Ref

Svensk-undervisning för vuxna invandrare

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

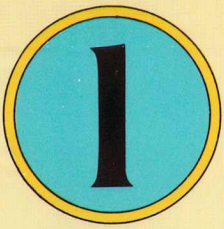
BETÄNKANDE AV SFI-KOMMITTÉN

SOU

1981:86

Ref

Svensk-undervisning för vuxna invandrare



ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

BETÄNKANDE AV SFI-KOMMITTÉN

1981:86

Statens offentliga utredningar
1981:86
Arbetsmarknadsdepartementet

Svenskundervisning för vuxna invandrare

Del 1

Betänkande av SFI-kommittén

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06442-1
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1981

Till statsrådet Karin Andersson

Genom beslut den 28 december 1978 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet i arbetsmarknadsdepartementet, Eva Winther, att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att göra en översyn av svenskundervisningen m.m. för invandrare samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades såsom *ledamöter* riksdagsledamoten Ylva Annerstedt, ordföranden i arbetsdomstolen Åke Bouvin, riksdagsledamoten Birgitta Johansson, riksdagsledamoten Marianne Karlsson, riksdagsledamoten Gunnel Liljegren och f.d. riksdagsledamoten Eric Marcusson. Åt Åke Bouvin uppdrogs att som ordförande leda kommittéarbetet. Till *sakkunniga* utsågs ombudsmannen Ragne Beiming, studieombudsmannen Thord Fjällström (1979-10-01), direktören Nils Hultquist, ombudsmannen Tore Hultqvist, sektionschefen Henry Jonsson, rektorn Jan Kirudd, direktören Hans-Göran Myrdal, departementsrådet Bosse Ringholm, studieombudsmannen Ingrid Schramm (1978-01-01–1979-09-30), generalsekreteraren Tuomo Tirkkonen och hovrättsrådet Gerhard Wikrén.

Som *experter* i kommittén förordnades undervisningsrådet Folke Albinson (1979-01-01–1980-01-20), byrådirektören Görel Alm, undervisningsrådet Berndt Johansson (1980-01-21), byrådirektören Louise von Mentzer och byråchefen Arne Redemo.

Vi har antagit namnet SFI-kommittén.

Genom beslut den 15 mars 1979 förordnades experten Monica Boye-Møller och byrådirektören Anne-Marie Qvarfort att vara sekreterare åt kommittén. Anne-Marie Qvarfort entledigades från uppdraget genom beslut den 27 oktober 1980 fr.o.m. den 24 november 1980. Under tiden 1980-01-01–1980-12-31 har rektorn Carl Ördell tjänstgjort i sekretariatet som expert i lärarfrågor. Studierektorn Nils Söderström har som expert tjänstgjort i sekretariatet fr. o. m. 1980-11-01.

Hovrättsfiskalerna Dag Ekman och Michaël Koch har som experter biträtt kommittén vad gäller lagstiftningsfrågor.

Under delar av kommittéarbetet har också sekreteraren Nils-Erik Edström och förste byråsekreteraren Hans Inge Persson biträtt kommittén som experter.

Till kommittén har varit knutna sju experter såsom företrädare för invandrarorganisationer. Sex experter har medverkat som projektledare inom kommitténs försöksverksamhet.

Som assistent inom sekretariatet har tjänstgjort Margareta Nilsson t.o.m. den 31 maj 1981 och fil. kand. Vera Lindberg, Jovanovic fr.o.m. den 1 juni 1981. Assistenten Lena Mellberg har varit huvudansvarig för utskriften av betänkandet.

Vi överlämnar härmed vårt betänkande. Det består av två delar. Del 1 innehåller våra överväganden och förslag medan del 2 innehåller det bakgrundsmaterial som vi bygger våra ställningstaganden på. En stor del av utrymmet i del 2 innehåller den kartläggning av nuvarande utbildning i svenska för invandrare som vi enligt direktiven haft i uppdrag att göra.

Reservationer lämnas av ledamöterna Ylva Annerstedt, Marianne Karlsson och Gunnel Liljegren, av ledamoten Åke Bouvin samt av ledamöterna Birgitta Johansson och Eric Marcusson med instämmande av sakkunniga Ragne Beiming och Thord Fjällström.

Särskilda yttranden avges av sakkunnig Henry Jonsson, av sakkunnig Hans-Göran Myrdal, av sakkunnig Tuomo Tirkkonen samt av sakkunnig Bosse Ringholm med instämmande av experterna Görel Alm och Berndt Johansson.

Vårt uppdrag är nu slutfört.

Stockholm i november 1981

Åke Bouvin

Ylva Annerstedt *Birgitta Johansson* *Marianne Karlsson*

Gunnel Liljegren *Eric Marcusson*

/*Monica Boye-Møller*

Innehåll

Förkortningar

ABF	Arbetarnas Bildningsförbund
A-kassa	Erkänd arbetslöshetskassa
AKU	Arbetskraftsundersökningar
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DsA	Departementsserien, arbetsmarknadsdepartementet
DsU	Departementsserien, utbildningsdepartementet
EIFO	Expertgruppen för invandringsforskning
Fk	Försäkringskassan
FoU	Forsknings- och utvecklingsarbete
Grundvux	Grundutbildning för vuxna
HINVA	SÖ:s handlingsprogram i invandrarfrågor
IFFI	Internationella föreningen för invandrarkvinnor
IU	Invandrarutredningen
KAFU	Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag
KAS	Kontant arbetsmarknadsstöd
Komvux	Kommunal vuxenutbildning
KV	Kursverksamheten
LAN	Länsarbetsnämnden
LN	Länsskolnämnden
Lgr 80	1980 års läroplan för grundskolan
LO	Landsorganisationen i Sverige
Prop.	Proposition
PUT	Permanent uppehållstillstånd
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
sfi	Svenska för invandrare
sfs	Svenska som främmande språk
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Sjuklönegrundande inkomst
SIV	Statens invandrarverk
SoS	Socialstyrelsen
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio

SVUX	Kommittén för studiestöd åt vuxna
syo	Studie- och yrkesorientering
SÖ	Skolöverstyrelsen
UAT	Uppehålls- och arbetstillstånd
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
TBV	Tjänstemännens Bildningsverksamhet
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
VUN	Vuxenutbildningsnämnden
UD	Utrikesdepartementet

Tabeller och figurer

Tabeller

Figurer

Tabeller och figurer

Tabeller

Figurer

Sammanfattning

Kapitel 1 Kommitténs arbete

SFI-kommitténs uppgift har varit att utarbeta ett program för åtgärder i syfte att underlätta för invandrare att genom särskild utbildning få grundläggande färdigheter i svenska och kunskaper om svenskt samhälls- och arbetsliv. För att kunna lägga fram ett sådant program har kommittén i enlighet med direktiven dels gjort en ingående kartläggning och analys av nuvarande former av svenskundervisning för vuxna, dels med utgångspunkt i denna kartläggning och analys övervägt bl.a. mål, innehåll, omfattning, utbildningsbehov, huvudmannaskap och kostnader när det gäller den framtida svenskundervisningen för invandrare.

I kapitel 1 redogörs för kommitténs direktiv och dess arbete. De invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan har varit en viktig utgångspunkt för kommittén. En annan har varit att inte försämra villkoren för invandrare som för närvarande omfattas av lagstadgade förmåner. En tredje utgångspunkt har varit att förbättra villkoren för sådana grupper som idag nästan helt står utanför möjligheter att få svenskundervisning, t.ex. de hemarbetande.

Det reformprogram som SFI-kommittén lägger fram har av ekonomiska skäl begränsats till den grundläggande svenskundervisningen. När det gäller behovet av påbyggnadsutbildning har kommittén endast kunnat peka på några möjligheter.

SFI-kommitténs arbete presenteras i ett betänkande i två delar. Del 1 innehåller kommitténs överväganden och förslag, medan del 2 i huvudsak utgörs av en kartläggning av nuläget när det gäller svenskundervisningen för vuxna invandrare.

De försöksverksamheter som kommittén initierat har presenterats i två rapporter, som getts ut i stencil.

Kapitel 2 Svenskundervisning för vuxna invandrare – en sammanfattande översikt

I detta kapitel sammanfattas kommitténs kartläggning av nuläget när det gäller svenskundervisning för invandrare. Denna är utförligt redovisad i del 2 av betänkandet.

Grundläggande undervisning i svenska språket med samhällsorientering

anordnas genom studieförbunden, i samband med arbetsmarknadsutbildning (AMU), vid arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) mottagningsförläggningar för flyktingar, vid vissa folkhögskolor och inom högskolan. Inom kommunens utbildningsväsende anordnas stödundervisning i svenska för invandrarelever i grundskolan och gymnasieskolan. Inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) anordnas också viss stödundervisning i svenska för invandrare. För invandrare som saknar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik anordnar kommunerna grundutbildning för vuxna (grundvux).

Utöver de nu nämnda formerna av svenskundervisning förekommer vissa kurser med specialinriktning mot särskilda grupper samt kurser i svenska vid utländska universitet och organisationer.

Svenskundervisningen för invandrare har varierande inriktning, uppläggning och finansiering beroende på om det är fråga om anställda invandrare, invandrare som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, flyktingar, högskolestuderande eller övriga.

Genom att det sålunda saknas en enhetlig ram för svenskundervisningen har också frågor som lärarkompetens och studiestöd kommit att behandlas på skilda sätt, beroende på vilken utbildningsanordnare som ansvarar för undervisningen.

I följande sammanfattning tas några av de slutsatser upp som kan dras av det material som framtagits under kartläggningsarbetet.

- Färdigheter i svenska och kunskaper om samhälle och arbetsliv spelar en betydande roll för invandrarnas levnadsförhållanden.
- Med nuvarande svenskundervisningssystem nås inte alla grupper. Bristen på organiserad barntillsyn och studiefinansiering utgör studiehinder för många.
- Genom att deltagarunderlaget är splittrat på många utbildningsanordnare i samma kommun blir studiegrupperna ofta små och heterogent sammansatta. Gruppindelning efter förkunskaper, modersmål etc. är mycket svår att genomföra. Detta påverkar undervisningens resultat.
- Genom att ett gemensamt mål för svenskundervisningen saknas finns ingen anpassning av svenskundervisningen till övrig vuxenutbildning. Det är svårt för en invandrare att fortsätta sina studier eftersom påbyggnadskurser i svenska nästan helt saknas.
- Innehållet i och omfattningen av den svenskundervisning som en invandrare kan få hos olika anordnare varierar. Anordnarnas ideologiska profil, övergripande mål och resurser styr verksamheten.
- Svenskundervisningen för invandrare är innehålls- och metodmässigt helt skild från svenska som modersmål. Denna syn har ännu inte helt vunnit gehör hos myndigheterna. I regeringens proposition 1980/81:203 om läroplan för komvux jämställs för första gången ämnet svenska som främmande språk med andra undervisningsämnen. Att så sker är en förutsättning bl.a. för att reguljär lärarutbildning i ämnet kan införas. Avsaknaden av resurser för lärarutbildning har bidragit till att resultaten av undervisningen inte är tillfredsställande.
- Lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid svenskundervisning för invandrare har inte fungerat tillfredsställande. Genom lagens konstruk-

tion har staten till stor del tagit över en kostnad som borde legat på arbetsgivare.

- Den totala kostnaden för svenskundervisning för invandrare beräknas budgetåret 1979/80 till ca 490 Mkr. Hälften av denna kostnad avser utbildningskostnader medan ca hälften avser studiestöd i form av lön eller utbildningsbidrag.

Kapitel 3 Invandring och invandrarpolitik

I detta kapitel ges som en bakgrund till kommitténs överväganden och förslag en översikt över reglerna för och omfattningen av invandringen, invandrings- och utvandringsmönstren samt invandrarpolitikens innehåll.

Den svenska invandrings- och invandrarpolitiken har sin grund i 1968 års beslut om reglerad invandring och 1975 års beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Efter 1975 har följt en rad reformer, genom vilka målen för invandrarpolitiken getts ett konkret innehåll: beslut om kommunal rösträtt för invandrare och hemspråksreformen är ett par exempel. Även svenskundervisningen har påverkats av reformarbetet på invandrings- och invandrarpolitikens område. Det har tagit sig författningsmässiga uttryck som i svenskundervisningslagen (1972:650). Genom invandringens förändrade struktur, bl.a. till följd av flyktingpolitiken, har svenskundervisningens målgrupper och därmed dess innehåll och utformning också kommit att förändras.

Invandringen har under de senaste åren legat på ungefär oförändrad nivå. År 1979 kyrkobokfördes ca 32 400 utländska medborgare i Sverige mot ca 31 000 år 1978. År 1980 var siffran ca 34 000. Invandringsöverskottet låg på runt 16 000 åren 1978 och 1979. År 1980 uppgick överskottet till drygt 9 000. Ungefär hälften av invandrarna kommer från de nordiska länderna, främst från Finland. De utomnordiska länder som svarat för den största invandringen till Sverige under de senaste två åren har varit: Vietnam, Polen, Turkiet, Chile och Jugoslavien. Därnäst kommer Grekland, Ungern, USA, Storbritannien och Argentina.

En invandringspolitik med ungefär samma inriktning som den nuvarande och en ekonomisk situation som är jämförbar med 1970-talets leder förmodligen till en bruttoinvandring av utländska medborgare av ungefär samma storlek som under de senaste åren, dvs. 30 000–40 000 personer per år. Eftersom andelen vuxna bland de nya invandrarna utgör ca 70 procent, innebär det 20 000–30 000 vuxna invandrare per år.

För att få en uppfattning om hur många invandrare som årligen kommer att behöva grundläggande svenskundervisning måste man också beakta att en relativt stor andel av vissa nationella grupper återinvandrar till Sverige.

I mitten av 1970-talet var nästan en tredjedel av de finska invandrarna återinvandrare. År 1978 var drygt 18 procent, dvs. ca 2 000 av dem, återinvandrare. Även bland andra nationella grupper, t.ex. jugoslaver och greker som har invandrat till Sverige under en relativt lång period, finns ett stort antal återinvandrare.

Målen för den svenska invandrarpolitiken slogs fast av riksdagen år 1975.

Dessa utgår ifrån begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. De tre målen skall ge vägledning i fråga om åtgärder bl.a. inom utbildningsområdet. En av förutsättningarna för att nå målen är en god utbildning i svenska språket och om svenskt samhälls- och arbetsliv.

Kapitel 4 Invandrarna

Invandrarna har i stor utsträckning bosatt sig i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö.

De flesta invandrare är unga. 44 procent är i åldern 20–39 år, mot 28 procent svenskar i samma åldersgrupp. Medan 17 procent av svenskarna är över 65 år är endast 2 procent av invandrarna över 65 år. Därav följer att andelen invandrarbarn är högre än andelen svenska barn: 19,4 procent mot 12,3 procent i åldern 0–9 år.

Eftersom det procentuellt finns betydligt fler utländska arbetstagare i de aktiva åldrarna än bland svenska medborgare, tillhör invandrarna också arbetskraften i högre grad än svenskar. De flesta utländska medborgare arbetar inom gruv- och tillverkningsindustrin (ca 42 procent mot 24 procent bland svenska medborgare). Det är också mycket vanligt att utländska medborgare arbetar med servicearbeten (städning, restaurangkök m.m.).

Invandrarna drabbas i högre grad än svenskar av arbetslöshet. Bland ungdom i åldern 16–24 år är den dubbelt så hög. Arbetslösheten bland kvinnor är högre än bland män.

De invandrare som kommit till Sverige under senare år har mycket varierande utbildningsbakgrund. Bland de vuxna är personer med gymnasieutbildning eller mer överrepresenterade i jämförelse med hela befolkningen i Sverige. Samtidigt finns en stor grupp med ingen eller endast ett par års skolutbildning. Bland dessa är många kvinnor, främst från Turkiet.

Utländska medborgare fick år 1976 rätt att delta i kommunala val. Vid det första valet (1976) utnyttjade 60 procent av invandrarna sin rösträtt. För hela befolkningen var valdeltagandet 90 procent.

Det finns numera ett tjugotal större rikstäckande invandrarorganisationer med sammanlagt minst 1 000 lokala föreningar och med ca 175 000 medlemmar. Flertalet av riksorganisationerna får statliga bidrag till sin verksamhet.

Invandrarkvinnorna hör till de mest eftersatta grupperna i samhället. Åtgärder i form av svenskundervisning m.m. har i första hand kunnat utnyttjas av männen och barnen. Detta har inte sällan inneburit påfrestningar i familjen och konflikter i hemmet mellan det gamla landets värderingar och rolluppfattningar och det svenska samhället. Det är bl.a. dessa kulturkonfrontationer och frågan om invandrarkvinnans identitetsutveckling som har uppmärksammats i SFI-kommitténs försöksverksamhet. Erfarenheterna av försöksverksamheten är att det behövs uppsökande verksamhet, barntillsyn och studiestöd för att nå invandrarkvinnorna.

Invandrarkvinnorna är i stor utsträckning förvärvsarbetande. Totalt sett återfinns de utländska kvinnorna i mindre utsträckning i arbetskraften än svenska medborgare om man gör jämförelser i samma åldersgrupper. I sydeuropeiska invandrargrupper är emellertid den kvinnliga förvärvsfre-

kvensen mycket hög. Bland jugoslaverna i Sverige är det t.ex. lika många kvinnor som män som är ute i arbetslivet.

Befolkningsstatistiken ger ingen möjlighet att urskilja de verkligt lågutbildade, dvs. personer med ingen eller endast några års skolgång. Att en stor andel av lågutbildade utländska kvinnor är i arbetskraften innebär att en liten del av dem är sysselsatta enbart i hemmen. 19 procent av utländska lågutbildade kvinnor mot 28 procent i hela befolkningen är enbart hemarbetande. I absoluta tal innebär detta 12 000 kvinnor, av vilka dock flertalet kommer från de nordiska länderna.

Hela antalet lågutbildade hemarbetande kvinnor bland utomnordiska medborgare i Sverige är ungefär 4 000 personer. Det är en utomordentligt liten del av samtliga kvinnor i Sverige, men i den gruppen finns förmodligen personer som är starkt isolerade från det svenska samhället och i mycket stort behov av bl.a. språkundervisning.

Det är inte endast de enbart hemarbetande kvinnornas situation som är svår. Även de invandrarkvinnor som har flera arbeten och dessutom ansvar både för hemmets skötsel och barn är i en ytterligt ansträngd situation som innebär mycket små möjligheter att tillvarata rätten till svenskundervisning eller annan utbildning.

Kapitel 5 Invandrarna på arbetsmarknaden

Av SCB:s rapport Invandrarnas levnadsförhållanden framgår att utländska medborgare har betydligt *sämre arbets- och levnadsförhållanden* än svenskar. För de invandrare som stannar i Sverige förbättras emellertid villkoren i hög grad. Invandrare som blivit svenska medborgare har t.ex. mycket bättre levnadsvillkor än de utländska medborgarna.

För att belysa befolkningens deltagande i arbetslivet används vanligen uppgifter ur arbetskraftsundersökningarna (AKU). Enligt AKU tillhörde år 1979 i genomsnitt 88,7 procent av de svenska medborgarna i åldern 25–54 år arbetskraften mot 83,9 procent av de utländska medborgarna. I genomsnitt fanns 229 000 utländska medborgare i arbetskraften under 1979.

I februari 1978 gjordes en fördjupad arbetskraftsundersökning som även redovisar de utländska medborgarnas arbetsmarknadsbeteende under hela 1977. Där framgår att det finns större skillnader mellan vissa olika grupper än mellan gruppen svenska respektive utländska medborgare.

Inom flera *yrkesområden* är de utländska medborgarna högre representerade än den genomsnittliga siffran för befolkningen. Ca 56 procent av de utländska medborgarna mot 31 procent av hela befolkningen finns i tillverkningsarbeten. Andelen utländska medborgare är större även i servicearbeten och gruv- och stenbrytningsarbeten.

Bristfälliga kunskaper i svenska språket medför att utbudet av yrken blir mer begränsat för invandrare än för svensktalande. Även långtidsutbildade är ofta under den första tiden hänvisade till servicearbeten beroende dels på bristande språkfärdigheter dels på att deras utbildning inte utan komplettering är gångbar i Sverige.

Enligt AKU är den relativa arbetslösheten mer än dubbelt så hög för utländska medborgare som för svenska medborgare. För åldersgruppen

25–54 år var den relativa arbetslösheten år 1980 i genomsnitt 4,0 procent för de utländska medborgarna mot 1,2 procent för de svenska medborgarna.

En av orsakerna till den högre arbetslösheten är att de utländska medborgarna i arbetskraften oftare än svenskarna saknar yrkesvana och arbetslivserfarenhet. En annan orsak till att de utländska medborgarna har en högre arbetslöshet är bristfälliga kunskaper i svenska. Arbetsgivare som anställer invandrare som inte har tillräckliga kunskaper i svenska får genom svenskundervisningslagen en merkostnad på minst 240 x arbetslönen per timme.

Under första kvartalet 1978 gjorde EIFO på regeringens uppdrag en rikstäckande undersökning om sambandet mellan invandrarnas situation på arbetsmarknaden och deras kunskaper i svenska. Resultatet från undersökningen visar bl.a. om man utnyttjat den lagstadgade rätten till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning. Enligt undersökningen var det ca 12 000 invandrare som under första kvartalet 1978 hade rätt till svenskundervisning på betald tid. Andelen som utnyttjat sin rätt varierar starkt mellan personer med olika medborgarskap, ålder och utbildning.

De nordiska länderna har en gemensam arbetsmarknad. Överenskommelsen om gemensam arbetsmarknad ingicks år 1954 och innebär att medborgarna i de nordiska länderna fritt skall kunna ta arbete och bosätta sig i ett annat nordiskt land.

1954 års överenskommelse har kompletterats med anvisningar om samarbetet mellan arbetsförmedlingarna i Norden. År 1973 träffades också ett avtal mellan regeringarna och arbetsmarknadens parter i Sverige och Finland som bl.a. förbjuder privat rekrytering i grannlandet samt föreskriver att arbetssökande från grannlandet bör ha haft "kontakt med" arbetsförmedlingen i endera landet före anställningen.

Nettoinvandringen inom Norden har till övervägande del gått från andra nordiska länder till Sverige. Invandringen från de nordiska länderna utgör ca 50 procent av den samlade invandringen. Den övervägande delen av de nordiska invandrarna kommer från Finland. Invandringen från Norge och Danmark har varit ganska jämn och begränsad till 3 500–5 500 personer per år sedan mitten av 1960-talet, med undantag för åren 1974–1975 då den var mer än dubbelt så hög som under tidigare år. Inom Nordiska ministerrådet pågår för närvarande en översyn av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad.

Arbetslösheten var nästan dubbelt så hög för finländarna (3,9 procent) som för hela befolkningen. Finländarnas arbetslöshet låg därmed på ungefär samma nivå som samtliga utländska medborgares.

Invandrarnas arbetsmarknadssituation har lett till att de ofta är i kontakt med arbetsförmedlingen. Denna har därigenom ställts inför allt större problem under senare år när en stor del av invandringen bestått av personer utan tidigare yrkesvana och med en kulturell och utbildningsmässig bakgrund som gör det svårt med en direkt arbetsplacering. Vid arbetsförmedlingarna i storstäderna är andelen utländska medborgare mycket hög. I Stockholms län utgör de utländska medborgarna i genomsnitt ca 28 procent av samtliga sökande mot knappt 10 procent av länets befolkning. I kapitlet redovisas situationen vid arbetsförmedlingen i Kista, där en mycket stor

andel av de arbetssökande är invandrare som blir föremål för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Kapitel 6 Kommitténs allmänna överväganden och förslag om svenskundervisning för invandrare

Motiven för svenskundervisning kan sammanfattas i ett *politiskt*, ett *samhällsekonomiskt* och ett *personligt/individuellt* motiv. Svenskundervisning är en förutsättning för att de invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan skall kunna leda till bättre förhållanden för invandrarna.

Invandraren skall ha principiell *rätt* till svenskundervisning. Det bör vara *samhällets skyldighet* att erbjuda invandraren möjligheter att lära sig svenska. Invandraren bör också själv känna ett ansvar för att lära sig svenska. För att markera detta talar vi om *principiell skyldighet* att delta i svenskundervisning.

Invandrarna utgör en mycket heterogen grupp. Orsaken till invandringen är olika för olika grupper och den kulturella och utbildningsmässiga bakgrunden skiftar mellan grupperna. Både praktiska och psykologiska studiehinder är vanliga bland invandrare, särskilt bland dem som har kort skolutbildning. Svenskundervisningen måste anpassas till de mycket *olika studieförutsättningarna* hos invandrarna.

Principen bör vara att alla invandrare skall erbjudas svenskundervisning på *likvärdiga villkor*. För att göra detta möjligt måste *särskilda åtgärder* vidtas för att nå de svagare grupperna genom uppsökande verksamhet, ett *särskilt studiestöd för sfi*, ordnad *barntillsyn* och *förbättrade metoder* i undervisningen. Alla målgrupper bör få sin utbildning i ett *enhetligt system*. Vi föreslår dock att finlandssvenskar, danskar och norrmän undantas från sfi.

Det årliga utbildningsbehovet beräknar vi till ca 15 000 nya och ca 6 000 gamla invandrare. Ca 2 000 av de nya invandrarna bedömer vi vara i behov av grundutbildning för vuxna. Dessa bör få sin sfi-utbildning inom ramen för denna utbildning.

Vi föreslår att en ny utbildning – *sfi-utbildning* - inrättas under enhetligt huvudmannaskap. Det övergripande målet för sfi-utbildningen skall fastställas av statsmakterna och utgöra riktmärke för samhällets insatser i fråga om svenskundervisning. Preciserade mål ges i en *läroplan*. Det enda villkoret för att delta i sfi-utbildning är *kyrkobokföring*. Undantag medges för personer som sökt och väntar på uppehållstillstånd som bör få delta i sfi medan de väntar.

Målet för sfi-utbildningen skall vara att ge aktiva och funktionella språkkunskaper. Den skall förutom språkundervisning innehålla samhälls- och arbetslivsorientering samt studie- och yrkesorientering (SYO).

Sfi-utbildningen skall omfatta *600 timmar* indelade i två etapper om vardera 300 timmar. Den första etappen skall avse nybörjarundervisning och anordnas snarast efter invandringen. Den andra etappen kan få olika inriktning beroende på invandrarens fortsatta planer. Den kan t.ex. få viss yrkesinriktning och varvas med arbete eller annan utbildning.

Sfi-utbildningen förutsätter att invandrarna har möjligheter att fortsätta sin *språkundervisning på högre nivåer*. Sådan utbildning bör kunna anordnas på flera sätt, exempelvis som studiecirklar, kurser inom komvux och kurser inom AMU.

Invandrarstuderande som planerar en högskoleutbildning bör kunna få fortsatt svenskundervisning tillsammans med gäststuderande inom högskolans ram. Invandrare med en yrkesutbildning som är användbar i Sverige skall inom komvux kunna få en sådan påbyggnadsutbildning i svenska och annan kompletterande utbildning att de kan arbeta inom sitt yrke. Det gäller t.ex. sjukvårdspersonal.

Uppsökande verksamhet och utbyggd *information* om svenskundervisning är nödvändig för att nå framför allt de korttidsutbildade invandrarna. Information om sfi-utbildningen skall ges i samband med att invandraren får uppehållstillstånd och blir kyrkobokförd. Utbildningsanordnaren skall ha ansvar för att informationen når alla invandrare. Vid informationen bör bl.a. arbetsgivarna, de fackliga organisationerna och invandrarorganisationerna medverka. Den uppsökande verksamheten bör bl.a. kunna anordnas i samarbete med de fackliga organisationerna och invandrarorganisationerna.

Behovet av *forskning kring svenska som främmande språk* är stort. Forskningen behöver dokumenteras så att resultaten når ut till lärare m.fl.

Sveriges Radio bör satsa mer på *språkprogram för invandrare* i radio och TV. Många av de moment som ingår i sfi-utbildningen, t.ex. samhälls- och arbetslivsorienterande moment, är lämpliga att förmedla genom radio och TV. TV kan också ha rekryteringsuppgifter i samband med sfi.

Kapitel 7 Organisation och huvudmannaskap

Enligt direktiven skulle vi pröva och redovisa olika alternativa lösningar av hur sfi-utbildningen bör kunna organiseras i framtiden. Vi har prövat och redovisar fyra olika alternativ. De är

- nuvarande organisation
- studieförbund som ensam huvudman för sfi
- statligt/regionalt huvudmannaskap för sfi
- kommunalt huvudmannaskap för sfi

I det sista alternativet redovisar vi fyra olika modeller. De skiljer sig åt beträffande själva utbildningsanordnandet.

De olika alternativen prövas mot de krav vi ställer på organisationen. Vi har funnit att det kommunala huvudmannaskapet bäst uppfyller dessa krav. Vi föreslår därför att *kommunerna* skall vara huvudmän för sfi-utbildningen och att utbildningen organisatoriskt knyts till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) på samma sätt som grundutbildningen för vuxna (grundvux).

För den nya organisationen av sfi-utbildningen föreslår vi en särskild *planeringsfunktion* i kommunerna med uppgift att svara för den övergripande planeringen. Skolledarorganisationen förutsätts bli samordnad med

komvux och grundvux.

Vi föreslår att sfi-utbildningen organiseras utifrån s.k. *sfi-områden*. Ett sfi-område är ett regionalt samverkansområde för sfi-utbildningen av samma slag som elevområden i ungdomsskolan. Sfi-utbildning får startas om det genomsnittliga antalet deltagare i grupperna i ett sfi-område är lägst 11. Därutöver föreslås SÖ få möjligheter att efter ansökan få fördela vissa resurser för att möjliggöra kursstart även i sfi-områden med mycket liten invandring.

Utbildningen skall anordnas i två etapper om vardera 300 undervisningstimmar och pågå kontinuerligt under hela året. Utbildningen skall därigenom kunna anpassas till de olika målgruppernas behov och till olika slag av annan vuxenutbildning.

Enligt förslagen är det skolstyrelsen som beslutar om utbildningens uppläggning. Därigenom undviks en direkt koppling mellan arbetsplatsens och produktionens villkor och sfi-utbildningen för anställda invandrare. Skolstyrelsen skall emellertid före beslut om sfi-utbildning samråda med arbetsgivare och fackliga organisationer beträffande utbildningens uppläggning och organisation.

Sfi-utbildningen och grundvux får samma huvudman. Därigenom kan utbildningarna samordnas och målgrupperna bättre än nu särskiljas.

Kommunerna bör få *full kostnadstäckning* för sfi-utbildningen. Det innebär att kommunerna får ersättning också för sådana kostnader som i andra kommunala utbildningar täcks av kommunala medel. Resurser föreslås för studie- och yrkesorientering, kurativa insatser, fackmannamedverkan och tolkning.

Kommunerna bör också få *statsbidrag* för att täcka kostnaderna för undervisningslokaler. De undervisningslokaler som studieförbund och AMU för närvarande använder för sfi-utbildningen anser vi bör kunna hyras av kommunerna så att de nuvarande utbildningsanordnarna inte behöver riskera att få kvarstående kostnader för sina sfi-lokaler.

En enhetlig och sammanhållen grundläggande undervisning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering är en grund som alla invandrare bör ha för att därefter vid behov kunna fortsätta med olika slag av påbyggnadsutbildning i svenska. Den sfi-utbildning vi föreslår bör därför inrymma alla grupper av invandrare. De invandrare som för närvarande får sin utbildning inom speciella anordningar omfattas därför också av förslaget. Det gäller flyktingar, invandrarstuderande, utländsk medicinalpersonal och utländska sjömän.

För att kommunerna skall kunna nå alla och förmå dem att delta i sfi-utbildning föreslår vi särskilda resurser för information och uppsökande verksamhet.

Kapitel 8 Studiestöd i anslutning till sfi-utbildningen

Utgångspunkten för våra förslag om studiestöd är att invandrare skall beredas möjligheter att delta i sfi-utbildning på tillfredsställande ekonomiska villkor. En sådan effekt uppnås enklast om alla deltagare får ett likvärdigt studiestöd som medger att försörjningen tryggas under studietiden. Vi kallar

studiestödet för sfi-penning. Berättigade till *sfi-penning* är kyrkobokförda invandrare samt utländska sjömän som är anställda på svenska fartyg och finska s.k. gränsbor som bor i Finland men stadigvarande arbetar i Sverige.

Sfi-penningen föreslås utgå enligt följande kriterier:

- Anställda invandrare får sfi-penning motsvarande den aktuella timlönen för varje undervisningstimme som de är lediga från arbetet och därmed förlorar arbetsinkomst. Sfi-penning motsvarande lön skall vara ATP-grundande, semesterlönegrundande och skattepliktig. Den skall även kunna utgå för bl.a. viss restid. Under den tid sfi-penning utgår sänks inte heller den sjukpenninggrundande inkomsten.
- Till dem som är mellan 18 och 65 år och saknar anställning utgår en sfi-penning motsvarande 33 kronor per undervisningstimme. Även till anställda utgår 33 kr. per timme om de inte är lediga från arbetet och förlorar arbetsinkomst under sfi-utbildningen. Sfi-penningen är skattepliktig och ATP-grundande. Den föreslås utgå även under sjukfrånvaro.
- Till ungdomar mellan 16 och 18 år och till invandrare över 65 år utgår en sfi-penning motsvarande 13 kr. per undervisningstimme som ett stimulansbidrag. Även denna sfi-penning är skattepliktig, ATP-grundande och kan utgå under sjukfrånvaro.

Rätten till sfi-penning prövas av skolstyrelsen medan utbetalningen sker genom försäkringskassan efter närvarorapportering från utbildningsanordnaren. Försäkringskassan registrerar det antal undervisningstimmar för vilka sfi-penning utgått. SÖ:s SFI-register överförs till riksförsäkringsverket.

Enligt nuvarande svenskundervisningslag betalar den enskilde arbetsgivaren lön till den som är ledig för svenskundervisning. Vi föreslår att arbetsgivarkollektivet som helhet svarar för en del av kostnaden för sfi-penningen genom en arbetsgivaravgift om 0,07 procent.

Kapitel 9 Barnomsorg i anslutning till sfi-utbildningen

En förutsättning för de flesta hemarbetande kvinnors deltagande i utbildning är att barnomsorgen ordnas på ett tillfredsställande sätt. Vi föreslår därför att kommunerna får statsbidrag för kostnader utöver vad som täcks av en skälig föräldraavgift för särskild barnomsorg i samband med att föräldrar deltar i sfi-utbildning.

