna om deltidstudier skall vara kvar. Där emot är det viktigt att det skapas förutsättningar för invandrarna att använda svenska språket parallellt med den lärarledda undervisningen t. ex. i form av arbetsplatsorientering eller beredskapsarbete på deltid. RRV vill avskaffa reglerna om deltidstudier inom sfi-systemet. DO föreslår att antalet undervisningstimmar per dag och deltagare skall utökas till 5–6.

Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilka regler som skall gälla i dessa avseenden. För riksdagens information vill jag emellertid nämna att den statliga detaljregleringen av dessa frågor bör enligt min mening upphöra. Det bör vara en kommunal angelägenhet att bestämma hur svenskundervisningen i kommunen skall organiseras. Detta bör även underlätta för kommunerna att ge en differentierad och individuellt anpassad utbildning och bidra till en ökad effektivitet i utbildningen. Det bör vidare underlätta en lokal samordning av grund-sfi och samhällets övriga insatser för flyktingar och andra invandrare i kommunen.

Mitt förslag: Kommunens skyldighet att anordna grund-sfi bör gälla under två år från den dag då invandraren kyrkobokfördes i landet. I fråga om sådana invandrare som inte är kyrkobokförda men som regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd och därefter väntat på besked i ärendet under viss tid bör tiden räknas från utgången av den väntetiden. Om någon på grund av särskilda skäl inte kunnat påbörja undervisningen under tvåårsperioden bör skyldigheten utsträckas ytterligare ett år.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: Kommunens skyldighet att anordna svenskundervisning skall gälla alla som har behov av sådan undervisning oavsett hur länge de vistats i landet. Den nuvarande s. k. tvåårsregeln bör därför upphävas.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen har tidigare uttalat att svenskundervisningen skall vara en introduktion till svenska förhållanden och ge allmänna kunskaper i svenska och om Sverige. Det är därför angeläget både ur den enskildes och ur samhällets synvinkel att undervisningen påbörjas så snart som möjligt. Riksdagen utgick från att kommunerna i sin planering för att ta emot flyktingar även planerade för deras svenskundervisning så att det blev möjligt att påbörja undervisningen under det kalenderår de anlände eller under kalenderåret därefter. Riksdagen uttalade också att regeringen noga borde följa utvecklingen och om det visade sig att undervisningen i vissa fall inte kunde påbörjas under denna tid återkomma med de förslag som uppföljning och utvärdering kunde ge anledning till (prop. 1985/86: 67, UbU 10, rskr. 143).

SÖ, RRV och DO har vid sitt arbete funnit att kommunernas skyldighet att anordna grund-sfi gäller under alltför kort tid. Jag delar denna uppfattning. Jag är dock inte beredd att i likhet med vad SÖ, RRV och DO föreslagit avskaffa tidsgränsen för kommunernas skyldighet helt och hållet. Det skulle leda för långt. Den uppfattning som riksdagen tidigare uttalat om det angelägna i att svenskundervisningen påbörjas så snart som möjligt och att kommunerna planerar utifrån detta bör ligga fast. De förändringar jag nu kommer att föreslå strider enligt min mening inte mot detta uttalande. Jag anser också att en tidsgräns bidrar till att påskynda att svenskundervisningen kommer till stånd.

I 5 § lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare anges att kommunernas skyldighet att anordna grund-sfi gäller under det kalenderår då de som är berättigade till grund-sfi kommer till Sverige samt under det närmast påföljande kalenderåret. Den tid under vilken en mottagarkommun har skyldighet att anordna grund-sfi för en invandrare kan således variera mellan i runda tal ett år och två år. Genom de i många fall långa vistelserna på flyktingförläggningarna har, eftersom startpunkten för kommunernas skyldighet knutits till ankomsten till Sverige, kommunernas skyldighet ofta gått ut eller nästan gått ut när utplacering i kommunerna kunnat ske av den enskilde flyktingen.

Genom mitt förslag neutraliseras dessa problem. Kommunens skyldighet blir i normalfallet två hela år för alla som är berättigade till grund-sfi.

Mot bakgrund av det sagda bör den nuvarande bestämmelsen i 5 § andra stycket lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare ersättas med en bestämmelse av innebörd att skyldigheten skall gälla under sammanlagt högst två år samt att tiden skall räknas från det att invandraren kyrkobokfördes i landet. Om skyldigheten inträder tidigare, vilket är fallet i fråga om sådana invandrare som utan att vara kyrkobokförda regelmässigt vistas i kommunen efter att ha ansökt om uppehållstillstånd i avsikt att bosätta sig i riket, bör tiden räknas från utgången av den väntetid som avses i 5 § första stycket 1. Den utgångspunkten för beräkning av tiden skall gälla även om invandraren senare kyrkobokförs i landet. Som jag tidigare har framhållit skall skyldigheten inte gälla under den tid en person vistas på en flyktingförläggning. I regel kommer inte någon kyrkobokföring att ske så länge en person vistas på en flyktingförläggning. Därmed kommer inte, i normala fall, tiden att börja löpa förrän vederbörande har lämnat förläggningen. Skulle undantagsvis kyrkobokföring ha skett redan under förläggningstiden dispenserar kommunens skyldighet ändå till dess förläggningstiden är slut. I fråga om de finländska medborgare som stadigvarande arbetar här men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige bör tiden liksom hittills räknas från det att de började arbeta i Sverige.

Kommunens skyldighet bör kunna utsträckas ytterligare ett år i individuella fall, om särskilda skäl föreligger. En bestämmelse av den innebörden bör tas in i 5 § lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. Bestämmelsen kan exempelvis gälla för kvinnor som på grund av graviditet kan försenas i sin studiestart eller flyktingar, som på grund av svåra upplevelser tidigare, behöver längre förberedelsetid innan studierna kan påbörjas. Den kan också användas för de undantagsfall då någon har blivit kyrkobokförd i landet redan under sin tid i flyktingförläggning och därigenom under avsevärd tid hindrats att påbörja sin grund-sfi. Jag anser inte att det är nödvändigt med någon prövning av statlig myndighet för att avgöra denna fråga. Det bör i stället ankomma på kommunen själv att besluta när sådana särskilda skäl föreligger att ett tredje år bör komma ifråga.

Det bör ankomma på SÖ att noga följa tillämpningen i praktiken av ifrågavarande bestämmelse.

Mitt förslag: Ett statsbidrag uttryckt i kronor för varje deltagare bör utgå till kommunerna. Statsbidraget betalas ut i efterskott med halva beloppet kvartalet efter det att undervisningen påbörjats under förutsättning att invandraren deltagit i undervisningen under en sammanlagd tid som motsvarar minst 50 undervisningstimmar à 45 minuter genom kommunens försorg. Resterande statsbidrag betalas ut kvartalet efter det att invandraren deltagit i undervisningen minst 350 undervisningstimmar. Varje studerande får endast en gång ingå i underlaget för statsbidrag.

För flyktingar kommer statsbidrag för grund-sfi att ingå som en del av den schablonersättning genom vilken kommunerna kommer att få ersättning för flyktingmottagande.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: SÖ anser att statsbidraget för den samlade sfi-undervisningen även fortsättningsvis skall vara schabloniserat, individbaserat och skilt från övriga bidrag för invandrare/flyktingar. Statsbidraget bör beräknas utifrån en genomsnittlig utbildningstid om 700 undervisningstimmar och utbetalas i två omgångar, dels kvartalet efter det att invandraren påbörjat sfi-utbildningen, dels kvartalet efter det invandraren varit närvarande t. ex. 200 undervisningstimmar. Kommuner med färre deltagare än sex under ett budgetår och som inte kan samordna sfi med annan kommun eller med grundvux bör, efter medgivande från SÖ, kunna bilda undervisningsgrupp med färre deltagare än sex och få statsbidrag motsvarande en hel grupp om tolv. För att öka möjligheterna att differentiera undervisningen i kommuner med endast en eller två undervisningsgrupper bör i dessa fall resurserna beräknas utifrån en gruppstorlek om nio mot i normalfallet tolv.

RRV föreslår att en ökad schablonisering av statsbidragen till invandrare och flyktingar övervägs. Exempelvis skulle den nuvarande flykting-schablonen och ett generellt socialbidragsbelopp kunna ingå tillsammans med bidraget för sfi. Vidare skulle vissa arbetsmarknadspolitiska bidrag som idag är öronmärkta för invandrare kunna ingå. Om en mer genomgripande schablonisering inte bedöms som genomförbar bör det framtida sfi-anslaget få en utformning som i huvudsak ansluter till dagens sfi-anslag. För att komma bort från timtänkandet i kommunerna bör ett sådant bidrag uttryckas i kronor och inte i timmar.