Barnomsorgen bör omfatta sådana barn som inte omfattas av kommunernas skyldighet enligt barnomsorgslagen att ordna barnomsorgen i annan ordning. Vi föreslår att kommunerna för dessa barn får ett statsbidrag om högst 19 600 kr. per barn och år, vilket motsvarade det årliga statsbidraget till en daghemsplats 1980.

Kapitel 10 Lärare för sfi-utbildningen

Vi har enligt direktiven utrett frågor kring tillgången på och behovet av lärare med lämplig utbildning för undervisningen i sfi. Arbetet som redovisas i del 2 kapitel 11 utgörs av dels en översikt över befintliga former av utbildning och fortbildning för sfi-lärare, dels en enkät bland cirkelledare och AMU-lärare våren 1980. Enkäten syftade till att ge oss en uppfattning om vilken utbildning och erfarenhet nu verksamma lärare och cirkelledare har, samt hur deras behov och önskemål beträffande utbildning ser ut. Med utgångspunkt i detta utredningsarbete samt i av SÖ och UHÄ framlagda förslag om lärarutbildning hösten 1980 har vi gjort en analys av å ena sidan behovet av lärare för den sfi-utbildning vi föreslår, å andra sidan formerna för ett överförande av nu verksamma lärares och cirkelledares erfarenheter och kunskaper till nya utbildningen.

Våra förslag utgår ifrån att behovet av lärare för den nya utbildningen i första hand bör tillgodoses genom att de cirkelledare och lärare som är och varit verksamma inom den hittillsvarande sfi-utbildningen bereds möjlighet att fortsätta inom den nya organisationen. För att möjliggöra detta anger vi olika förslag till lösningar. Dessa bygger på framför allt två förutsättningar a) att det finns tjänster där bl.a. ämnet svenska som främmande språk ingår i behörigheten b) att en reguljär lärarutbildning i svenska som främmande språk med samhälls- och arbetslivsorientering inrättas inom högskolan.

Våra förslag kan preciseras på följande sätt:

- Lärarutbildning i svenska som främmande språk med samhälls- och arbetslivsorientering bör finnas inom grundutbildningen för lärare. Utbildning i detta ämne bör införas på den språkvetenskapliga ämneslärarlinjen. Utbildningen bör omfatta 60 poäng.
- Förslaget förutsätter regler om ämneskombinationer och behörighetsvillkor för adjunktstjänst inom komvux samt grundskolans högstadium/gymnasieskolan och eventuellt grundutbildningen för vuxna (grundvux).
- En fortsatt utveckling mot lärare av ettämnestyp måste hejdas. En bredare behörighet bör eftersträvas inte minst med hänsyn till att invandrarundervisningens omfattning kan variera med konjunkturen och även tidsmässigt under året.
- Kompletterande ämnesteoretisk och praktisk-pedagogisk utbildning bör inrättas som siktar mot att ge nu verksamma lärare full behörighet till de tjänster som föreslås bli inrättade. Kompletteringsutbildningen bör ske under en avgränsad period och ges på förmånliga villkor. Studierna bör kunna ske i form av decentraliserad utbildning, på halvfart och under tjänstledighet med B-avdrag.
- Under en övergångsperiod bör personliga ettämnestjänster med behörigheten knuten endast till sfi kunna inrättas för att sådana lärare skall kunna beredas fortsatt sfi-tjänstgöring som har långt kvar till den bredare behörighet som vi anser bör bli det normala på längre sikt.
- Fortbildning bör ges dessa lärargrupper i samma ordning och enligt samma regler som gäller för övriga lärarkategorier.

Kapitel 11 Kostnadsberäkningar, finansiering och statsbidrag

Enligt regeringens direktiv 1980:20 till samtliga kommittéer angående finansieringen av reformer skall utgångspunkten vara att alla förslag skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Detta innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen skall finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

I detta kapitel redovisar vi därför först kostnaderna för svenskundervisningen budgetåret 1979/80. Därefter redovisar vi de kostnader vi har beräknat för en reformerad sfi-utbildning. Beräkningen utgår från 1980 års kostnadsläge. Slutligen föreslås ett finansierings- och statsbidragssystem för reformen.

Om hela den beräknade målgruppen deltar i sfi-utbildning uppgår den årliga kostnaden till ca 538 Mkr. Vi anser det emellertid realistiskt att anta att man trots relativt stora resurser till rekrytering och uppsökande verksamhet, endast når 80–90 procent av målgruppen med utbildningen.

Hur stor den slutliga kostnaden blir för sfi-utbildningen beror således huvudsakligen på vilka effekterna blir av den uppsökande verksamheten. Med de begränsningar av målgruppen som vi gjort kan kostnaderna uppskattas till mellan ca 440 och 490 Mkr årligen. Då kostnaderna för nuvarande sfi-verksamhet under budgetåret 1979/80 beräknats till ca 490 Mkr ryms således våra förslag inom de ramar som angetts av regeringen.

Finansieringen av sfi-utbildningen bör ske på tre olika sätt. Arbetsgivarnas andel av finansieringen bör dels utgöras av en höjning av arbetsgivaravgiften med 0,07 procentenheter, dels av arbetsgivarnas nuvarande andel av finansieringen av svenskundervisningen inom AMU. Övriga kostnader bestrids av medel via statsbudgeten.

Det statsbidragssystem som vi föreslår avser att ge kommunerna full täckning för kostnaderna i samband med sfi-utbildningen. Vi har därför inte räknat med någon kommunal finansiering av sfi-utbildningen.

Kapitel 12 Genomförande och konsekvenser

Förslaget om ny sfi-utbildning bör träda i kraft den 1 juli 1983. Från detta datum tillämpas den nya lagstiftningen och förordningen om sfi-utbildning.

Under en övergångsperiod kan nuvarande anordnare behöva anlitas för att möjliggöra en successiv uppbyggnad av den nya organisationen i kommunen. Denna övergångsperiod bör omfatta högst två år.

Vi föreslår att en *organisationskommitté* får till uppgift att närmare planera och organisera genomförandet av reformen. Ett anslag på 5 Mkr bör disponeras av organisationskommittén för nödvändiga övergångskostnader, bl.a. för studieförbunden.

Kapitel 13 Lagar och författningar

Kapitlet innehåller förslag om en ny lag som ger arbetstagare rätt till ledighet för svenskundervisning. Lagen ersätter 1972 års lag om rätt till ledighet och lön för sådan undervisning. Som en följd av att undervisningen föreslås bli finansierad med bidrag till invandraren i form av sfi-penning kan de tidigare reglerna om lön utmönstras. Rätten till ledighet knyts direkt till invandrarens rätt till sfi-penning. Enligt förslaget skall det åligga arbetsgivaren att medverka till att kommunen kan lämna information om utbildningen på arbetsplatsen.

De närmare motiveringarna till vårt förslag om ett särskild studiestöd för sfi-utbildning – sfi-penning – finns i kapitel 8. I detta kapitel presenteras därför endast förslaget till lagtext i fråga om sfi-penning. Ett förslag till förordning om sfi-utbildning läggs också fram.

Avslutningsvis ger vi en översikt över de följdverkningar våra förslag får för annan lagstiftning och andra författningar.

1 Kommitténs arbete

1.1 Direktiven

Inriktningen av arbetet i SFI-kommittén har bestämts av de direktiv som regeringen gav i beslut vid regeringssammanträde den 28 december 1978.

Enligt direktiven skulle vi ha till uppgift att se över samtliga nuvarande former för svenskundervisning m.m. för vuxna invandrare och utreda frågan om åtgärder för att ge grundläggande kunskaper i svenska språket och svenskt samhälls- och arbetsliv för vuxna invandrare i Sverige. En utgångspunkt för arbetet skulle vara de mål och riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen antog år 1975.

De uppgifter som närmare preciserats i direktiven kan sammanfattas i följande att-satser:

- att kartlägga alla former av nu förekommande undervisning för vuxna invandrare som syftar till att ge dem grundläggande kunskaper i svenska och i svensk samhällskunskap
- att bedöma i vilken utsträckning nuvarande svenskundervisning för invandrare inom olika regelsystem och utbildningsanordningar svarar mot de mål och riktlinjer som har satts upp för utbildningen
- att överväga den allmänna inriktningen av en grundläggande introduktionsundervisning i svenska språket och i svenskt samhälls- och arbetsliv för vuxna invandrare
- att bedöma en sådan utbildnings omfattning med hänsyn till utbildningsbehoven hos olika grupper och till möjligheterna att genomföra och finansiera den
- att överväga frågan om huvudmannaskap för olika former av svenskundervisning för invandrare i förhållande till vuxenutbildningen i övrigt och därvid pröva och redovisa olika alternativ, däribland nuvarande huvudmannaskapsfördelning
- att bedöma olika former av finansiering i samband med prövning av huvudmannaskapsfrågan
- att undersöka om de bestämmelser som reglerar arbetsgivarnas skyldigheter i samband med svenskundervisning för invandrare kan integreras i studieledighetslagen eller om fristående lagstiftning bör bibehållas
- att underkasta lagstiftningen om svenskundervisning en överarbetning
- att särskilt beakta de hemarbetande kvinnornas möjligheter att få svenskundervisning och då särskilt uppmärksamma frågan om information till invandrare om olika möjligheter till utbildning i svenska

- att utarbeta ett program för åtgärder i syfte att underlätta invandrarnas möjligheter att genom särskild utbildning få grundläggande kunskaper i svenska och om svenskt samhälls- och arbetsliv
- att överväga hur de olika anordningarna för svenskundervisning bättre skall kunna anpassas till varandra, så att invandrarnas möjligheter till utbildning inom vuxenutbildningen i stort och vid universitet och högskolor underlättas
- att överväga om det finns behov av andra specialinriktade kurser i svenska för olika grupper än de som anordnas för närvarande
- att utreda frågor som rör tillgången på och behovet av lärare och ledare med lämplig utbildning för svenskundervisning
- att kostnadsberäkna framlagda förslag

Direktivens fullständiga lydelse redovisas i bilaga 1.

Den 13 mars 1980 fick alla kommittéer och särskilda utredare direktiv (1980:20) angående finansiering av reformer. Genom dessa direktiv begränsades kommittéernas möjligheter att lägga fram förslag som innebär kostnadsökningar för stat, kommun eller enskilda. Kommittéförslag skall i princip kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser.

SFI-kommitténs direktiv ger utrymme för ett förutsättningslöst utredningsarbete beträffande mål och allmän inriktning av svenskundervisningen i relation till de övergripande invandrarpolitiska målen. Markeringar görs i direktiven som vittnar om ambitionen att få ett samlat program för svenskundervisningen som ger invandraren reella förutsättningar att inlemmas i det svenska samhället.

Direktivens inriktning rymmer således möjligheten att formulera ett omfattande reformprogram när det gäller svenskundervisningen för invandrare. Den samhällsekonomiska situation som rått under hela den period vi arbetat - och som tagit sig uttryck i de ovan nämnda direktiven - har emellertid begränsat möjligheterna att lägga fram sådana förslag som invandrarnas situation i det svenska samhället egentligen skulle motivera.

1.2 Övrigt underlag

Enligt direktiven skulle vi vid vårt kartläggningsarbete tillgodogöra oss material som sammanställts inom skolöverstyrelsen (SÖ) med anledning av uppdraget att utvärdera den sedan 1965 bedrivna försöksverksamheten med undervisning i svenska språket m. m. för invandrare. Detta material överlämnades till oss hösten 1979 och har i stor utsträckning använts för att beskriva och analysera sfi-undervisningens framväxt och situation idag. Resultaten från den rikstäckande statistiska undersökning om sambandet mellan invandrarnas situation på arbetsmarknaden och deras kunskaper i svenska som expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) sammanställt enligt ett uppdrag den 17 maj 1977 av chefen för arbetsmarknadsdepartementet har också använts. Ett viktigt underlag för överväganden angående flyktingarnas undervisning gavs i betänkandet (Ds A 1978:01) Sverige och flyktingarna. Arbetsmarknadsdepartementet har under utredningsarbetets

gång till SFI-kommittén överlämnat flera framställningar och skrivelser från myndigheter, organisationer och enskilda. Dessa framställningar och skrivelser samt SFI-kommitténs remissyttranden är förtecknade i bilaga 3. Ett viktigt underlag för oss har också varit de rapporter om invandrarfrågor som för kännedom överlämnats till kommitténs sekretariat från olika myndigheter och organisationer, t.ex. statens invandrarverk (SIV), SÖ och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Värdefullt material har också inhämtats genom de studiebesök/-resor som vi eller sekretariatet gjort samt de konferenser som sekretariatet deltagit eller medverkat i. Dessa beskrivs i nästa avsnitt om utredningsarbetets genomförande.

1.3 Arbetets genomförande

Kommittens ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat är förtecknade i bilaga 2. Som framgår av denna har ledamöterna, med undantag av ordföranden, representerat politiska partier, medan de sakkunniga företrätt huvudorganisationer på arbetsmarknaden, studieförbund, invandrarorganisationer samt regeringskansliet. Experterna har varit av två slag, dels sådana som regelbundet deltagit i ledamöternas sammanträden såsom representanter för statliga myndigheter, dels sådana som knutits till sekretariatet under kortare eller längre tid för bearbetning av bestämda frågor. De senare experterna har t.ex. fungerat som projektledare för den av oss initierade och genomförda försöksverksamheten. En grupp experter har utgjorts av företrädare för invandrarorganisationer. Dessa har fullgjort sina uppgifter inom en särskild referensgrupp.

Arbetet påbörjades i mars 1979. Vi har haft regelbundna sammanträden, under det sista året två gånger per månad.

För att få en överblick över och orientering om de olika problemområden som rymts i kommittéarbetet har SFI-kommittén företagit studieresor till Göteborg – Borås, Västerås – Hallstahammar och Södertälje. Vid studieresorna besöktes såväl utbildningsanordnare som företrädare för kommuner, arbetsförmedling etc. Ordföranden och sekreterare har också gjort en studieresa till Israel våren 1980. Resan har dokumenterats i en reserapport. Vidare har ordföranden och/eller sekretariatet besökt flera myndigheter, bl.a. SÖ, AMS, SIV, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), riksförsäkringsverket (RFV) och socialstyrelsen (SoS). Med dessa myndigheter har sekretariatet också haft kontakt under hela utredningsarbetet. Även organisationer på arbetsmarknaden har besökts, bl.a. Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Hotell-och restauranganställdas förbund och Svenska sjöfolksförbundet. Bland företag som besökts kan nämnas Marabou, Viskafors gummifabrik, ASEA och Volvo. Besök har också gjorts vid några studieförbunds centrala kanslier, Arbetarnas Bildningsförbund (ABF), Studieförbundet Vuxenskolan och Folkuniversitetet samt vid Utbildningsradion.

Sekretariatet har gjort flera besök vid lokala studieförbundsavdelningar, AMU-center samt enheter för kommunal vuxenutbildning (komvux) och grundutbildning för vuxna (grundvux) för att fortlöpande informera om

utredningsarbetet, motta synpunkter och följa utvecklingen inom invandrarundervisningen. En överläggning med Folkbildningsförbundet och samtliga studieförbund har också skett.

För att få centrala utredningsfrågor belysta har vi anordnat viss försöksverksamhet. I anslutning till försöksverksamheten har sekretariatet gjort flera besök hos studieanordnare, arbetsförmedlingar och kommuner.

Vi har strävat efter att arbeta öppet vilket kommit till uttryck i rapporter från kommitténs försöksverksamhet och i sekretariatets artiklar i tidskrifter och medverkan vid konferenser, kurser och informationsmöten. Samråd i olika frågor har skett med kommittéer som arbetat med angränsande frågor. Sålunda har sekretariatet haft regelbundna kontakter med komvuxutredningen (U 1978:04), gäststuderandekommittén (U 1978:03) och diskrimineringsutredningen (A 1978:06). Underhandskontakter har också tagits med gymnasieutredningen (U 1976:10), invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04), jämställdhetskommittén (Ju 1976:08), utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön (A 1979:01), kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (A 1980:02), expertgruppen för invandringsforskning (A 1975:05) samt utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern (S 1979:03). Samråd med folkbildningsutredningen (U 1975:19) skedde i utredningsarbetets inledande skede. Utredningen om översyn av SFI-registret (U 1980:04) har också tillfört kommittéarbetet värdefullt material. Samråd har vidare skett med arbetsmarknadsdepartementets arbetsgrupp för prövning av frågan om huvudmannaskap för överföringen och omhändertagandet av flyktingar i Sverige (AGFA-gruppen).

1.4 Undersökningar

Vi har i stor utsträckning kunnat bygga på tidigare utredningar, undersökningar och utvärderingar av svenskundervisningen för invandrare. På några områden har vi emellertid funnit det angeläget att ta fram nytt material genom egna studier och undersökningar. Följande studier och projekt har genomförts:

- Under budgetåret 1979/80 genomfördes en försöksverksamhet i syfte att främst pröva frågan om huvudmannaskap för undervisningen i svenska för vuxna invandrare. Sex projekt ingick i försöksverksamheten: två komvuxprojekt och fyra studieförbundsprojekt.
- Under våren 1980 gjordes genom en enkät till cirkelledare vid studieförbund och lärare i svenska för invandrare inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU) en kartläggning av utbildningsbakgrund och utbildningsbehov hos cirkelledare och AMU-lärare.
- Våren 1980 gjorde AMS för kommitténs räkning en kartläggning av svenskundervisningen på flyktingförläggningarna i Flen, Alvesta, Lagan, Perstorp och Hallstahammar samt vid fem studieförbundsavdelningar i Stockholms län under perioden 1979-01-01–1979-10-31.
- Våren 1980 gjordes också genom AMS' försorg en undersökning av länsarbetsnämndernas erfarenheter och synpunkter på svenskundervisningen i samband med AMU.

- Med statistiska centralbyråns (SCB) hjälp gjordes våren 1981 en sammanställning av antalet nya kyrkobokförda invandrare till landets kommuner åren 1979 och 1980.
- Våren 1981 genomfördes med hjälp av expertis från Svenska kommunförbundet studier av ett antal kommuner i syfte att kartlägga de kommunalekonomiska konsekvenserna av ett kommunalt huvudmannaskap för undervisningen i svenska för vuxna invandrare.
- Under två år – 1979/80 och 1980/81 – har SFI-kommittén ekonomiskt stött ett projekt initierat av Internationella föreningen för invandrarkvinnor (IFFI) i Stockholm i samarbete med studieförbundet Studiefrämjandet. Projektet har syftat till att genom uppsökande verksamhet, social rådgivning och barntillsyn i anslutning till svenskundervisning stärka kvinnornas självförtroende och möjligheter till kontakt i det svenska samhället.
- SFI-kommitténs sekretariat har också nära följt och i vissa fall medverkat i av olika institutioner och myndigheter initierade projekt och försöksverksamheter.

Resultaten av de ovan nämnda projekten och studierna redovisas i några fall i särskilda rapporter, i bilagor till detta betänkande eller i samband med behandlingen av olika problemområden i betänkandet.

1.5 Andra utredningar, avgränsningar m.m.

För att en samlad bedömning av svenskundervisningens organisation, innehåll och uppläggning skall kunna göras, måste även hänsyn tas till förslag från andra utredningar samt direktiv och arbetsuppgifter för pågående utredningar. I flera parlamentariska utredningar som nyligen avslutat sitt arbete eller vilkas utredningsarbete pågår berörs frågor i anslutning till svenskundervisningen för invandrare och invandrarnas utbildningsmöjligheter i stort.

Folkbildningsutredningen överlämnade sitt huvudbetänkande (SOU 1979:85) Folkbildning för 80-talet i december 1979. En debattskrift med namnet Folkbildningen i framtiden överlämnades i juni 1977 (SOU 1977:38). Utredningen har ingående belyst frågan om gränsdragningen mellan olika vuxenutbildningsanordnare och relationen mellan staten och det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. I ett särskilt avsnitt i debattskriften behandlades frågan om vissa uppgifter som studieförbunden har fått under senare tid, t.ex. undervisning i svenska för invandrare, kan anses komma i konflikt med principen om att folkbildningsarbetet skall vara fritt och frivilligt. I slutbetänkandet analyserades i ett särskilt avsnitt invandrarnas möjligheter att ta del av studiecirkelverksamheten och kulturaktiviteter i studieförbundens regi.

Sysselsättningsutredningen (A 1974:02) tog i sitt huvudbetänkande (SOU 1979:24) upp frågan om invandrarnas situation på arbetsmarknaden. Utredningen framhöll svenskundervisningens betydelse och lade också fram vissa förslag till förbättringar.

Komvux-utredningen (U 1978:04) uppmärksammar enligt sina direktiv

bl.a. frågor rörande rekryteringen av deltagare till komvux. Man skall särskilt studera i vilken utsträckning utbildningsmässigt eftersatta och därför prioriterade målgrupper, t.ex. invandrare, har rekryterats och vilka reella möjligheter de har att delta i och slutföra utbildningen. Som ett resultat av det arbetet överlämnade utredningen hösten 1980 till utbildningsdepartementet ett förslag till läroplan för komvux, vilket bl.a. innefattar kursplaner i svenska som främmande språk resp. i hemspråk. Frågor om arbetsfördelning och samråd mellan komvux och studieförbunden har behandlats i ett särskilt delbetänkande (SOU 1979:92). Komvux-utredningen beaktar i sitt arbete också utbildningen inom grundvux. Komvux-utredningen beräknar att överlämna slutbetänkandet vid årsskiftet 1981/82.

Gäststuderandekommittén (U 1978:03) har överlämnat sitt betänkande hösten 1981 (Ds U 1981:08). I detta ges bl.a. förslag om behörighetsgivande undervisning i svenska för utländska studerande. I begreppet utländska studerande ryms också invandrare.

Gymnasieutredningen (U 1976:10) behandlar i sitt arbete också invandrarungdomens situation. Bl.a. medverkar man i en kartläggning av finska och turkiska ungdomars situation.

Jämställdhetskommittén (Ju 1976:08) har under 1980 gjort en kartläggning av invandrarkvinnornas situation i syfte att utveckla en utbildningsgång anpassad till kvinnor med mycket kort skolutbildning och för svenska förhållanden annorlunda kulturbakgrund.

1970-talet har inneburit en intensiv reformperiod på det invandrarpolitiska området. En rad åtgärder har vidtagits i syfte att stärka invandrarnas och de etniska minoriteternas ställning i landet. Huvudinriktningen i dessa strävanden har angetts av de invandrarpolitiska mål om jämlikhet, valfrihet och samverkan som statsmakterna fattade beslut om år 1975. Strävandena har tagit sig uttryck i flera reformer på olika samhällsområden. Hemspråksreformen är exempel på en mycket betydelsefull reform som anger färdriktningen för de utbildningspolitiska insatserna för invandrare och minoriteter.

Hemspråksundervisningen får ses som en del av arbetet med att anpassa utbildningen i Sverige till de olika krav som det mångkulturella samhället ställer. Svenskundervisningen är en annan sådan del. Men varken hemspråksundervisning eller svenskundervisning kan ge invandrarna väsentligt bättre villkor om inte undervisningen sätts in i ett större sammanhang och kombineras med andra åtgärder. Invandringens sammansättning under 1970-talet har inneburit att Sverige vid sidan om många välutbildade också tagit emot ett stort antal invandrare utan funktionella kunskaper i läsning och skrivning och med en kulturbakgrund som starkt skiljer sig från den svenska och nordiska. Detta förhållande innebär att utbildningsinsatser för vuxna invandrare dels måste innefatta helt andra ting än enbart svenskundervisning eller hemspråksundervisning, dels måste göras flexibla och varierade. Utan att generalisera kan man nog säga att de utbildningsbehov vissa invandrargrupper har idag är helt andra än Sverige upplevde på 1960-talet och i början av 1970-talet. Skillnaden i behoven mellan olika grupper kan emellertid variera mycket starkt, vilket gör att man knappast kan säga att brister i utbildningsbakgrunden inte bara är ett invandrarproblem utan något som gäller också många svenskar.

Som visats ovan behandlas vuxna invandrares utbildningssituation från något olika utgångspunkter av olika statliga utredningar. Vid sidan om dessa utredningars arbete finns ett stort antal utredningar, nyligen slutförda eller under arbete, inom myndigheter, kommuner och organisationer. Det är angeläget att de olika utredningarnas arbete kan komplettera varandra och täcka olika aspekter av utbildningsproblematiken.

Med hänsyn till att annat utredningsarbete rörande invandrarnas utbildningssituation pågått under den tid kommittén arbetat har vi gjort följande avgränsningar i vårt arbete:

Målgrupp för kommitténs förslag är invandrare över 16 år. Följande grupper omfattas dock ej av kommitténs förslag: ungdom i gymnasieskolan, gäststuderande, inhemska minoriteter och icke läs- och skrivkunniga invandrare. Förslaget omfattar vidare i huvudsak endast frågor som gäller undervisning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering för invandrare.

Det är den grundläggande svenskundervisningen som vi ansett vara vårt huvudsakliga ansvarsområde. Vi har emellertid ansett det angeläget att också ge synpunkter på hur den fortsatta utbildningen bör kunna utformas.

1.6 Några begrepp

Ordet invandrare saknar en klar definition. I det allmänna språkbruket avses med ordet invandrare personer av utländsk härkomst. Då räknar man också in utländska medborgare som är födda i Sverige, ofta också naturaliserade personer, dvs. utländska medborgare som blivit svenska medborgare och barn till dessa. Det är vedertaget i den allmänna debatten och i skriftliga framställningar etc. att använda detta oprecisa begrepp. Vanligtvis framgår det av sammanhanget vilka kategorier människor man avser. Ibland behövs emellertid preciseringar, eftersom det allmänna begreppet invandrare kan förorsaka missförstånd, feltolkningar av uppgifter etc. Att använda begreppet invandrare kan också ibland ge en falsk bild av homogenitet, när det i själva verket handlar om många olika grupper med olika bakgrund och behov. Språkliga och kulturella skillnader mellan invandrargrupper är ibland större än mellan svenskar och vissa invandrargrupper.

All befolkningsstatistik i Sverige avser enbart i Sverige kyrkobokförda personer. Det betyder att det alltid blir en eftersläpning i statistiken eftersom utomnordiska medborgare måste ha uppehållstillstånd innan de kan kyrkobokföra sig. Tillståndsfrågan kan ta lång tid att lösa, ofta omkring ett år. Det betyder att mer än hälften av de invandrade utomnordiska medborgare som redovisas som invandrare under ett år i själva verket kom till Sverige året innan. Även för nordbor kan det dröja relativt lång tid – i genomsnitt åtta månader – innan de låter kyrkobokföra sig. Det finns också en stor grupp, främst finska medborgare, som bor och arbetar i Sverige utan att vara kyrkobokförda här.

Många av samhällets utbildningsåtgärder är knutna till kyrkobokföringskriteriet. Det gäller t.ex. svenskundervisningen och grundvux, för vilka utbildningar krav på uppehållstillstånd och kyrkobokföring är reglerat i förordning. För vissa andra utbildningar finns inte detta krav inskrivet, t.ex.

reguljär utbildning inom komvux, folkhögskola och studieförbund. När det gäller invandrarbarn i ungdomsskolan används begreppet "elever med annat hemspråk än svenska". Där är det således behovet som är avgörande för rättigheterna till hemspråksundervisning och undervisningen i svenska som främmande språk.

Vi vill i detta sammanhang framhålla att de statistiska uppgifter beträffande invandrare som finns inte alltid ger upplysning om vilken etnisk eller språklig bakgrund invandraren har. Sådan statistik finns i vissa andra länder, t.ex. i Finland. Vid analysen av behovet av språkundervisning bland invandrare skulle en sådan statistik ha varit till stor nytta för oss.

Som framgått är det från statistiska och andra utgångspunkter svårt och knappast lämpligt att skilja ut invandrare som en från befolkningen i övrigt klart avgränsbar grupp. Det måste vi också hålla i minnet när begreppet invandrare används. I detta betänkande används ofta det oprecisa begreppet invandrare. Där det är nödvändigt för innehållet görs emellertid preciseringar av vilka grupper vi egentligen avser.

Svenskundervisningen för invandrare har olika benämning hos olika utbildningsanordnare. Inom studieförbunden användes när denna undervisning var relativt ny i Sverige under 1940- och 1950-talen begreppet "svenska för utlänningar". Det ändrades i samband med att utlänningspolitiken blev invandrarpolitik till "svenska för invandrare". Detta nu inarbetade begrepp kan definieras som den grundläggande undervisning i svenska språket och om samhället som invandrare får som en introduktion till samhället. Begreppet innefattar således inte enbart undervisning i svenska utan också samhälls- och arbetslivsorientering. Inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU) har man använt beteckningen "svenska som främmande språk med samhällsorientering" för att klarare markera att det är fråga om en språkundervisning med inslag av samhällsorientering. När universiteten introducerade sin 20-poängskurs i svenska för invandrarlärare kallade man den "svenska för invandrarundervisning". Kursen innefattar förutom svenska som främmande språk, moment i invandrarkunskap, samhällskunskap etc.

Begreppet "svenska som främmande språk" (sfs) används numera allmänt inom högskolan och inom det allmänna utbildningsväsendet för att markera att svenskämnet för invandrare skiljer sig ämnesteoretiskt och ämnesmetodiskt från svenska som modersmål. "Svenska som andra språk" används också framför allt av språkforskare.

När grundutbildningen för vuxna infördes år 1977 infördes begreppen "grut" och "grundvux". Begreppet "grundvux" lanserades av SÖ och fick stor genomslagskraft, liksom begreppet "komvux". Grundvux har emellertid inte sällan förväxlats med den grundläggande undervisningen i svenska för invandrare.

Vi har funnit det praktiskt att i vårt arbete använda begreppet *svenska för invandrare (förkortat sfi)* om den grundläggande undervisningen i svenska språket samt samhälls- och arbetslivsorientering för invandrare. Vi använder ofta denna förkortning i framställningen.

2 Svenskundervisning för vuxna invandrare – en nulägesbeskrivning

I detta kapitel görs en sammanfattning dels av organisation och uppläggning av svenskundervisningen för vuxna för närvarande, dels av de resultat som SFI-kommitténs kartläggning av nuvarande verksamhet gett. Dessa är utförligt redovisade i del 2 av betänkandet.

Grundläggande undervisning i svenska språket med samhällsorientering anordnas genom studieförbunden, i samband med arbetsmarknadsutbildning (AMU), vid arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) mottagningsförläggningar för flyktingar, vid vissa folkhögskolor och inom högskolan. Inom kommunens utbildningsväsende anordnas stödundervisning i svenska för invandrarelever i grundskolan och gymnasieskolan. Inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) anordnas också viss stödundervisning i svenska för invandrare. För invandrare som saknar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning och matematik anordnar kommunerna grundutbildning för vuxna (grundvux).

Utöver de nu nämnda formerna av svenskundervisning förekommer vissa kurser med specialinriktning mot särskilda grupper samt kurser i svenska vid utländska universitet och organisationer.

Svenskundervisningen för invandrare har varierande inriktning, uppläggning och finansiering beroende på om det är fråga om anställda invandrare, invandrare som omfattas av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, flyktingar, högskolestuderande eller övriga.

Genom att det sålunda saknas en enhetlig ram för svenskundervisningen har också frågor om t.ex. mål, innehåll, lärarutbildning och studiestöd kommit att behandlas på skilda sätt, beroende på vilken utbildningsanordnare som ansvarar för undervisningen.

2.1 Studiecirkelverksamheten i svenska språket m.m. för invandrare

Sedan budgetåret 1965/66 har skolöverstyrelsen (SÖ) i samråd med AMS och statens invandrarverk (SIV) bedrivit försöksverksamhet med avgiftsfri undervisning i svenska språket m.m. för invandrare. Försöksverksamheten omfattade från början endast studiecirklar i svenska men har efterhand utvidgats till att omfatta också särskilda studiecirklar i sömnad och matlagning m.m. för invandrare, uppsökande verksamhet bland hemarbetande invandrare samt särskilda kurser vid folkhögskola.

För försöksverksamheten gäller i tillämpliga delar den förordning om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet som gällde fram till den 1 juli 1981. Vissa särskilda bestämmelser som reglerar försöksverksamheten återfinns i Kungl. brev den 25 maj 1973. (Senaste ändring 1981-06-18.)

Undervisningen får bedrivas som glesundervisning (2-15 studietimmar per vecka) eller som intensivundervisning (16-30 studietimmar per vecka). Intensivundervisningen får omfatta högst 240 studietimmar. Möjligheter till förlängning finns.

Statsbidraget till studiecirklarna i svenska för invandrare är beräknat så att cirklarna skall kunna erbjudas avgiftsfritt. Statsbidraget till studieförbunden uppgick budgetåret 1980/81 till ca 100 Mkr.

Omfattningen av verksamheten fastställs årligen av regering och riksdag genom att ett bestämt timtal ställs till SÖ:s och studieförbundens förfogande. För budgetåret 1981/82 har fastställts 150 000 studietimmar för sådan undervisning som är en följd av lagstiftning och 525 000 studietimmar för övrig svenskundervisning.

Under verksamhetsåret 1980/81 anordnades drygt 11 000 studiecirklar med ca 655 000 studietimmar och ca 115 000 deltagare. Ca 25 procent av dessa var finskspråkiga.

Ca 85 procent av cirklarna leddes av cirkelledare med svenska som modersmål. Ca 90 procent av cirklarna leddes av cirkelledare med gymnasial utbildning eller med. Ca 11 procent av cirklarna hade ledare med klass- eller ämneslärarutbildning.

SÖ har utarbetat en "läroplan" för undervisningen benämnd "Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare". Där beskrivs målet för undervisningen på följande sätt:

"Målet för undervisningen i svenska för vuxna invandrare är att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket att de språkliga hindren för invandrarens möjlighet att bli en aktiv medlem i det svenska samhället undanröjs."

SÖ fick den 24 mars 1977 regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med svenskundervisning. Enligt direktiven skulle SFI-kommittén för sin kartläggning av svenskundervisningens nuläge använda det material som tagits fram inom ramen för SÖ:s utvärdering.

SÖ:s utvärdering behandlade såväl administrativa som pedagogiska sidor av studieförbundens svenskundervisning. De undersökningar som ingick i den pedagogiska utvärderingen skilde sig på många punkter från tidigare genomförda studier beträffande svenskundervisning. De behandlade såväl språkundervisningen som de samhällsorienterande inslagen och studerade också sociala effekter av svenskundervisningen. Undersökningarna beskrivs i del 2.

Ca 20 procent av studiecirklarna i svenska för invandrare utgjordes 1980/81 av undervisning till följd av lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare. Denna lag ger med vissa undantag invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket rätt till ledighet och lön under 240 timmar för att delta i svenskundervisning. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1973. Den gäller utländska medborgare som påbörjat sin första anställning i Sverige efter den 1 januari 1973. Vissa

övergångsbestämmelser till lagen trädde i kraft samtidigt med lagen som innebar att utländska arbetstagare som anställts i Sverige före den 1 januari 1973 också skulle har rätt till ledighet och lön för svenskundervisning under en period fram till den 1 juli 1978. Omfattningen av denna rätt fastställdes till 160 eller 240 timmar. En översyn av tillämpningen av lagen som gjordes år 1975 ledde till en förlängning av övergångsbestämmelserna med ett år om vissa villkor var uppfyllda.

Ändringar i lagen har gjorts flera gånger. Genom ett tillägg till lagen fick den 1 juli 1974 utländska sjömän ombord på svenska fartyg i utrikes fart också rätt till de förmåner som lagen ger.

Studiecirklarna i svenska för invandrare skiljer sig på flera punkter ifrån studieförbundens övriga studiecirkelverksamhet. Den styrs av statsmakterna på ett sätt som inte rimmar med principerna för det fria folkbildningsarbetet. Till verksamheten utgår statsbidrag enligt detaljerade regler. Undervisningen bedrivs till stor del på heltid (6 timmar om dagen) med heltidsanställda cirkelledare som i större utsträckning än vad gäller andra cirkelledare har tillsvidareanställning.

Innehållet i undervisningen styrs i huvudsak av mål och riktlinjer som SÖ fastställt. Deltagarna kan bl.a. av språkliga skäl endast i ringa grad påverka undervisningens innehåll och inriktning. Det deltagarinflytande som är ett av folkbildningens kännetecken kan knappast realiseras beträffande studiecirklarna i svenska för invandrare.

SÖ:s utvärdering visar att den skiftande bakgrund som deltagarna bl.a. i den lagbundna undervisningen uppvisar är till förfång för undervisningen och leder till otillfredsställande resultat. Studieförbunden på en ort samarbetar sällan med varandra vilket gör det svårt att bilda homogena undervisningsgrupper.

Cirkelledarnas villkor varierar mellan studieförbunden. Det ställs inga formella krav på viss utbildning eller erfarenhet för att leda en cirkel i svenska för invandrare. I praktiken har emellertid många studieförbund utvecklat regler och kompetenskrav i samband med anställning av cirkelledare. Cirkelledarna har också avsevärt lägre timarvode än t.ex. sfi-lärarna inom AMU vilket lett till att många cirkelledare lämnat studieförbunden för tryggare och mera lönande anställning inom AMU. Lärarna har också lockats av de bättre resurser ifråga om utrustning och läromedel som finns inom AMU.

Statsbidragen till studieförbundens sfi-verksamhet har länge legat stilla. Endast cirkelledarbidraget har höjts regelbundet i enlighet med avtal mellan Folkbildningsförbundet och cirkelledarnas fackliga organ. Förhandlingssituationen på cirkelledarområdet är emellertid ovanlig eftersom Folkbildningsförbundet förhandlar om resurser som man inte förfogar över. Cirkelledarnas löner ligger f.n. ca 30 procent under en adjunktslön.

2.2 Invandrarundervisning inom AMU

Svenskundervisningen för invandrare betraktades när den infördes budgetåret 1965/66 som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Verksamheten i sin

helhet belastade t.o.m. budgetåret 1970/71 dåvarande anslaget till Omskolning m.m.

Undervisningen i svenska språket med samhällsorientering för invandrare som skulle påbörja en arbetsmarknadsutbildning genomfördes således t.o.m. budgetåret 1970/71 av studieförbunden. Därefter har sådan undervisning i svenska som skall ge förberedelse för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning successivt förts över till SÖ:s AMU-center och belastar nuvarande anslaget till arbetsmarknadsutbildning. För studieförbundens svenskundervisning inrättades budgetåret 1971/72 ett särskilt anslag.

På grund av de senaste årens arbetslöshet som drabbar invandrarna hårdast har antalet invandrare inom AMU ökat kraftigt. Ca 30 procent av totala antalet AMU-deltagare vid SÖ:s AMU-center är invandrare.

Invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska får nio veckors svenskundervisning med möjlighet till förlängning ytterligare nio veckor. 80-90 procent av samtliga får förlängning.

År 1980 deltog ca 8 000 invandrare i kurser i svenska som främmande språk med samhällsorientering.

För invandrare inom AMU gäller samma regler som för svenska deltagare. För att få rätt till utbildningsbidrag för en arbetsmarknadsutbildning skall de vara arbetslösa eller löpa risk att bli det. Åldersgränsen är 20 år. För flyktingar gäller en lägre åldersgräns.

Icke läs- och skrivkunniga invandrare måste innan de kan delta i AMU genomgå alfabetiseringsundervisning inom kommunens grundutbildning för vuxna (grundvux). Vuxna zigenare utgör ett undantag. För dessa anordnas alfabetiseringsundervisning inom AMU.

Målet för undervisningen i svenska som främmande språk med samhällsorientering inom AMU är att ge invandrare sådana kunskaper och färdigheter i svenska språket och om svenskt samhällsliv att de kan genomgå planerad utbildning inom AMU. Undervisningen innehåller förutom undervisning i svenska som främmande språk också samhällsorientering och facksvenska.

Antalet veckotimmar per kurs är 33 med högst 7 lektionstimmar per dag.

F.n. pågår vid flera AMU-center försök bl.a. varvning av undervisning i svenska och andra kurser av orienterande, förberedande teoretisk och yrkeutbildande slag. Viss utvärdering av svenskundervisningen vid AMU-center har genomförts lokalt, bl.a. vid AMU-center i Stockholm.

På grund av den stora tillströmningen av invandrare till AMU uppstår ibland köer till svenskundervisningen. På vissa orter avhjälps detta genom att studieförbunden anlitas. Budgetåret 1980/81 redovisade studieförbunden 630 cirklar med ca 54 000 studietimmar för AMU-svenska, vilket utgör ca 10 procent av den totala svenskundervisningen inom AMU. På vissa större orter, t.ex. Stockholm, har studieförbunden svarat för ca 50 procent av AMU:s svenskundervisning.

Kostnaderna för svenskundervisning inom AMU uppgår till drygt 100 Mkr. Därtill kommer utbildningsbidragen med ca 150 Mkr.

Ca 650 lärare arbetade våren 1981 med undervisning i svenska som främmande språk inom AMU. För anställning inom AMU gäller samma behörighetskrav som i det allmänna skolväsendet. För lärare i svenska som

främmande språk finns därutöver vissa av arbetsmarknadsdepartementet utfärdade kompetenskrav, reglerade i en särskild förordning.

Syftet med svenskundervisningen för invandrare inom AMU är som redovisats ovan att förbereda dem för en yrkesutbildning. Under 1970-talet har alltfler invandrare beviljats utbildningsbidrag för svenskundervisning inom AMU utan att en fortsatt yrkesutbildning från början kunnat bestämmas. Detta är en följd dels av invandringens förändrade karaktär, dels av svenskundervisningslagens effekter.

Med den stora flyktinginvandringen har kommit personer till Sverige för vilka det kan vara svårt dels att använda en i hemlandet förvärvad yrkesutbildning, dels att på ett tidigt stadium avgöra vilken yrkesutbildning inom AMU som är lämplig för ett yrkesliv i Sverige. En stor andel av de till Sverige kollektivt överförda flyktingarna går därför efter förläggningvistelsen direkt till AMU i huvudsakligt syfte att få en AMU-kurs i svenska för invandrare och därmed bättre svenskkunskaper.

Många invandrare har avslutat sin AMU efter svenskkursen eftersom de därefter kunnat få arbete. Enligt svenskundervisningslagen är de undantagna från lagens rättigheter efter genomgången AMU-kurs. AMS begärde år 1977 hos regeringen att få anordna kursen svenska som främmande språk med samhällsorientering utan koppling till en fortsatt yrkesutbildning. Regeringen lämnade emellertid framställningen utan åtgärd.

I praktiken är en stor del av AMU:s svenskundervisning helt jämförbar med studieförbundens undervisning på grundläggande nivå. Det är svårt att få den fackspråkliga inriktning av undervisningen som läroplanen föreskriver eftersom många deltagare behöver nybörjarundervisning i svenska. Genom att invandrarna inte bara behöver svenskundervisning utan ofta också en bättre allmänteoretisk grund för en fortsatt yrkesutbildning och ett liv i Sverige kan längden på invandrarnas teoretiska utbildning inom AMU uppgå till ca ett år. För invandrare som kommer till AMU i syfte att få en yrkesutbildning kan detta vara hämmande. Varvning av teoretiska kurser med yrkesutbildning har emellertid visat sig kunna delvis förta denna effekt.

2.3 Svenskundervisning för flyktingar

Flyktingar får i regel minst 240 timmars undervisning i samband med vistelse i flyktingförläggning. Flyktingar som genomfört utbildningen är undantagna från lagen (1972:650). Undervisningen organiseras på olika sätt. Vid de permanenta förläggningarna i Alvesta och Moheda anordnar kommunens skolförvaltning undervisningen. Vid den permanenta förläggningen i Flen är länsarbetsnämnden anordnare och i Hallstahammar sköter SÖ utbildningen vid AMU-centret. Vid de tillfälliga förläggningarna sköter vanligtvis studieförbunden undervisningen.

Eftersom det inte finns någon enhetlig ram för den svenskundervisning för flyktingar som AMS ansvarar har den kommit att få varierande utformning. Många andra faktorer påverkar också undervisningen. Den undervisning som ges vid förläggningarna kan ofta bli splittrad dels genom att många praktiska frågor rörande flyktingarnas utplacering etc. måste lösas under förläggningsvistelsen, dels genom den psykiskt påfrestande situation vissa

flyktinggrupper lever under. Förslag om kraftigt förkortade förläggningsvistelser och en tidig utplacering av flyktingarna till olika kommuner lades i september 1981 fram av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet (Ds A 1981:11). Om förslagen realiseras kan det betyda att svenskundervisningen för flyktingar skulle kunna samordnas med annan svenskundervisning.

2.4 Kurser vid folkhögskola

Sedan 1968 har olika folkhögskolor anordnat kurser på sommaren för invandrarfamiljer. Kurserna omfattar undervisning i svenska med samhällsorientering. Barnen får tillsyn medan föräldrarna deltar i undervisningen. Utanför undervisningstiden anordnas fritidsaktiviteter av olika slag, utflykter, teaterföreställningar osv.

Under 1981 anordnades vid tolv folkhögskolor 23 kurser för 343 vuxna (därav 175 kvinnor) och 121 barn.

Många folkhögskolor har möjligheter att ta emot invandrare i sina ordinarie kurser. Dessa kan få stödundervisning om de t.ex. på grund av språkliga brister har svårt att följa undervisningen.

2.5 Kurser för utländska studerande

För utländska medborgare som kommer till Sverige i syfte att studera vid universitet och högskola anordnas särskilda kurser i svenska som främmande språk. Kurserna har också stått öppna för invandrare vilka tidigare utgjort uppemot 50 procent av deltagarantalet. Kurserna finansieras via anslag över universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Kurserna anordnas endast vid universitetsorter. I Stockholm är undervisningen förlagd till IES (Institute för English Speaking Students). På övriga orter ansvarar studieförbundet Folkuniversitetet för undervisningen. Den omfattar fyra nivåer. För att få påbörja universitetsstudier skall man med godkänt resultat ha genomgått tre kurser motsvarande totalt 270 timmar. En översyn av denna undervisning med vissa förslag om ändringar har presenterats av gäststuderandekommittén (DsU 1981:8).

2.6 Undervisning i svenska för invandrare inom kommunal vuxenutbildning

Inom kommunal vuxenutbildning (komvux) finns inga särskilda bestämmelser för undervisning av invandrare. På grund av att alltfler invandrare sökt sig till komvux under senare år har emellertid språkfrågorna aktualiserats. Ca 15 procent av deltagarna i komvux är idag invandrare. Många behöver stödundervisning i svenska. Sådan genomförs med hjälp av ett schablonbidrag som skall täcka olika slag av kringkostnader inom undervisningen. Det finns ett stort behov av att inom komvux anordna kurser i svenska som

främmande språk. Regeringen har i en proposition till riksdagen 1980/81 föreslagit att ämnet svenska som främmande skall införas som ämne inom komvux.

Grundutbildning för vuxna (grundvux) anordnas i drygt 230 av landets 279 kommuner. Utbildningen är avsedd för alla som inte är läs- och skrivkunniga. Ca 75 procent av deltagarna är invandrare. Undervisningen bedrivs huvudsakligen på svenska och en betydande del av undervisningen är jämförbar med studieförbundens undervisning i svenska för invandrare. Grundvux är organisatoriskt bunden till den kommunala vuxenutbildningen i kommunen.

2.7 Övriga former av svenskundervisning

Socialstyrelsen anordnar genom Kursverksamheten vid Uppsala universitet särskilda kurser för utländsk medicinalpersonal. Kurserna innehåller både allmänsvenska och svenska med fackspråklig och yrkesterminologisk inriktning.

Svenska institutet anordnar kurser i svenska i Sverige och utomlands. Kurserna är avsedda för utländska studerande och andra med intresse för Sverige och det svenska språket.

2.8 Utvärderingsresultat och erfarenheter

Följande sammanfattning av resultat och erfarenheter i samband med svenskundervisningen har redovisats under SFI-kommitténs kartläggningsarbete. De presenteras utförligt i del 2 av kommitténs betänkande. Sammanfattningen tar endast upp några av de slutsatser som kan dras av det material som framtagits under kartläggningsarbetet.

- Färdigheter i svenska och kunskaper om samhälle och arbetsliv spelar en betydande roll för invandrarnas levnadsförhållanden.
- Med nuvarande svenskundervisningssystem nås inte alla grupper. Bristen på organiserad barntillsyn och studiefinansiering utgör studiehinder för många.
- Genom att deltagarunderlaget är splittrat på många utbildningsanordnare i samma kommun blir studiegrupperna ofta små och heterogent sammansatta. Gruppindelning efter förkunskaper, modersmål etc. är mycket svår att genomföra. Detta påverkar undervisningens resultat.
- Genom att ett gemensamt mål för svenskundervisningen saknas finns ingen anpassning av svenskundervisningen till övrig vuxenutbildning. Det är svårt för en invandrare att fortsätta sina studier eftersom påbyggnadskurser i svenska nästan helt saknas.
- Innehållet i och omfattningen av den svenskundervisning som en invandrare kan få hos olika anordnare varierar. Anordnarnas ideologiska profil, övergripande mål och resurser styr verksamheteten.
- Svenskundervisningen för invandrare är innehålls- och metodmässigt helt skild från svenska som modersmål. I regeringens proposition 1980/81:203 om läroplan för komvux jämställs för första gången ämnet svenska som

främmande språk med andra undervisningsämnen. Att så sker är en förutsättning bl.a. för att reguljär lärarutbildning i ämnet kan införas.

- Avsaknaden av resurser för lärarutbildning har bidragit till att resultaten av undervisningen inte är tillfredsställande.
- Lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid svenskundervisning för invandrare har inte fungerat tillfredsställande. Genom lagens konstruktion har staten till stor del tagit över en kostnad som borde legat på arbetsgivare.
- Grundläggande färdigheter i svenska och om samhället är en förutsättning för att invandrare skall kunna göra ett riktigt val av yrke och yrkesutbildning. En planering av yrkesutbildning innan invandraren kan något lite svenska och har fått kännedom om svenska förhållanden bl.a. på arbetsmarknaden är svår att genomföra.

3 Invandring och invandrarpolitik

Den svenska invandrings- och invandrarpolitiken har sin grund i 1968 års beslut om reglerad invandring och 1975 års beslut om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Efter 1975 har följt en rad reformer genom vilka målen för invandrarpolitiken getts ett konkret innehåll: beslut om kommunal rösträtt för invandrare och hemspråksreformen är ett par exempel. Även svenskundervisningen för invandrare har påverkats av reformarbetet på invandrings- och invandrarpolitikens område. Det har tagit sig författningsmässiga uttryck som i svenskundervisningslagen (1972:650). Genom invandringens förändrade struktur, bl.a. till följd av flyktingpolitiken, har svenskundervisningens målgrupper och därmed dess innehåll och utformning också kommit att förändras.

3.1 Den reglerade invandringen

År 1967 infördes den reglerade invandringen. Den innebär att icke-nordbor som vill ta anställning här måste ha uppehålls- och arbetstillstånd klart innan de reser in i Sverige. År 1968 fastställde en enig riksdag riktlinjerna för invandringspolitiken, vilka befästes år 1975. Reglerna syftar till en anpassning av invandringen till våra resurser och vår politik inom t.ex. arbetsmarknadsområdet. De ska också bidra till att ge invandrarna möjlighet till samma levnadsstandard som den övriga befolkningen.

Regleringen innebär att var och en som vill bosätta sig och arbeta i Sverige normalt skall ha uppehållstillstånd och arbetstillstånd klart före inresan i landet. Bortsett från vissa undantag avslås ansökan om uppehålls-och arbetstillstånd som görs efter inresan.[1]

För att få *uppehållstillstånd* måste man i princip ha sin försörjning ordnad i Sverige. Men man kan få uppehållstillstånd utan att detta krav är uppfyllt, t.ex. om man flyttar hit för att förena sig med en nära anhörig som redan är varaktigt bosatt i Sverige, i första hand make/maka och barn, men undantagsvis även föräldrar eller annan nära släkting.

Utländska gäststuderande kan få uppehållstillstånd endast om de har sin försörjning tryggad genom egna medel, stipendier eller liknande, under hela studietiden. Andra villkor är att det måste vara fråga om postgymnasiala studier, och att den studerande avser att lämna Sverige efter studietiden. Gäststuderande måste från den 1 juli 1980 ha ordnat uppehållstillstånd före inresan.

[1] Dessa regler gäller sedan 1981-04-01 och är en följd av den nya utlänningslag som trädde i kraft 1980-07-01 (SFS 1980:376).

Uppehållstillståndet ger endast rätt att vistas i Sverige under den tid som tillståndet gäller. För att få arbeta här krävs dessutom ett *arbetstillstånd*. Uppehållstillstånd och arbetstillstånd söks för det mesta samtidigt (brukar förkortas UAT). Den som vill komma till Sverige enbart för att arbeta här måste ansöka om arbetstillstånd på svensk ambassad eller konsulat, men för att man skall kunna göra det, krävs det att man skall ha fått ett skriftligt erbjudande om arbete i Sverige från en arbetsgivare. Det är SIV som beviljar arbetstillstånd, sedan de fackliga organisationerna och AMS gjort en bedömning av läget på arbetsmarknaden. Någon egentlig arbetskraftsinvandring till Sverige har inte tillåtits under andra hälften av 1970-talet, och arbetstillstånd har getts ytterst restriktivt, främst åt personal anställd vid utlandsägda företag i Sverige, underhållningsartister, vissa specialister m.m.

Det finns tre viktiga undantag från regeln att man inte kan få arbetstillstånd sedan man redan kommit till Sverige. Den som är under 16 år och har sin "legala vårdnadshavare" här behöver varken arbets- eller uppehållstillstånd. Den som är gift med en svensk medborgare behöver uppehållstillstånd men inte arbetstillstånd. Vidare kan flyktingar samt familjemedlemmar till den som redan är varaktigt bosatt i Sverige få arbetstillstånd även efter inresan. (Med familjemedlem menas i första hand make eller maka och barn som bott tillsammans med föräldrarna; gifta barn brukar inte räknas som medlemmar av föräldrarnas familj.)

I normalfallet får man första gången uppehålls- och arbetstillstånd för ett år. För "arbetskraftsinvandrare" gäller dessutom att arbetstillståndet under det första året i princip är begränsat till ett visst yrkesområde.

Den som en gång har fått uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige kan räkna med att få det förnyat. Den som t.ex. blir arbetslös i Sverige behöver inte av det skälet riskera att inte få uppehålls- och arbetstillstånd förnyat. Det är i första hand vid grövre brott och asocialitet som tillstånden inte förnyas samt för dem som fått kortvariga tillstånd på grund av att de t.ex. gift sig efter inresan i Sverige och äktenskapet sedan efter en kort tid upplöses.

När man har haft uppehållstillstånd i Sverige i minst ett år och har varit bosatt här under denna tid kan man få ett permanent uppehållstillstånd (PUT). Det ersätter både uppehålls- och arbetstillstånd och behöver inte förnyas så länge man bor kvar i Sverige. Den som har ett sådant tillstånd får utan tidsbegränsning bo och arbeta i Sverige och kan resa in i landet utan särskilt tillstånd.

Sverige har undertecknat 1951 års FN-konvention (Genève-konventionen) om flyktingars rättsliga ställning. Den reglerar de fördragsslutande staternas behandling av politiska flyktingar. Den 1 juli 1980 infördes i den svenska utlänningslagen den definition av begreppet flykting som används i Genève-konventionen.

Flykting är den "som befinner sig utanför det land, i vilket han är medborgare, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som därför inte vill begagna sig av hemlandets skydd". Motsvarande gäller för statslösa.

Med förföljelse avses sådan förföljelse "som riktar sig mot utlänningens liv

eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet (politisk förföljelse)".

För att en flykting skall få asyl gäller dessutom att han skall behöva sådant skydd. Den som redan fått eller kan få en fristad i annat land anses inte vara i behov av asyl. Principen är att den stat dit flyktingen först kommit skall pröva asylfrågan.

I anslutning till asylbestämmelserna har från den 1 januari 1976 tillkommit bestämmelser, som lagfäster tidigare praxis om skydd för vissa andra utlänningar som är i särskilt behov av skydd. Det gäller en utlänning som har övergett krigsskådeplats eller som har flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring (krigsvägrare). Det gäller också den som, utan att vara politisk flykting, inte vill återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kan anföra tungt vägande skäl. En utlänning som tillhör någon av de sistnämnda grupperna skall inte utan "särskilda skäl" vägras stanna i Sverige. Vid bedömningen av dessa "särskilda skäl" får, till skillnad från vad som gäller beträffande politiska flyktingar, nödvändig hänsyn tas till Sveriges möjligheter att ta emot utlänningar med allt vad detta innebär av bostads- och arbetsanskaffning, utbildning, social omsorg osv.

Ingen som påstår att han är flykting skall riskera att utan prövning av flyktingskapet sändas ur landet på ett sådant sätt att han hamnar i det land där han påstår sig vara förföljd.

Flyktinginvandringen sker huvudsakligen genom kollektiv överföring efter samråd med FN:s flyktingkommissarie. Sverige har förbundit sig att årligen ta emot ett visst antal flyktingar, den s.k. flyktingkvoten. Under flera år har flyktingkvoten omfattat 1 250 personer, familjemedlemmar inräknade. Kvoten har främst gällt latinamerikaner. Åren 1979–1980 beslöt regeringen om extra kvoter på sammanlagt 3 000 för s.k. båtflyktingar från Vietnam. Därutöver kommer många flyktingar enskilt till Sverige, s.k. spontana flyktingar. Denna kategori har under de senaste åren utgjort 2-3 000 personer årligen.

SIV är ansvarig myndighet både för tillämpningen av invandringsreglerna och överföringen av flyktingar.

Sverige, Norge, Danmark och Finland har en *gemensam arbetsmarknad*. Det innebär att medborgarna i dessa länder fritt kan bosätta sig och arbeta i något av länderna. Enligt en överenskommelse från år 1954 mellan de fyra länderna om en gemensam nordisk arbetsmarknad skall de centrala arbetsmarknadsmyndigheterna i respektive länder samarbeta i syfte att de arbetssökande i största möjliga utsträckning skall få service genom arbetsförmedlingen och så att verksamheten "blir till gagn för envar av staterna".

En särskild överenskommelse har träffats mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter i Finland och i Sverige om förmedling och anställning av arbetstagare.

3.2 Invandringens storlek och sammansättning

Invandringen har under de senaste åren legat på ungefär oförändrad nivå. År 1979 kyrkobokfördes ca 32 400 utländska medborgare i Sverige mot ca 31 700 år 1978. År 1980 var siffran ca 34 400. Invandringsöverskottet låg på runt 16 000 åren 1978 och 1979. År 1980 uppgick överskottet till drygt 9 000. Ungefär hälften av invandrarna kommer från de nordiska länderna, främst från Finland. De utomnordiska länder som svarat för den största invandringen till Sverige under de senaste två åren har varit: Vietnam, Polen, Turkiet, Chile och Jugoslavien. Därnäst kommer Grekland, Ungern, USA, Storbritannien och Argentina.

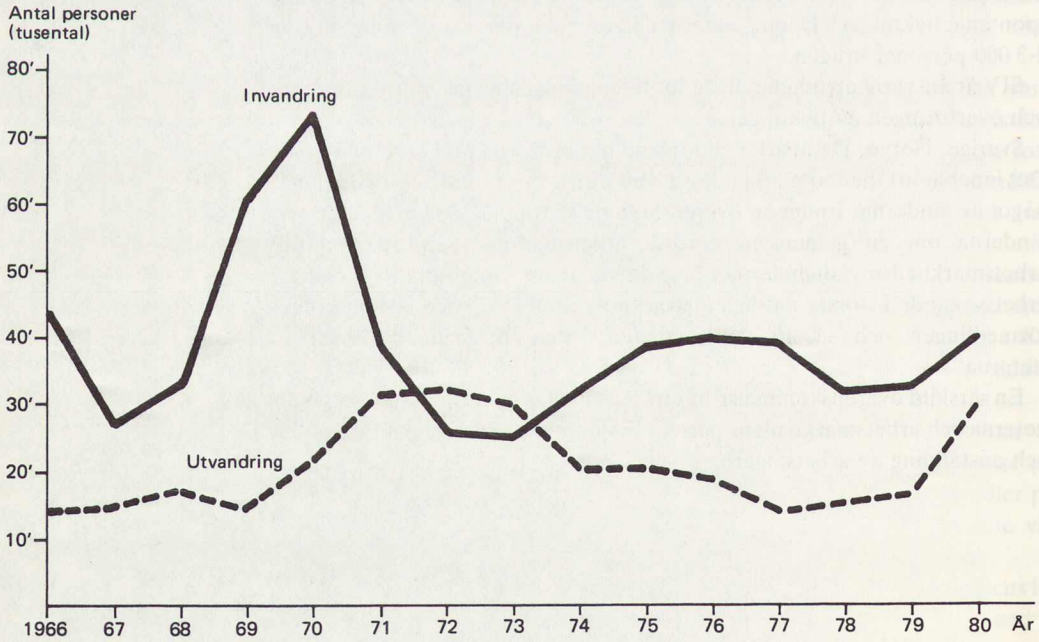
Som figuren visar har relationen mellan in- och utvandring varierat betydligt under 1960- och 1970-talen.

Variationerna i invandringens omfattning har främst berott på konjunkturläget. Under hela efterkrigstiden har det funnits ett nära samband mellan hur stor invandringen varit och antalet lediga platser i Sverige. Under vissa perioder har emellertid faktorer utanför Sverige haft större inverkan på invandringens omfattning än situationen på den svenska arbetsmarknaden. Det gäller främst flyktinginvandringen.

Utvandringen har under efterkrigstiden varit tämligen jämn. Den ökning av utvandringen som skedde i början av 1970-talet var en följd av den stora invandringen från Finland några år tidigare. Många finländare återvände hem när den svenska arbetsmarknaden blev sämre.

Sammansättningen av invandringen har förändrats i viktiga avseenden under 1970-talet. Den utomeuropeiska invandringens andel av den totala invandringen till Sverige har mer än tredubblats under de senaste tio åren.

Figur 1 In- och utvandring 1966–1980.



Tabell 3.1 In- och utvandring av utländska medborgare åren 1972–1979
Avrundade tal

	1972	1974	1976	1978	1979
Invandring av utländska medborgare	25 600	31 900	39 700	31 700	32 400
därav finska medborgare	10 300	9 600	15 700	12 000	12 500
Utvandring av utländska medborgare[a]	33 100	20 700	18 900	15 900	16 400
därav finska medborgare	17 600	10 700	6 400	5 300	6 800
Invandringsöverskott	–7 500	11 200	20 800	15 800	16 000

[a] Inkl. överförda till och från obefintligregistret.
Källa: Befolkningsförändringar. Del 3. Olika årgångar.

Särskilt stor har ökningen från Asien och Latinamerika varit.

Utpräglad arbetskraftsinvandring från utomnordiska länder har praktiskt taget upphört. Den uppgick till ca 1 100 personer 1980. Spontaninvandringen av flyktingar har ökat under senare år. Flyktingkvoten har också fördubblats år 1979 bl.a. för att möjliggöra svenskt mottagande av sinovietnameser, s.k. båtflyktingar från Vietnam. En annan kategori av utomnordisk invandring som ökat är invandring genom "familjeanknytning". Däremot domineras fortfarande den nordiska invandringen av arbetskraftsinvandring. Invandringens sammansättning år 1979 framgår av nedanstående tabell (avrundade tal).

Eftersom det inte finns någon vedertagen och klar definition av begreppet invandrare (se kapitel 1.6) brukar det förekomma varierande uppgifter om antalet invandrare i Sverige. När man talar om "den invandrade befolkningen" brukar man avse alla personer födda utomlands, oavsett om de är utländska medborgare eller fått svenskt medborgarskap. Till detta kan man lägga gruppen andra generationens invandrare, varmed avses i Sverige födda personer med en eller två i utlandet födda föräldrar.

Om man räknar alla de nämnda grupperna som invandrare uppgår antalet till uppemot en miljon.

Tabell 3.2 Invandringens sammansättning år 1979

	Antal	%
Icke nordbor	16 200	50
därav		
Utländska adoptivbarn	1 300	4
Flyktingar överförda inom kvot och spontant inresta	3 650	11
Familjeanknytning	9 000	28
Utomnordisk arbetskraft	1 450	5
Gäststuderande	800	2
Nordbor (utom svenskar)	16 200	50
Summa	32 400	100

Källa: Statens invandrarverk. Statistik om invandring och invandrare. Oktober 1980.

Om man med invandrare enbart avser utländska medborgare uppgår antalet till ca 430 000. Av dessa är dock ca 25 procent födda i Sverige.

Det är först i och med kyrkobokföringen som en invandrare blir registrerad och återfinns i den offentliga statistiken. Uppgifterna om utomnordiska invandrare drabbas därför ofta av en kraftig eftersläpning eftersom utomnordiska invandrare måste ha uppehållstillstånd innan de kan kyrkobokföras. Eftersom det kan ta omkring ett år att få tillståndsfrågan löst redovisas mer än hälften av de invandrade utomnordiska medborgarna som invandrare till Sverige året efter att de kom till Sverige.

SFI-kommittén har med hjälp av statistiska centralbyrån (SCB) bearbetat statistik om nyinvandrade till Sverige åren 1979 och 1980. Statistiken avser att ge en belysning av hur den aktuella invandringen till enskilda kommuner sett ut under de senaste åren. Uppgifterna har bearbetats av SFI-kommittén och presenteras i bilaga 4. Av materialet framgår att hälften av kommunerna år 1979 hade en nyinvandring av mindre än 20 personer.

3.3 Utvandringen

I invandrarutredningens första delbetänkande (SOU 1971:51) redovisades en undersökning om utvandringen från Sverige avseende personer som invandrat under 1950-talet.[2] Undersökningen visade att ca 40 procent av invandrarna hade lämnat Sverige efter nio år samt att denna utvandring var störst under de tre första åren efter invandringen. Av en intervjuundersökning som invandrarutredningen gjorde framgick att i slutet av 1960-talet hade ungefär hälften av invandrarna från 1960-talets första år lämnat Sverige.

SCB har kontinuerligt följt återutvandringen sedan 1968.[3] Det föreligger dock en del brister i materialet bl.a. på grund av eftersläpning och vissa andra fel i samband med registreringen.

Enligt SCB:s första rapport avseende perioden 1968–1972 fann man, att de utomnordiska medborgarna i varje medborgarskapsgrupp hade ett relativt konstant återutvandringsmönster. Mellan olika medborgarskapsgrupper var skillnaderna däremot stora. De utomnordiska invandrarna hade en kortare vistelsetid i Sverige fram till utvandringen än vad de nordiska invandrarna hade. De nordiska invandrarna hade också ett mer komplicerat utvandringsmönster. Särskilt bland finländarna var utvandringen t.ex. starkt konjunkturberoende.

I SCB:s rapport avseende de invandrade åren 1968–1976 framgår att andelen utvandrare är hög för medborgare från Danmark och Norge. Även de som kommer från USA, Storbritannien, Tyskland och Italien hade höga återflyttningssiffror. I den senare gruppen hade 35-42 procent av dem invandrade åren 1968–1971 utvandrat 1976.

Låga återutflyttningsandelar hade däremot turkar, greker och jugoslaver. Drygt en fjärdedel av dem som invandrade något av åren 1968–1971 hade utvandrat 1976. De som kommer från Ungern och Polen hade också låga utflyttningsandelar. Detta kan förklaras med att dessa grupper delvis består av flyktingar.

Finländarna visar en något annan bild än de övriga nationaliteterna. Utvandringsandelen varierar mellan invandringsåren. Av dem som kom till

[2] Ture Widstam: Invandringen till Sverige och återutvandringen under 1950-talet. Statistisk tidskrift 1962.

[3] SCB IPF 1973:10 och 1978:2

Sverige 1970–1971 hade ca 55 procent av männen och ca 42 procent av kvinnorna utvandrat 1976 mot ca 46 procent av männen och 38 procent av kvinnorna som kom 1968. De finska männen har genomgående en högre utvandringsandel än de finska kvinnorna. En orsak till skillnaderna i utvandringsprocenten mellan grupperna som invandrade 1968 respektive 1970–1971 kan vara att den första gruppen hade hunnit få en fastare ställning på arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft började att minska påtagligt efter 1971. Av SCB:s material framgår också att de som kom 1968 utvandrade i en relativt jämn takt under det första till det fjärde året efter invandringen. De som invandrade 1970–1971 utvandrade däremot i betydligt högre omfattning redan samma år och efter ett år.