DO anser att den nuvarande 100-timmarsgränsen för att få ut statsbidrag är orimlig.

Skälen för mitt förslag: Det nu gällande statsbidraget för grund-sfi innebär att kommunerna har rätt till statsbidrag för $450/12 = 37,5$ undervisningstimmar för varje nytillkommande deltagare i grund-sfi för vilken kommunen har skyldighet att anordna undervisning och som har deltagit i undervisningen under minst 100 undervisningstimmar. För varje undervisningstimme utgår därefter ett bidrag som fastställs i det årliga budgetarbetet, för innevarande budgetår 356 kr. Antalet deltagare i grund-sfi mul-

tiplicerat med 37,5 och det fastställda timpriset blir det totala beloppet som utbetalas till kommunen för genomförd grund-sfi under budgetåret. Bidraget utbetalas i efterskott för varje kvartal. För att underlätta för kommuner med ringa invandring att anordna grund-sfi har en sådan kommun rätt till statsbidrag för 450 timmar om antalet behöriga deltagare uppgår till sex men inte till tolv. Om antalet deltagare i en kommun understiger sex bör kommunen inrikta sig på att anordna undervisningen genom samverkan med en eller flera kommuner. Statsbidrag för grund-sfi lämnas endast en gång för varje studerande.

Som jag tidigare har redovisat kommer statsbidrag för grund-sfi för flyktingar att ingå som en del av den schablonersättning genom vilken kommunerna kommer att få ersättning för flyktingmottagande. Något statsbidrag för grund-sfi såvitt gäller denna grupp kommer därför inte i framtiden att betalas ur anslag upptagna under åttonde huvudtiteln.

Statsrådet Lööv kommer senare idag att redovisa sina förslag till utformning av denna schablonersättning och hur resurser för grund-sfi beräknats inom ramen för en sådan.

Det förslag till statsbidrag till grund-sfi som jag nu redogör för avser således endast de invandrare som inte omfattas av flyktingmottagandet och för vilka kommunerna får schablonersättning från SIV.

Det nuvarande statsbidraget har i princip tagits väl emot i kommunerna. Kritik har dock riktats mot kravet på att en deltagare skall ha närvarit under minst 100 undervisningstimmar för att statsbidrag skall betalas ut. Enligt min mening bör systemet i sina huvuddrag kunna tillämpas även för den nya ordningen för svenskundervisningen.

Statsbidraget bör således baseras på den genomsnittligt beräknade undervisningstiden (700 undervisningstimmar), dividerat med den genomsnittligt beräknade gruppstorleken 12, vilket ger talet 58. Detta tal multipliceras sedan med ett givet belopp per undervisningstimme som fastställs i det årliga budgetarbetet. Summan härav, som blir ett krontalsbelopp, utgör kommunens statsbidrag per deltagare. I statsbidragshänseende antas en undervisningstimme utgöra 45 minuter.

Detta belopp får utgå endast en gång per studerande och betalas ut till kommunen med halva beloppet kvartalet efter det att undervisningen för den studerande påbörjats. Jag finner det dock vara rimligt att kräva att en deltagare verkligen skall ha påbörjat undervisningen för att statsbidraget för honom eller henne skall utgå. Motsvarande krav gäller inom andra skolformer, som t. ex. inom folkhögskolan. Jag vill därför föreslå att ett krav på visst deltagande i undervisningen för att statsbidrag skall betalas ut bör gälla även framdeles. Kravet på att ha deltagit i 100 undervisningstimmar som nu gäller bör dock kunna minskas till 50.

Resterande del av statsbeloppet betalas ut kvartalet efter det att invandraren varit närvarande 350 undervisningstimmar i undervisningen.

I likhet med vad som gäller för närvarande bör en kommun ha rätt att få statsbidrag för 12 deltagare, om antalet deltagare under ett budgetår uppgår till sex men inte till tolv. Deltagare i grund-sfi för vilka kommunen erhållit statsbidrag inom ramen för schablonersättningen för flyktingar och som deltagit i undervisningen under budgetåret skall givetvis inräknas i

detta antal. Ekonomiska och pedagogiska skäl talar enligt min mening dock för att förutsättningarna för samverkan med andra kommuner bör prövas innan kommunen väljer att anordna undervisningsgrupper med få deltagare.

SÖ har överlämnat till centrala studiestödsnämnden (CSN) att ombesörja kontroll och utbetalning av nuvarande statsbidrag till kommunerna för grund-sfi. Anledningen till att CSN har getts detta uppdrag är att CSN betalar ut timersättning till deltagarna i grund-sfi och därigenom redan har fått in nödvändiga uppgifter för att även kunna betala ut statsbidraget för grund-sfi. Detta system har använts fr. o. m. budgetåret 1988/89 och synes fungera väl. Jag kommer senare att föreslå att den lägre timersättningen inte längre skall utgå för grund-sfi. En av förutsättningarna för den nuvarande ordningen att kontrollera och betala ut statsbidrag försvinner därmed.

Jag avser därför att senare återkomma till regeringen med förslag att SÖ i samråd med CSN och SIV och efter samråd med Svenska kommunförbundet skall ges i uppdrag att redovisa förslag om hur statsbidraget till kommunerna tekniskt skall utbetalas och hur kontrollen av att rätt statsbidrag betalas ut skall kunna åstadkommas. Som en utgångspunkt bör gälla att den datorkapacitet som redan finns uppbyggd på CSN för ändamålet skall utnyttjas i första hand även fortsättningsvis, trots att den lägre timersättningen upphör att utgå. Utbetalningssystemet skall vidare ha en sådan uppbyggnad att det tillser att statsbidrag betalas ut endast en gång för varje deltagare samt att det tillser att en kommun inte får statsbidrag enligt ovan för sådan deltagare i grund-sfi för vilken ersättning till kommunen redan betalats inom ramen för schablonersättningen för flyktingar.

3.7 Grundvux och särvox

Mitt förslag: Kommunernas skyldighet att anordna grund-sfi utvidgas till att omfatta även dem som har rätt till grundvux eller tagits in i särvox. Kommunen får statsbidrag för dessa invandrare på samma sätt som gäller för övriga nyinvandrade. Kommunen får besluta om man vill anordna grund-sfi i nära samarbete med grundvux eller särvox eller om kommunen vill anordna undervisningen på annat sätt för denna grupp.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Enligt 5 § lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare gäller inte kommunens skyldighet i fråga om anordnande av svenskundervisning för invandrare som är berättigad till grundvux eller särvox. Svenskundervisningen skall i stället ske inom grundvux eller särvox för dessa invandrare. Något särskilt statsbidrag för grund-sfi utgår inte utan kostnaderna för denna grund-sfi skall rymmas inom de ramar som är angivna för grundvux och särvox.

Jag föreslår nu att kommunernas skyldighet att anordna grund-sfi utvidgas till att omfatta även dem som är berättigade till grundvux eller tagits in i särsvux och att statsbidrag ges för ifrågavarande invandrare på samma sätt som för andra invandrare, dvs. antingen inom ramen för schablonersättningen för flyktinggruppen eller enligt tidigare redovisat system för övriga. Kommunen får därefter med hjälp av statsbidraget antingen anordna utbildningen i nära samarbete med grundvux eller särsvux eller, om det i vissa fall visar sig vara mera ändamålsenligt, anordna den på annat sätt. Sammantaget bör det, som jag nu har föreslagit, öka kommunernas möjligheter att ge även dessa grupper en utifrån deras behov och intressen individualiserad och differentierad utbildning.

I enlighet med vad jag har förordat bör det undantag i fråga om en kommuns skyldighet att anordna undervisning som finns i 5 § tredje stycket lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare utgå.

Enligt 2 kap. 5 § vuxenutbildningsförordningen (1985:288) skall, om inte annat följer av 3 kap. 6 § första eller andra stycket vuxenutbildningslagen eller av 6 eller 7 §§ vuxenutbildningsförordningen, undervisningen i grundvux upphöra,

1. för en elev som då undervisningen börjar saknar grundläggande kunskaper i svenska språket, efter 1500 lektioner,
2. för övriga elever, efter 1000 lektioner.

Motsvarande bestämmelser gäller även för särsvux enligt 26 § förordningen (1988:816) om vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda.

Eftersom grund-sfi enligt föreliggande förslag skall ges vid sidan av den reguljära grundvux- respektive särsvuxutbildningen och finansieras på annat sätt bör undervisningen i grundvux och särsvux upphöra för samtliga elever efter 1000 lektioner om inte annat följer av 3 kap. 6 § respektive 4 a kap. 4 § vuxenutbildningslagen eller av 6 eller 7 §§ vuxenutbildningsförordningen respektive 27 eller 28 §§ förordningen om vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda. Det ankommer på regeringen att besluta om erforderliga förordningsändringar.

Enligt 2 kap. 1 § vuxenutbildningsförordningen (1985:288) omfattar grundvux, för en studerande som saknar elementära kunskaper i svenska språket, även grundläggande språkträning i och på svenska. Även läroplanen för kommunal och statlig vuxenutbildning (Lvux 82) anger i avsnitt 7.2. och 8.2 att grundläggande undervisning i svenska språket ingår i grundvux respektive särsvux. Jag kommer senare att återkomma till regeringen med förslag som anpassar dessa forskrifter till mina förslag idag.

Jag kommer senare att vid min medelsberäkning för budgetåret 1990/91 beakta de minskade anspråk på resurser för grundvux och särsvux som blir följderna av nu redovisade förslag.

3.8 Den lägre timersättningen föreslås upphöra

Mitt förslag: Den lägre timersättningen om 13 kr. per timme avskaffas vid grund-sfstudier.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: SÖ och RRV föreslår att den lägre timersättningen upphör. DO behandlar inte frågan.

Skälen för mitt förslag: Jag delar uppfattningen att den lägre timersättningen bör avskaffas. Genom att timersättningen i flertalet fall i kommunerna samordnas med socialbidrag innebär den nuvarande ordningen endast en rundgång av pengar, med omfattande administrativt arbete till föga nytta.

Jag ställer mig vidare frågan om det överhuvudtaget är rimligt eller ens nödvändigt, med ett stimulansbidrag, som den lägre timersättningen egentligen var avsedd som, för att få invandrare att delta i grund-sfi.

Såvitt gäller den högre timersättningen som riktar sig till dem som förlorar arbetsförtjänst vid sina studier föreslår jag inga förändringar. Jag vill i detta sammanhang erinra om att regeringen genom beslut tidigare idag bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare att utreda vissa frågor rörande vuxnas studiefinansiering inkluderande också nuvarande timersättning.

3.9 Svenskundervisning för s. k. tidigare invandrare

Min bedömning: Nuvarande verksamhet får fortsätta under budgetåret 1990/91. Frågan bör tas upp på nytt i samband med det program för vuxenutbildningen på kort och lång sikt som regeringen avser att presentera under år 1991.

SÖ:s, RRV:s och DO:s förslag: SÖ och RRV anser att kommunernas skyldighet att ge grund-sfi bör avse alla invandrare med behov av svenskundervisning oavsett hur länge de vistats i landet. DO behandlar inte frågan.

Skälen för min bedömning: Intill utgången av budgetåret 1990/91 har kommunen skyldighet att ge grund-sfi för sådana invandrare som kommit till Sverige före den 1 januari 1985 och som har behov av sådan utbildning. Särskilda resurser har avsatts för detta ändamål fr. o. m. budgetåret 1987/88.

Riksdagen har uttalat att det återstående undervisningsbehovet för dessa invandrare bör prövas på nytt vid utgången av budgetåret 1990/91 (prop. 1983/84: 199, UbU 1984/85: 6, rskr. 77, prop. 1985/86: 67, UbU 10, rskr. 143).

Jag avser att senare föreslå regeringen att ge SÖ i uppdrag att efter samråd med Svenska kommunförbundet redovisa dels för hur många s. k. tidigare invandrare kommunerna hittills anordnat grund-sfi, dels göra en kartläggning av det efter budgetåret 1990/91 återstående undervisningsbehovet.

Min avsikt är att, när SÖ redovisat dessa uppgifter, på nytt ta upp frågan om svenskundervisning för dessa invandrare till beredning i samband med det program för vuxenutbildning på kort och lång sikt som avses presenteras under år 1991.

För att få undervisa i den nuvarande grund-sfin skall vissa krav som anges i 10–13 §§ förordningen (1986:207) om grundläggande svenskundervisning vara uppfyllda. För att undervisa i påbyggnads-sfi inom studieförbundet ställs däremot inga sådana motsvarande formella krav. I SÖ:s allmänna råd till förordningen (1986:208) om statsbidrag till studiecirklar i påbyggnadsundervisning i svenska språket för invandrare anges att studieförbundet vid godkännande av cirkelledare i påbyggnads-sfi kan tillämpa en något friare prövning av kompetensen än vad som gäller för lärare i grund-sfi.

SÖ redovisar i sin rapport att hälften av lärarna i grund-sfi har mer än tio års erfarenhet av sfi-undervisning. Lärarna i de större kommunerna har, oberoende av arbetsgivare, längre erfarenhet än sina kolleger i små kommuner. Den nya flyktingmottagningen har inneburit att många små kommuner, som tidigare inte haft någon invandring, nu har sfi-undervisning. Dessa kommuner har haft svårigheter att rekrytera lärare som är formellt kompetenta för grund-sfi. Kommunerna har i nästan samtliga fall löst problemet genom att anställa lärare från det allmänna skolväsendet. Merparten av lärarna i grund-sfi har erfarenhet av annan undervisning. I sin rapport anger vidare SÖ att av 336 cirkelledare i påbyggnads-sfi är 177 kompetenta för undervisning i grund-sfi, dvs. endast drygt hälften. SÖ konstaterar att nytillskottet av lärare är litet, vilket på sikt kan vålla problem.

Det råder således i vissa kommuner redan idag en brist på lärare som uppfyller de krav på kompetens som är uppställda för närvarande. Det är sannolikt att denna situation kan komma att förstärkas genom att den nuvarande grund-sfin läggs samman med bl. a. påbyggnads-sfi inom studieförbundet för vilken inga särskilda kompetenskrav på lärare föreligger.

SÖ bör ges i uppdrag att pröva om nuvarande kompetensregler för lärare i grund-sfi är rätt utformade eller om de medfört att lärare eller cirkelledare som har reella förutsättningar för att undervisa i grund-sfi på ett fullgott sätt inte fått sådan kompetens.

3.11 Behov av uppföljning och utvärdering

Det är nödvändigt att noga följa upp och utvärdera om det nya systemet för svenskundervisning är ekonomiskt och organisatoriskt effektivt och, inte minst viktigt, att undervisningen ger deltagarna de avsedda kunskaperna. Det är av stor vikt att ett schabloniserat statsbidragssystem noga följs upp. Stora krav på uppföljning och utvärdering måste således ställas.

Jag avser därför att senare återkomma till regeringen med förslag om att SÖ skall ges i uppdrag att i samråd med RRV och statskontoret och efter samråd med Svenska kommunförbundet inkomma till regeringen med förslag till ett redovisningssystem som möjliggör uppföljning och utvärdering av statsbidragssystemet. Jag avser att i samband med budgetpropositionen för budgetåret 1991/92 återkomma till regeringen med förslag om hur ett sådant system skall utformas.

Mitt förslag: Den nya ordningen för grund-sfi bör träda i kraft den 1 januari 1991. Ändringarna såvitt gäller den lägre timersättningen för grund-sfi bör dock träda i kraft den 1 juli 1990.

Skälen för mitt förslag: Statsrådet Lööw kommer, som jag tidigare har angett, att senare idag föreslå ett nytt system för ersättning till kommunerna i samband med flyktingmottagande som avses träda i kraft den 1 januari 1991. Jag anser att omläggningen av grund-sfi bör ske från samma tidpunkt. Kommunerna, men även övriga berörda, ges härigenom en rimlig tid för att planera inför omläggningen. Tidpunkten är även vald med hänsyn till det kommunala budgetåret.

Den lägre timersättningen bör dock kunna upphöra att utgå redan fr. o. m. den 1 juli 1990.

3.13 Övergångsbestämmelser m. m.

Påbyggnads-sfi inom studieförbund och AMU får bedrivas även under första halvåret 1991 för dem som avslutat eller påbörjat grund-sfi enligt nuvarande bestämmelser senast under andra halvåret 1990. Den lägre timersättningen får utgå t. o. m. den 31 december 1990 för dem som deltar i sådan grund-sfi som påbörjats före den 1 juli 1990.