För finländarna varierar återflyttningsandelen mycket mellan olika åldersgrupper. Den högsta återflyttningsandelen har åldersgruppen 15–19 år. Därefter följer gruppen 20–24 år. Det är speciellt de yngre finska männen som återvänt till Finland, bl a för att fullgöra sin militärtjänstgöring.

År 1969 infördes det internordiska flyttningsbetyget, vilket medförde att det blev ett enklare registreringsförfarande för flyttande inom Norden. Flyttningsbetyget innebar också att möjligheterna att föra statistik över in- och utvandringen förbättrades och kan således ha påverkat siffrorna från 1970–1971.

3.4 Invandringen i framtiden

Vid en bedömning av invandringen i framtiden kan det vara befogat att utgå från dagens invandring och hur den ser ut. För hälften av invandringen – nämligen den utomnordiska – spelar arbetsmarknadsskälen idag en underordnad roll. Majoriteten av de utomnordiska invandrarna kommer till Sverige på grund av att de har anknytning till någon här bosatt person eller är flyktingar. År 1977 hade endast en femtedel av de utomnordiska invandrarna ansökt om uppehållstillstånd före inresan och endast en tiondel av invandringen det året kan betraktas som arbetskraftsinvandring.[4] Invandringen från Finland är däremot sannolikt i huvudsak en arbetskraftsinvandring, men vi saknar kunskap om dess närmare sammansättning med hänsyn till motiven för invandringen.

Det betecknande för invandringen under 1970-talet i förhållande till 1960-talet är att invandrarna kommit från ett stort antal olika länder. Med hänsyn till utbildningsbakgrunden har invandringen under 1970-talet också varit mycket heterogen. Bland de vuxna utomnordiska invandrarna har personer med lägst gymnasial utbildning varit kraftigt överrepresenterade i jämförelse med hela befolkningen i Sverige, medan det samtidigt har kommit grupper av invandrare med mycket kort eller ingen skolutbildning i hemlandet.

Den restriktivitet som gäller arbetskraftsinvandringen ifrågasätts inte av statsmakterna utan kommer även i fortsättningen att gälla. Invandringsvågor av arbetskraft liknande 1960-talets är därför inte sannolika. Däremot kommer förmodligen invandringen på grund av personlig anknytning att fortsätta och t.o.m. öka. Under de närmaste årtiondena förefaller det således rimligt att den nuvarande bilden med invandring av anknytningsfall och

[4] Sven A. Reinans: Den utomnordiska invandringen 1977. EIFO:s rapport nr 8, Stockholm 1979.

politiska flyktingar kommer att fortsätta.

Anknytningsfallen kommer även i framtiden att tillhöra en rad olika språkgrupper. Flyktinginvandringen kan medföra att för Sverige helt nya och obekanta språk och kulturer kommer in i landet i likhet med vad som skett under 1970-talets senare hälft med sinovietnameserna.

En framtida invandringssituation med många språk och okända kulturer ställer mycket höga krav på utformningen av olika åtgärder för att invandrarna skall finna sig tillrätta i Sverige. Svenskundervisningen är t.ex. ett område som i hög grad påverkas av invandringens struktur och omfattning.

En invandringspolitik med ungefär samma inriktning som den nuvarande och en ekonomisk situation som är jämförbar med 1970-talets leder förmodligen till en bruttoinvandring av utländska medborgare av ungefär samma storlek som under de senaste åren, dvs. 30 000–40 000 personer per år. Eftersom andelen vuxna bland de nya invandrarna utgör ca 70 procent, innebär det 20 000–30 000 vuxna invandrare per år.

För att få en uppfattning om hur många nya invandrare som årligen kommer att behöva grundläggande svenskutbildning måste vi också beakta att en relativt stor andel av vissa nationella grupper återinvandrar till Sverige.

I mitten av 1970-talet var nästan en tredjedel av de finska invandrarna återinvandrare. År 1978 var drygt 18 procent, dvs. ca 2 400 av dem, återinvandrare.

Även bland andra nationella grupper, t.ex. jugoslaver och greker som har invandrat till Sverige under en relativt lång period, finns ett stort antal återinvandrare. Under de senare åren har emellertid också ca 25–30 procent av dessa grupper återvänt till sina hemländer. Bland flyktinggrupper är utvandringen av naturliga skäl låg.

3.5 Invandrarpolitiken

I 1975 års proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m. anges att de mål som bör vara vägledande för den svenska politiken kan sammanfattas med orden *jämlikhet*, *valfrihet* och *samverkan*. Förutom denna proposition och det huvudbetänkande från invandrarutredningen (SOU 1974:69) som beskriver grunderna för den nuvarande invandrarpolitiken finns en rad olika dokument, riksdagsbeslut, lagar, förordningar etc. med anknytning till invandrare och invandring.

Alla dessa dokument som rör olika samhällssektorer, t.ex. socialpolitiken, arbetsmarknadspolitiken, utbildningspolitiken och bostadspolitiken, utgör tillsammans uttryck för den invandrarpolitik som förs i Sverige.

3.5.1 Målen för invandrarpolitiken

Målen för invandrarpolitiken utgår från begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.[5]

Jämlikhetsmålet innebär att invandrar- och minoritetsgrupper skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt.

[5] Dessa övergripande mål har preciserats i propositionen (1975:26) om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.

Alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Språkliga minoritetsgrupper skall därför ha möjlighet att inom ramen för det svenska samhället ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoritetsgrupper skall kunna välja i vilken grad de vill behålla och utveckla sin ursprungliga kulturella och språkliga identitet. De skall också ha möjlighet att välja om de vill stanna i Sverige eller återvända till hemlandet. Detta förutsätter stöd åt minoritetsspråken samt åt invandrar- och minoritetsgrupperna, så att de såväl kan utveckla kulturell egenverksamhet, som få sina kulturella behov tillgodosedda inom det allmänna kulturutbudet.

En viktig övergripande fråga för utbildningssamhället är om de kunskaper och färdigheter som invandrarna får i olika utbildningsformer är tillräckliga för att nå social jämlikhet med bibehållen kulturell valfrihet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och den övriga befolkningen och mellan invandrar- och minoritetsgrupperna inbördes. Målet inbegriper tolerans och solidaritet. Det förutsätter att de olika minoritetsgrupperna är likvärdiga parter med den övriga befolkningen. Det innebär också att invandrarna och de språkliga minoriteterna måste bli delaktiga i utformningen av de beslut som berör deras situation, dvs. också utbildningssituationen.

De tre målen är inte precisa. Det finns spänningar mellan dem. Men de ger vägledning för ställningstaganden i olika frågor som påverkar samhällets utveckling.

3.5.2 Invandrarnas rättsliga ställning

De utländska medborgare som har sina tillstånd i ordning är numera med ett fåtal undantag likställda med svenska medborgare när det gäller rättigheter och skyldigheter. De har enligt grundlagen yttrandefrihet, religionsfrihet, förenings- och församlingsfrihet på samma sätt som svenska medborgare. De har samma skydd för sin person och sin egendom och får i samma utsträckning som svenska medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet.

På arbetsmarknaden och bostadsmarknaden samt i fråga om rätt till undervisning är utländska medborgare i stort sett likställda med svenska medborgare. Detta gäller även rätten till hälso- och sjukvård samt sociala förmåner (beträffande vissa förmåner finns dock en viss väntetid för utländska medborgare). Rätten till folkpension har tidigare utgjort ett problem för invandrare, då i princip endast svenska medborgare haft rätt till svensk folkpension. Endast invandrare från länder, med vilka Sverige slutit avtal om social trygghet, har haft vissa rättigheter till svensk folkpension. Under 1979 tog dock riksdagen ett beslut som innebär att alla utländska medborgare efter viss tids bosättning får rätt till svenska folkpensionsförmåner. Rätt till ålderspension får utländsk medborgare som varit bosatt i Sverige sammanlagt minst tio år efter fyllda 16 år, varav fem år oavbrutet omedelbart före pensionstillfället.

De viktigaste kvarvarande skillnaderna i utländska och svenska medbor-

gares rättsställning är att utländska medborgare inte har skyldighet att göra värnplikt i Sverige, och att de inte har rätt att rösta och vara valbara vid riksdagsval. Däremot har utländsk medborgare som bott i Sverige minst tre år och fyllt 18 år rätt att rösta i de kommunala och landstingskommunala valen. Utländska medborgare som har rösträtt kan också väljas till kommunala och landstingskommunala förtroendeuppdrag.

Det finns numera flera bestämmelser i den svenska lagstiftningen som syftar till att motverka förtal av andra folkgrupper och öppen diskriminering på etnisk eller rasmässig grund.

3.5.3 Medborgarskapsfrågor

En betydelsefull del i den svenska invandrarpolitiken är de riktlinjer som gäller medborgarskapspolitiken.

Antalet invandrare som varje år får svenskt medborgarskap (naturaliseras) har ökat kraftigt under 1970-talet som en följd av den stora invandringen under 1960-talet och uppgår till ca 20 000 per år, varav nordbor svarar för hälften. Totalt uppgår antalet naturaliserade i hela befolkningen till ca 360 000 personer.

Benägenheten att söka svenskt medborgarskap varierar från grupp till grupp. Alla utländska medborgare som invandrade till Sverige under t.ex. 1968 skulle i princip haft rätt att söka svenskt medborgarskap 1975, eftersom de då hade varit i Sverige i mer än sju år, vilket då krävdes för att bli svensk medborgare. (Sedan 1976 krävs fem år för utomnordbor och två år för nordbor.) Endast åtta procent av dem hade dock efter sju år blivit svenska medborgare.

SIV har gjort en utredning beträffande tendensen hos olika invandrargrupper att söka svenskt medborgarskap. Utredningen har gett några mycket klara indikationer på hur lång tid olika kategorier av invandrare vistas i Sverige innan de ansöker om svenskt medborgarskap. Ca 60 procent av gruppen flyktingar ansöker om svenskt medborgarskap i omedelbar anslutning till att de uppfyller medborgarskapslagens kvalifikationskrav (fyra års vistelse i riket). Siffran gäller också chilenska medborgare, om vilka man trott sig veta att det finns en bestämd önskan att senare återvända till hemlandet. Denna önskan behöver dock inte stå i motsatsställning till önskan om medborgarskap, eftersom tillgången till svensk passhandling kan vara ett avgörande skäl att söka medborgarskap även för dem som avser att återvända. Utredningen har också visat att majoriteten av medborgarna från västeuropeiska länder (t.ex. italienare, västtyskar) ansöker om svenskt medborgarskap först efter en vistelse i Sverige på mer än tolv år.

SIV räknade i sina petita för budgetåret 1981/82 med att antalet ansökningar om svenskt medborgarskap skulle komma att öka. Verket grundade detta antagande på ökningen av nettoinvandringen av icke-nordbor 1975 (4 979), 1976 (10 406) och 1977 (14 353), dvs. av dem som de närmaste åren kommer att uppnå kvalifikationstiden för naturalisation. Andelen invandrare med politiska skäl eller från mer avlägsna länder har också ökat. I petita för budgetåret 1982/83 framhåller SIV, att antalet ansökningar som svenskt medborgarskap väntas ligga kvar på en hög nivå.

För svenskundervisningen intressanta uppgifter lämnas i SCB:s undersökning om invandrarnas levnadsförhållanden (1977). Enligt denna kan de invandrare som har svenskt medborgarskap i allmänhet bättre svenska än de som är utländska medborgare. Bland de naturaliserade invandrarna är det ungefär fem procent som har dåliga kunskaper i svenska mot 35 procent bland de utländska medborgarna.

De skillnader i språkkunskaper som framkommit mellan naturaliserade invandrare och utländska medborgare torde bero på å ena sidan att de naturaliserade invandrarna varit i Sverige under längre tid och därför hunnit lära sig svenska, å andra sidan att de ofta bestämt sig för att stanna i Sverige, vilket gjort dem mera motiverade att lära sig svenska.

4 Invandrarna

Invandrarna har i stor utsträckning bosatt sig i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. I t.ex. Botkyrka kommun är andelen utländska medborgare drygt 20 procent. Finländarna bosätter sig förutom i storstäderna ofta i norra Sverige. Många finländare finns också på mindre industriorter. Medborgare från Turkiet, Grekland och Jugoslavien flyttar ofta till orter runt Stockholm. Assyrierna har t.ex. koncentrerat sin inflyttning till Södertälje.

De flesta invandrare är unga, 44 procent i åldern 20–39 år, mot 28 procent svenskar i samma åldersgrupp. Medan 17 procent av svenskarna är över 65 år tillhör endast 2 procent av invandrarna den åldersgruppen. Därav följer att andelen invandrarbarn är högre än andelen svenska barn: 19,4 procent mot 12,3 procent i åldern 0–9 år.

Till följd av att Sverige har en liberal familjeinvandringspolitik är andelen män och kvinnor ungefär lika stor.

Eftersom det procentuellt finns betydligt fler utländska medborgare än svenska medborgare i de aktiva åldrarna tillhör invandrarna också arbetskraften i högre grad än svenskar. Medan totalt ca 70 procent av den vuxna befolkningen har eller söker arbete, uppgår siffran för finländare till ca 80 procent och för utomnordiska medborgare till drygt 75 procent. De flesta utländska medborgare arbetar inom gruv- och tillverkningsindustrin (ca 42 procent mot 24 procent bland svenska medborgare). Det är också mycket vanligt att utländska medborgare arbetar med servicearbeten (städning, restaurangkök m.m.). Bland greker i Stockholmsregionen är t.ex. städyrket mycket vanligt.

Invandrarna drabbas i högre grad än svenskar av arbetslöshet. Bland ungdom i åldern 16–24 år är den dubbelt så hög. Arbetslösheten bland kvinnor är högre än bland män. Av SCB:s undersökning år 1975 angående invandrarnas levnadsförhållanden framgår att invandrarna i mycket högre grad än svenskar har en dålig arbetsmiljö med bullriga och smutsiga arbetsplatser och större risker för olycksfall. Av samma undersökning framgår också att de invandrare som kommit till Sverige under senare år har mycket varierande utbildningsbakgrund. Bland de vuxna är personer med gymnasieutbildning eller mer överrepresenterade i jämförelse med hela befolkningen i Sverige. Denna skillnad hänger samman med att invandrarna i genomsnitt är yngre i jämförelse med befolkningen i sin helhet. Samtidigt finns en stor grupp invandrare med ingen eller endast ett par års skolutbildning. Bland dessa är många kvinnor, främst från Turkiet.

Utländska medborgare fick år 1976 rätt att delta i kommunala val. Vid det första valet (1976) utnyttjade 60 procent av invandrarna sin rösträtt. För hela befolkningen var valdeltagandet 90 procent. Andelen röstande var högst bland greker, schweizare, österrikare och holländare medan valdeltagandet bland de nordiska medborgarna var lägre än väntat.

Vid kommunalvalen 1979 var deltagandet 7 procent lägre än 1976, dvs. endast 53 procent. Även då var deltagandet högst bland greker.

Invandrarnas ökade medinflytande under 1970-talet beror i hög grad på att de börjat organisera sig i föreningar och med stöd i sina organisationer ställa krav på det svenska samhället. Det finns numera 20 större rikstäckande invandrarorganisationer med sammanlagt minst 1 000 lokala föreningar och ca 175 000 medlemmar. Som exempel kan nämnas att grekiska riksförbundet, som bildades år 1972 och då hade 19 lokalföreningar och drygt 6 000 medlemmar, f.n. har ca 50 föreningar och 10 000 medlemmar. Flertalet riksorganisationer får statliga bidrag till sin verksamhet. De anordnar en omfattande kulturell verksamhet inte minst bland kvinnor, barn och ungdom. De har också starkt engagerat sig i olika invandrarpolitiska frågor, bl.a. hemspråksundervisningen i skolan.

4.1 Invandrarnas utbildningsbakgrund

I den officiella invandringsstatistiken redovisas inte uppgifter om invandrarnas utbildningsbakgrund och språkliga tillhörighet.

EIFO gjorde en specialstudie av den utomnordiska invandringen år 1977 där sådana uppgifter finns med.[6] Undersökningen gjordes med ett tioprocentigt slumpmässigt urval bland utomnordiska invandrare 1977 enligt SCB:s register över invandrare. Urvalet omfattade 1 907 personer. De siffror som redovisas i undersökningen är uppräknade till att gälla hela den utomnordiska invandringen år 1977.

Undersökningen visar att personer med gymnasieutbildning eller mer var överrepresenterade bland de utomnordiska invandrarna år 1977 i jämförelse med hela befolkningen. Samtidigt fanns bland invandrarna en stor grupp personer med ingen eller mycket kort skolutbildning. 24 procent hade eftergymnasial utbildning mot 11 procent i hela den svenska befolkningen. Endast 22 procent hade kortare utbildning än nio år. Ingen utbildning eller kortare utbildning än tre år hade 14 procent av kvinnorna och 5 procent av männen. Närmare 45 procent av dessa kvinnor och 38 procent av dessa män var över 45 år.

Med hänsyn till motiv för uppehållstillstånd är det fler lågutbildade bland flyktingar som kommit till Sverige på eget initiativ, medan de högutbildade dominerar bland kvotflyktingarna. Bland anknytningsfallen förekommer såväl ett stort antal högutbildade som ett stort antal lågbildade. Stora skillnader i utbildningsnivå finns även mellan invandrare från olika världsdelar. Medan invandrarna från Amerika (speciellt gäller detta Nordamerika), Öst- och Västeuropa har en hög utbildningsnivå har invandrare från Asien en mycket låg utbildningsnivå.

För att belysa hur stora skillnaderna när det gäller utbildningsbakgrund är mellan olika grupper kan flyktinggruppen tas som exempel.

[6] Sven A. Reinans: Den utomnordiska invandringen 1977. EIFO:s rapport nr 8, Stockholm 1979.

De s.k. *kvotflyktingarna* hade år 1977 en mycket hög utbildningsnivå. Nästan 40 procent hade eftergymnasial utbildning längre än två år och drygt 60 procent hade mer än tvåårig gymnasial utbildning. (Tabell 4.4)

De *spontant inresta flyktingarna* är en mycket heterogen grupp med hänsyn till sin bakgrund, utbildning etc. I tabell 4.5 visas uppgiven utbildning för spontant inresta flyktingar bland invandrarna 1977. Både personer med lång och personer med mycket kort eller ingen skolutbildning förekommer ofta. Bland flyktingarna från Asien dominerar personer med låg utbildning. Bland flyktingar från Sydamerika och Östeuropa dominerar däremot personer med låg utbildning. Dock är dominansen för högutbildade ännu större bland kvotflyktingarna från Sydamerika.

Tabell 4.1 Utomnordiska invandrare år 1977 i åldern 18 år och äldre efter utbildning, ålder och kön

Kön Ålder	Ingen eller kortare än 3 år	Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	Förgymnasial utbildning 9 (10) år	Gymnasial utbildning högst 1-årig	Gymnasial utbildning, längre än 1 år, men högst 2-årig	Gymnasial utbildning längre än 2 år	Eftergymnasial utbildning högst 2-årig	Eftergymnasial utbildning längre än 2 år, forskarutbildning	Uppgift saknas	Samtliga
Män										
18–24	50	340	380	140	190	700	110	200	270	2 380
25–44	180	440	570	320	250	910	320	1 000	250	4 240
45–	140	90	50	–	–	100	–	130	30	540
Summa män	370	870	1 000	460	440	1 710	430	1 330	550	7 160
%	5	12	14	6	6	24	6	19	8	100
Kvinnor										
18–24	110	190	320	100	60	400	50	160	180	1 570
25–44	300	260	370	140	160	640	340	570	220	3 000
45–	330	270	40	30	10	70	30	30	30	840
Summa kvinnor	740	720	730	270	230	1 110	420	760	430	5 410
%	14	13	13	5	4	21	8	14	8	100
Båda könen										
18–24	160	530	700	240	250	1 100	160	360	450	3 950
25–44	480	700	940	460	410	1 550	660	1 570	470	7 240
45–64	260	230	90	20	10	150	30	160	20	970
65–	210	130	–	10	–	20	–	–	40	410
Samtliga	1 110	1 590	1 730	730	670	2 820	850	2 090	980	12 570
%	9	13	14	6	5	22	7	17		100
Jan. -78 hela befolkningen		44	14	9	11	10	5	6	1	100
Jan. -78 icke- nordiska medborgare		35	13	5	10	19	8	10	1	100

Tabell 4.2 Utomnordiska invandrare år 1977 i åldern 18 år och äldre efter utbildning och motiv för uppehållstillstånd (UT)

Motiv för UT	Ingen eller kortare än 3 år	Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	Förgymnasial utbildning 9 (10) år	Gymnasial utbildning högst 1-årig	Gymnasial utbildning, längre än 1 år, men högst 2-årig	Gymnasial utbildning längre än 2 år	Eftergymnasial utbildning högst 2-årig	Eftergymnasial utbildning längre än 2 år, forskarutbildning	Uppgift saknas	Samtliga
Kvotflykting	10	70	80	30	40	90	60	250	10	640
Annan flykting	580	300	240	70	50	320	110	280	70	2 030
Anknytningsfall	480	850	1 050	480	440	1 730	530	960	230	6 750
Gäststuderande, forskare	–	10	20	–	10	400	60	230	80	730
"Arbetskraftsinvandring"	–	210	280	130	120	230	60	330		1 440
"Humanitära skäl"	(30)	(30)	(30)	(20)	(10)	(20)	–	(30)	–	170
Återvändande svensk	(10)	(110)	(10)	–	–	(20)	(20)	–	–	170
Övriga	–	(10)	(20)	–		(10)	(10)	(10)	–	60
Uppgift saknas	–	–	–	–	–	–	–	–	580	580
Samtliga	1 110	1 590	1 730	730	670	2 820	850	2 090	970	12 570

Tabell 4.6 visar de assyriska flyktingarna efter utbildning. Majoriteten har ingen eller kortare än tre års utbildning. Ingen person med eftergymnasial utbildning förekommer i urvalet.

Utbildningsnivån hos de finska invandrarna år 1978 framgår av en utredning gjord av Migrationsinstitutet i Åbo.[7]

4.2 Invandrarnas språkliga bakgrund

I EIFO-undersökningen redovisades också första och andra språk för de utomnordiska invandrarna år 1977.

Det vanligaste första språket var spanska, som uppgavs av 17 procent, därnäst kom engelska (10 procent), polska (9 procent) samt arabiska, "assyriska", turkiska, grekiska och serbokroatiska med vardera 6 procent. Det vanligaste andraspråket var engelska, som uppgavs av 42 procent av dem som överhuvudtaget hade uppgett ett andra språk. Därnäst kom franska, som uppgavs av 11 procent. Franska som andraspråk var vanligt bland arabisktalande och engelsktalande. Bland personer med ett slaviskt språk som första språk var ryska det vanligaste andraspråket.

[7] Arja Munter: Den offentliga arbetsförmedlingens roll vid flyttningen till Sverige och invandrarnas arbetsplacering år 1978. Migrationsinstitutet, mars 1980, Åbo.

Tabell 4.3 Utomnordiska invandrare år 1977 i åldern 25–44 år efter utbildning och medborgarskap (i gruppen)

Utbildning	Syd-Europa		Öst-Europa		Övriga Europa		Afrika		Amerika		Asien		Samtliga[a]	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ingen eller kortare än 3 år	20	2	–	–	10	1	50	9	20	1	370	22	480	7
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	290	25	30	3	20	2	40	7	80	5	240	14	700	10
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	210	18	90	8	190	16	80	15	180	12	180	10	940	13
Gymnasial utbildning högst 1-årig	160	14	50	5	120	10	20	4	30	2	80	5	460	6
Gymnasial utbildning, längre än 1 år, men högst 2-årig	120	10	50	5	120	10	–	–	60	4	60	3	410	6
Gymnasial utbildning längre än 2 år	160	14	300	28	290	25	150	27	300	20	350	20	1 550	21
Eftergymnasial utbildning högst 2-årig	30	3	150	14	130	11	50	9	160	11	130	8	660	9
Eftergymnasial utbildning längre än 2 år, forskarutbildning	160	14	320	30	240	20	100	18	530	36	200	12	1 570	22
Uppgift saknas	20	2	80	7	60	5	60	11	130	9	110	6	470	6
Samtliga	1 170	100	1 070	100	1 180	100	550	100	1 490	100	1 720	100	7 240	100

[a] Inkl. Oceanien och statslösa.

Tabell 4.4 ''Kvotflyktingar'' efter kön och utbildning
Endast personer med uppgiven utbildning

Utbildning	Män	Kvinnor	Samtliga	
			Antal	%
Ingen eller kortare än 3 år	10	–	10	2
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	60	(10)	70	11
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	60	(20)	80	13
Gymnasial utbildning högst 1-årig	20	(10)	30	5
Gymnasial utbildning, längre än 1 år, men högst 2-årig	30	(10)	40	6
Gymnasial utbildning längre än 2 år	50	(40)	90	14
Eftergymnasial utbildning högst 2-årig	60	(10)	70	11
Eftergymnasial utbildning längre än 2-årig, forskarutbildning	160	(90)	250	39
Samtliga	450	190	640	100

Tabell 4.5 Spontant inresta flyktingar efter kön, medborgarskap och utbildning. Endast personer med uppgiven utbildning

Utbildning	Antal	%	Kvinnor		Båda könen		Därav från			
			Antal	%	Antal	%	Sydamerika		Asien	
							Antal	%	Antal	%
Ingen eller kortare än 3 år	260	21	330	40	590	29	–	–	540	54
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	240	20	90	11	330	16	30	6	260	26
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	120	10	150	18	270	13	100	19	120	12
Gymnasial utbildning högst 1-årig	80	7	30	4	110	5	50	9	30	3
Gymnasial utbildning, längre än 1 år, men högst 2-årig	40	3	20	2	60	3	30	6	–	–
Gymnasial utbildning längre än 2 år	230	19	90	11	320	16	140	26	30	3
Eftergymnasial utbildning högst 2-årig	60	5	40	5	100	5	50	9	–	–
Eftergymnasial utbildning längre än 2 år, forskarutbildning	200	16	80	10	280	14	140	26	20	2
Samtliga	1 230	100	830	100	2 060	100	540	100	1 000	100

Tabell 4.6 "Assyriska flyktingar" som invandrat år 1977 efter kön och utbildning. Endast personer med uppgiven utbildning

Utbildning	Män	Kvinnor	Båda könen	
			Antal	%
Ingen eller kortare än 3 år	190	260	450	57
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	150	50	200	25
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	40	50	90	11
Gymnasial utbildning högst 1-årig	20	–	20	3
Gymnasial utbildning längre än 2 år	30	–	30	4
Samtliga	430	360	790	100

Eftersom undersökningen omfattade ett relativt litet antal invandrare var antalet personer från ett visst land litet. Ett undantag utgör Turkiet. För de turkiska medborgarna bland invandrarna år 1977 redovisas uppgifter i tabell 4.7. Det var endast 35 procent som uppgav turkiska som sitt första språk och det var bara drygt hälften som överhuvudtaget uppgav kunskap i turkiska.

I tabell 4.8 redovisas motsvarande uppgifter för "assyriska" flyktingar. Det oftast uppgivna språket är "assyriska". Om man antar att därmed menas ett och samma språk, så förstås detta språk av endast hälften av samtliga "assyrier". Av tabellen att döma måste det vara vanligare att två slumpmässigt utvalda "assyrier" inte kan samtala med varandra än att de kan göra det.

Frågan om invandrarnas och minoriteternas språkliga tillhörighet har gång efter annan tagits upp främst av de finska riksförbunden i Sverige. Alltmer aktuell har frågan blivit genom att invandrarnas nationella hemvist inte alltid ger upplysning om vilket språk invandraren använder som sitt modersmål.

I Sverige saknas statistik över befolkningens språktillhörighet eller etniska tillhörighet. Sådan statistik förekommer emellertid i många andra länder, bl.a. i Finland. Det är därför mycket svårt att uppskatta hur stora de etniska och språkliga minoriteterna i Sverige är. Det går emellertid att göra vissa beräkningar av hur många personer i Sverige som kan uppskattas ha ett visst modersmål. En sådan beräkning återfinns i tabell 4.9. Av de finskspråkiga i tabellen avser 210 000 sverigefinnar (dvs. till Sverige inflyttade finskspråkiga invandrare och de av deras barn som kan förutsättas ha finska till modersmål), medan 30 000 avser den finskspråkiga befolkningen i Tornedalen. Majoriteten av de spansktalande kommer från Latinamerika.[8]

I september 1976 gav dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet, statsrådet Bengtsson, i uppdrag åt EIFO att utarbeta förslag till hur statistiska uppgifter om befolkningens språktillhörighet skall kunna inhämtas. Syftet med statistiken skulle vara att belysa användningen av andra språk än svenska som modersmål eller hemspråk, såväl bland invandrare och deras barn som bland ursprungliga minoriteter.

Enligt direktiven skulle förslaget avse enbart inhämtande av statistiska uppgifter. Registrering av språktillhörighet eller etnisk tillhörighet i folk-

[8] Jonas Widgren: Svensk invandrarpolitik. Liber-Läromedel, Lund 1980.

Tabell 4.7 Turkiska medborgare bland invandrare år 1977 efter uppgivet första och andra språk. Endast de som angivit något språk ingår

Första språk	Ej uppgivet	Andra språk									Samtliga		Därav	
		Svenska	Engelska	Franska	Tyska	Serbokroatiska	Turkiska	"Assyriska"	Arabiska	Olika asiatiska språk[a]	Antal	%	Män Antal	Kvinnor Antal
Turkiska	620	20	90	30	10	10	–	–	40	40	860	35	510	35
"Assyriska"	410	–	–	–	30	–	290	–	30	70	830	34	490	34
Arabiska	90	–	–	–	–	–	10	10	–	10	120	5	40	8
Olika asiatiska språk[a]	430	–	–	–	–	–	180	20	–	10	640	26	340	30
Samtliga	1 550	20	90	30	40	10	480	30	70	130	2 450	100	1 380	107
%	63	1	4	1	2	0	20	1	3	5	100			
Därav														
Män	810	20	70	20	20	10	300	20	10	100	1 380			
Kvinnor	740	–	20	10	20	–	180	10	60	30	1 070			

[a] I huvudsak kurdiska.

Tabell 4.8 "Assyriska" flyktingar som invandrat år 1977 efter uppgivet språk. Endast personer som uppgivit något språk ingår

Första språk	Andra språk								Samtliga	
	Ej uppgivet	Engelska	Franska	Tyska	Turkiska	"Assyriska"	Arabiska	Olika asiatiska språk[a]	Antal	%
Turkiska	110	–	–	–	–	–	20	–	130	10
"Assyriska"	270	–	–	30	260	–	20	60	640	49
Arabiska	80	30	10	–	–	30	–	40	190	14
Olika asiatiska språk[a]	240	–	–	–	80	20	10	10	360	27
Samtliga	700	30	10	30	340	50	50	110	1 320	100
%	52	2	1	2	25	4	4	8	100	

[a] I huvudsak kurdiska.

bokföringen skulle inte övervägas i sammanhanget.

Bakgrunden till EIFO:s uppdrag var vissa skrivelser till regeringen från Riksförbundet finska föreningar i Sverige och Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige. I framställningen från Riksförbundet finska föreningar i Sverige önskade man "en separat folkräkning bland de i Sverige bosatta nuvarande och före detta utländska medborgarna" i syfte att kartlägga modersmålet för "personer som tillhör olika invandrargrupper samt de språkliga och etniska minoriteter som bor i Sverige". Även Finlandssvenskarnas riksförbund önskade att frågan om språk togs med i folkräkningarna och pekade speciellt på det oegentliga i att svenskspråkiga invandrare från Finland tillställs information på finska, "ett språk som förvånansvärt många av dem inte förstår".

Med anledning av uppdraget har EIFO inventerat bl.a. olika myndigheters synpunkter på behovet av kunskaper om invandrarnas språktillhörighet samt lagt fram vissa förslag. EIFO har ansett att det för närvarande saknas tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra en totalundersökning. Däremot framhåller EIFO att det genom urvalsundersökningar finns

Tabell 4.9 Uppskattat antal personer i några större språkgrupper i Sverige 1979

Språk	Födda i utlandet	Födda i Sverige	Summa
Finska	170 000	70 000	240 000
Serbokroatiska	28 000	6 000	34 000
Grekiska	15 000	4 000	19 000
Samiska		5 000	5 000
Estniska	11 000	5 000	16 000
Spanska	13 000	1 000	14 000
Polska	10 000	2 000	12 000
Ungerska	8 000	2 000	10 000
Turkiska	7 000	2 000	9 000
Italienska	5 000	2 000	7 000
Lettiska	2 500	1 000	3 500

utmärkta möjligheter att få uppgifter som belyser användningen av olika språk i Sverige. EIFO har därför föreslagit att frågor om språkanvändning, kunskap i olika språk och språkets roll för identitetsuppfattningen tas med i de urvalsundersökningar i berörda grupper som kommer att göras i framtiden. I EIFO:s eget projekt Invandringens långtidseffekter har språkfrågor fått en central ställning.

4.3 Invandrarkvinnorna

Enligt direktiven skulle vi särskilt beakta de hemarbetande kvinnornas möjligheter att få svenskundervisning. I det sammanhanget skulle vi också ägna frågan om information till invandrare, bl.a. hemarbetande kvinnor, särskild uppmärksamhet.

Med anledning av kommittédirektiven har vi bl.a. medverkat i ett projekt anordnat av IFFI (Internationella föreningen för invandrarkvinnor) i Stockholm och studieförbundet Studiefrämjandet i Stockholm. En beskrivning av projektet ges i del 2 kapitel 10. I kapitlet redogörs också för den studie av invandrarkvinnornas situation som jämställdhetskommittén gjorde år 1980.[9]

Syftet med jämställdhetskommitténs studie var att kartlägga jämställdheten bland invandrarkvinnor. För att belysa detta har man i studien redovisat några statistiskt mätbara faktorer med anknytning till individernas möjligheter till "egen försörjning". Man har belyst följande områden: arbete, utbildning, bosättning, civilstånd och barnantal och med stöd av statistiska uppgifter beskrivit olika kvinnogrupper. Uppgifterna gäller kvinnor i åldern 16–65 år med fast bostad i Sverige.