Övergångsbestämmelserna punkterna 3-5 till lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare bör kunna utgå. Vidare bör en ändring av formell natur göras i 10 §.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom utbildningsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare.

5 Anslagsfrågor för budgetåret 1990/91

C 5. Undervisning för invandrare i svenska språket m. m.

1988/89 Utgift	223 847 000
1989/90 Anslag	333 596 000
1990/91 Förslag	277 316 000

Från anslaget betalas kostnader för statsbidrag till grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning inom studieförbund (påbyggnads-sfi). De grundläggande bestämmelserna om grund-sfi finns i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För grund-sfi lämnas statsbidrag till kommunerna enligt be-

stämmelserna i förordningen (1986:207, ändrad 1988:813) om grundläggande svenskundervisning för invandrare. För påbyggnads-sfi i studieförbunden utgår statsbidrag enligt bestämmelserna i förordningen (1986:208, ändrad 1988:814) om statsbidrag till studiecirkel i påbyggnadsundervisning i svenska språket för invandrare. Statsbidrag utgår med 356 kr. per undervisningstimme i grund-sfi och med 312 kr. per studietimme i påbyggnads-sfi inom studieförbunden.

Ur anslaget betalas även kostnader för fortbildning av lärare, pedagogiskt utvecklingsarbete och viss kompetensgivande utbildning för lärare.

Skolöverstyrelsen

1. Pris- och löneomräkning 22 836 000 kr.

2. Skolöverstyrelsen (SÖ) utgår från ett i princip oförändrat antal undervisningstimmar för grund-sfi. SÖ föreslår vidare att medel anvisas för s. k. tidigare invandrare under ytterligare sex år.

3. SÖ utgår från ett oförändrat antal undervisningstimmar för påbyggnads-sfi.

4. SÖ beräknar ytterligare 1 800 undervisningstimmar till kommuner som har färre deltagare än sex i grund-sfi under budgetåret och som inte kan samordna sin undervisning med annan kommun eller grundvux. Kostnaderna härför beräknar SÖ till 650 000 kr.

5. SÖ begär bemyndigande att belasta anslaget med kostnader för stödåtgärder för kursdeltagare med funktionshinder. SÖ bedömer att totalt 1 000 000 kr. erfordras till särskilda åtgärder för deltagare med funktionshinder i grund-sfi.

6. SÖ föreslår att statsbidraget för grund-sfi räknas upp till 380 kr. per undervisningstimme och att statsbidraget för påbyggnads-sfi i studieförbund räknas upp till 337 kr. 30 öre, varav 2 kr. 30 öre för studieförbundens centrala administration.

7. SÖ föreslår att 4 775 000 kr. avsätts för fortbildning, pedagogiskt utvecklingsarbete och viss kompetensgivande utbildning för lärare.

8. SÖ beräknar medelsbehovet under anslaget för budgetåret 1990/91 till 358 082 000 kr.

Föredragandens överväganden

Jag har i det föregående föreslagit att den nya ordningen för svenskundervisningen skall träda i kraft den 1 januari 1991. Detta innebär att för kommande budgetår behöver resurser beräknas både för undervisning enligt nuvarande system och enligt det nya.

Såvitt gäller nuvarande system beräknar jag resurser enligt följande.

För grund-sfi under tredje och fjärde kvartalet 1990 beräknar jag ett behov av 351 000 undervisningstimmar, vilket motsvarar hälften av vad jag beräknat för grund-sfi under innevarande budgetår. För påbyggnads-sfi inom studieförbunden under budgetåret 1990/91 beräknar jag 187 200 studietimmar, vilket motsvarar vad jag beräknat för ändamålet för innevarande budgetår.

Schablonbidrag till kommunerna utgår för närvarande med 356 kr. per undervisningstimme i grund-sfi. Schablonbidraget bör höjas med 24 kr. till 380 kr.

För påbyggnads-sfi inom studieförbund utgår för innevarande budgetår ett schablonbidrag med 312 kr. per studietimme. För kommande budgetår bör statsbidrag utgå med 333 kr. per studietimme. Jag beräknar 2 kr. 30 öre per studietimme för studieförbundens centrala administration, en ökning med 15 öre per timme samt oförändrat 1 300 000 kr. för uppsökande verksamhet och barntillsyn.

För grund-sfi under andra och tredje kvartalet 1990 beräknar jag således en kostnad av 133 380 000 kr.

För påbyggnads-sfi inom studieförbund under budgetåret 1990/91 beräknar jag en sammanlagd kostnad av 64 068 000 kr.

För grund-sfi för invandrare som kommit till Sverige före den 1 januari 1985 (s. k. tidigare invandrare) beräknar jag ett oförändrat behov av 53 600 undervisningstimmar. Kostnaderna härför beräknar jag till 20 368 000 kr.

Såvitt gäller statsbidrag för den nya grund-sfi, som påbörjas den 1 januari 1991, har jag beräknat kostnader enligt det följande.

Inledningsvis vill jag erinra om att statsbidrag för grund-sfi för flyktingar och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet betalas ut till kommunerna inom ramen för den schablonersättning för flyktingmottagande för vilken invandrarministern senare kommer att föreslå medel anvisade under tionde huvudtiteln. Min medelsberäkning under förevarande anslag baseras således på beräknad omfattning av grund-sfi för de övriga invandrare, som kommunen har skyldighet att anordna undervisning för.

Jag beräknar att sådan undervisning kommer att påbörjas för 4 500 invandrare under första halvåret 1991.

Enligt det förslag till statsbidragsbestämmelser, som jag tidigare lagt fram, är principen den att kommunen skall få ett statsbidrag uttryckt i kronor för varje deltagare i grund-sfi. Detta belopp räknas fram genom att talet 58 multipliceras med ett givet belopp för undervisningstimme, som fastställs i det årliga budgetarbetet. Jag föreslår att ifrågavarande belopp skall vara 380 kr., vilket är samma belopp som jag tidigare föreslagit skall utgå för den grund-sfi som kommer att anordnas under hösten 1990 enligt nu gällande regler. Statsbidraget per deltagare i grund-sfi blir då 22 000 kr. Det totala statsbidraget på årsbasis för 4 500 deltagare i grund-sfi blir då 99 milj. kr. Enligt de regler för utbetalning av statsbidraget, som jag tidigare har föreslagit, bedömer jag dock att endast hälften av det sålunda framräknade beloppet kommer att belasta budgetåret 1990/91. Jag beräknar således kostnaderna för grund-sfi under första halvåret 1991 till 49,5 milj. kr.

Såsom jag i det föregående anfört skall kommunens skyldighet beträffande grund-sfi fr. o. m. den 1 januari 1991 omfatta även dem som har rätt till grundvux eller antagits till särvux. Förändringen innebär att medel för dessa invandrare vad avser svenskundervisning skall belasta dels förevarande anslag, dels anslag under tionde huvudtiteln.

I budgetpropositionen för budgetåret 1990/91 har under anslaget C 1. Bidrag till kommunal utbildning för vuxna medelsberäkningen utgått ifrån att 2 800 invandrare skall få sin grund-sfi inom ramen för grundvux, vilket innebär 195 000 undervisningstimmar till en kostnad av 60 milj. kr. på helårsbasis. Eftersom förändringen föreslås genomföras fr. o. m. den 1 januari 1991 skall ca. 30 milj. kr., som beräknats under C 1., inte belasta det anslaget. För att uppnå detta kommer jag senare att föreslå regeringen att skolöverstyrelsen skall innehålla 97 500 undervisningstimmar från timramen för grundvux.

För fortbildning och viss kompetensgivande utbildning av lärare samt pedagogiskt utvecklingsarbete har för innevarande budgetår beräknats 4 494 000 kr. De förslag till förändringar av utbildningen, som jag föreslår i det föregående, medför ett ökat behov av insatser inom dessa områden under nästa budgetår. Jag föreslår därför att en särskild engångsinsats om 5 milj. kr. härför görs. Sammanlagt beräknar jag 10 milj. kr. för dessa ändamål under budgetåret 1990/91.

Totalt beräknar jag under detta anslag ett medelsbehov av 277 316 000 kr.

F 6. Timersättning vid vissa vuxenutbildningar

1988/89 Utgift	144 785 000
1989/90 Anslag	132 753 000
1990/91 Förslag	106 500 000

Från anslaget betalas utgifter för timersättning vid grundutbildning för vuxna och vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda samt vid grundläggande svenskundervisning för invandrare enligt förordningen (1986: 395) om timersättning vid vissa vuxenutbildningar.