Följande sammanfattning av några gruppers situation är hämtad ur jämställdhetskommitténs rapport. Beskrivningen av svenska kvinnor är med för jämförelsens skull.

Svenska kvinnor är till antalet 2 416 163. Bland de svenska medborgarna finns ungefär lika många kvinnor som män. Av svenska kvinnor saknar ungefär var fjärde kvinna egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är ca 43 000 kr/år, dvs. ungefär 63 procent av männens. Endast var tredje kvinna har vårdansvar för barn under elva år. Kvinnorna återfinns huvudsakligen inom "typiska kvinnoyrken", t.ex. kontor, vård och service. Svenska kvinnor löser ofta problemet med att kombinera förvärvsarbete och hem/vårdansvar genom att deltidsarbeta. Ca 45 procent av kvinnorna deltidsarbetar mot ca 5 procent av männen. Det är nästan lika vanligt att förtjäna 20 000–40 000 kr/år som 40 000–60 000 kr/år. Kvinnorna har i allmänhet en lägre utbildning än männen.

Finländska kvinnor är till antalet 65 095. Bland finländarna i Sverige finns fler kvinnor än män. Endast var sjätte kvinna saknar egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är 51 000 kr/år, dvs. ungefär 73 procent av männens. Hälften av de finländska kvinnorna har vårdansvar för barn under elva år. Finländska kvinnor är dubbelt så ofta som svenska kvinnor ensamstående med vårdansvar för barn under elva år. Kvinnorna återfinns dels inom samma yrkesområden som svenska kvinnor, dels inom tillverkningsindustri och tunga servicearbeten, med skiftgång och obekväma arbetstider. En fjärdedel av de finländska kvinnorna har en årsinkomst på ca 60 000–80 000 kr. Kvinnornas basutbildning är ofta folkskola. I motsats till de flesta andra medborgarskapsgruppers kvinnor har de finländska kvinnorna i Sverige i högre

[9] Invandrarkvinnor och jämställdhet. Ds A 1981:2

grad än männen realskola eller akademisk utbildning. De flesta kvinnorna bor i Stockholms- och Göteborgsområdena.

Jugoslaviska kvinnor är till antalet 12 816. Kvinnorna är något färre än männen inom gruppen. Fem av sex kvinnor har egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är 59 000 kr./år och motsvarar ca 84 procent av männens. Varannan jugoslavisk kvinna har vårdansvar för barn och har ett barnantal per kvinna som överstiger svenska kvinnors. Det finns inom gruppen ungefär lika många ensamstående mödrar med barn som inom den svenska gruppen. Kvinnorna arbetar såväl inom tillverkningssektorn som inom servicesektorn i en utsträckning som inte motsvaras av svenska kvinnor. Kvinnornas vanligaste årsinkomst är mellan 40 000 och 80 000 kr. Kvinnornas förvärvsintensitet påverkas knappast av vårdansvar för små barn. Kvinnorna har i allmänhet en lägre utbildningsnivå än männen. I den jugoslaviska invandrargruppen antas emellertid andelen män resp. kvinnor med akademisk examen vara lika stor. De flesta jugoslaviska kvinnor är bosatta i Malmöhus län.

Grekiska kvinnor är till antalet 4 122 och kvinnorna är i förhållande till männen i klar minoritet inom den grekiska gruppen. Endast var sjätte kvinna saknar egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är 60 000 kr./år, dvs. ca 98 procent av männens inkomst. Hälften av kvinnorna har vårdansvar för barn. Barnantalet per kvinna överstiger svenska kvinnors. Kvinnorna är ofta unga som mödrar och har relativt lång moderskapsperiod. Grekiska kvinnor arbetar oftast inom industri- och servicesektorerna. Städarbete är det vanligaste arbetet bland kvinnorna. Mer än varannan grekisk kvinna har en årsinkomst mellan 40 000 och 80 000 kr., med en ganska jämn spridning. Kvinnorna påverkas knappast av vårdansvar för barn i sin förvärvsverksamhet. Grekiska kvinnor i Sverige har en allmänt lägre basutbildning än männen inom gruppen. Utbildningsnivån är allmänt relativt låg inom gruppen med en skolgång som kan vara begränsad till ett fåtal år i hemlandet. Nästan hälften av de grekiska kvinnorna bor i Stockholms län."

De finländska, grekiska och jugoslaviska kvinnorna uppges inte sällan ha flera olika arbeten och arbetsgivare. Detta kan innebära åtskilliga fler arbetstimmar per dag än vad som är normalt för heltidsarbetande svenska kvinnor. Dessutom har de utländska kvinnorna med flera deltidsarbeten ofta sina arbetstider förlagda till kvällar och nätter samt tidiga morgnar. Skiftesarbeten och tunga rutinbetonade arbetsuppgifter i kombination med hemarbete och ibland vårdansvar för många barn kan ingå som ytterligare påfrestningar. Det är således en stor arbetsinsats som ofta ligger bakom invandrarkvinnornas försörjning och därför tveksamt om man kan tala om att "egen försörjning" i dessa fall ger jämställdhet i ordets riktiga bemärkelse.

Vi vill också citera jämställdhetskommitténs beskrivning av ett par nyare invandrargrupper.

Polska kvinnor är till antalet 5 876. Inom den polska gruppen är endast var tredje person en man, vilket sammanhänger med polska kvinnors anknytning till svenska män. Var tredje kvinna saknar egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är 40 000 kr./år och motsvarar 64 procent av männens. Knappt varannan kvinna har vårdansvar för barn. Kvinnorna har det lägsta barnantalet per kvinna av samtliga medborgarskapsgruppers kvinnor. Det finns inom gruppen ungefär lika stor andel ensamstående mödrar som inom den svenska. Kvinnorna arbetar ofta inom samma yrkesområden som svenska och finländska kvinnor. Kvinnornas årsinkomst är mellan 40 000 och 60 000 kr. De polska kvinnornas förvärvintensitet förefaller påverkas av vårdansvar för barn på ett sätt som knappast motsvaras av någon annan grupp om hänsyn tas även

till antal barn per kvinna. En stor andel polacker har en god utbildning och som helhet kan gruppen betecknas som välutbildad, detta gäller såväl kvinnor som män. De flesta polska kvinnorna är bosatta i Stockholms län.

Turkiska kvinnor[10] är till antalet 4 086. Inom den turkiska gruppen föreligger könsmässigt en klar mansdominans. Nästan varannan turkisk kvinna saknar egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är ca 36 000 kr./år, vilket motsvarar drygt hälften av männens. Endast var tredje turkisk kvinna är utan vårdansvar för barn. Kvinnor med vårdansvar har i allmänhet fler barn än samtliga övriga medborgarskapsgruppers kvinnor. Kvinnorna är ofta unga som mödrar och har i likhet med de grekiska kvinnorna en lång moderskapsperiod. Kvinnorna arbetar vanligtvis med städning och olika slag av enklare servicearbeten och på obekväma arbetstider. Kvinnorna har i förhållande till majoritetsbefolkningen relativt svårt att hävda sig på arbetsmarknaden och i utbildningssammanhang. En tredjedel av kvinnorna återfinns inom inkomstintervallen 40 000–60 000 kr./år. Det stora barnantalet och den höga andelen kvinnor med vårdansvar kan inte uteslutas påverka kvinnornas möjligheter till utbildning, arbete och egen försörjning. Utbildningsnivån inom gruppen är i allmänhet låg och genomgående lägre bland kvinnorna än männen. Över hälften av de turkiska kvinnorna bor i Stockholms län.

Latinamerikanska kvinnor är till antalet 4 022. Inom denna grupp finns något fler män än kvinnor. Nästan hälften av de latinamerikanska kvinnorna saknar egen inkomst. Kvinnornas medelinkomst är ca 32 000 kr./år. dvs nästan i nivå med männens. Endast var tredje kvinna har vårdansvar för barn. Kvinnorna har flera barn än svenska kvinnor. Var åttonde kvinna är ensam med vårdansvar för barn. Ungefär en fjärdedel av kvinnorna återfinns i inkomstintervallen 40 000–60 000 kr./år. Kvinnorna har i allmänhet svårt att hävda sig inom sådana yrkesområden som de upplever skall motsvara deras utbildning och kvalifikationer från hemlandet. Många inom den latinamerikanska gruppen är relativt nyanlända till landet. Detta kan vara en förklaring till varför de inte kommit ut på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som andra kvinnogrupper. Antalet barn kan delvis antas påverka kvinnornas möjligheter på arbetsmarknaden och i utbildningen. Utbildningsnivån varierar men är allmänt relativt hög. Nästan hälften av de latinamerikanska kvinnorna bor i Stockholms län."

Den bakgrundsbild som de statistiska uppgifterna ger visar att invandrarkvinnorna i stor utsträckning är förvärvsarbetande. Totalt sett visar de utländska kvinnorna, liksom männen, ett lägre deltagande i arbetskraften än svenska medborgare om man gör jämförelsen i samma åldersgrupper. I sydeuropeiska invandrargrupper, där kvinnorna traditionellt oftast inte har arbetat utanför hemmet innan de kom till Sverige, är emellertid den kvinnliga förvärvsfrekvensen mycket hög. Bland jugoslaverna i Sverige är det t.ex. lika många kvinnor som män som är ute i arbetslivet.

Lågutbildade utländska kvinnor arbetar också utanför hemmet i större utsträckning än motsvarande svenska kvinnor, medan det är de högutbildade utländska kvinnorna som förvärvsarbetar i betydligt lägre grad än motsvarande svenskor, och därmed även drar ner förvärvsfrekvensen för samtliga

[10] Mycket unga turkiska kvinnor och män kommer enligt uppgifter från turkiska arbetarnas riksförbund ofta hit som familjeanknytningsfall. Den unga kvinnan blir inte sällan "bortgift" i Turkiet med en turkisk man som har arbets- och uppehållstillstånd i Sverige. Det förekommer också att turkiska unga kvinnor i Sverige "giftes bort" med unga turkiska män i Turkiet. Dessa kvinnor och män flyttar därefter hit som familjeanknytningsfall.

utländska kvinnor till under genomsnittet för hela befolkningen. Med lågutbildade menas i detta sammanhang personer med mindre än nioårig förgymnasial utbildning.

Befolkningsstatistiken ger ingen möjlighet att urskilja de verkligt lågutbildade, dvs. personer med ingen eller endast några års skolgång. Sannolikt skulle emellertid en sådan indelning inte förändra bilden nämnvärt. Att en stor andel av lågutbildade utländska kvinnor är i arbetskraften innebär naturligtvis att en liten del av dem är sysselsatta enbart i hemmen. 19 procent av utländska lågutbildade kvinnor mot 28 procent i hela befolkningen är enbart hemarbetande. I absoluta tal innebär detta 12 000 kvinnor, av vilka dock flertalet kommer från de nordiska länderna.

Hela antalet lågutbildade hemarbetande kvinnor bland utomnordiska medborgare i Sverige är ungefär 4 000 personer. Det är en utomordentligt liten del av samtliga kvinnor i Sverige, men i den gruppen finns förmodligen personer som är starkt isolerade från det svenska samhället och i mycket stort behov av bl.a. språkundervisning.

De utländska kvinnorna, speciellt de lågutbildade från Sydeuropa, har också i stor utsträckning valt traditionellt manliga yrken. Detta innebär i stor utsträckning industriyrken, vilket medfört dels att dessa kvinnor har en i jämförelse med männen mera likvärdig inkomst än vad som gäller i en jämförelse mellan svenska kvinnor och män, dels att de har en i jämförelse med svenska kvinnor mycket sämre arbetsmiljö.

I det föregående har vi först redogjort för uppgifter om vissa invandrarkvinnogrupper och därefter sökt visa att gruppen enbart hemarbetande invandrarkvinnor egentligen är mycket liten.

Enligt vår mening är emellertid inte endast de enbart hemarbetande kvinnornas situation svår. Även de invandrarkvinnor som har flera arbeten och dessutom ansvar både för hemmets skötsel och barn är i en ytterligt ansträngd situation som innebär mycket små möjligheter att tillvarata rätten till svenskundervisning eller annan utbildning.

SFI-kommitténs försöksverksamhet har visat att invandrarkvinnorna hör till de mest eftersatta grupperna i samhället. Åtgärder i form av svenskundervisning m.m. har i första hand kunnat utnyttjas av männen och barnen. Detta har inte sällan inneburit påfrestningar i familjen genom att kvinnan i invandrarfamiljen ofta är den sammanhållande kraften med bl.a. det fulla ansvaret för barnens utveckling. Om kvinnans utveckling försummas blir konflikten i hemmet mellan det gamla landets värderingar och rolluppfattningar och det svenska samhällets mycket stark. Det är bl.a. dessa kulturkonfrontationer och frågan om invandrarkvinnans identitetsutveckling som har uppmärksammats i SFI-kommitténs försöksverksamhet. Erfarenheterna av försöksverksamheten, som också styrks av jämställdhetskommitténs studie, är att det behövs både särskilda resurser för att nå ut till kvinnorna och resurser för att skapa praktiska förutsättningar för studier. Praktiska förutsättningar som visat sig nödvändiga är organiserad barntillsyn och ett studiestöd. En annan förutsättning för att man skall lyckas med att ge invandrarkvinnorna med andra jämbördiga studievillkor är att studierna anpassas till deras livssituation och bakgrund. Att göra detta kräver bl.a. lärare som genom utbildning och arbetslivserfarenhet fått insikt i och förståelse för invandrarkvinnornas situation.

5 Invandrarna på arbetsmarknaden

5.1 Utländska medborgare i arbetskraften

För att belysa befolkningens deltagande i arbetslivet används vanligen uppgifter ur arbetskraftsundersökningarna (AKU). Dessa undersökningar, som utförs löpande av SCB, bygger på intervjuer med ett stort antal slumpmässigt utvalda personer. Fr.o.m. år 1977 särredovisas kvartalsvis utländska medborgare i AKU.

Enligt AKU tillhörde år 1979 i genomsnitt 88,7 procent av de svenska medborgarna i åldern 25–54 år arbetskraften mot 83,9 procent av de utländska medborgarna. I genomsnitt fanns 234 000 utländska medborgare i arbetskraften under 1980.

I februari 1978 gjordes en fördjupad arbetskraftsundersökning som även redovisar de utländska medborgarnas arbetsmarknadsbeteende under hela 1977. Där framgår att det finns större skillnader mellan vissa olika grupper än mellan gruppen svenska respektive utländska medborgare.

Tabell 5.1 Arbetskraften år 1980

	Hela befolkningen (16–74 år)	Utlänningar (16–74 år)
Personer i arbetskraften		
Sysselsatta	4 232 000	225 000
Arbetslösa	86 000	9 000
Summa	4 318 000	234 000
Ej i arbetskraften	1 722 000	64 000
Samtliga	6 040 000	298 000
Relativa arbetskraftstalet (personer i arbetskraften i procent av samtliga)	71,5	78,4
Relativa arbetslöshetstalet (arbetslösa i procent av samtliga i arbetskraften)	2,0	4,0

5.1.1 Näringsgrens- och yrkesgruppsfördelning

Mer än hälften (54 procent) av de utländska medborgarna är sysselsatta inom tillverkningsindustrin mot ca 29 procent av hela befolkningen. De utländska kvinnorna skiljer sig markant från kvinnorna i hela befolkningen när det gäller andelen som arbetar inom tillverkningsindustrin. Ca 45 procent av de utländska kvinnorna mot ca 18 procent av samtliga kvinnor arbetar inom tillverkningsindustrin.

Inom jord- och skogsbruk och offentlig förvaltning är de utländska medborgarna underrepresenterade.

Inom flera *yrkesområden* är de utländska medborgarna högre representerade än den genomsnittliga siffran för befolkningen. Ca 56 procent av de utländska medborgarna mot 31 procent av hela befolkningen finns i tillverkningsarbeten. Andelen utländska medborgare är större även i servicearbeten och gruv- och stenbrytningsarbeten.

Den vanligaste yrkesgruppen för utländska kvinnor är städare (ca 12 procent). För samtliga kvinnor i befolkningen kommer yrkesgruppen städare på fjärde plats med ca 5 procent. Bland de sex vanligaste yrkena för de utländska kvinnorna finns verkstadsmekaniker. Detta yrke saknas bland de femton vanligaste yrkesgrupperna för samtliga kvinnor i befolkningen.

För de utländska männen är den vanligaste yrkesgruppen verkstadsmekaniker (ca 11 procent). För samtliga män i befolkningen kommer denna yrkesgrupp på fjärde plats (4 procent). Städare är också ett vanligt yrke för de utländska männen.

De skillnader som redovisats gäller främst invandrare som är relativt nya i Sverige och har flera orsaker bl.a. skillnaden mellan svenska och utländska medborgare här det gäller åldersstruktur, utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet.

Bristfälliga kunskaper i svenska språket medför också att utbudet av yrken blir mer begränsat för invandrare än för svensktalande. Även långtidsutbildade är ofta under den första tiden hänvisade till servicearbeten beroende dels på bristande språkfärdigheter dels på att deras utbildning inte utan komplettering är gångbar i Sverige.

Av SCB:s rapport Invandrarnas levnadsförhållanden framgår att det är betydligt vanligare att utländska medborgare med eftergymnasial utbildning tillhör gruppen produktions- och distributionsanställda. Endast 5 procent av svenskarna mot drygt 17 procent av de utländska medborgarna tillhör denna grupp. Till yrkesgruppen produktions- och distributionsanställda hör t.ex. städare, lagerarbetare och affärsbiträden.

5.1.2 Arbetstider

Arbetstidens förläggning varierar mycket mellan olika branscher. Utländska medborgare har oftare än svenskar obekväma arbetstider samt natt-och kvällsarbete. Kvälls- eller nattarbete är dubbelt så vanligt och 2- eller 3-skiftsarbete tre gånger så vanligt bland utländska medborgare. Ca 69 procent av de utländska medborgarna arbetar enbart på dagtid mot ca 84 procent av de svenska medborgarna.

5.1.3 Arbetsmiljö

Den genomsnittliga skillnaden mellan utländska medborgare och svenskar i näringsgrenar och yrken som redovisats ovan innebär också motsvarande skillnad beträffande arbetsmiljö. SCB:s levnadsnivåundersökningar visar att de utländska medborgarna i betydligt större utsträckning än svenskarna har bullriga, smutsiga och farliga arbeten. Andelen är särskilt hög bland de sydeuropeiska invandrarna (34,4 procent mot 26,7 procent bland utländska medborgare tillsammans och 11,6 procent bland svenska medborgare). Siffrorna visar betydelsen av arbetsmiljöinformation för invandrare.

Även om man studerar en yrkesgrupp med stor andel svenska medborgare, t.ex. produktions- och distributionsanställda, finner man att andelen personer med fysiskt belastande arbete är högre bland de utländska medborgarna än bland de svenska. De utländska medborgarna i denna yrkesgrupp har dessutom mer ensidiga rörelser och betydligt mer jäktigt och enformigt arbete.

5.1.4 Arbetslöshet

Enligt AKU är den relativa arbetslösheten mer än dubbelt så hög för utländska medborgare som för svenska medborgare.

För åldersgruppen 25–54 år var den relativa arbetslösheten år 1980 i genomsnitt 4,0 procent för de utländska medborgarna mot 1,2 procent för de svenska. I denna åldersgrupp utgjorde de utländska medborgarna 19,0 procent av samtliga arbetslösa men endast 6,3 procent av samtliga i arbetskraften. Den genomsnittliga andelen utländska medborgare av samtliga arbetslösa ökade nästan 4 procent mellan 1979 och 1980.

Man kan också jämföra arbetslösheten bland svenskar och utländska medborgare inom vissa yrkesgrupper. När det gäller t.ex. tillverkningsarbete finner man att år 1980 de utländska medborgarnas relativa arbetslöshet i genomsnitt var 3,4 procent mot 2,2 procent för de svenska medborgarna. Motsvarande siffror för servicearbete var 4,2 procent för de utländska medborgarna och 2,5 procent för de svenska.

Under 1978 och 1979 var arbetslösheten relativt sett ungefär lika stor för utländska män och kvinnor. Under 1980 var dock kvinnornas arbetslöshet i genomsnitt något högre än männens. Samma förhållande gäller för de finska männen och kvinnorna, vilkas arbetslöshet ligger ungefär på samma nivå som samtliga utländska medborgares. Det finns dock vissa skillnader i arbetslösheten mellan olika nationella grupper. Exempelvis har de tyska männen haft betydligt lägre arbetslöshet än jugoslaviska och grekiska män.

I samtliga åldersgrupper har de utländska medborgarna drabbats av arbetslöshet i större utsträckning än de svenska medborgarna. En av orsakerna till den högre arbetslösheten är att de utländska medborgarna i arbetskraften oftare än svenskarna saknar yrkesvana och arbetslivserfarenhet. Under åren 1977–1980 var andelen som inte tidigare arbetat bland samtliga arbetslösa 9–10 procent, medan motsvarande tal för de utländska medborgarna ökat från 10 till 15 procent. Bland dem som arbetat tidigare uppgav en högre andel av de utländska medborgarna hälsoskäl som orsak till att man var arbetslös.

Tabell 5.2 Andelen arbetslösa (procent arbetslösa av alla i arbetskraften) resp. andelen i arbetskraften (procent i arbetskraften av alla) efter kategori för "rätt till svenskundervisning" och kön

"Rätt till svenskundervisning"	Andelen arbetslösa			Andelen i arbetskraften		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
Har svenska, danska el. norska som modersmål	3,1	3,4	3,2	84,9	67,7	76,3
Gått i skola i Sverige	7,5	10,3	8,9	63,9	64,3	64,1
Har utnyttjat rätten	1,3	1,0	1,2	97,0	95,5	96,5
Gått kurs i AMU eller flyktingförläggning	9,3	10,0	9,6	78,6	66,1	72,3
Övriga	3,9	5,7	4,6	86,4	67,3	77,3
Därav första anställning 1976–78 eller aldrig anställda	8,0	10,2	9,1	70,0	38,3	49,9
Samtliga	4,1	5,4	4,6	84,9	69,7	78,7

En annan orsak till att de utländska medborgarna har en högre arbetslöshet är bristfälliga kunskaper i svenska. Arbetsgivare som anställer invandrare som inte har tillräckliga kunskaper i svenska får genom svenskundervisningslagen en merutgift på minst 240 x arbetslönen per timme. Vid en lön på ca 35 kronor (den genomsnittliga industriarbetarlönen under 1979) innebär detta en kostnad på ca 12 000 kr.

Under första kvartalet 1978 gjorde EIFO på regeringens uppdrag en rikstäckande undersökning om sambandet mellan invandrarnas situation på arbetsmarknaden och deras kunskaper i svenska. Resultat från undersökningen visar bl.a. om man utnyttjat den lagstadgade rätten till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning. Enligt undersökningen var det 12 000 invandrare som under första kvartalet 1978 kunde haft rätt till svenskundervisning på betald tid. Andelen som utnyttjat sin rätt varierar starkt mellan personer med olika medborgarskap, ålder och utbildning.

Andelen arbetslösa respektive andelen i arbetskraften varierar mellan olika kategorier av invandrare. Som framgår av tabell 5.2 är andelen arbetslösa mycket låg bland dem som har utnyttjat rätten till svenskundervisning och hög bland dem som erhållit undervisning i AMU eller vid flyktingförläggning. Siffrorna bekräftar att de som deltagit i undervisning på arbetsplatsen har en starkare förankring på arbetsmarknaden än de som deltar i AMU och flyktingar. De senare har ju normalt varit mycket kort tid i Sverige.

Bland alla arbetslösa utländska medborgare utgör de som aldrig haft anställning i Sverige en liten del, totalt ca 5 procent.

Undersökningen finns utförligt redovisad i del 2 kapitel 1.4.

5.2 Den nordiska arbetsmarknaden

Den 22 maj 1954 ingick de nordiska regeringarna en överenskommelse om gemensam arbetsmarknad. Överenskommelsen innebar att det tidigare kravet på arbetstillstånd för arbete i nordiskt grannland försvann.

Överenskommelsen betyder att medborgare i de nordiska länderna fritt kan ta arbete och bosätta sig i ett annat nordiskt land.

Samarbetet mellan länderna utgår från att målet för den gemensamma arbetsmarknaden är att upprätthålla full sysselsättning. Regeringarna framhåller i överenskommelsen att en fri arbetsmarknad är till gagn för den ekonomiska och sociala utvecklingen i länderna.

Enligt andra artikeln i överenskommelsen skall arbetsförmedlingsmyndigheterna i de nordiska länderna samarbeta i syfte att arbetskraften i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen och så att den blir "till gagn för envar av staterna."

1954 års överenskommelse har kompletterats med anvisningar om samarbetet mellan arbetsförmedlingarna i Norden. År 1973 träffades också ett avtal mellan regeringarna och arbetsmarknadens parter i Sverige och Finland som bl.a. förbjuder privat rekrytering i grannlandet samt föreskriver att arbetssökande från grannlandet bör ha haft "kontakt med" arbetsförmedlingen i endera landet före anställning.

Nettoinvandringen inom Norden har till övervägande del gått från andra nordiska länder till Sverige. Invandringen från de nordiska länderna utgör ca 50 procent av den samlade invandringen. Den övervägande delen av de nordiska invandrarna kommer från Finland. Invandringen från Norge och Danmark har varit ganska jämn och begränsad till 3 500–5 500 personer per år sedan mitten av 1960-talet, med undantag för åren 1974–1975 då den var mer än dubbelt så hög som under tidigare år.

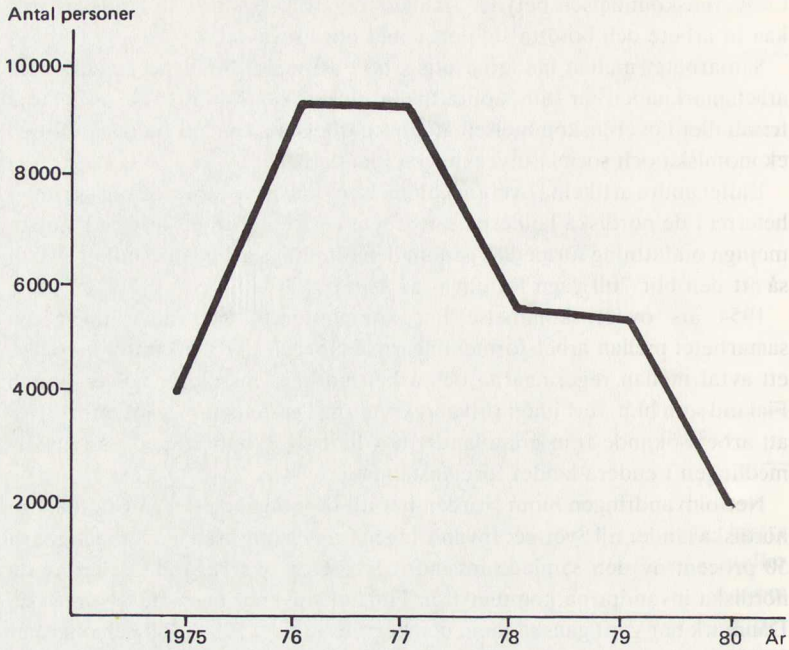
I slutet av 1960-talet kom den absoluta toppen i flyttningarna från Finland till Sverige. Under åren 1969–1970 utvandrade ca 80 000 finländare till Sverige. Idag beräknas ca 200 000 finska medborgare finnas i Sverige, varav ca 105 600 i åldern 16–74 år tillhör arbetskraften. Bruttoinvandringen 1979 var ca 12 500 personer. Denna siffra avser samtliga åldrar, ej enbart de i arbetskraften. 6 800 utvandrade samma år till Finland. Under år 1980 låg bruttoinvandringen från Finland på ca 12 000 personer medan utvandringen ökade med ungefär 3 000 personer och låg på ca 9 900. Under första halvåret 1981 var bruttoinvandringen endast ca 3 300 personer medan utvandringen uppgick till ca 4 600 personer. Nettoinvandringen de senaste sex åren framgår av figur 2.

Till övervägande del får nyinflyttade finska medborgare arbete inom tillverkningsindustrin. Flyttströmmen går inte längre från norra Finland, glesbygd med stor andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk, utan från södra Finland, som i hög utsträckning är industrialiserat.

Andelen finska medborgare som tillhör arbetskraften är lägre än för hela befolkningen i olika åldersgrupper utom i åldern 16–24 år, där ca 74 procent av de finska ungdomarna och knappt 71 procent av ungdomarna i hela befolkningen tillhörde arbetskraften 1980.

Arbetslösheten var nästan dubbelt så hög för finländarna (3,9 procent) som för hela befolkningen. Finländarnas arbetslöshet låg därmed på ungefär samma nivå som samtliga utländska medborgares.

Det finns en relativt stor grupp finska medborgare som vistas i Sverige utan att vara kyrkobokförda här. Denna grupp registreras inte och kommer således inte in i AKU eller befolkningsstatistiken. Dessa finska medborgare kommer ofta hit i första hand för att besöka släkt och vänner, men



Figur 2 Nettoinvandringen från Finland 1975–1980.

undersöker samtidigt möjligheterna till arbete. Ibland får de arbete på egen hand, ibland utnyttjar man arbetsförmedlingen. Detta är en av orsakerna till att det är mycket svårt att beräkna hur stor del av den finska arbetskraftsinvandringen som går genom arbetsförmedlingen.

Inom Nordiska ministerrådet pågår en översyn av 1954 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad. Ett förslag lades fram den 26 maj 1981.

5.3 Invandrarna och arbetsmarknadspolitiken - en studie av arbetsförmedlingen i Kista

Invandrarnas arbetsmarknadssituation har lett till att de ofta är i kontakt med arbetsförmedlingen. Denna har därigenom ställts inför allt större problem under senare år när en stor del av invandringen bestått av personer utan tidigare yrkesvana och med en kulturell och utbildningsmässig bakgrund som gör det svårt med en direkt arbetsplacering.

Arbetsförmedlingar på större och invandrartäta orter har under senare år lagt ner ett omfattande arbete på att med hjälp av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta för enskilda invandrare att komma ut på arbetsmarknaden.

Medan de utländska medborgarna utgör ca 5 procent av hela befolkningen är deras andel av de arbetssökande vid arbetsförmedlingen i genomsnitt 8-9 procent. Bland de arbetssökande finns emellertid även utländska medborgare, främst finländare, som inte är kyrkobokförda i landet och således inte ingår i befolkningsstatistiken och arbetskraftsundersökningarna.

Vid arbetsförmedlingarna i storstäderna är emellertid andelen utländska medborgare betydligt högre än riksgenomsnittet. I Stockholms län utgör de utländska medborgarna i genomsnitt ca 28 procent av samtliga sökande mot knappt 10 procent av länets befolkning.

I en studie av situationen vid arbetsförmedlingen i Kista[11] redovisas vilka problem bristfälliga kunskaper i svenska medför för arbetssökande invandrare. Av arbetssökandestatistiken för utländska medborgare i april 1980 vid arbetsförmedlingen i Kista framgår att en tredjedel av undersökningsgruppen helt saknade kunskaper i svenska, medan en tredjedel kunde tala och förstå vardagsspråk men hade svårigheter med abstrakta termer. De övriga bedömdes kunna förstå och tala svenska som en genomsnittlig svensk arbetssökande. Så många som 60 procent av dem som bedömdes helt sakna kunskaper i svenska hade deltagit i organiserad svenskundervisning, t.ex. genom fritidsstudier, på betald arbetstid eller inom AMU.

I Kista-undersökningen fick förmedlingspersonalen lista sådana moment utöver de vanliga som tillkommer i samband med att en sökande är invandrare. Därvid angavs tolkhjälp vara den vanligaste extra insatsen. När den sökande har bristfälliga svenskkunskaper måste förmedlaren i "platslistan" individuellt gå igenom platsinformationen och ge hjälp både för att hitta lämpliga alternativ och för att få informationen översatt. Förmedlaren får ofta också ta den första kontakten med arbetsgivaren. Antalet arbetsgivarkontakter per sökande blir ofta stort om invandraren inte är undantagen från svenskundervisningslagen.

I Storstockholm är möjligheterna att finna arbete inom lokalvård eller restaurangsektorn förhållandevis stora. Att skaffa arbete inom industrin är däremot mycket svårt. Som exempel anges i Kista-rapporten att en invandrare tidigare kunde få lagerarbete trots bristfälliga svenskkunskaper. Införandet av datateknik på detta område ställer emellertid krav på den anställdes förmåga att uppfatta skriftliga direktiv och medför därför minskade möjligheter för invandrare med bristfälliga svenskkunskaper att komma ifråga.

Arbetsförberedande åtgärder – framför allt AMU – är aktuellt för många invandrare. Språktest, svenskundervisning och förberedande utbildning inom AMU är åtgärder som är karakteristiska när det gäller invandrarsökande. Ibland vidtas åtgärder på felaktiga grunder, inte minst till följd av språkliga missförstånd. I Kista-rapporten framhålls också att många arbetsmarknadspolitiska åtgärder misslyckas på grund av bristande allmän utbildning. Många som hänvisas till AMU med de förmånliga utbildningsbidrag som ges där borde egentligen komplettera sin grundutbildning inom kommunens grundutbildning för vuxna (grundvux).

Kista-rapporten innehåller också en beskrivning av situationen vid förmedlingen i Södertälje. Den dominerande invandrargruppen i Södertälje är finländare. För närvarande består denna grupp främst av ungdomar som nyligen blivit klara med sin utbildning eller värnpliktstjänstgöring. De flesta är under 25 år. De har vanligen läst svenska i skolan men har trots detta svårigheter med språket. Många har finsk yrkesutbildning eller högre studier bakom sig. De har ofta svårt att få arbete inom utbildningsområdet på grund av bristande kunskaper i svenska. En annan orsak är också bristen på arbete i Södertäljeområdet.

[11] Invandrarnas behov av förmedlingsservice. AMS, november 1980

Beredskapsarbete är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ger många arbetslösa möjlighet att få praktik och komma in på arbetsmarknaden. De arbetslösa invandrarna placeras dock i beredskapsarbete i mindre utsträckning än svenskarna (endast 5 procent). Arbetsmarknadsutbildningen har däremot blivit en mycket vanlig åtgärd för arbetslösa invandrare. Ca 20 procent av deltagarna i AMU totalt är invandrare och i SÖ:s AMU-kurser uppgår antalet invandrare till ca 30 procent.