Från anslaget betalas även studiesocialt stöd vid vissa kurser i teckenspråk.

Centrala studiestödsnämnden

Centrala studiestödsnämnden (CSN) föreslår att ersättningen till studerande med inkomstbortfall höjs från 50 till 53 kr. per timme.

CSN föreslår att 71,5 milj. kr. anvisas för timersättning vid grundutbildning för vuxna (grundvux) och vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särsvux) och att 83,2 milj. kr. anvisas för timersättning vid grundläggande svenskundervisning för invandrare (grund-sfi).

CSN föreslår att 3,4 milj. kr. anvisas för studiesocialt stöd vid vissa kurser i teckenspråk.

Föredragandens överväganden

Jag förordar att det högre beloppet i timersättning för deltagare i grundutbildning för vuxna (grundvux), i vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda (särsvux) samt i grundläggande svenskundervisning för invandrare

(grund-sfi) höjs från nuvarande 50 kr. till 53 kr. Det lägre beloppet i timersättning beräknar jag oförändrat till 13 kr.

Som jag tidigare förordat bör inte någon lägre timersättning betalas ut för studier i grund-sfi som påbörjas fr. o. m. den 1 juli 1990. För studerande som påbörjat grund-sfi före detta datum bör dock den lägre timersättningen utgå även under hösten 1990. Jag beräknar 2 milj. kr. för detta ändamål. Såvitt gäller den högre timersättningen har jag beaktat att grund-sfi kommer att förlängas den 1 januari 1991 till i genomsnitt 700 timmar per deltagare. Kostnaderna för den högre timersättningen i grund-sfi beräknar jag till 39,3 milj. kr.

Såvitt gäller grundvux har jag vid mina kostnadsberäkningar tagit hänsyn till att timramen enligt vad jag redovisat under anslaget C 5. Undervisning för invandrare i svenska språket m. m. bör minskas med 97 500 timmar. Jag beräknar kostnaderna för timersättning inom grundvux och sårvox till 61,2 milj. kr.

Jag beräknar slutligen kostnaderna för studiesocialt stöd till tecken- och språkskurser till 4 milj. kr., vilket innebär en uppräkningskostnad på 800 000 kr. Härigenom bör ett ökat antal föräldrar få möjlighet att delta i tecken- och språksutbildning under kommande budgetår.

Jag beräknar således ett totalt medelsbehov under anslaget på 106,5 milj. kr.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare,
2. godkänna vad jag har förordat om en sammanläggning av den grundläggande svenskundervisningen med påbyggnadsundervisningen och en utökad skyldighet för kommunerna att anordna undervisning,
3. godkänna vad jag har förordat om en förändring av statsbidragssystemet för grundläggande svenskundervisning för invandrare,
4. godkänna vad jag har förordat om att den lägre timersättningen avskaffas för deltagare i grundläggande svenskundervisning för invandrare,
5. godkänna vad jag har förordat om timram för påbyggnads-sfi inom studieförbund,
6. godkänna vad jag har förordat om timram för grund-sfi för tidigare invandrare,
7. till *Undervisning för invandrare i svenska språket m. m.* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 277 316 000 kr.,
8. godkänna att 74 300 000 kr. av de medel som tillfaller statsverket genom vuxenutbildningsavgiften för budgetåret 1990/91

används för att finansiera anslaget *Timersättning vid vissa vuxenutbildningar*. Prop. 1989/90: 102

9. till *Timersättning vid vissa vuxenutbildningar* för budgetåret 1990/91 anvisa ett förslagsanslag på 106 500 000 kr.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Intentioner och verklighet, en uppföljning av 1986 års sfi-reform (R 89: 44 Rapporter)

Skolöverstyrelsen (SÖ), som tillsammans med länskolnämnderna har tillsynsansvaret för sfi, beslöt under år 1988 att göra en uppföljning av sfi-reformen. Uppföljningen har gjorts i enkät- och intervjuform. Resultaten avsågs ge underlag för en bedömning av behovet av eventuella åtgärder. Inhämtade uppgifter grundar sig i huvudsak på förhållandena under budgetåret 1987/88.

Av rapporten kan bl. a. följande uppgifter inhämtas.

Grund-sfi anordnas i 258 av landets 284 kommuner. Nio kommuner skickar invandrarna till sfi- undervisning i annan kommun. Kommunerna har uppgett att det totala deltagarantalet budgetåret 1987/88 varit 22 447. Statsbidraget för samma budgetår beräknades utifrån 20 208 deltagare. Denna skillnad beror troligen på att vissa kommuner genom att rationellt utnyttja resurserna fått ut fler undervisningstimmar än vad kommunens statsbidrag är uträknat på.

Under budgetåret 1987/88 anordnades grund-sfi i 167 kommuner i anslutning till komvux eller genom en kommunal sfi-skola (65%), i 76 kommuner genom studieförbunden (29,6%), i 12 kommuner genom folkhögskola (4,7%), i 2 kommuner på annat sätt (0,8%). Ett femtontal kommuner har sedan hösten 1988 beslutat att flytta undervisningen från studieförbund/folkhögskola till komvux/kommunal sfi-skola, bl. a. Malmö och Botkyrka.

Fördelningen på timmar mellan olika utbildningsanordnare är något annorlunda. 46,8% av undervisningsvolymen ligger på komvux eller på kommunal sfi-skola. 50,9% ligger på studieförbunden och 2,3% på folkhögskolan.

I 32 kommuner har man beslutat att förlägga undervisningen till fler än en anordnare enligt följande:

- 2 anordnare: 24 kommuner
- 3 anordnare: 4 kommuner
- 4 anordnare: 1 kommun
- 5 anordnare: 3 kommuner

I de flesta kommuner med fler än en anordnare förekommer samarbete mellan anordnare främst i frågor rörande deltagarbyte och bedömning. Samarbetet är mindre frekvent vad gäller åtgärder för deltagare med särskilda behov.

Åtskilliga kommentarer i enkätsvaren pekar på problem vad gäller t. ex. kontakt, samarbete och enhetlighet i kommuner med flera anordnare. I kommuner med endast en anordnare påvisas administrativa, ekonomiska och pedagogiska vinster.

Av lagen (1986: 159) om grundläggande svenskundervisning för invandrare och förordningen (1986: 207) om grundläggande svenskundervisning för invandrare framgår bl. a. att kommunen ansvarar för antagning och

avslutande av kurs för den enskilde deltagaren, utfärdar intyg över genomgången kurs samt svarar för samråd med arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen i fråga om arbetstagarers deltagande i undervisningen. Om kommunen väljer att förlägga undervisningen till annan anordnare än komvux kan beslutanderätten i dessa frågor inte delegeras till anordnaren. Det visar sig emellertid att 2/3 av kommunerna med studieförbund som anordnare har överlåtit ansvaret för avslutande av kurs till anordnaren.

Kommunerna är skyldiga att informera invandrarna om deras rätt till svenskundervisning. Enligt enkätsvaren har kommunerna en omfattande information till de nyanlända invandrarna medan informationen till de s. k. tidigare invandrarna, dvs. de som kom till Sverige före den 1 januari 1985, inte är lika omfattande. Informationen till de tidigare invandrarna har dock ökat avsevärt under budgetåret 1988/89. Därmed har bristen på tillgängliga undervisningsresurser för denna grupp blivit än mera uppenbar.

I rapporten konstateras att lärarnas kunskaper och erfarenheter tas väl tillvara vad gäller bedömning av invandrarnas förkunskaper vid intagning till kurs och fördelningen av deltagarna på olika grupper. Enkätsvaren visar även att kommunerna överlag följer den av SÖ rekommenderade bedömningsmodellen.

I det gamla sfi-systemet hände det ofta att grundvux-berättigade invandrare först läste sfi för att därefter ev. gå över till grundvux. Med det nya systemet har detta upphört. Kommunerna bemödar sig om att redan från början ge invandrarna rätt utbildning. I rapporten dras den slutsatsen att sedan kommunerna fått ett samlat ansvar för grund-sfi, slussas invandrarna i betydligt större utsträckning än tidigare till rätt utbildning. Reformens syfte torde därmed ha uppnåtts.

Tre fjärdedelar av kommunerna anger att väntetid mellan anmälan till grund-sfi och kursstart förekommer. I kommuner med väntetid anger 79 % väntetiden till 1-2 månader, 34 % till 3-4 månader, 4 % till 5-6 månader och 2 % till mer än 6 månader. Väntetiden för att påbörja utbildning i grund-sfi är alltså i de flesta kommuner relativt kort. Det vanligaste skälet till väntetiden är få anmälningar. Andra skäl är lärarbrist, lokalbrist och kommunernas strävan att skapa kunskapsmässigt homogena grupper.

I nästan alla kommuner med mer än en grupp förekommer att deltagarna byter grupp. Hälften av dessa kommuner anger att gruppbyten sker kontinuerligt under kursens gång. I majoriteten av kommunerna sker sammanslagning av grupper när antalet deltagare minskar.

Enligt gällande bestämmelser skall undervisningen bedrivas kontinuerligt under året med uppehåll endast för semester. Av SÖ:s utvärdering framgår att ju mindre kommunen är desto längre sommaruppehåll har man. Det långa sommaruppehållet förklaras med brist på barntillsyn/fritidsverksamhet för skollediga barn under sommaren, svårt att motivera deltagarna att studera och lättare att få arbete under sommaren. 160 kommuner har uppehåll under 5-6 veckor, 47 har 7-8 veckor och 45 kommuner mer än 8 veckor.

En av de viktigaste utgångspunkterna i förarbetena till reformen var att skapa ett flexibelt system där de olika deltagarna skulle kunna få en undervisning som till uppläggning och omfattning var anpassad till deras olika förutsättningar och behov. Ca. 1/4 av kommunerna erbjuder alla deltagare olika många timmar per vecka och dag. Ca. 1/3 av kommunerna erbjuder deltagarna olika långa kurser. I de mindre kommunerna, där behovet av flexibilitet är störst eftersom grupperna ofta är heterogena, erbjuds deltagarna oftast samma antal timmar per kurs, per vecka och dag.

SÖ konstaterar i sin rapport att den flexibilitet som finns inbyggd i systemet således inte utnyttjas i önskvärd omfattning.

På frågan om stödundervisning förekom anger 166 kommuner av de 228 som svarat att så var fallet. Av dessa är det endast 43 kommuner som avsätter en bestämd del av timresursen för stödjande åtgärder. I stora kommuner förekom stödundervisning mycket mera än i små. I de allra minsta kommunerna med endast en lärare förekom stödundervisning i 52%.

Siffran för studiecavbrott är för hela riket 21%. Procenttalet varierar mellan 1 och 82. I de allra flesta kommunerna följer man upp avbrotten. Endast tre kommuner svarar att så inte är fallet. Många deltagare som avbryter sina studier kommer tillbaka vid senare tillfälle. Detta gäller till nästan 100% i de flesta kommunerna. Ungefär hälften av dem som avbrutit i de minsta kommunerna återvänder ofta eller ibland. Att det är så få beror på att många av deltagarna flyttar till större städer där det finns ett stort utbud av studier och arbete. I nästan hälften av de kommuner där många kommer tillbaka för att fullfölja grund-sfi uppstår problem med att hitta lämplig grupp och väntetiden blir ofta lång. Ett annat svårt problem är att inga nya resurser genereras när de som avbrutit sina studier återvänder till utbildningen.

En klar majoritet bland kommunerna har bildat kommunala samverkansgrupper. I dessa ingår skolförvaltning/annan nämnd, anordnare, socialförvaltning, flyktmottagning och arbetsförmedling, relativt ofta fritidsförvaltning och ibland polis och bostadsförmedling. Samarbetet mellan arbetsförmedling och sfi-anordnare fungerar sällan tillfredsställande. Deltagarna i grund-sfi får i vissa kommuner inte hjälp av arbetsförmedlingen förrän de är klara med sin grund-sfi vilket innebär onödigt långa väntetider före fortsatta studier inom AMU. Detta i sin tur får ibland till följd att invandraren under väntetiden läser påbyggnads-sfi inom studieförbundet.

I rapporten konstateras att förekomsten av samverkansgrupper visar att kommunerna överlag försöker hitta formerna för ett bra mottagande av invandrarna.

Samverkan förekommer i 200 kommuner när det gäller att anordna aktiviteter parallellt med grund-sfi. Variationerna är dock stora från kommun till kommun. För hela riket gäller att praktik förekommer i 55%, cirklar i svenska i 26%, andra studiecirklar i 54%, idrott i 37% och andra aktiviteter i 43%.

Vad gäller möjlighet att läsa påbyggnads-sfi är detta beroende av vilken kommun invandraren är bosatt i. I mer än 100 kommuner med grund-sfi

förekommer inte påbyggnads-sfi. Det är, med undantag för storkommunerna, vanligt med långa väntetider innan påbyggnads-sfin kan påbörjas. I många småkommuner påbörjas påbyggnadskurser ytterst sällan.

Rapporten avslutas med att uppföljningsresultaten sätts i relation till avsikterna med reformen samt att förslag till förändringar i den nuvarande sfi- undervisningen läggs fram.

SÖ konstaterar att såvitt gäller grund-sfi är tillgängligheten relativt väl tillgodosedd. Kommunerna lägger ned ett stort arbete på att nå alla nyanlända invandrare och lyckas bra med detta. Många kommuner har dock uppgivit att det är problem med att få in alla i undervisningen. Den s. k. tvåårsregeln för kommunens skyldighet gör att allt fler kommuner tvingas utestänga invandrare från undervisning i grund-sfi. En grupp som har svårare att följa undervisningen är kvinnorna, dels på grund av graviditeter, dels därför att barntillsyn ofta saknas.

För de tidigare invandrarna är tillgängligheten inte lika väl tillgodosedd. Många tidigare invandrare har genom ökade kommunala informationsinsatser anmält sig till svenskundervisning under de senaste två åren. Den timkvot som tilldelats kommunerna har då visat sig vara otillräcklig. Idag finns det långa köer av tidigare invandrare till svenskundervisningen.

SÖ föreslår att den s. k. tvåårsregeln avskaffas och att de tidigare invandrarna inte särbehandlas. Alla invandare utan grundläggande kunskaper i svenska skall få rätt att delta i statsbidragsberättigad undervisning upp till fastställd kunskapsnivå.

Påbyggnads-sfi inom AMU bedrivs i betydligt mindre omfattning än vad man beräknat. I de län vars länsarbetsnämnder svarat på SÖ:s enkät ligger procentandelen på endast 17% av deltagarna i grund-sfi. I minst två län omfattar påbyggnadskursen ca 200 lektioner i stället för de 300 lektioner som förutsatts. Betydligt färre deltagare än beräknat genomgår alltså påbyggnadskursen inom AMU. Samtidigt uppger personal på länsarbetsnämnderna och på AMU- center att invandrarernas svenskkunskaper efter grund-sfi är otillräckliga för fortsatta studier inom AMU.

SÖ föreslår att uppdelningen av sfi-undervisningen i en grund- och en påbyggnadsdel upphör och att en enhetlig, sammanhängande utbildning skapas.

Vidare framhålls att det stora antalet anordnare med olika intressen och förutsättningar för verksamheten leder till att systemet är mycket svåröverskådligt, i första hand för invandrarna men också för kommunala förvaltningar och statliga institutioner. Den uppsplittrade sfi-verksamheten är ineffektiv och orationell. Dessutom är det svårt för de ansvariga myndigheterna att följa upp och utvärdera de samlade effekterna av verksamheten.

SÖ pekar också på de olikheter som finns mellan grund-sfi och påbyggnads-sfi inom studieförbunden ifråga om lärarkompetens och krav på läroplan.

Kommunen föreslås bli huvudman för all sfi-utbildning, inklusive den svenskundervisning som ges på flyktingförläggningarna på uppdrag av statens invandrarverk.

I dagsläget föreligger knappast skäl att begränsa kommunernas rätt att välja anordnare för sfi- utbildningen, varför nuvarande bestämmelser om vilka som kan anordna grund-sfi bör upphävas. SÖ betonar dock att kommunerna inte skall ha rätt att välja mer än en anordnare av den samlade sfi-utbildningen.

SÖ visar i sin uppföljning att kommunerna, i de fall sfi-verksamheten flyttats från studieförbund och AMU-center, tagit över i stort sett samtliga lärare till den nya grund-sfin. Därmed har man tagit till vara den pedagogiska kompetens och erfarenhet som fanns i det gamla systemet. Ambitionerna att ta tillvara tidigare erfarenhet och kompetens har sålunda i hög grad förverkligats.