I del 2 kapitel 4 har vi gett en översikt över invandrarnas situation inom AMU.

Nära 45 procent av de utländska medborgare som beviljades AMU kalenderåret 1979 påbörjade svenskundervisning. Endast hälften av de AMU-elever som fullföljde sin svenskkurs fortsatte emellertid i annan AMU-kurs. Enligt uppgifter från AMU-center i Stockholm kan ca 80 procent av dem som avbryter sin AMU efter svenskkursen arbetsplaceras direkt efter svenskutbildningen. De är således betydligt mer attraktiva på arbetsmarknaden efter svenskkursen på AMU, eftersom de då inte längre har rätt till lagbunden svenskundervisning.

6 Kommitténs allmänna överväganden och förslag om svenskundervisning för invandrare

6.1 Sammanfattning

Motiven för svenskundervisning kan sammanfattas i ett *politiskt*, ett *samhällsekonomiskt* och ett *personligt/individuellt* motiv. Svenskundervisning är en förutsättning för att de invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan skall kunna leda till bättre förhållanden för invandrarna.

Invandraren skall ha principiell *rätt* till svenskundervisning. Det bör vara *samhällets skyldighet* att erbjuda invandraren möjligheter att lära sig svenska. Invandraren bör också själv känna ett ansvar för att lära sig svenska. För att markera detta talar vi om en *principiell skyldighet* att delta i svenskundervisning.

Invandrarna utgör en mycket heterogen grupp. Orsaken till invandringen är olika för olika grupper och den kulturella och utbildningsmässiga bakgrunden skiftar mellan grupperna. Både praktiska och psykologiska studiehinder är vanliga bland invandrare, särskilt bland dem som har kort skolutbildning. Svenskundervisningen måste anpassas till de mycket *olika studieförutsättningarna* hos invandrarna.

Principen bör vara att alla invandrare skall erbjudas svenskundervisning på likvärdiga villkor. För att göra detta möjligt måste *särskilda åtgärder* vidtas för att nå de svagare grupperna genom *uppsökande verksamhet*, ett *särskilt studiestöd för sfi*, ordnad *barntillsyn* och *förbättrade metoder* i undervisningen. Alla målgrupper bör få sin utbildning i ett *enhetligt system*. Vi föreslår dock att finlandssvenskar, danskar och norrmän undantas från sfi.

Det årliga utbildningsbehovet beräknar vi till ca 15 000 nya och ca 6 000 gamla invandrare. Ca 2 000 av de nya invandrarna bedömer vi vara i behov av grundutbildning för vuxna. Dessa bör få sin sfi-utbildning inom ramen för denna utbildning.

Vi föreslår att en ny utbildning – *sfi-utbildning* – inrättas under enhetligt huvudmannaskap. Det övergripande målet för sfi-utbildningen skall fastställas av statsmakterna och utgöra riktmärke för samhällets insatser i fråga om svenskundervisning. Preciserade mål ges i en *läroplan*. Det enda villkoret för att delta i sfi-utbildning är *kyrkobokföring*. Undantag medges för personer som sökt och väntar på uppehållstillstånd vilka bör få delta i sfi-utbildning medan de väntar.

Målet för sfi-utbildningen skall vara att ge aktiva och funktionella

språkkunskaper. Den skall förutom språkundervisning innehålla samhälls- och arbetslivsorientering samt studie- och yrkesorientering (syo).

Sfi-utbildningen bör omfatta 600 timmar indelade i två etapper om vardera 300 timmar. Den första etappen skall avse nybörjarundervisning och anordnas snarast efter invandringen. Den andra etappen kan få olika inriktning beroende på invandrarens fortsatta planer. Den kan t.ex. få viss yrkesinriktning och varvas med annan utbildning eller arbete.

Sfi-utbildningen förutsätter att invandrarna har möjligheter att fortsätta sin *språkundervisning på högre nivåer*. Sådan utbildning bör kunna anordnas på flera sätt, exempelvis som studiecirklar, kurser inom komvux, AMU och folkhögskola.

Invandrarstuderande som planerar en högskoleutbildning bör kunna få fortsatt svenskundervisning tillsammans med gäststuderande inom högskolans ram. Invandrare med en yrkesutbildning som är användbar i Sverige skall inom komvux kunna få en sådan påbyggnadsutbildning i svenska och annan kompletterande utbildning att de kan arbeta inom sitt yrke. Det gäller t.ex. sjukvårdspersonal.

Uppsökande verksamhet och utbyggd *information* om svenskundervisning är nödvändigt för att nå framför allt de korttidsutbildade invandrarna. Information om sfi-utbildningen skall ges i samband med att invandraren får uppehållstillstånd och blir kyrkobokförd. Utbildningsanordnaren skall ha ansvar för att information når alla invandrare. Vid informationen bör bl.a. arbetsgivarna, de fackliga organisationerna och invandrarorganisationerna medverka. Den uppsökande verksamheten bör bl.a. kunna anordnas i samarbete med de fackliga organisationerna och invandrarorganisationerna.

Behovet av *forskning kring svenska som främmande språk* är stort. Forskningen behöver dokumenteras så att resultaten når ut till lärare m.fl.

Sveriges Radio bör satsa mer på *språkprogram för invandrare* i radio och TV. Många av de moment som ingår i sfi-utbildningen, t.ex. samhälls- och arbetslivsorienterande moment, är lämpliga att förmedla genom radio och TV. Rekrytering i samband med sfi kan också vara en uppgift för Sveriges Radio.

6.2 Motiv för svenskundervisning

De invandrarpolitiska målen – jämlikhet, valfrihet, samverkan – får konsekvenser på alla samhällsområden och för samhällsutvecklingen. De förutsätter omfattande insatser för att förbättra invandrarnas förhållanden t.ex. på arbetsmarknaden, inom utbildningsväsendet samt på det kulturella och det sociala området. De invandrarpolitiska målen speglar samhällets strävan att inlemma invandrarna i det svenska samhället genom att de ges med övriga medborgare likvärdiga möjligheter på alla områden. Därigenom stärks deras ställning och ökar deras medinflytande.

En av konsekvenserna av de invandrarpolitiska riktlinjerna måste vara att de språkliga hinder undanröjs som motverkar att målen uppnås. Den språkliga kommunikationen mellan invandrare och övriga svenskar och

mellan olika invandrargrupper är en förutsättning för ömsesidig förståelse och kontakt mellan grupper.

Att kunskaper i svenska har en avgörande betydelse för invandrarnas levnadsvillkor i Sverige och för möjligheterna att klara det vardagliga livet har visats i flera undersökningar som gjorts under 1970-talet. [12] [13]

Den beskrivning som ges i det följande utgår bl.a. ifrån dessa undersökningar. Bristande språkkunskaper leder till att invandrare utestängs från viktig samhällsinformation och får svårigheter att ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.

Bristande kunskaper i svenska påverkar i mycket hög grad invandrarens förhållanden på *arbetsmarknaden*. Utan språkkunskaper är det svårt ta del av information och föreskrifter t.ex. i arbetsmiljöfrågor och om det svenska samhället och arbetslivet. Möjligheterna att byta arbete och få mera kvalificerade arbetsuppgifter minskar också med bristfälliga språkkunskaper. Under senare år har språkkunskaperna varit avgörande för invandrarnas möjligheter att överhuvudtaget få ett arbete. För högt utbildade invandrare är det ofta på grund av bristfälliga språkkunskaper omöjligt att arbeta i det yrke de utbildats för.

Kunskaper i svenska är nödvändiga för att *delta i utbildning* på olika nivåer. I alla slag av vuxenutbildning krävs goda kunskpaer i svenska.

Det finns också ett samband mellan invandrares *sociala kontakter* och språkkunskaperna. Invandrare som endast behärskar sitt modersmål har små möjligheter att kommunicera med svenskar och är hänvisade enbart till sina landsmän.

Diskrimineringsutredningens (A 1978:06) intervjuundersökning våren 1980 bland ett stort antal invandrare visade också att det finns ett klart samband mellan invandrares språkliga kompetens och *svenskars attityder* till invandrare. Dåliga kunskaper i svenska (t.o.m. endast viss brytning) får många svenskar att dra förhastade och felaktiga slutsatser om invandrares möjligheter att klara ett arbete etc.

För att invandrare skall kunna delta i det *politiska livet* och *samhällsarbetet* har också språkkunskaper en avgörande betydelse. Kunskaper i svenska påverkar intresset för att delta i samhällsarbetet och de ökar därigenom invandrarnas möjligheter att delta i och påverka politiska aktiviteter och verksamhet. För att invandrarna skall kunna utnyttja den kommunala rösträtten är det således av största betydelse med goda färdigheter i svenska och kunskaper om det svenska samhället.

Kunskaperna i svenska påverkar också invandrarens *fritid* och *kulturella aktiviteter*. Eftersom större delen av fritids- och kulturutbudet i Sverige förutsätter kunskaper i svenska är invandrare som inte kan svenska språket avskurna från en stor del av det samlade utbudet på detta område.

Ofta finns i invandrarfamiljer *generationsmotsättningar* vilka uppstår ur den konflikt mellan hemlandets kultur och den svenska kulturen som såväl barnen som de vuxna upplever. Den språkliga förståelsen mellan barn och vuxna spelar här en viktig roll. Barnen lär sig ofta snabbt svenska medan föräldrarna, särskilt den hemarbetande kvinnan, kanske aldrig gör det. Härigenom förändras och undergrävs ofta familjens inre relationer, eftersom föräldrarna kan bli beroende av sina barns svenskkunskaper.

Språkkunskapernas roll för den *personliga* utvecklingen och *identitets*ut-

[12] Levnadsförhållanden Rapport 9: Invandrarnas levnadsförhållanden 1975 (SoS).

[13] Ingegerd Municio och Tuija Meisaari-Polsa: Språkkunskaper och levnadsförhållanden. EIFO:s rapport nr 12, 1980.

vecklingen har under senare år kommit att framstå som alltmer betydelsefull. Eftersom språket är en väsentlig del av en människas identitet kan också ett bristfälligt språk påverka hela personligheten. För invandrare betyder det att såväl modersmålet som svenska språket måste få utvecklas, om de personliga gränserna skall kunna vidgas.

Under senare år har hemspråkets (modersmålets) roll kommit att få en framskjuten plats i debatten om invandrarnas integration i samhället. Invandrarorganisationerna har bl. a. sett det som en av sina viktiga uppgifter att arbeta för vidgad och bättre service på invandrarnas modersmål och en omfattande och kvalitetsmässigt högtstående hemspråksundervisning på alla stadier i utbildningssystemet.

Detta angelägna krav står inte i motsatsförhållande till kravet på en omfattande och god svenskundervisning.

Den genomgång av olika motiv för sfi som vi gjort kan sammanfattas i tre huvudmotiv: ett *politiskt*, ett *samhällsekonomiskt* och ett *personligt/individuellt* motiv.

Det *politiska motivet* hänger samman med övergripande demokratiska mål vilka kan sammanfattas i de tre invandrarpolitiska målen: jämlikhet, valfrihet och samverkan. Det *samhällsekonomiska motivet* som vi tar upp i kapitel 11 (kostnadsberäkningar) får vi genom att försöka beskriva vilka konsekvenser bristande språkkunskaper kan få i form av tolkkostnader, arbetslöshetsersättning, sociala kostnader etc. Det *personligt/individuella motivet* har vi funnit i vår analys av språkets avgörande betydelse för individens utveckling, självkänsla och möjligheter till inflytande över såväl den egna utvecklingen som samhällets utveckling.

Vi anser, att kunskaper i svenska är en förutsättning för att nå de tre mål som utgör riktlinjer för samhällets invandrarpolitiska strävanden. Därför måste alla invandrargrupper tillförsäkras goda möjligheter att lära sig svenska. Detta förutsätter å ena sidan att det svenska samhället erbjuder en utbildning som motsvarar högt ställda krav på innehåll och kvalitet, å andra sidan att studiehinder av olika slag undanröjs.

Ett krav på samhället att tillhandahålla en god och ändamålsenlig utbildning anser vi bör kunna förenas med ett ansvar för den enskilde invandraren att använda de erbjudna utbildningsmöjligheterna. Vi har övervägt om det inte borde vara en skyldighet för invandraren att försöka lära sig språket i det land han eller hon avser att bosätta sig mera stadigvarande, även om det inte blir för en livstid. Vi är på det klara med att det stöter på både praktiska och rättsliga invändningar att tala om "skolplikt" ifråga om sfi. Vi anser emellertid att det bör göras en markering av att det krävs en insats inte bara från samhällets sida utan också från invandraren själv. Invandraren bör enligt vår mening själv känna ett väsentligt ansvar för att lära sig svenska. Därför bör det enligt vår mening i princip betraktas som en skyldighet för invandraren att delta i sfi.

6.3 Målgruppen

6.3.1 Invandrarnas studiesituation

Förutom att invandrarna representerar ca 130 olika språkgrupper finns inom och mellan grupperna en rad kulturella, sociala och utbildningsmässiga skillnader. Många invandrare kommer från miljöer som på ett avgörande sätt skiljer sig från den de kommer till.

Mötet med en ny kultur skapar osäkerhet, otrygghet och spänningar, som kommer till uttryck på olika områden, t.ex. utbildning, jämställdhet och religion. I många av de kulturer som nu finns i Sverige har t.ex. kvinnor ingen självklar rätt till studier och eget liv utanför hemmet.

Vid sidan av de särkulturella drag som invandrargrupperna uppvisar finns förhållanden som är gemensamma för alla invandrare.

Med få undantag har invandrarna kommit till Sverige för att få en bättre tillvaro än de hade i hemlandet. Många har också kommit till Sverige utan att det för dem varit ett aktivt prioriterat val. Administrativa och politiska beslut, tillfälliga konjunktursvängningar på arbetsmarknaden eller ren slump har ofta varit avgörande.

Utvandring och invandring innebär för de flesta stora psykiska påfrestningar och många praktiska ställningstaganden, vilka tillsammans i hög grad kan påverka motivationen och möjligheterna att lära sig svenska. Motivationen påverkas således av både inre och yttre faktorer. Av stor betydelse är också orsaken till invandringen och eventuella planer på att återvända till hemlandet. Här kan man nämna många flyktinggruppers situation i Sverige, vilken under den första tiden i Sverige ofta kännetecknas av oro och osäkerhet inför framtiden. I en sådan situation är det svårt att skapa intresse och motivation för en så ansträngande uppgift som att lära sig ett nytt språk.

Svenskarnas attityd till invandrarna påverkar sannolikt också motivationen att lära sig språket. Ett positivt bemötande från svenskarnas och samhällets sida kan bidra till intresset att lära sig svenska. Det är också motivationsfrämjande att uppleva att de förvärvade kunskaperna kan användas i det praktiska livet, t.ex. i arbetet och i umgänget med svenskar. Likaså skapar en visad god vilja att lära sig svenska en positiv attityd från omgivningen.

Det har gjorts många undersökningar av vuxnas studiesituation och av hinder för deltagande i vuxenstudier.[14]

De studiehinder som gäller för deltagande i vuxenstudier är välkända, främst från en rad försök med uppsökande verksamhet. De hinder som oftast anförs är av två slag: *praktiska* och *psykologiska*.

Till de *praktiska* hindren hör bl.a. skiftarbete och oregelbundna arbetstider. De försvårar möjligheterna till kontinuerliga studier. Hit hör också barnpassningsproblem och dubbelarbete (främst för kvinnorna), långa resor och dåliga kommunikationer, olika handikapp, olämpliga lokalförhållanden och ekonomiska svårigheter.

Till de *psykologiska* hindren hör bristande självtillit och dålig tilltro till den egna förmågan att klara studier. Ovana vid studier och otillfredsställande studieteknisk förmåga ökar ofta känslan av allmän osäkerhet och självun-

[14] T.ex. Broström-Ekeroth: Vuxenutbildning och fördelningspolitik. Uppsala 1977. Rubenson: Rekrytering till vuxenutbildning – en studie av kortutbildade yngre män. Göteborg 1975. Korttidsutbildades inställning till vuxenutbildning. SÖ 1977.

derskattning.

De studiehinder som angetts här gäller alla i hög grad personer med kort och bristfällig utbildning, såväl svenskar osm invandrare. Den avgörande betydelse som utbildningsbakgrunden har både för deltagande i utbildning och för resultaten av utbildningen har vi redovisat i del 2 kapitel 2.

En mängd faktorer påverkar således invandrarnas studiesituation: vistelsetid i landet, kulturtillhörighet, ålder, kön, utbildningsbakgrund, arbetslivssituation etc. Alla dessa faktorer måste beaktas vid planeringen och uppläggningen av undervisningen i sfi. Undervisningen måste kunna anpassas till dessa faktorer så att den blir ändamålsenlig och meningsfull för alla invandrare. Det ställer höga krav på kompetens hos de organisationer och personer som ansvarar för utbildningen.

6.3.2 Olika gruppers behov

Utbildningsbehoven kan beskrivas med utgångspunkt i den enskildes faktiska situation och specifika behov. Genom nyinvandringens förändrade struktur med nytillskott av bl.a. grupper med kort och bristfällig utbildning har utbildningsbehovet kommit att se annorlunda ut än tidigare och också blivit mera påtagligt än tidigare. Många nya invandrare under 1970-talets senare hälft har en sådan utbildningsbakgrund att de har svårt att klara sig i det svenska samhället och i hög grad behöver såväl utbildning i svenska som en allmän grundläggande teoretisk och/eller yrkesinriktad utbildning.

Hit hör t.ex. *icke läs- och skrivkunniga* invandrare som har behov av alfabetiseringsundervisning inom kommunens grundutbildning för vuxna (grundvux). Utbildningsbehoven för dessa grupper är omfattande och svenskundervisningen är endast en del i det utbildningsprogram som skall ge dessa invandrare bättre möjligheter att få med den övriga befolkningen likvärdiga villkor.

Det finns å andra sidan grupper för vilka det primära behovet inte är grundläggande svenskundervisning. Det gäller t.ex. danskar, norrmän och svenskspråkiga finländare. Finländare med svenska som modersmål har givetvis kunskaper i svenska som vida överstiger målet för sfi-utbildningen. Dessa behöver i första hand vidareutbildning inom ramen för den reguljära vuxenutbildningen. Dansk- och norsktalande invandrare kan emellertid ibland ha språkproblem som i och för sig skulle motivera viss undervisning, t.ex. i uttal, terminologifrågor och ordkunskap. Vad alla de nämnda grupperna kan behöva är också samhälls- och arbetslivsorientering.

Det behov av viss specifik språklig utbildning och orientering om samhälle och arbetsliv som finlandssvenskar, danskar och norrmän kan ha, anser vi emellertid inte skall tillgodoses inom ramen för sfi-utbildningen. De begränsade resurser som står till buds för sfi bör användas för mera angelägna målgrupper. Danskar, norrmän och finlandssvenskar med svenska som modersmål bör istället kunna delta i olika former av undervisning i svenska på högre nivåer och om samhälle och arbetsliv som kan erbjudas som t.ex. studiecirklar hos studieförbund och folkhögskolekurser.

Utbildningsbehovet bör också kunna relateras till invandrarens ålder vid ankomsten till Sverige. Även om vi utgår ifrån att alla invandrare behöver och skall ha rätt till utbildning konstaterar vi, att utbildningsbehovet bland

dem som invandrar i hög ålder är mindre än bland dem som kommer hit i arbetsför ålder och har en stor del av sin yrkesverksamma tid framför sig. Erfarenheterna säger oss också att de äldres möjligheter att lära ett nytt språk som regel är begränsade. Numerärt rör det sig emellertid om en förhållandevis liten grupp, ca två procent av hela invandrargruppen.

I dag har inte alla invandrare likvärdiga möjligheter att delta i svenskundervisning. För anställda invandrare finns lagstadgad rätt att få ledigt med bibehållen lön för att delta i avgiftsfri svenskundervisning. Som visats i del 2 kap 9 har lagen dock inte fungerat tillfredsställande. Invandrare inom AMU får svenskundervisning som en förberedelse för sin yrkesutbildning och därigenom utbildningsbidrag under studietiden. Mera aktiva insatser för att stimulera invandrare att delta i undervisning och förbättra undervisningens kvalitet har också gjorts för dessa grupper. T.ex. har de fackliga organisationerna med statsmedel genomfört särskild uppsökande verksamhet för att stimulera anställda invandrare att delta i undervisning.

Det görs vidare särskilda insatser för att ge flyktingar, gäststuderande och sjukvårdspersonal[15] möjligheter att lära sig svenska.

Invandrare som stått helt utanför arbetsmarknaden eller haft flera olika arbeten, oregelbundna arbetstider etc. är exempel på grupper som har haft små möjligheter till svenskundervisning.

Eftersom svenskkunskaperna har stor betydelse för invandrarnas levnadsförhållanden finner vi det rimligt att alla invandrargrupper, oavsett om de tillhör arbetskraften eller ej, i framtiden bör omfattas av konkreta åtgärder för att underlätta deltagande i svenskundervisning. Principen bör vara att alla berörda invandrare skall ha rätt till grundläggande utbildning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering. Utbildningen skall ges på för alla likvärdiga villkor. Det kan betyda att åtgärder för att uppnå likvärdig utbildning kan behöva differentieras beroende på t.ex. vilken utbildnings- och kulturbakgrund man har eller om man är flykting, arbetslös eller hemarbetande.

De undersökningar som gjorts inom SÖ:s utvärdering visar att kunskaper i svenska tycks ha större betydelse för invandrare med kort utbildning och en svagare ställning i samhället än för bättre utbildade grupper med starkare ställning i samhället. Dessa resultat pekar mot att särskilda åtgärder borde vidtas för att hjälpa de svagare grupperna. Kommittén har också enligt direktiven ålagts att särskilt beakta de hemarbetande kvinnornas möjligheter att få svenskundervisning.

De åtgärder som vi övervägt för att nå fler grupper är:

- fortsatt satsning på uppsökande verksamhet
- ett studiestöd som omfattar alla grupper
- barntillsyn i anslutning till svenskundervisningen
- förbättring av metoder och innehåll i undervisningen
- ett kurativt stöd i samband med svenskundervisningen

Inom ramen för de resurser som samhället ställer till förfogande för sfi bör åtgärder för att nå svårnådda grupper med stort behov av undervisning prioriteras.

Våra överväganden har lett fram till att begränsade resurser inte bör splittras utan koncentreras för att göra största möjliga nytta. Vi förespråkar

[15] Organisationen av utbildningen för dessa grupper beskrivs i del 2, kap 5–7.

därför att så långt det är möjligt med hänsyn till bl.a. praktiska skäl alla målgrupper får sin utbildning i ett enhetligt system. Därigenom skapas ett större deltagarunderlag vilket ger ökad flexibilitet i utbildningen och förbättrade möjligheter att lokalt bilda större och mera homogena undervisningsgrupper.

6.3.3 Det årliga utbildningsbehovet

Under de senaste åren har genom invandringen 30–34 000 utländska medborgare per år kyrkobokförts i Sverige. Ca hälften av dem kommer från de nordiska länderna, främst från Finland, och ca hälften kommer från andra länder. Ca 70 procent av de nya invandrarna tillhör den vuxna befolkningen (dvs. ca 20 000 personer). Ca 15 procent av de nya invandrarna har tidigare bott i Sverige. En relativt hög procent av de finska invandrarna har också under senare år tillhört den svenskspråkiga befolkningen (ca 16 procent). Man kan därför räkna med att en del av de nya invandrarna har grundläggande kunskaper i svenska och om samhället.

Utbildningsbehovet för nya invandrare kan variera från år till år. Det varierar också under ett och samma år genom att tillströmningen av invandrare växlar över året. Med utgångspunkt i erfarenheter om in- och utvandring under 1970-talet och 1980-talets början kan man räkna med att *nyinvandringen* kvantitativt medför ett utbildningsbehov motsvarande grundläggande utbildning i svenska och samhällsorientering för ca 15 000 vuxna invandrare.

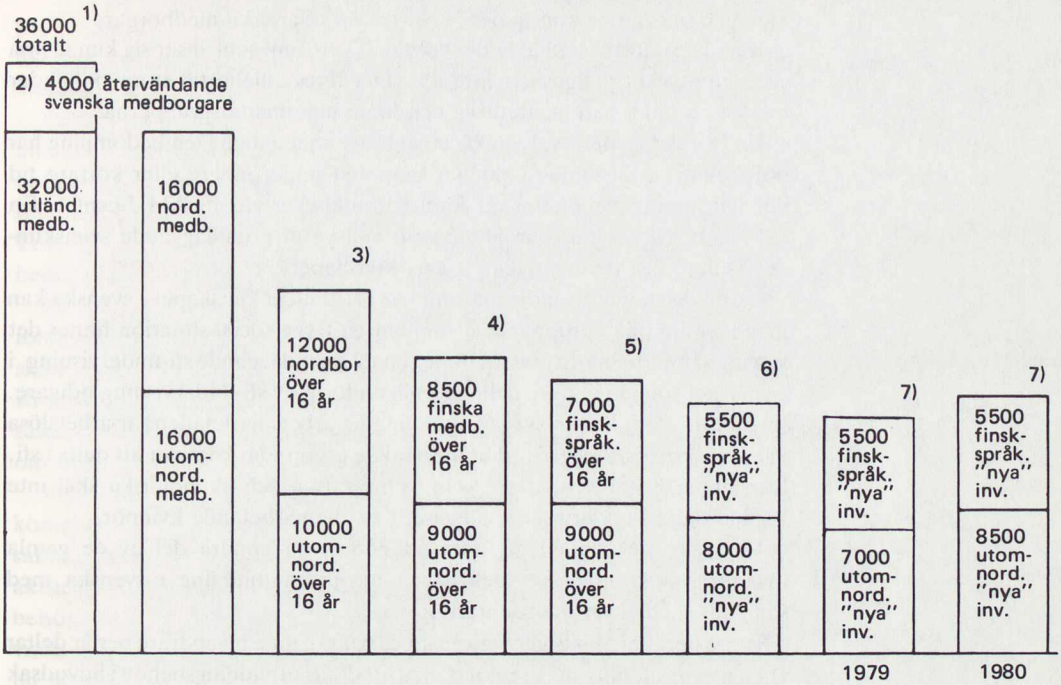
Figuren på nästa sida är ett försök att sammanfatta det årliga utbildningsbehovet beträffande sfi-utbildning som nyinvandringen representerar. Figuren får uppfattas som ett exempel på hur behovet kan beskrivas.

Preliminära invandringssiffror för första halvåret 1981 visar på en nedgång. År 1981 får sannolikt en avsevärt lägre invandring än 1980, samtidigt som utvandringen blir större. Invandringen 1979 var också något lägre än 1980.

Mera exakta beräkningar av antalet *gamla invandrare* som saknar grundläggande kunskaper i svenska och om samhället är svåra att göra. Genom de undersökningar som gjorts av SCB (Invandrarnas levnadsförhållanden 1975) och vid Stockholms universitet (Politisk resocialisation av invandrare) samt genom SÖ:s bearbetningar av detta material i samband med utvärderingen av studieförbundens studiecirkelverksamhet finns idag visst underlag för bedömningen av invandrares kunskaper i svenska och utbildningsbehoven.

I SCB:s undersökning av invandrarnas levnadsförhållanden ställdes till invandrare som var sju år eller äldre (ca 375 000 personer) när de kom till Sverige följande fråga: "Hur skulle Ni själv bedöma Er egen förmåga att läsa svenska? Tycker Ni att Ni läser svenska mycket bra, ganska bra, ganska dåligt eller mycket dåligt? Intervjupersonen erhöll ett svarskort med följande alternativ: mycket bra, ganska bra, ganska dåligt, mycket dåligt, kan inte alls. Svaren rymmer sannolikt mycket skiftande färdighetsnivåer.

Gruppen som svarat "kan inte alls" är däremot klart definierad. Om de bristande färdigheterna beror på svaga kunskaper i svenska eller analfabetism framgår dock ej.



Figur 3 Uppskattat utbildningsbehov i anslutning till invandringen 1979 (Avrundade siffror). För 1980 är siffrorna i den nedre hälften av staplarna något högre än för 1979 på grund av en ökad flyktinginvandring 1980. Den övre hälften ser ungefär likadan ut 1979 och 1980.

1. Invandringen 1979 låg högre än 1977 och 1978. Utvandringen ökade också. Invandringen 1980 låg ytterligare något högre, vilket också gällde utvandringen. Siffror från första halvåret 1981 pekar mot en kraftigt minskad invandring under 1981.
2. Bland återvändande svenska medborgare finns både svenskar och invandrare. Dessa torde endast i undantagsfall ha behov av svenskundervisning.
3. Ca 70 procent av invandrarna tillhör den vuxna befolkningen över 16 år.
4. Norrmän, danskar och utomnordiska gäststuderande föreslås vara undantagna från rätten till sfi-utbildning.
5. Invandringen från Finland utgörs till 16 procent av finlandssvenskar. Dessa föreslås vara undantagna från rätten till sfi-utbildning.
6. Uppemot 15 procent av de under 1979 kyrkobokförda utländska medborgarna har tidigare bott i Sverige. De förutsätts inte ha behov av grundläggande svenskundervisning.
7. Mellan 1 000 och 2 000 nya invandrare kommer enligt våra bedömningar att ha sådana brister i fråga om läs- och skrivfärdigheter att de är berättigade till grundutbildning för vuxna (grundvux). De bör få sin sfi-utbildning inom ramen för grundvux.

Av svaren framgår att 6,8 procent av de utländska medborgarna inte alls kan läsa svenska. Om man därtill lägger gruppen som anser sig läsa svenska "mycket dåligt" (17,5 procent) är man uppe i nästan 25 procent, av den svarande gruppen, dvs. 90-95 000 personer.

Dessa undersökningar visar t.ex. att invandrare som blivit naturaliserade[16]

[16] Med naturalisation menas att man blivit svensk medborgare genom ansökan. Man måste ha bott i Sverige minst fem år (två år för nordbor) för att bli naturaliserad . Under vissa förutsättningar kan man också bli svensk medborgare genom anmälan.

vanligen har bättre kunskaper i svenska än utländska medborgare.

Bland de naturaliserade är det enbart 3,7 procent som anser sig kunna läsa svenska mycket dåligt eller inte alls. Det finns emellertid stora skillnader mellan de olika nationaliteterna och inom nationalitetsgrupperna.

En stor del av de drygt 90 000 invandrare som enligt egen bedömning har otillräckliga svenskkunskaper har sannolikt under längre eller kortare tid deltagit i undervisning hos ett studieförbund eller vid ett AMU-center. En del kan också ha haft kunskaper som motsvarar grundläggande svenskundervisning, fast de underskattar sina kunskaper.

Bland de gamla invandrarna som har bristfälliga kunskaper i svenska kan man urskilja olika grupper. De som har en trygg social situation finner det sannolikt mindre motiverat att delta i en ny grundläggande sfi-undervisning, i synnerhet som de kanske deltagit i någon form av sfi-undervisning tidigare. Invandrare som har en svagare ställning på arbetsmarknaden, är arbetslösa eller omskolar sig kan däremot höra till de grupp som kommer att delta i sfi. Detsamma gäller invandrare som av praktiska och ekonomiska skäl inte kunnat delta i undervisning tidigare, t.ex. hemarbetande kvinnor.

Vi finner det rimligt att anta att endast en mindre del av de gamla invandrarna kommer att delta i en ny grundutbildning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering.

I våra beräkningar utgår vi ifrån att ca 6 000 gamla invandrare per år deltar i den nya utbildningen. Vi räknar med att deras utbildningsbehov i huvudsak skall vara tillgodosett inom fem år från det att den nya utbildningen träder i kraft. Efter fem år bör således 30 000 gamla invandrare ha kunnat delta i den nya utbildningen. Hur de gamla invandrarna kommer att utnyttja möjligheter till ny utbildning i sfi är i viss grad beroende av de villkor på vilka utbildningen erbjuds. Informationsåtgärder och uppsökande verksamhet kan också påverka i vilken grad gamla invandrare söker sig till utbildningen. I första hand måste det vara de invandrare som har störst behov av utbildning som erbjuds denna. Aktuella grupper är då arbetslösa invandrare och sådana invandrare som tidigare inte haft möjligheter att delta i utbildning. Dessa bör vid behov har rätt att genomgå hela utbildningen. För invandrare som tidigare genomgått t.ex. lagbunden undervisning anser vi att rätten till ny sfi-undervisning med särskilt studiestöd bör begränsas. Vi återkommer till detta i kapitel 8 angående studiestödet.

Bland de 15 000 nya invandrarna uppskattar vi, med utgångspunkt i de senare årens invandringsstruktur, att ca 2 000 har så bristfälliga läs- och skrivfärdigheter att det för dem blir aktuellt med grundutbildning för vuxna (grundvux). Vi anser att dessa bör genomgå sin sfi-utbildning inom ramen för grundvux.

Kostnadsberäkningarna (kapitel 11) bygger också på antagandet att inte alla invandrare, trots förmånliga studievillkor, kommer att nås av utbildning samt att inte alla kommer att behöva eller delta i hela utbildningen. En del avbryter utbildningen innan den slutförts.

Prövningsförfarande

Den nuvarande svenskundervisningslagens tillämpning innefattar bl.a. att en prövning av arbetstagarnas rätt till förmåner enligt lagen skall göras. Denna

prövning var särskilt betydelsefull när det gällde invandrare som anställts i Sverige före den 1 januari 1973, vilkas rätt till ledighet och lön för svenskundervisning skulle fastställas till 160, 240 eller 0 timmar.

Prövningen regleras genom en särskild kungörelse (1973:631) och innebär att arbetsgivarna och de fackliga organisationerna på arbetsplatsen gör en bedömning av rätten till ledighet och lön för svenskundervisning. Som stöd för denna bedömning har man tillgång till ett test som studieförbunden utför. Testet består av en skriftlig och en muntlig del och skall ge underlag för bedömning av invandrarens språkliga nivå.

För att avgöra rätten till sfi-utbildning med studiestöd kommer även fortsättningsvis ett prövningsförfarande att behöva tillämpas. Prövningen skall dels gälla om invandraren hör till de grupper som har rätt till sfi-utbildning med studiestöd, dels gälla omfattningen av rätten. Det blir således fråga både om en mera allmän prövning av den formella rätten och om en prövning av språkkunskaperna.

Vi räknar med att större delen av deltagarna i den nya sfi-utbildningen kommer att vara nybörjare, dvs. nyligen ha inrest till Sverige och i huvudsak sakna kunskaper i svenska. Någon språklig prövning torde vanligen inte bli aktuell för dessa, eftersom utbildningsanordnaren lätt kan avgöra att de behöver och har rätt till sfi-utbildning. Endast i de fall invandraren redan har vissa språkkunskaper exempelvis p.g.a. tidigare bosättning i Sverige kan det bli nödvändigt med språktest.

Bland gamla invandrare som finns i Sverige när reformen träder i kraft finns givetvis många som har vissa färdigheter i svenska. För gamla invandrare som vill delta i den nya utbildningen kan det därför behövas en *språkkunskapsprövning*. En sådan kan genomföras genom ett språktest. Testningen bör skötas av utbildningsanordnaren. SÖ bör emellertid ha det övergripande ansvaret för utvecklingen och utformningen av testmaterialet samt svara för nödvändiga föreskrifter när det gäller testningen. Vägledande för arbetet bör erfarenheterna från testningen i samband med den lagbundna undervisningen och AMU:s sfi-undervisning vara.

6.4 Ny utbildning för invandrare

6.4.1 Allmänna överväganden

Ansvaret för undervisningen i svenska och samhällsorientering är idag fördelat på flera olika utbildningsanordnare. Undervisningen har varierande inriktning, uppläggning, omfattning och finansiering beroende på om det är fråga om anställda invandrare, invandrare inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU), flyktingar, studerande eller icke anställda invandrare. Denna huvudmannafördelning har medfört att möjligheterna till gemensam målinriktning och samordning av innehåll och resurser varit mycket små eller obefintliga. Det har likaledes varit svårt att placera in utbildningen i utbildningssystemet i stort.

De problem som finns dokumenterade och som vi utförligt redovisat i del 2 av betänkandet hänger dels samman med verksamhetens struktur med många huvudmän vilka arbetar utifrån olika övergripande mål och med olika

slags profilering, dels med att inte tillräckliga resurser avsatts för den pedagogiska utvecklingen av verksamheten. Ett exempel på det senare är att det fortfarande saknas lärarutbildning för sfi-undervisning. Här följer en summarisk sammanfattning av de problem och brister som redovisats i den nuvarande verksamheten.

Målet

Den bristande måluppfyllelsen i svenskundervisningen, dvs. målet i relation till undervisningens effekter, är ett problem. I de dokument där målbeskrivningar för sfi finns kan man urskilja olika mål. De övergripande mål som sfi kan bedömas emot är de invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan. Mera avgränsade mål ges i SÖ:s läroplan "Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare" (1978). Dessa har emellertid hög ambitionsnivå och är så allmänt hållna att de inte ger någon konkret vägledning i det direkta undervisningsarbetet. Att målen för sfi i dag är så diffusa har utgjort en stor svårighet vid bedömningen av de kunskaps- och färdighetsresultat man når i utbildningen.

Ett annat problem är att de olika anordnarna har olika mål för sin sfi-verksamhet. Målet för sfi blir underordnat organisationens övergripande mål. Eftersom invandraren har små möjligheter att själv aktivt välja studieanordnare blir det andra faktorer som avgör var han får sin undervisning och således vilket som blir målet för hans undervisning. Ett av statsmakterna fastställt övergripande mål för sfi, kombinerat med mera preciserade mål uttryckta i läroplaner, skulle därför vara ett starkt stöd i arbetet med den långsiktiga utvecklingen av en för alla invandrare likvärdig och enhetlig grundläggande sfi-utbildning.

Behovsanpassad undervisning

Det får anses väl dokumenterat att det är stora svårigheter att i den nuvarande undervisningen tillgodose olika målgruppers behov, intressen och önskemål. De språkligt och utbildningsmässigt heterogena undervisningsgrupperna gör det svårt att anpassa metoder och innehåll till alla. Avsaknaden av en reguljär lärarutbildning och brister i studiematerialet bidrar också till att undervisningen inte kan anpassas till alla. Utbildningen skulle kunna göras mera behovs- och målgruppsanpassad om deltagarunderlaget samlas i en mera enhetlig organisation. De många huvudmännen idag har små möjligheter att var för sig skapa en så flexibel undervisning att nivågruppering och behovsanpassning kan ske tillfredsställande.

Studieavbrott

Studieavbrotten är ett allvarligt problem och pekar på brister i undervisningssituationen. Det kan vara faktorer i den pedagogiska situationen som orsakar studieavbrotten (t.ex. felaktig gruppsammansättning, bristande behovsinriktning, successiv antagning etc.). Invandrarens sociala situation samt praktiska och psykologiska faktorer påverkar också intresset och möjligheten att studera svenska. SFI-kommitténs försöksverksamhet har

visat att ett stöd till deltagaren för att lösa och diskutera vissa personliga problem (t.ex. genom en kurator) kan förhindra studieavbrott och skapa studiemotivation. Det finns också många ännu djupare faktorer som påverkar inlärningen och deltagandet. Den svenska omgivnigens attityder är exempel på en sådan faktor.

Avbrottsfrekvensen kan sannolikt minskas väsentligt om större omsorg läggs ner på gruppsammansättning, om undervisningen får större kontinuitet, om studieekonomin löses och barnomsorg anordnas i anslutning till utbildningen.

Undervisningens förläggning i tid

Det finns såväl pedagogiska som praktiska skäl som talar för att invandraren skall få undervisning så snart som möjligt efter invandringen. Enligt samstämmiga lärar- och cirkelledarerfarenheter är det mycket svårt och arbetskrävande att rätta till inlärda språkfel. Därför är det inlärningsmässigt mest effektivt att få undervisning innan man vistats alltför länge i det nya landet. En tidig undervisning är också nödvändig för invandrare som skall ut på arbetsmarknaden och där måste kunna ta del av information om arbetarskydd, arbetsmiljö, arbetsrättsfrågor etc.

För att en tidigt förlagd undervisning skall kunna genomföras måste organisationen av undervisningen förbättras och studievillkoren vara goda. Det krävs enligt vår mening införande av skyldighet för något organ att ansvara för och anordna utbildning. Undervisningen måste göras tillgänglig för alla genom en ordentlig information och uppsökande verksamhet åtföljd av kallelse till utbildning.

Studiesociala frågor

Studiehinder och studieavbrott är vanliga bland invandrare i svenskundervisning. Särskilt gäller detta vissa grupper bland invandrarkvinnorna. De satsningar som gjorts med uppsökande verksamhet visar att man kan nå även dessa grupper, men det kräver å ena sidan stöd för att lösa studiesociala problem, å andra sidan ansträngningar att metodiskt och innehållsmässigt anpassa utbildningen till dessa grupper. Även om villkoren på detta sätt förbättras kommer den uppsökande verksamheten alltid att behövas. Den bör ses som ett naturligt inslag i sfi-undervisningen.

Innehåll och inriktning

Resultaten från SÖ:s utvärdering[17] visar att cirkelledare ofta är osäkra om vilket innehåll utbildningen skall ha. Invandrarna har också bl.a. av språkliga skäl svårt att påverka innehållet. Det blir vanligtvis läromedlen som styr utbildningen. Särskilt svårt är det att ge ett relevant innehåll åt undervisningen i språkligt mycket heterogena grupper. Detta gäller t.ex. i hög grad den lagbundna undervisningen. De samhällsorienterande inslagen anser många cirkelledare är svåra att ge ett användbart innehåll. Att anlita fackmän tycks inte underlätta situationen, eftersom dessa ofta använder ett alltför svårt och professionellt språk. Cirkelledarnas osäkerhet om innehållet

[17] Josefson: Svenska för invandrare. Göteborg 1979

i utbildningen hänger i första hand samman med deras utbildning och fortbildning. Därför kan bl.a. en ordentlig lärarutbildning vara grunden för att invandrarna skall kunna få ett mera behovsanpassat innehåll i undervisningen.

Homogena grupper

En mycket stor samstämmighet redovisas i olika undersökningar beträffande vikten av en genomtänkt gruppsammansättning. Deltagarna i en grupp bör, hävdas det, ha likartade kunskaper i svenska. Utbildningsbakgrunden och den språkliga homogeniteten kan också spela en viktig roll. Homogeniteten bör också gälla gruppens kontinuitet. Arbetsro och gruppsamhörighet är viktiga för undervisningsresultaten och störs idag av den ofta förekommande successiva antagningen och studieavbrotten.

Eftersom vikten av homogenitet i grupperna understryks i de undersökningar som gjorts och bekräftas av cirkelledare och lärare har den getts stor betydelse i våra överväganden.

Idag bildas ofta grupper på administrativ väg. Detta gäller i hög grad den lagbundna undervisningen där gruppsammansättningen nästan uteslutande styrs av den enskilda arbetsplatsens krav och produktionen. Detta har också omöjliggjort en samverkan mellan olika företag för bildande av mera homogena och bättre fungerande grupper. Omkring 10 procent årligen av sfi-studiecirklarna har genomförts med endast tre deltagare (inklusive cirkelledaren). Efterhand som den lagbundna undervisningen minskat har också andelen minskat (9 procent år 1980/81).

Organisation

Det stora antalet huvudmän som f.n. ansvarar för svenskundervisning för invandrare har skapat en svåröverskådlig organisatorisk struktur med spridning av deltagare på många huvudmän utan samverkan och samordning. Denna organisation har i första hand gått ut över invandrarna som inte alltid fått den utbildning de önskat och behövt för t.ex. yrkesverksamhet eller fortsatta studier.

De problem som redovisats i samband med nuvarande svenskundervisning utgör bakgrunden till att vi anser att följande krav bör ställas i anslutning till sfi-undervisningen för att den bättre skall svara mot de invandrarpolitiska målen och de behov invandrarna har. Kraven redovisas nedan i punktform:

- Det bör vara en uppgift och skyldighet för samhället att svara för att invandrare snarast efter invandringen får möjligheter att delta i sfi.
- Målet för sfi bör knyta an till de invandrarpolitiska målen och beslutas av statsmakterna.
- Utbildningen bör få en mera enhetlig och målinriktad utformning. En läroplan bör fastställas och en enhetlig lärarutbildning skapas.
- Sfi bör utformas så att utbildningen kan samordnas med övriga former av vuxenutbildning. Därmed kan övergången till annan utbildning underlättas.

- Sfi-utbildningen bör genomföras i etapper, vilket möjliggör en flexibel uppläggning av studierna med t.ex. varvning av sfi och annan utbildning, omgrupperingar etc.
- Resurserna för sfi bör inordnas i ett enhetligt system under en huvudman. Därigenom blir deltagarunderlaget samlat och möjligheterna att bilda homogena grupper och anordna undervisningen flexibelt underlättas.
- Sfi-utbildningen måste vara så flexibel organisatoriskt och pedagogiskt att den skall kunna motsvara krav som uppstår genom förändringar i invandringen och på arbetsmarknaden.
- För att man skall kunna nå alla invandrare och genomföra en behovsinriktad utbildning måste den ske i nära kontakt och samråd med olika organ och intressenter: arbetsförmedling, socialbyrå, skola, fackföreningar, invandrarföreningar och arbetsgivare. En samverkan på länsplanet är också nödvändig för att även invandrare på små orter skall kunna tillförsäkras utbildning.
- Man bör eftersträva ett system som underlättar för alla grupper att få undervisning. Systemet bör utformas så att också de grupper som idag har de sämsta möjligheterna och rättigheterna får verkliga ekonomiska och praktiska möjligheter att delta i undervisning. Det innebär att problem som sammanhänger med studieekonomin och barnomsorgen måste lösas.
- Utöver den grundläggande undervisningen skall det finnas möjligheter för invandrare att fördjupa och bredda sina kunskaper genom ett utbud av undervisning på högre nivåer.

Med utgångspunkt i de redovisade kraven anser vi att det bör inrättas en utbildning som har en fastare struktur och en mera enhetlig utformning än den nuvarande. Den nya utbildningen bör klart definieras, målinriktas och avgränsas gentemot annan utbildning. Den skall ha en sådan uppläggning att den kan omfatta olika målgrupper – anställda, arbetssökande, flyktingar, hemarbetande etc. – och i princip erbjudas alla invandrare som har behov av den.

För att utbildningen inte skall förväxlas med annan utbildning för invandrare bör den ges en särskild benämning av vilken det skall framgå att det är fråga om en nybörjarundervisning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering, vilken skall ge en grund för fortsatta studier, yrkesutbildning, förvärvsarbete etc. För att undvika förväxling med grundutbildningen för vuxna (grundvux) bör begreppet "grund" undvikas. Vi anser det vara praktiskt att även i fortsättningen använda det idag gängse och inarbetade begreppet "svenska för invandrare", förkortat till sfi. Den nya utbildningen bör därför benämnas *sfi-utbildning*.

6.4.2 Villkor för att delta i sfi-utbildning

Kravet på uppehållstillstånd

På grund av invandringens förändrade struktur med en förskjutning från arbetskraftsinvandring till invandring av flyktingar och anknytningsfall har under 1970-talet alltfler utländska medborgare kommit till landet utan att ha uppehållstillstånd ordnat före inresan.

Den nya utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980 har medfört en principiell ändring så till vida att uppehållstillstånd skall vara klart före inresan. Genom utlänningsförordningen trädde denna ändring i kraft den 1 april 1981. Undantag görs endast för bl.a. flyktingar och nära anhöriga. Det är för tidigt att kunna dra några slutsatser av effekterna av denna regel. Ändringen kan emellertid komma att beröra uppskattningsvis 2 000 – 3 000 personer om året. Antalet invandrare som söker uppehållstillstånd efter inresa minskar således något i framtiden. Statens invandrarverk (SIV) har i en rapport (I väntan på tillstånd, 1981) uppskattat att antalet personer i Sverige som väntar på uppehållstillstånd uppgår till minst 6 000 personer.

Handläggningen av tillståndsärenden är idag en lång procedur som kan medföra väntetider från sex månader till omkring ett år och ibland längre bl.a. på grund av rätten att överklaga. Väntetiden är ofta mycket pressande för en invandrare och kan få negativa sociala och psykiska effekter för både invandraren själv och de anhöriga. SIV har i en skrivelse till regeringen våren 1981 föreslagit bl.a. att de som söker uppehållstillstånd skall räknas in i kommunens befolkningsunderlag.

Enligt de bestämmelser som reglerar statsbidraget till studiecirklar i sfi skall deltagare, såvitt särskilda skäl inte föranleder annat, ha uppehållstillstånd eller om sådant tillstånd inte fordras för vistelse här, vara kyrkobokförd i Sverige. Vidare gäller att den som är intagen på kriminalvårdsanstalt alltid skall jämställas med den som har uppehållstillstånd eller är kyrkobokförd i riket. Rätt till ledighet och lön för att delta i undervisning enligt lag (1972:650) har utländska arbetstagare med arbetstillstånd eller, om de är sjömän, s.k. anställningstillstånd.

Enligt den praxis som tillämpats av SÖ kan invandrare som sökt uppehållstillstånd för bosättning få delta i svenskundervisning innan tillståndet formellt har beviljats. Alltfler invandrare har sålunda under senare år deltagit i studiecirklar utan att ha uppehållstillstånd. I den icke lagbundna undervisningen i studieförbunden kan andelen deltagare utan uppehållstillstånd uppskattas till 75-90 procent. I första hand gäller detta storstadsområdena dit de flesta nya invandrare söker sig. På grund av de långa väntetiderna för uppehållstillstånd har svenskundervisningen kommit att få en viktig social funktion. Enligt studieförbundens erfarenheter är det få deltagare i studiecirklarna som inte får stanna i Sverige, eftersom en större del av dem är anknytningsfall.

Med hänsyn till att man knappast kan räkna med någon större förändring i fråga om väntetiden för uppehållstillstånd under de närmaste åren och invandringens omfattning och karaktär inte heller kommer att förändras i nämnvärd grad under 1980-talet, anser vi det motiverat att även i fortsättningen invandrare som *sökt uppehållstillstånd för bosättning*, dvs. har för avsikt att stanna i Sverige minst ett år, skall få tillgång till utbildning. Att en invandrare sökt uppehållstillstånd kan lätt kontrolleras genom det "gula kort" man får vid ansökan.

Vi har övervägt om dessa också skall omfattas av övriga åtgärder som vi föreslår i de följande avsnitten. Vi har därvid kommit fram till att en åtskillnad bör göras mellan *rätten att genomgå utbildning* och *rätten till olika förmåner knutna till utbildningen*. Invandrare som sökt uppehållstillstånd men ej är kyrkobokförda i Sverige bör därför ha rätt till utbildning, men vara

undantagna från de övriga förmåner som vi vill knyta till utbildningen. Dessa förmåner bör vara förbehållna invandrare som är kyrkobokförda. Detta innebär att invandrare som väntar på uppehållstillstånd ej bör erhålla sådant studiestöd – sfi-penning – som vi föreslår (kapitel 8). De blir således hänvisade till att klara sin försörjning under studietiden på annat sätt, dvs. vanligen genom socialbidrag. Invandrare som på detta sätt får hela sin sfi-utbildning innan uppehållstillståndet beviljas bör helt undantas från rätten till sfi-penning. Om uppehållstillstånd beviljas under studietiden kan emellertid resterande timmar genomföras med sfi-penning.

Kravet på kyrkobokföring

All befolkningsstatistik i Sverige avser i Sverige kyrkobokförda personer. För att bli kyrkobokförd måste man ha för avsikt att bosätta sig i Sverige för minst ett år. Utomnordiska medborgare måste dessutom ha uppehållstillstånd.

Varje år vistas ett stort antal utländska medborgare i Sverige utan att vara kyrkobokförda. Det finns inga uppgifter om antalet icke kyrkobokförda invandrare som under en kortare eller längre tid är bosatta här och eventuellt även förvärvsarbetar här. Eftersom flertalet invandrare är unga och de som söker tillfälligt arbete i Sverige i stor utsträckning är studerande, har det antagits att åtminstone ett par tiotusen personer, främst ungdomar, på detta sätt finns i Sverige under ett år.

Att så många invandrare inte alls kyrkobokför sig eller gör detta först efter en längre tids vistelse i Sverige kan i viss utsträckning bero på osäkerhet om avsikten att stanna i Sverige mera varaktigt. Den vanligaste orsaken är emellertid säkerligen dålig kännedom om bestämmelserna.

Många av de icke kyrkobokförda nordiska medborgarna uppfyller villkoren för kyrkobokföring, dvs. att man har för avsikt att bosätta sig i Sverige minst ett år. Man skulle därför kunna överväga att låta sfi-utbildningen omfatta även personer som visserligen inte kyrkobokfört sig men som uppfyller kraven på kyrkobokföring.

Kyrkobokföringen har emellertid i många sammanhang kommit att bli det kriterium som visar allvaret i invandrarens avsikt att stanna i landet. Man kan visserligen arbeta och betala skatt i landet utan att vara kyrkobokförd (men den debetsedel man då får har annan färg än den vanliga). Sjukförsäkringen fungerar också utan kyrkobokföring genom att den regleras av nordiska och internationella avtal. De flesta av de rättigheter som tillkommer medborgare i landet är emellertid knutna till kyrkobokföringen. Vi anser det därför rimligt att även i fortsättningen för nordiska medborgare ställa *krav på kyrkobokföring* för att delta i sfi-utbildning med sfi-penning. De invandrare som söker sig till utbildning och inte har kyrkobokfört sig bör i samband med information om utbildningen eller anmälan till utbildning bli upplysta om kyrkobokföringskravet och få hjälp med att kyrkobokföra sig.

I samband med kyrkobokföringen ges idag olika slags information till invandrare. Bl.a. får han eller hon SIV:s s.k. invandrarpaket med samhällsinformation på olika språk. I detta sammanhang bör också kommunen aviseras för att därigenom få möjlighet att så snabbt som möjligt söka upp och erbjuda en ny invandrare sfi-utbildning.

Eftersom uppehållstillstånd för bosättning är direkt kopplat till kyrkobokföring bör det också för utomnordiska invandrare kunna räcka med att kravet på kyrkobokföring är uppfyllt för deltagande i sfi med studiestöd. Undantag bör dock göras för de grupper som sökt uppehållstillstånd för bosättning och väntar på beslut. Dessa föreslås som redovisats ovan få rätt till sfi-utbildning men undantas från rätten till studiestöd.

Finska medborgare som tillhör befolkningen på finskt område nära gränsen till Sverige (gränsbor) men arbetar i Sverige är f.n. undantagna från lagstadgad rätt till ledighet och lön för deltagande i svenskundervisning. Vi föreslår att dessa skall omfattas av rätten till sfi-utbildning med studiestöd. Detsamma bör gälla sjömän som inte är kyrkobokförda i Sverige, men som har anställningstillstånd för tjänst ombord på svenskt fartyg i utrikesfart.

Medborgarskapskravet

För att få delta i studieförbundens studiecirklar i sfi skall man vara utländsk medborgare. Undantagna är utländska arbetstagare som blivit svenska medborgare sedan de påbörjat den lagbundna undervisningen. SÖ har också genom särskilt regeringsbeslut (1978-05-25) medgetts bevilja dispens från kravet på utländskt medborgarskap efter särskild prövning. Dispenserna är förenade med villkoret att nya undervisningsgrupper därigenom inte bildas och att dessa deltagare således ej förorsakar staten extra kostnader. För AMU:s kurser gäller inte motsvarande medborgarskapskrav.

Kvalifikationskraven för svenskt medborgarskap ändrades år 1979. Numera krävs för icke nordbor att de i princip skall ha bott i Sverige utan avbrott i fem år för att få svenskt medborgarskap. Enligt dispenspraxis minskas tiden till tre år om man varit gift med en svensk medborgare minst två år.

För nordbor gäller att man skall ha bott i Sverige två år för att kunna få svenskt medborgarskap. Den som är statslös eller politisk flykting kan bli naturaliserad efter fyra år.

Enligt uppgifter i SIV:s petita för 1981/82 varierar det mycket mellan olika invandrargrupper hur länge man väntar innan svenskt medborgarskap söks. Benägenheten att söka svenskt medborgarskap hänger nära samman med planerna och möjligheterna att återvända till hemlandet. Det ställs inga krav på kunskaper i svenska för att få svenskt medborgarskap. En invandrare som helt saknar kunskaper i svenska kan således bli svensk medborgare.

Resultaten från SÖ:s utvärderingsprojekt Svenska för invandrare visade bl.a. att det finns samband mellan inlärningsresultat och vistelsetid i landet. Resultaten tyder på att det blir svårare att lära sig korrekt svenska ju längre man väntar med att delta i undervisning. Dessa resultat talar för att svenskundervisningen bör starta så snart som möjligt efter invandringen. Många andra skäl, bl.a. arbetsmiljö- och arbetarskyddsfrågor, har också redovisats till förmån för en tidig studiestart.

Den sfi-utbildning som vi föreslår skall ges så tidigt som möjligt efter invandringen och i princip betraktas som en introduktion till Sverige och svenska förhållanden. Vi anser därför att villkoren kring sfi skall vara utformade så att de stimulerar en tidig studiestart. Denna vår principiella inställning leder till att flertalet invandrare bör ha erbjudits och genomgått

sfi-utbildning innan de uppfyllt kvalifikationskraven för svenskt medborgarskap. Eftersom man kan bli svensk medborgare redan efter några få års vistelse i landet, finska medborgare redan efter två år, utan att behöva kunna svenska, anser vi emellertid att även *invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap bör ha rätt att delta i sfi-utbildning*. Detsamma bör gälla icke svensktalande personer som är svenska medborgare vid invandringen.

6.4.3 Målet för sfi-utbildningen

Som vi redovisat i föregående avsnitt finns inga klart formulerade mål för sfi-undervisningen idag. Invandrarutredningen (SOU 1971:51) formulerade 1971 målet på följande sätt:

"Målet för grundutbildningen bör vara att inom en ram av 240 timmars koncentrerad undervisning ge invandraren – oavsett tidigare utbildning – en första kännedom om svenskt vardagsspråk och vardagsliv. Språkundervisningen bör vara praktiskt inriktad och även innehålla inslag av samhälls- och arbetsmarknadsorientering." (sid. 95)

Här talas också om att syftet med undervisningen bör vara att "göra det möjligt för invandrare att utnyttja samhällets generella utbildningsvägar" och att främja invandrares anpassning till livet i Sverige.

SÖ har i sin läroplan i svenska för vuxna invandrare från år 1971 följande målformulering:

"Huvudprincipen för all undervisning i svenska för invandrare måste vara att ge invandraren sådana språkliga färdigheter och sådan information att han kan leva och fungera i det svenska samhället."

I de "Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen i svenska för vuxna invandrare" som år 1978 ersatte den tidigare läroplanen har formuleringen ändrats något i riktning mot en ökad ambitionsnivå:

"Målet för undervisningen i svenska för vuxna invandrare är att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket att de språkliga hindren för invandrarens möjlighet att bli en aktiv medlem i det svenska samhället undanröjs.[18]

Detta mål är enligt SÖ ett mål för det totala utbudet av undervisning i svenska för invandrare och inte endast för den grundläggande undervisningen.

För AMU-kursen i svenska som främmande språk med samhällsorientering är målet direkt relaterat till den efterföljande yrkesutbildningen. Detta mål kan således inte anses vara mål för den mera allmänt inriktade grundläggande sfi-undervisningen.

För den grundläggande sfi-undervisningen kan man idag endast hänvisa till de av IU formulerade målen kompletterade med de mål för den lagbundna undervisningen som angavs i proposition 1972:100. Där sägs att de 240 timmarna inom den lagbundna undervisningen skall ge en "elementär introduktion i svenska språket". SÖ framhöll i sin utvärderingsrapport till regeringen[19] att denna målformulering är så vag att den knappast ger underlag för en diskussion om huruvida målet för undervisningen uppfyllts.

Vi har i del 2 kapitel 2 diskuterat den svårighet som ligger i att utvärdera måluppfyllelse om målen för en verksamhet är diffusa och oprecisa.

Likartade svårigheter har funnits bland utbildningsanordnarna som varit oklara över målen och ofta själva försökt definiera vissa mål. Ett exempel på

[18] Svenska för vuxna invandrare. Allmänna mål och riktlinjer för undervisningen, SÖ 1978.

[19] SÖ:s slutrapport dnr V 79:8348.

detta är ABF:s och LO:s målskrivning: "Arbetarrörelsen har ett mycket bestämt syfte med invandrarundervisning. Invandrarna skall få samma möjligheter som svenskarna att ta tillvara sina rättigheter gentemot arbetsgivaren och i det svenska samhället. De skall kunna uppleva social kontakt och gemenskap i sin omgivning och delta i kulturliv och samhällsförändring."[20]

Avsaknaden av en klar och enhetlig målinriktning i nuvarande svenskundervisning är en bidragande orsak till bristerna i den nuvarande undervisningen. Att fastställa vissa övergripande mål som anger inriktningen av undervisningen och ställer den i relation till övriga invandrarpolitiska åtgärder anser vi därför vara en nödvändig förutsättning för en förbättrad undervisning.

Eftersom goda färdigheter i svenska och kunskaper om samhälle och arbetsliv spelar en så betydelsefull roll för invandrarens levnadsförhållanden i Sverige bör målet för undervisningen sättas högt. Det bör ha sin grund i de riktlinjer för invandrarpolitiken som statsmakterna fastställer. Det bör vidare formuleras så att det kan ge stöd åt en uppläggning och ett innehåll i undervisningen som svarar mot invandrarnas behov av funktionella kunskaper i språket och om samhället.

I målformuleringarna måste alla de aspekter av språkkunskapernas betydelse speglas som vi försökt beskriva i avsnitt 6.2 om motiven för sfi. Det betyder att målet inte enbart får ges ett språkligt innehåll utan måste relateras till betydelsen av svenskkunskaper för levnadsvillkoren och användningen av språket i ett socialt sammanhang. Således måste de *funktionella kunskaperna* i svenska betonas i en målskrivning.

Vi har sett det som vår uppgift att försöka formulera vissa övergripande mål som anger inriktningen av den utbildning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering som bör finnas tillgänglig för invandrare. Vi har däremot inte velat formulera mera detaljerade mål för den grundläggande undervisningen eftersom vi anser att detta är en uppgift för tillsynsmyndigheten.

De övergripande mål som vi föreslår bör således inte relateras till ett visst undervisningsomfång eller viss i tid eller färdigheter fastställd nivå utan ange den ambition som vi anser att samhället bör ha när det gäller invandrarnas språkutbildning. Det övergripande målet bör i stället utgöra riktmärke för samhällets insatser för att ge invandrare möjligheter till en omfattande och god svenskundervisning.

Med hänsyn till de begränsade ekonomiska resurser som vi haft till vårt förfogande kan den föreslagna sfi-utbildningen emellertid endast i undantagsfall leda fram till ett högt ställt mål. Därför är det enligt vår mening nödvändigt att invandraren erbjuds fortsatt undervisning efter sfi-utbildningen. Det måste finnas ett utbud av undervisning även på högre nivåer som gör det möjligt för invandrarna att på sikt nå ett högt satt mål för den samlade språkundervisningen.

Vi anser att de övergripande målet skall formuleras med sikte på de funktionella språkkunskapernas betydelse för levnadsvillkoren enligt följande:

[20] Invandrarundervisningen, LO 1973.

"Sfi-utbildningen har till syfte att ge invandraren sådana kunskaper i svenska språket samt om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren 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."

6.4.4 Sfi-utbildningens innehåll och inriktning

Det övergripande målet för sfi-utbildningen skall vara riktmärket för innehållet i och inriktningen av undervisningen. Det föreslagna målet för utbildningen omfattar såväl kunskaper och färdigheter i *svenska språket* som kunskaper om *samhället och arbetslivet*.

Undervisningen skall inriktas mot att ge "allmänna" kunskaper i svenska. Den syftar till att invandraren skall inlemmas i det svenska samhället. Därför måste undervisningen också inriktas på att ge allmänna kunskaper om Sverige och svenska förhållanden i kulturellt, historiskt, geografiskt, socialt, fackligt och politiskt hänseende.

Den grundläggande utbildningen i svenska för vuxna invandrare bör alltså vara inriktad på att ge *aktiva och funktionella språkkunskaper*. Invandraren skall få sådana kunskaper att han eller hon efter undervisningens slut med språkets hjälp aktivt kan påverka sin egen situation. Han eller hon skall t.ex. kunna genomgå olika former av utbildning samt våga yttra sig vid föreningsmöten och andra sammanträden.

Språkundervisning samt samhälls- och arbetslivsorientering bör integreras. Språket bör uppfattas som ett instrument och ett redskap för att förmedla den information och det sociala och kulturella innehåll som undervisningen bör ha. Under den första tiden bör man emellertid kunna använda material på andra språk än svenska samt tolkar för att förmedla det samhällorienterande innehållet. I vissa fall kan det vara lämpligt att ge samhällsinformation koncentrerat med hjälp av fackmän. Välinformerade tvåspråkiga landsmän kan också anlitas som informatörer.

Utbildningen bör fungera som *en introduktion till vistelsen i Sverige*. Den skall innehålla sådan studie- och yrkesinformation att invandraren kan skaffa sig fortsatt utbildning eller klara yrkes- och arbetsliv efter utbildningen. *Studie- och yrkesorienteringen* (syo)är därför ett mycket viktigt inslag i utbildningen.

Innehållet i undervisningen måste styras av *invandrarnas behov*. Det utrymme undervisningens olika huvudmoment får, beror således på de olika deltagarnas behov av språkkunskaper och samhällsorientering. Undervisningsgrupperna i dag är ofta mycket heterogena med hänsyn till vistelsetid i Sverige, utbildningsbakgrund, kunskaper i svenska och om det svenska samhället. Invandrare som vistats länge i Sverige behöver t.ex. en helt annan samhällsorientering än nya invandrare. Den nuvarande organisationen med många olika utbildningsanordnare och små möjligheter till samordning har gjort det svårt för anordnarna att bedriva en undervisning där innehållet är relevant för hela gruppen.

Eftersom det bör vara samhällets skyldighet att ge invandrare grundkun-

skaper i svenska och information om samhället och arbetslivet bör samhället ställa vissa krav på utbildningens innehåll och inriktning. Detta kan ske genom att allmänna mål och riktlinjer för sfi-utbildningen fastställs av statsmakterna. Tim- och kursplaner bör i likhet med vad som föreslagits för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) (prop. 1980/81:203) SÖ kunna få i uppdrag att fastställa.

Den språkliga delen av sfi-utbildningen bör omfatta undervisning i *uttal, grammatik*, *ordkunskap* samt undervisning i att *tala*, *lyssna*, *läsa* och *skriva*. Undervisningens innehåll bör ha nära anknytning till invandrarnas vardagsliv och upplevelser t.ex. på arbetsplatsen och på fritiden. Innehållet i undervisningen blir därför samhällsorienterande.

Invandrarna skall inom sfi-utbildningen få kunskaper om Sverige och svenska samhällsförhållanden t.ex. när det gäller bostadsfrågor, viktig lagstiftning, kulturell verksamhet, samhällsservice, organisationer och massmedier. *Samhälls-* och *arbetslivsorienteringens* innehåll bör utgå ifrån de enskilda invandrarnas behov och faktiska arbetslivssituation samt vara konkret. Orientering om arbetslivet är ett mycket viktigt moment i undervisningen. Den bör behandla bl.a. arbetsmiljö- och arbetarskyddsfrågor. I samband med arbetslivsorienteringen kan det vara lämpligt att anlita företrädare för fackliga organisationer och arbetsgivare.

Under sfi-utbildningen skall invandraren också få orientering om utbildningsmöjligheter i Sverige och om den svenska arbetsmarknaden.

Om det är möjligt bör arbetsplatsbesök samt besök vid olika utbildningar, t.ex. vid AMU-center och vid arbetsförmedlingen kunna ingå i utbildningen. Företrädare för t.ex. studieförbunden bör därvid också kunna få tillfälle att medverka med orientering om folkbildningsarbetet. En särskild syo-resurs för sfi bör finnas, som medger medverkan i utbildningen av en syo-konsulent. Sfi-läraren bör emellertid också ha ett ansvar för syo-momenten.

Utbildningen av lärare för sfi-utbildningen måste vara utformad så att den gör lärarna skickade att klara såväl de språkliga momenten i sfi-utbildningen som samhälls- och arbetslivsorientering och syo.