Det konstateras i rapporten att endast nio kommuner skickar invandrare till undervisning i annan kommun. Detta kan bero bl. a. på dåliga kommunikationer, höga resekostnader och ett visst motstånd bland invandrarna att studera på annan ort. Det borde vara möjligt för fler små kommuner att hänvisa invandrare till grannkommuner och därmed göra samordningsvinster både ekonomiskt och pedagogiskt.

SÖ föreslår att länskolnämnderna bör stimuleras att aktivt uppmuntra och stödja små kommuner till samordning av undervisningen.

Trots att det nuvarande systemet möjliggör en flexibel organisation, som kan anpassas till individernas och gruppernas olika förutsättningar, behov och intressen, visar uppföljningen att kommunerna inte använder sig av denna möjlighet i önskvärd utsträckning. Förslagen om ett sammanhållet sfi-system skulle medverka till att förbättra förutsättningarna att utnyttja systemets möjligheter.

SÖ föreslår att kommunerna bör stimuleras att, i högre grad än vad som nu är fallet, se till att undervisningens uppläggning och omfattning anpassas till deltagarnas varierande behov.

Insatserna för syo är överlag otillräckliga. I många kommuner förekommer ingen syo alls. Inte heller fungerar samarbetet mellan arbetsförmedlingen och grund-sfi tillfredsställande på alla håll.

SÖ föreslår att kommunerna bör stimuleras att intensifiera syo-insatserna samt att utveckla samarbetet mellan sfi-ansvariga, sfi-anordnare och länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen.

I rapporten anges att det vid kommunbesök och samtal med invandrare och personal på arbetsförmedlingar framgick att invandrarna ofta har otillräckliga svensk-kunskaper när de avbryter grund- sfi för arbete. Den i uppföljningen redovisade avbrottsfrekvensen tyder på att allt fler invandrare ute i arbetslivet har bristfälliga kunskaper i svenska. Det finns härmed risk för att målsättningen med tidigt arbetsmarknadsinträde kan komma i strid med invandrarnas rätt till grundläggande kunskaper i svenska före inträdet på arbetsmarknaden.

AMS bör därför anmodas att fästa platsförmedlarnas och arbetsväglarnas uppmärksamhet på invandrarnas rätt att få fullfölja grundläggande svenskstudier även om de fått arbete eller plats i specialiserad utbildning innan de nått sfi-nivån.

En kombination av lärarledd undervisning och arbetslivsorientering på arbetsplatser borde underlätta språkinläringen. Erfarenheter talar för att

deltagare som annars har svårigheter att uppnå nivån gör detta i större utsträckning om den lärarledda undervisningen kombineras med aktiviteter i svensktalande miljöer.

SÖ föreslår att sfi-organisatörer och lärare bör, tillsammans med annan personal inom kommunens organisation för mottagning av invandrare, stimuleras att ta ett större ansvar för att ge invandrarna utökad och konkret arbetslivsorientering. I läroplanen för sfi bör skrivas in att praktisk arbetslivsorientering skall ingå som en del av utbildningen och förläggas parallellt med den lärarledda undervisningen.

Såvitt gäller statsbidrag för undervisningen föreslår SÖ följande.

Statsbidraget bör, även fortsättningsvis, vara schabloniserat, individbaserat och skilt från övriga statsbidrag för invandrare/flyktingar. Statsbidraget bör beräknas utifrån en genomsnittlig utbildningstid om 700 timmar. Utbetalningen, som nu sker när invandraren deltagit 100 timmar, bör ske vid två tillfällen, dels kvartalet efter det att invandraren påbörjat sfi-utbildningen, dels kvartalet efter det att invandraren varit närvarande t. ex. 200 timmar i undervisningen. Kommuner som har med färre än sex deltagare under ett budgetår, och som inte kan samordna grund-sfi med annan kommun eller med grundvux skall, efter medgivande från SÖ, kunna bilda undervisningsgrupp med färre deltagare än sex och erhålla statsbidrag motsvarande hel grupp om tolv.

En deltagare i grund-sfi som fått uppehållstillstånd i Sverige får timersättning om 13 kr. per undervisningstimme och den som förlorar inkomst får 50 kr. per undervisningstimme. Den lägre timersättningen skulle enligt förarbetena till sfi-reformen vara ett stimulansbidrag och stimulera till studier och närvaro i grund-sfi.

För de allra flesta deltagarna i grund-sfi innebär den lägre timersättningen inget extra bidrag eftersom den räknas av från socialbidraget. Timersättningssystemet medför således en stor administrativ belastning utan annan effekt än att kommunens kostnader för socialbidrag begränsas i någon mån.

Den lägre timersättningen bör därför avskaffas och de medel som därmed frigörs utnyttjas för att täcka de kostnader som ett förverkligande av förslagen i rapporten medför.

SÖ föreslår slutligen att de nuvarande bestämmelserna om deltidsundervisning inte förändras. Däremot är det viktigt att det skapas förutsättningar för invandrarna att använda svenska språket parallellt med den lärarledda undervisningen t. ex. i form av arbetsplatsorientering eller beredskapsarbete på deltid. ' .

Svenska för invandrare, ett regeringsuppdrag

Regeringen uppdrog den 9 mars 1989 åt riksrevisionsverket (RRV) att närmare analysera om det i det nuvarande systemet med svenskundervisning för invandrare fanns sådana inbyggda hinder att invandrarnas möjligheter att snabbt komma in i det svenska samhället försvårades och om så bedömdes vara fallet lämna förslag till vilka åtgärder, som borde vidtas. RRV skulle härvid även bedöma om det statliga bidrag som utgår i samband med svenskundervisning användes på ett effektivt sätt.

RRV har den 22 september 1989 redovisat det givna uppdraget i en rapport Svenska för invandrare, ett regeringsuppdrag.

En sammanfattning av de grundläggande problem i samband med svenskundervisningen, som RRV funnit, samt de bedömningar och förslag till åtgärder som RRV gjort, redovisas enligt det följande.

I RRV:s granskning har vissa grundläggande problem i samband med svenskundervisningen för invandrare framkommit. En del av dessa problem sammanhänger med organiseringen av svenskundervisningen och brister i utbildningssystemet. Andra problem sammanhänger med begränsade möjligheter till flexibilitet i regel- och bidragssystemen. Ytterligare problem sammanhänger med den bristande samordningen på lokal och central nivå. Problem uppkommer också på grund av att enskilda individer har bristande motivation och möjligheter att delta i undervisningen.

RRV konstaterar att det i många fall tar lång tid innan invandraren kommer i arbete eller reguljära studier. Långa förläggningstider är en anledning. En annan är långa väntetider till olika undervisningsformer i kommunerna. Väntetiderna till grund-sfi varierar mellan kommunerna men är i genomsnitt drygt två månader. Kommuner med större elevunderlag har generellt sett bättre möjligheter att motverka väntetiderna genom att det finns underlag för fler kursstarter. Ett annat medel är s. k. rullande intagning, vilket dock SÖ motsätter sig från pedagogiska utgångspunkter. Vissa kommuner har försökt lösa problemet genom att ta emot flyktingar endast två gånger per år i samband med grund-sfi-start.

Av RRV:s granskning framgår att även väntetiderna mellan grund- och påbyggnads-sfi varierar kraftigt och i vissa fall är betydande. Orsakerna härtill är flera. Påbyggnads-sfi anordnas inte i alla kommuner. I över 100 kommuner som har grund-sfi finns ingen påbyggnads-sfi inom studieförbunden. Resurstilldelningen till grund- och påbyggnads-sfi sker efter olika principer. Grund-sfi tilldelas resurser efter antalet deltagare medan resurserna till påbyggnads-sfi fördelas centralt efter det antal undervisningstimmar som anordnades föregående år. Detta medför bl. a. att utbudet av påbyggnads-sfi inte överensstämmer med det behov som uppstår efter grund-sfi. Det saknas utvecklat samarbete mellan studieförbunden. RRV har funnit att vissa studieförbund av brist på resurser inte kan anordna utbildning där behov finns, medan andra anordnare som har fått sig tilldelade resurser har svårt att fylla utbildningsplatserna. Invandraren bollas mellan olika utbildningsanordnare. Det är inte ovanligt att denne genomgår påbyggnads-sfi både inom studieförbund och inom AMU.

Efter avslutad sfi uppstår väntetider av två skäl. Det första är att de kunskaper som ges inom sfi inte svarar mot de krav som ställs för fortsatt utbildning. Det andra är att arbetsmarknadsåtgärder inte planeras eller inte sätts in parallellt med sfi. I regel tar ingen ansvar för planeringen under sfi-tiden av individens fortsatta utbildning eller arbete. Tidigast i slutfasen av eller efter grund-sfi får invandraren arbetsmarknadsservice. Det dröjer i allmänhet ett till två år efter det att invandraren kommit till landet innan han får möjlighet att planera sitt inträde på arbetsmarknaden eller reguljära studier. I granskningen har framkommit att ingen tar ansvaret för individen från ett helhetsperspektiv.

Även tiden inom utbildningen kan bli lång. I RRV:s granskning har framkommit att deltagarna i många fall tycker att studietakten är för låg. Framför allt gäller detta deltagare med tidigare studievana som ämnar läsa vidare på högskolan eller är färdiga akademiker. För flera av dessa passar deltidundervisning dåligt och den riskerar att i hög grad minska deras motivation.

RRV konstaterar även att varvning av studier och arbete förbättrar deltagarnas svenskkunskaper men att detta sällan kommer till stånd. De möjligheter till praktik som finns t. ex. inom ramen för rekryteringsstödet och den vidgade arbetsprövningen utnyttjas i liten omfattning. Möjligheterna att få ett reguljärt deltidarbete är mycket begränsade innan deltagaren fått sitt intyg över genomförd grund-sfi. Att varva studierna med praktik är ett sätt att effektivisera och därmed även förkorta utbildningstiden. I granskningen har framkommit många exempel på deltagare, som då de får möjlighet att varva studierna med praktik gjort mycket snabba framsteg.

RRV konstaterar vissa brister i utbildningens innehåll och kvalitet. Statsmakterna har föreskrivit att svenskundervisningen skall vara anpassad till de studerandes behov och anknyta till deras situation och erfarenheter. Vidare skall samhällskunskap utgöra en betydande del av undervisningen. Studie- och yrkesorientering skall ges stort utrymme.

I granskningen har framhållits att samhällskunskap förekommer i alltför liten utsträckning i undervisningen. RRV:s iakttagelser visar att invandraren efter genomgången sfi ofta har mycket bristfälliga kunskaper om det svenska samhället och därmed får svårigheter att själv ta ansvar för sin situation. Arbets- och yrkeslivsorienteringen förekommer oftast först i slutet av grund-sfi genom ett besök på arbetsförmedlingen.

Vidare har framkommit att kommunerna i allmänhet inte beaktar att invandrarna utgör en mycket heterogen skara vad gäller skolunderbyggnad och svenskkunskaper när gruppindelning skall göras.

Vissa kommuners utbildningsplanering påverkas av förhållandet att statsbidraget till grund-sfi uttrycks i timmar. Det för med sig att en stor del av resurserna läggs ned på att åstadkomma en timfördelning mellan individer i stället för att anpassa undervisningens innehåll till individuella behov. Det finns därför en risk för att kommunernas ambitioner stannar vid att anordna en viss volym, snarare än att åstadkomma en kvalitativ och behovsanpassad undervisning.

För att begränsa de påpekade problemen krävs enligt RRV olika typer av åtgärder. Problemen bör lösas genom åtgärder som syftar till att

- effektivisera utbildningens administration och organisation,
- främja ett bättre kapacitetsutnyttjande inom utbildningssystemet,
- förkorta den samlade tiden i utbildning för invandrare,
- öka förutsättningarna för en bättre och mer differentierad utbildningsverksamhet,
- främja en bättre samordning mellan olika aktörer såväl i som utanför utbildningssystemet,
- effektivisera den statliga styrningen och finansieringen.

RRV föreslår följande åtgärder.

- Kommunalt huvudmannaskap för all sfi.
- Uppdelningen på grund- och påbyggnads-sfi bör i samband härmed upphöra.
- Kommunen bör som hittills få anordna undervisningen själv eller köpa från andra anordnare.
- Den s. k. tvåårsregeln för kommunens skyldighet bör utgå och kommunernas åtaganden gälla för alla som har behov av svenskundervisning.
- Krav på läroplan och lärarkompetens bör införas för all svenskundervisning.
- Reglerna om deltidstudier inom grund-sfi bör tas bort och kommunerna ges större möjligheter än i dag att utforma sfi utifrån individuella behov och lokala förutsättningar.
- Uppmärksamma i tillsynen förhållandet med otillräcklig samhällskunskap i sfi.
- Kunskapskraven mellan olika utbildningar bör samordnas.
- Inför ett mera schabloniserat statsbidrag till kommunerna, som motsvarar den nuvarande flyktingschablonen och ett generellt socialbidragsbelopp samt bidragen för sfi (generalschablon).
- Om en mer genomgripande schablonisering inte bedöms som genomförbar bör det framtida sfi-anslaget få en utformning som i huvudsak ansluter till dagens grund-sfi-anslag. Det innebär ett enhetsbelopp per deltagare som bedriver sfi-studier. Ett sådant belopp bör uttryckas i kronor och inte i timmar för att därigenom leda bort från kommunernas timtänkande. Det bör klart framgå att bidraget fritt kan disponeras och fördelas mellan olika sfi-deltagare i enlighet med deras behov.
- Den lägre timersättningen, 13 kr. per timme, bör avskaffas i sin nuvarande form. Bidraget medför endast administrativt merarbete eftersom det i flertalet fall räknas av från utgående socialbidrag.
- En annan ersättningsform än socialbidrag bör övervägas vid sfi-studier.
- Initiera olika samverkansformer i kommunerna t. ex. lokala arbetsgrupper.
- Förbättra uppföljning och samverkan på central nivå.

En rapport från ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Svenskundervisningen för invandrare (sfi) – Intryck och förslag

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) har den 4 oktober 1989 överlämnat en rapport innefattande DO:s intryck om svenskundervisning för invandrare (sfi).

DO lämnar följande förslag till förändringar inom sfi.

- DO anser att den s. k. tvåårsregeln för kommunernas skyldighet att anordna grund-sfi bör tas bort.
- I princip bör invandrarna ha fått upphållstillstånd klara innan sfi-studierna påbörjas. Först då kan motivationen för studier finnas och för att lära sig ett nytt språk.
- DO föreslår att grund- och påbyggnads-sfi slås samman till en enda utbildning. Detta skulle medföra att elev och lärare har kontakt med varandra under hela undervisningsperioden, vilket skulle vara oerhört viktigt och en trygghetsfaktor för invandraren. Dessutom skulle det gå fortare eftersom det inte skulle bli några väntetider mellan kurserna. Sfin kan gärna få vara uppdelad på två avdelningar med tester emellan. Det sammanlagda timantalet bör höjas från 700 timmar till 900 timmar per elev.
- Kommunen skall ha hela ansvaret för sfi.
- Sfi-studierna bör varvas med språkträningspraktik. Praktikplatserna skulle finnas kvar så länge som invandraren deltar i sfi och skulle inte medföra något arbetsgivaransvar såsom anställning eller lön. Här borde man även involvera näringslivet mer att ha praktikplatser med statsbidrag. DO konstaterar att det trots allt är på arbetsplatserna som den bästa miljön finns för att lära sig språket. Det är därför av stor betydelse att personer som måste förkovra sig i svenska kommer ut i arbete.
- Kommunerna bör få statsbidrag för sfi även för dem som erhåller grund-sfi inom grundvux.
- Läromedlen och lärarutbildningen bör ses över. Utbudet av läroböcker är inte tillfredsställande. DO anser att alla som undervisar i sfi skall ha behörighet. Lärarhögskolan borde ha en särskild utbildning för de som vill undervisa invandrare, som man kunde komplettera med efter genomgången vanlig lärarutbildning.
- Det är enligt DO synnerligen viktigt att invandrarna genomgår svenskundervisning innan de går ut i arbete. Man måste få arbetsgivarna att inse att det lönar sig i längden att invandrarna lär sig svenska först. Det är likaså viktigt att svenskundervisningen inte avbryts därför att det är problem med barnpassningen. Barnomsorgen fungerar inte. Kuratorn på skolan måste uppsöka dem som bara slutar, suga tag i eleverna så att onödiga avhopp stoppas i tid.
- DO anser det vara orimligt att statsbidrag utgår till kommunerna först när en invandrare deltagit i undervisningen 100 timmar.

- DO avslutar: "Om alla våra nyanlända lärde sig en bra svenska och hur man bär sig åt för att bevaka sina rättigheter och skyldigheter i Sverige, då skulle det knappast behövas någon ombudsman mot etnisk diskriminering".

Prop. 1989/90: 102