6.4.5 Sfi-utbildningens omfattning

För nästan alla former av svenskundervisning för invandrare finns idag begränsningar med hänsyn till tidsomfånget. Den lagbundna svenskundervisningen begränsas genom lagstiftningen, som medger rätt till ledighet och lön för svenskundervisning under 240 timmar. Omfattningen av den lagbundna undervisningen kan hänföras till en rekommendation angående undervisning för utländsk arbetskraft som Europarådet antog år 1968. I kommentarerna till rekommendationen sägs att ca 200 timmars undervisning är ett minimikrav för att invandrare skall kunna klara sig i vardagslivet.

Redan år 1970 begränsades studieförbundens intensivundervisning till 240 undervisningstimmar, vilket också skedde med hänvisning till nämnda Europarådsrekommendation. Begränsningen innebär att en invandrare i princip endast får delta i intensivundervisning (heldagsundervisning) under 240 timmar om inte särskilda skäl för en utökning av tiden för intensiv undervisning föreligger. (SÖ-FS 1981:139).

En invandrare kan emellertid fortsätta i s.k. glesundervisning (högst 3

timmar om dagen och högst 15 timmar per vecka) så länge han eller hon har behov av svenskundervisning.

Svenskundervisningen för flyktingar skall enligt AMS' bestämmelser omfatta minst 240 timmar. Flyktingarna får emellertid fortsätta i undervisning så länge de vistas i förläggning. (Flyktingar som deltar i studieförbundens undervisning får 45-minuterslektioner medan de som vistas i t.ex. Alvesta och Moheda får 40-minuterslektioner, eftersom man där följer det reguljära skolväsendets normer.)

Inom AMU infördes år 1970 en begränsning av svenskundervisningen till två månader (9 veckor), vilket ansågs vara detsamma som 240 timmar. Genom att svenskundervisningen inom AMU bedrivs med 33 veckotimmar ryms inom de två månaderna uppemot 300 lektioner. Lektionerna omfattar 40 minuter.

År 1975 infördes efter förslag från Kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildningen (SOU 1974:79) möjligheter att efter individuell prövning förlänga AMU:s svenskundervisning med ytterligare två månader. I praktiken fortsätter numera ca 90 procent av invandrarna ytterligare två månader. Trots att större delen av invandrarna således får fyra månaders sfi-undervisning misslyckas många i sin fortsatta yrkesutbildning. Ett ofta framfört krav är att undervisningen måste bli längre. Från AMU-elevernas riksorganisation (SARF) har framförts krav på en förlängning från 18 veckor till 24 veckors sfi inom AMU.

Att 240 timmars undervisning i svenska i nuvarande former ger en helt otillräcklig språklig grund för att leva och fungera i Sverige anser vi vara väl dokumenterat bl.a. genom SÖ:s utvärdering av studieförbundens verksamhet. I rapporten Svenska för invandrare[21] redovisas resultat från testning av deltagarnas språkkunskaper i början av och i slutet av en 240-timmars kurs. Så här sammanfattas resultaten:

"Resultaten av språktestningen visar att språkkunskaperna genom undervisningen inte når en tillfredsställande nivå.

Detta gäller för alla språkgrupper. Förbättringar i svenskkunskaperna förekommer, men de är inte tillräckliga för att deltagarna skall kunna klara sig på ett acceptabelt sätt i det svenska samhället.

Det är främst de deltagare som vistats relativt kort tid i Sverige (upp till två år) – alltså till allra största delen män – som visar förbättrade språkkunskaper vid den sista testningen. Här rör det sig ofta om förbättringar från inga språkkunskaper till närmaste högre nivå. Detta gäller främst finsktalande och spansktalande deltagare. De serbokroatisktalande deltagarna har, trots att de genomsnittligt vistats många år (8 år eller mer) i Sverige, till nästan 50 procent ytterst bristfälliga svenskkunskaper. Deras språkfärdighet förbättras inte märkbart av undervisningen. Det är framför allt kvinnorna i denna språkgrupp som har de sämsta språkkunskaperna." (sid. 23)

Vi finner det väl dokumenterat och styrkt, att undervisningen i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering bör omfatta mer än 240 timmar. Vi anser emellertid att frågan om en ökning av studietiden för svenskundervisningen måste ses i ett större sammanhang, där man också väger in frågor om planering och organisation av undervisningen. Enbart en ökning av studietiden anser vi inte kan garantera bättre kunskaper och färdigheter hos invandrarna.

Flera undersökningar, bl.a. de som gjorts inom SÖ:s utvärdering, pekar på

[21] I. Josefson: Svenska för invandrare. Göteborg 1979.

och analyserar de faktorer som påverkar undervisningen och dess resultat. Invandrarens ålder, kön, modersmål, utbildning och vistelsetid i Sverige är viktiga faktorer som påverkar inlärningen. Faktorer i organisationen och planeringen som påverkar undervisningen är t.ex. gruppsammansättning, lärarfrågor, undervisningens förläggning, varvning av sfi-undervisning och yrkesutbildning samt successiv antagning. I SÖ:s utvärdering har pekats på flera åtgärder som skulle kunna leda till en förbättrad undervisning: nivågruppering, mera homogena grupper, tidigare studiestart och bättre utbildning för lärare. Genom att man planerar undervisningen utifrån dessa faktorer kan den sannolikt avsevärt förbättras och effektiviseras.

I en mera enhetlig organisation av svenskundervisningen blir utbildningsanordnarens deltagarunderlag större och möjligheterna att genomföra de föreslagna åtgärderna underlättas. Med en mera enhetlig organisation och planering av svenskundervisningen kan också ekonomiska, administrativa och pedagogiska vinster göras. De pedagogiska vinster som görs genom tidigare påbörjad undervisning, genom mer homogena undervisningsgrupper, genom bättre nivågruppering, genom förbättrade metoder, t.ex. varvning av studier och arbete etc. påverkar givetvis undervisningstidens längd.

Individuella skillnader och utbildningsbakgrund påverkar i hög grad studietakten och inlärningsmöjligheterna. Det skulle därför kunna vara motiverat att ge utbildningen varierande omfattning beroende på individuella förutsättningar. Vi anser emellertid att administrativa, ekonomiska och principiella skäl talar för att utbildningens omfattning bestäms till ett visst antal timmar.

Inom AMU kan deltagarna idag få uppemot 600 timmars undervisning i svenska som främmande språk och samhällsorientering med möjligheter till fortsatt stödundervisning i svenska i den efterföljande utbildningen. Undervisning av motsvarande omfattning har också getts inom vår försöksverksamhet i Göteborg och Södertälje. Vi är också medvetna om att utbildning av denna omfattning inte är tillräcklig för att invandrarna skall kunna leva och fungera i Sverige på samma villkor som övriga medborgare. Vi anser emellertid att en sfi-utbildning på 600 timmar som genomförs i organisatoriskt och pedagogiskt effektiva former skulle kunna ge ett nödvändigt minimum av färdigheter i svenska och kunskaper om samhället och arbetslivet. Därför föreslår vi att den grundläggande svenskundervisningen med samhälls- och arbetslivsorientering skall omfatta 600 timmar. Vi förutsätter emellertid att möjligheter till fortsatta studier i svenska på högre nivåer tillhandahålls och att stödundervisning i svenska finns inom alla de utbildningar dit invandrare söker sig efter den grundläggande utbildningen.

6.4.6 Utbildning i etapper

Vi har i vår försöksverksamhet i Göteborg och Södertälje prövat en studiegång i sfi byggd på två etapper, en grundetapp och en påbyggnadsetapp. Etapperna har i komvuxförsöken omfattat 270 undervisningstimmar om 40 minuter och i studieförbundsförsöken 240 studietimmar om 45 minuter. Som mönster för etappernas omfattning har AMU:s svenskkurser tjänat, där man har en indelning i två 9-veckorspass. Dessa omfattar en

grundläggande kurs på ca 300 lektioner om 40 minuter och en påbyggnadskurs av lika stor omfattning.

Sfi-utbildningen bör ses som en sammanhållen utbildning. Alternativa uppläggningar och modeller bör emellertid kunna tillämpas beroende på deltagarnas behov och fortsatta planer.

Etappindelning medger flexibilitet i utbildningen. Etappindelning gör det t.ex. möjligt för en invandrare att gå in i den etapp som bäst motsvarar hans eller hennes kunskaper. Man kan också välja att genomgå etapperna vid olika tidpunkter med ett kortare eller längre studieuppehåll.

Etappindelning kan också innebära att deltagarnas personliga intressen och behov kan tillgodoses på ett bättre sätt än idag genom att möjligheterna till nivågruppering och omgruppering av deltagarna underlättas. Bildandet av homogena grupper kan också underlättas med en etappkonstruktion.

Vi finner således skäl för att sfi-utbildningen bör indelas i etapper. Vi har därvid vägt flera kortare etapper mot ett par längre etapper. Det finns skäl för båda modellerna. Med tanke på att sfi-utbildningen ändå skall vara en sammanhållen utbildning anser vi att fler än två etapper inte är lämpligt. Ett system med två etapper om vardera 300 undervisningstimmar är den modell vi förespråkar. En sådan lösning kan se ut på följande sätt.

Etapp 1 ger en grund av språkfärdigheter och kunskaper om samhället och påbörjas snarast möjligt efter det att invandraren fått uppehållstillstånd och/eller blivit kyrkobokförd i Sverige. Etapp 1 bör ske i så koncentrerad form som möjligt. Den bör företrädesvis anordnas *på heltid* eller *halvtid* och *på dagtid*.

Etapp 2 kan i högre grad än etapp 1 påverkas av deltagarnas planer på fortsatta studier, förvärvsarbete, yrkesutbildning etc. Deltagarnas personliga situation och behov bör styra etapp 2. Etapp 2 kan anordnas i direkt följd efter etapp 1 eller ges efter kortare eller längre uppehåll. På orter där det är möjligt kan i etapp 2 varvning av arbete och studier eller av yrkesutbildning och studier vara en lämplig pedagogisk modell. Etappindelningen medger således en viss anpassning av språkstudierna som kan vara nödvändig med hänsyn till bl.a. individuella skillnader.

Genom att studietakten kan variera och genom etappernas olika inriktning blir det naturligt med omgrupperingar av deltagarna vid etappskiftet. Etapperna bör därför ses som två enskilda delar i en sammanhängande utbildningsgång. Alla invandrare kommer inte att delta i hela utbildningsgången. En del stannar efter etapp 1, andra behöver endast etapp 2. En del deltar i utbildningen på heltid i en samlad studiegång, andra väljer mera flexibla lösningar, t.ex. med varvning av studier och arbete.

Effekterna av en etappindelad utbildning kan bl.a. bli att utbildning kan genomföras före anställning eller efter relativt kort vistelse i Sverige.

En utbildning omfattande 600 timmar kan emellertid i en del fall vara svårt att i sin helhet genomföra före anställning. Däremot bör det kunna vara lämpligt att genomföra en etapp om 300 timmar före anställning och resten t.ex. varvat med arbete. En sådan modell kan vara pedagogiskt fördelaktig genom att inlärningen i etapp 2 stöds av att språket kommer till praktisk användning i arbetet och i samvaron med arbetskamrater.

6.4.7 Sfi-utbildningen och fortsatt utbildning

Enligt direktiven skulle vi överväga hur de olika anordningarna för svenskundervisning skall kunna anpassas bättre till varandra så att invandrarnas möjligheter till utbildning inom vuxenutbildningen i stort och vid universitet och högskolor underlättas.

Även om den andra etappens utbildning i viss mån kan inriktas mot deltagarnas fortsatta planer avseende arbete eller utbildning kommer 600 timmars undervisning för många att vara alldeles för litet för att man skall kunna realisera dessa planer.

Den grund som ges med 600 timmars sfi-utbildning förutsätter att det finns utbildningsmöjligheter i svenska som främmande språk efter sfi-utbildningen. Sådan påbyggnadsutbildning bör finnas hos flera utbildningsanordnare: studieförbund, komvux, AMU, folkhögskolor samt universitet/ högskolor. Påbyggnadsutbildningen förutsätts genomföras inom ramen för dessa anordnares reguljära kursutbud och anordnas enligt de regler som gäller dessa anordnare.

Det är också angeläget att alla utbildningsanordnare inom ramen för sin verksamhet har ansvar för att utbildning av olika slag anpassas till invandrarnas förutsättningar. I del 2 av betänkandet har vi redogjort för vissa slag av för invandrare anpassade kurser och studiegångar, framför allt inom komvux och AMU.

Kurser i svenska som främmande språk, samhällskunskap etc. på nivån över sfi-utbildningen kan anordnas av *studieförbunden* i form av studiecirklar. Studieförbundens erfarenhet av invandrarverksamhet bör tas tillvara även i framtiden. Det bör enligt vår mening övervägas att låta det riktade statsbidrag som enligt förordning (SFS 1981:518) om statsbidrag till studiecirklar m.m. utgår till studiecirklar i hemspråk också gälla andra slag av verksamhet för invandrare, bl.a. studiecirklar i svenska. Det skulle innebära förbättrade möjligheter för invandrare att engagera sig i och lära känna folkbildningen.

Efter förslag från komvux-utredningen (U 1978:04) har regeringen våren 1981 lagt fram förslag om att ämnet svenska som främmande språk skall finnas inom *kommunal vuxenutbildning (komvux)*. Denna kurs avses vara en direkt påbyggnad på sfi-utbildningen och således ett lämpligt alternativ för de invandrare som efter sfi-utbildningen vill skaffa sig en kompetensinriktad utbildning. Regeringen har också den 30 april 1981 utfärdat förordning om försöksverksamhet med svenska som främmande språk inom kommunal vuxenutbildning.

Specialinsatser för invandrare inom *AMU* kommer även fortsättningsvis att behövas. Övergången från sfi-utbildning till AMU kan t.ex. skapa problem som kräver särskilda åtgärder. För invandrare som efter sfi-utbildningen påbörjar en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är det angeläget att fortsatt språkundervisning varvas med eller infogas i den efterföljande yrkesutbildningen. Jämfört med de åtgärder som vidtas inom AMU för närvarande kan emellertid insatserna i framtiden behöva utformas på annat sätt.

För invandrarstuderande på *högskolenivå* (hit hör många flyktingar) har gäststuderandekommittén i betänkandet Utländsk studerande i Sverige (Ds

U 1981:8) föreslagit att de efter sfi-utbildning (en eller två etapper) skall kunna gå in i den preparandutbildning för gäststuderande som föreslagits. Det innebär att invandrarstuderande därigenom kan få en påbyggnadsutbildning i svenska som är direkt inriktad mot fortsatta högskolestudier.

Utländsk sjukvårdspersonal som f.n. får svenskundervisning med såväl allmän som fackspråklig inriktning kan inom sfi-utbildningen få en allmän grundläggande svenskundervisning. I etapp 2 kan en viss fackspråklig inriktning ske. Särskilda kurser i medicinsk terminologi, juridik etc. får anordnas på annat sätt, t.ex. som reguljära komvux-kurser. Sådana specialkurser kan emellertid inte ges på alla orter.

Även inom *folkhögskolan* bör det finnas särskild påbyggnadsundervisning i svenska för invandrare som kan integreras i det vanliga kursutbudet.

6.4.8 Information och uppsökande verksamhet

Information och uppsökande verksamhet har här förts samman under en rubrik. Såväl information som uppsökande verksamhet är nödvändiga om man vill nå så många invandrare som möjligt med sfi-utbildning. Informationen om sfi-utbildning har sin givna plats i samband med att invandraren får annan sådan samhällsinformation som är viktig och nödvändig för att han snabbt skall komma in i samhället. Denna mera allmänna information måste följas upp med lokal information som ger konkreta uppgifter om när undervisning startar, hur den organiseras etc.

För de invandrare som har en positiv syn på studier och behovet av sfi och som själva söker sig till utbildning räcker det ofta med information av nämnt slag. För att nå sådana invandrare som är ovana vid studier, har negativa erfarenheter av studier, praktiska problem att delta etc. och sådana som kanske inte inser vikten av att kunna svenska och få orientering om samhällsförhållanden behövs den uppsökande verksamheten.

Uppsökande verksamhet har länge använts som metod att nå de grupper av vuxna som inte tar egna studieinitiativ och för vilka det inte framstått som naturligt eller angeläget att studera. Sedan 1975 har det funnits riktade statliga bidrag för att på arbetsplatser genom de fackliga organisationerna och i bostadsområden genom studieförbunden genomföra uppsökande verksamhet. För budgetåret 1981/82 uppgår bidraget till uppsökande verksamhet på arbetsplatserna till 26 milj.kr. och i bostadsområden till sex milj.kr.

Erfarenheterna av sfi-undervisningen hittills har varit att invandrare med svag ställning på arbetsmarknaden, invandrare med kort utbildning och invandrare med en kulturell bakgrund som inte rymmer erfarenhet och förståelse för vuxenutbildning är mycket svåra att motivera för svenskundervisning. Detsamma gäller de invandrare som räknar med att deras vistelse i Sverige blir kortvarig.

Ett av syftena med SFI-kommitténs arbete har varit att skapa en utbildning som omfattar också de svårnådda grupperna. I en reformerad sfi-undervisning har därför den uppsökande verksamheten en given plats och en central roll. Om den skall ge effekter, dvs. stimulera till sfi-deltagande, måste emellertid resurser anvisas som möjliggör detta.

Information

Informationen om möjligheter att få svenskundervisning har hittills varit ofullständig. Ingen samlad eller samordnad information har funnits. Detta sammanhänger bl.a. med att ansvaret för svenskundervisningen ligger hos många anordnare. Viss basinformation har dock getts i statens invandrarverks (SIV) s.k. invandrarpaket. Skriftlig basinformation om svenskundervisningslagen har också getts av SÖ. Arbetsmarknadens parter har också svarat för viss information.

Oavsett hur svenskundervisningen kommer att organiseras i framtiden är det mycket väsentligt att ett fylligt *informationsprogram* utvecklas. Det primära syftet med informationen är att redovisa skälen till att det är viktigt att lära sig svenska och därigenom skapa motivation för studier. Informationen bör innehålla uppgifter om hur undervisningen är organiserad, vilket målet för undervisningen är, hur omfattande den är, vad den innehåller etc.

Skriftlig information kan inte tas emot av alla invandrargrupper, bl.a. beroende på bristande läsfärdighet. Därför måste den skriftliga informationen kompletteras med *muntlig information*. Såväl den skriftliga som den muntliga informationen måste ges på invandrarens modersmål. Förhållandet mellan skriftlig och muntlig information när det gäller sfi måste uppmärksammas. Skriftlig basinformation måste finnas, men den muntliga informationen bör dominera.

Undersökningar som gjorts bl.a. av SIV[22] visar att insikter i olika invandrargruppers språkliga och sociala situation är nödvändiga när man skall utforma information till invandrare. Det är i regel inte möjligt att direkt översätta en för svensktalande avsedd information, utan en anpassning av innehåll, form och metod måste göras med utgångspunkt i varje invandrargrupps behov.

Vi anser att alla invandrare skall få skriftlig och/eller muntlig information om rätten till svenskundervisning. Informationen bör ges i samband med att invandraren får uppehållstillstånd och/eller kyrkobokförs. På liknande sätt får alla invandrare idag från SIV viss samhällsinformation i samband med att den första skattsedeln skickas ut.

Enligt våra förslag (kapitel 7) bör kommunen vara huvudman för sfi-utbildningen. Huvudmannaskapet inbegriper ett övergripande ansvar för att informera om sfi i kommunen. Kommunen bör därvid samarbeta med bl.a. arbetsgivare, fackliga organisationer, invandrarorganisationer och invandrarpress. Närmare regler om kommunernas informationsskyldighet kan behöva utarbetas.

Informationen från kommunen bör nå alla nya invandrare i kommunen och innehålla uppgifter om hur undervisningen är organiserad, vilka studiesociala villkor som gäller osv.

Anställda bör liksom idag även få information om svenskundervisning på arbetsplatsen genom medverkan av arbetsgivaren och den fackliga organisationen. Frågan om denna information utvecklas i kapitel 13. På arbetsförmedlingen bör också ligga ett ansvar för information åt de invandrare som söker arbete genom förmedlingen.

Information om invandrares rätt till svenskundervisning bör också ges till

[22] Invandrarna och informationen. SIV Dokumentation 1979.

olika *svenska intressentgrupper*. Detta är nödvändigt för att skapa förståelse och kunskap bland svenskar om vikten av att invandrare lär sig svenska och får kunskaper om samhället.

Det bör ankomma på SÖ som tillsynsmyndighet att i samråd med SIV och arbetsmarknadens parter utarbeta viss basinformation på olika språk. I samband med att den föreslagna sfi-utbildningen introduceras kan det behöva göras en särskild informationsinsats centralt och lokalt med hjälp av bl.a. utbildningsradion och lokalradion. SÖ bör få särskilda resurser för detta.

Uppsökande verksamhet

I kapitel 4–5 har vi bl.a. redogjort för invandrarnas utbildnings- och kulturbakgrund. Vissa invandrargrupper har i förhållande till den övriga befolkningen mycket kort skolutbildning och kommer från kulturer där utbildning är ett privilegium för de få och vuxenutbildning är ett okänt begrepp. Invandrarnas studiesituation är därför ofta mycket svår och påverkas av förhållanden av sociokulturell art.

Mycket stort arbete har under hela 1970-talet lagts ner på att försöka minska utbildningsklyftorna i samhället och ge de minst utbildade och mest eftersatta grupperna en chans till utbildning. De traditionella informations- och rekryteringsvägarna är otillräckliga om man vill nå dessa grupper.

Vi har särskilt studerat invandrarkvinnornas studiesituation och har genom att ta del av tidigare erfarenheter och undersökningar av uppsökande verksamhet och genom vår egen försöksverksamhet funnit, att uppsökande verksamhet är mycket betydelsefull främst genom den personliga kontakt som etableras mellan uppsökare, deltagare och studieanordnare. Den uppsökande verksamheten måste emellertid för att få effekt kombineras med en mera behovsinriktad undervisning som är anpassad till olika deltagares förutsättningar och intressen.

Den uppsökande verksamheten är till sin natur ett arbete på lång sikt. Därför kan effekten av uppsökande verksamhet inte enbart mätas i antal anmälningar till en kurs. Den har också en mycket viktig social funktion. Särskilt gäller detta uppsökande verksamhet bland invandrargrupper som har de största studiehindren.

Ansvaret för den uppsökande verksamheten i anslutning till sfi-utbildningen bör kopplas till utbildningsansvaret. Därför bör utbildningsanordnaren ha det samlade ansvaret för den uppsökande verksamheten. Vid uppläggningen av den uppsökande verksamheten är emellertid närheten till den grupp som skall sökas upp viktig. Det kan därför vara lämpligt att utbildningsanordnaren samarbetar med bl.a. invandrarnas föreningar och invandrarbyrån i verksamheten. Invandrare som själva genomgått svenskundervisning bör också kunna anlitas i den uppsökande verksamheten.

Med hänsyn till att de fackliga organisationerna har nära kännedom om både de allmänna förhållandena och studiebehoven på arbetsplatserna är deras medverkan nödvändig för den uppsökande verksamheten på arbetsplatserna.

Resurser för uppsökande verksamhet bör finnas inom det statsbidragssys-

tem som kommer att gälla. För särskilda avgränsade insatser för att nå t.ex. viss målgrupp eller för att pröva nya metoder bör SIV få möjlighet att bevilja projektmedel.

6.4.9 Forsknings- och utvecklingsarbete

I del 2 kapitel 12 har vi gett en översikt över hittills bedrivet forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) som har anknytning till svenskundervisning för invandrare. Ämnet svenska som främmande språk är ett relativt nytt forskningsfält. Först under senare år har det uppmärksammats av forskningen. Anledningen till detta är att man under de första åren av invandrarundervisning inte uppfattade ämnets särart och insåg hur många områden ämnet berör.

Det finns ett stort behov av forskning inom ämnet svenska som främmande språk. Dessa behov har börjat identifieras allteftersom forskningen inom området kommit igång.

Flera viktiga forskningsprojekt har igångsatts och också slutförts. Exempel som kan nämnas är *Svenska som målspråk* (Stockholms universitet), *Språkutvecklingen hos invandrarbarn i Sverige* (Göteborgs universitet) och *Invandrarna i kommunikationssamhället* (Lunds universitet). EIFO (expertgruppen för invandringsforskning) har också gjort en satsning på språkfrågan inom projektet *Invandringens långtidseffekter*.

I anslutning till denna forskning har en första generation forskare utbildats. Dessa har i hög grad genom sin forskning kommit att påverka lärarutbildningen och fortbildningen, vilket har inneburit att många lärare har kommit att engageras i lokalt utvecklingsarbete. En del av detta lokala arbete har redovisats i del 2 kapitel 12.

Om svenskundervisningen får en fastare struktur och blir en permanent utbildning som vi föreslår kommer behoven av forskning lättare att kunna identifieras. Frågor om sfi-utbildningens innehåll och metodik kommer att behöva belysas och underlag för en kvalificerad lärarutbildning tas fram. Här skall nämnas några områden där vi behöver mera kunskaper för att kunna ge en sfi-utbildning som utgår från invandrarnas språkliga bakgrund.

Svenska språket i jämförelse med andra språk. Svenskan skiljer sig strukturellt från de flesta andra språk. Det medför problem vid inlärningen. Vissa inlärningsproblem är typiska för deltagare med ett visst modersmål. För att komma underfund med hur svenskan skiljer sig från olika vanliga invandrarspråk behövs således jämförande studier.

Svenskans uttal och intonation skiljer sig också från de flesta invandrarspråk. Sje-ljudet och u-ljudet är exempel på för de flesta invandrare svåra ljud. Det behövs studier i "invandrarfonetik".

Det är också en viktig uppgift för forskningen att studera *hur svenskan används i skilda situationer*: på arbetsplatsen, på fritiden etc. Vilka krav på språklig förmåga ställs i olika situationer? Här blir det fråga om i första hand *språksociologiska* studier.

Även när det gäller *ämnesmetodik* är forskningsbehovet stort. Sfi-utbildningen skall omfatta så många olika invandrarkategorier, alltifrån studieovana korttidsutbildade invandrare till högt utbildade motiverade invandrare. Här ställs stora krav på lärarnas metodiska kunskaper för att

kunna möta så skilda grupper och behov.

Det urval områden som nämnts ovan visar på att sfi-utbildningen rymmer många olika aspekter som gör att den berör olika discipliner.

För att forskningsresultat skall komma till nytta i det praktiska arbetet på fältet är det väsentligt att *resultaten dokumenteras* och förs ut till ansvariga utbildningsanordnare och lärare. Även det lokala utvecklingsarbete som sker måste dokumenteras för att kunna vara till nytta för forskningen och för arbetet med nya reformer inom sfi-utbildningen.

Många forskningsuppgifter inom invandrarområdet spänner också över så stora områden att det skulle behövas ett *samarbete mellan olika forskningsorgan*.

Det är angeläget att frågor som gäller forskning inom invandrarundervisningens område också beaktas i den forskningsproposition som läggs fram 1981/82.

6.4.10 Kurser i radio och TV

Radio och TV bör kunna ha mera omfattande och betydelsefulla uppgifter inom undervisningen i sfi än de haft hittills. Sveriges Radios (SR) publikundersökningar visar att information via etermedierna når många grupper av invandrare. Programverksamheten för invandrare har också utvecklats positivt under 1970-talet. Bl.a. har särskilda invandrarredaktioner etablerats.

I början av försöksverksamheten med svenskundervisning för invandrare kom Sveriges Radio genom kursen *Svenska för Er* att få en framträdande roll i undervisningen. De studiematerial som utarbetades i anslutning till radiokursen hade under lång tid en dominerande ställning bland läromedlen i svenska för invandrare. Kursen är nu delvis föråldrad och har numera endast en begränsad andel av läromedelsmarknaden.

Etermediernas stora genomslagskraft på utbildningsområdet har bl. a. visat sig i sådana satsningar som kursen *Start*, vilken genom ett nära samarbete mellan SR och utbildningsanordnarna fått utomordentligt stor betydelse för vuxenundervisningen i engelska.

Vi anser att det bör finnas särskilda program i radio och TV för undervisningen i svenska för invandrare. Programmen bör gälla såväl nybörjarundervisning som fördjupad undervisning och specialinriktade kurser i samhällsfrågor etc. Vi tror att TV också skulle kunna användas för att informera om möjligheterna till svenskundervisning och för att skapa intresse och motivation för att påbörja studier.

Eftersom invandrarna är en av SR:s konsumentgrupper bör program för sfi finansieras på vanligt sätt över SR:s budget.

6.4.11 Läromedel m.m.

Inom utbildningen strävar men numera efter att se hela det omgivande samhället som en resurs i undervisningssituationen. I allt större utsträckning vill man sålunda använda olika informationskällor i närsamhället som läromedel. Denna strävan kan sammanfattas under beteckningen "det vidgade läromedelsbegreppet".

En sådan pedagogisk utveckling är till nytta för sfi-undervisningen. Om svenska språket skall kunna utvecklas måste det vara ett språk i funktion och kommunikation om företeelser som deltagarna upplever som betydelsefulla.

Undervisningen måste vara upplagd så att det inlärda kan användas utanför undervisningssituationen i olika aktiviteter. Därför kan inte enbart förproducerade läromedel användas i sfi-utbildningen. Behoven är också olika och förutsättningarna varierande för olika invandrargrupper, vilket gör att samma läromedel inte passar alla.

Under senare år har flera nya läromedel i svenska som främmande språk producerats. För undervisningen i etapp 1 är tillgången på läromedel relativt god. För undervisningen motsvarande etapp 2 är urvalet mera begränsat och bristfälligt. Även i undervisningen på högre nivåer är det viktigt att man har tillgång till ett varierat text-, ljud- och bildmaterial. Många läromedel producerade för annan undervisning i svenska, samhälls- och arbetslivsorientering är helt eller delvis användbara. Sfi-utbildningen kommer emellertid att innehålla moment som kräver utveckling av nya läromedel. Det gäller t.ex. arbetslivsorienteringen och syon.

Det är viktigt att deltagarna får tillgång till *lättläst litteratur*. Ett exempel på lättläst material som använts mycket i sfi-undervisningen är Invandrartidningen[23] "På lätt svenska" som kommer en gång i veckan. Den ger nyhetsinformation om aktuella samhällsfrågor och innehåller också språkövningar på olika nivåer. "På lätt svenska" har visat sig ha en mycket viktig funktion, bl.a. som en brygga över till läsning av vanliga tidningar och tidskrifter. Vi anser att "På lätt svenska" har stora möjligheter att ytterligare utvecklas och bli till nytta för sfi-utbildningen. Genom att den ger aktuell information om ny lagstiftning och aktuell debatt etc. kan den komplettera andra förproducerade läromedel.

Andra typer av läromedel som också behövs är *lexikon* och *ordlistor*.

Många sfi-lärare anser att behovet av *lärarlitteratur* är stort. Undervisningsmetodiskt och ämnesfördjupande material liksom material som belyser olika invandrargruppers bakgrund är lika viktiga hjälpmedel som läromedel till deltagarna.

Lärare som undervisar i svenska som främmande språk i olika utbildningar har svårt att få en överblick över tillgången på läromedel. Många läromedel eller avsnitt av läromedel producerade för andra målgrupper kan vara lämpliga att använda för vissa moment i undervisningen. Det finns alltså skäl att söka olika vägar att förbättra *informationen om läromedel*.

Fr.o.m. den 1 juli 1977 ansvarar statens institut för läromedelsinformation (SIL) för information om invandrarläromedel. En serie läromedelsförteckningar har utarbetats och permanent utställning över läromedel för invandrar- och minoritetsspråksundervisning har byggts upp i Stockholm tillsammans med Stockholms skolförvaltning. En liknande utställning av läromedel i svenska som främmande språk skulle vara ett stöd för kommuner och lärare i den nya sfi-utbildningen. SIL ansvarar också för fördelning av produktionsstöd till läromedel inom invandrarundervisningen.

SÖ har också skapat ett nät av kontaktpersoner för information om invandrarläromedel i kommunerna. Varje kommun har fått utse kontaktpersoner för invandrarundervisningen i grundskolan, gymnasieskolan,

[23] Stiftelsen invandrartidningen får statliga bidrag från arbetsmarknadsdepartementet. Invandrartidningen ges ut i 12 språkeditioner utöver editionen "På lätt svenska".

vuxenutbildningen och för grundutbildningen för vuxna. Listan över kontaktpersoner förnyas årligen. Dessa kontaktpersoner får stor betydelse i samband med införande av sfi-utbildningen i kommunens vuxenutbildning.

I många kommuner finns inte fungerande rutiner för inköp av läromedel för invandrarundervisningen i ungdomsskolan. När det gäller sfi-utbildningen är det angeläget att sådana rutiner etableras som möjliggör att val och inköp av läromedel kan ske snabbt och flexibelt. Det statsbidrag som vi föreslår till läromedel kan underlätta en smidig hantering av dessa frågor.

En reform av svenskundervisningen för vuxna invandrare innebär att behovet av ett samlat grepp när det gäller frågor om läromedel för svenskundervisning för invandrare ökar. Detta är en fråga som vi förutsätter blir beaktad i den läromedelsproposition som läggs 1981/82.

7 Organisation och huvudmannaskap

7.1 Sammanfattning

Enligt direktiven skulle vi pröva och redovisa olika alternativa lösningar av hur sfi-utbildningen bör kunna organiseras i framtiden. Vi har prövat och redovisar fyra olika alternativ. De är

- nuvarande organisation
- studieförbund som ensam huvudman för sfi
- statligt/regionalt huvudmannaskap för sfi
- kommunalt huvudmannaskap för sfi

I det sista alternativet redovisar vi fyra olika modeller. De skiljer sig åt beträffande själva utbildningsanordnandet.

De olika alternativen prövas mot de krav vi ställer på organisationen. Vi har funnit att det kommunala huvudmannaskapet bäst uppfyller dessa krav. Vi föreslår därför att *kommunerna* skall vara huvudmän för sfi-utbildningen och att utbildningen organisatoriskt knyts till den kommunala vuxenutbildningen (komvux) på samma sätt som grundutbildningen för vuxna (grundvux).

För den nya organisationen av sfi-utbildningen föreslår vi en särskild *planeringsfunktion* i kommunerna med uppgift att svara för den övergripande planeringen. Skolledarorganisationen förutsätts bli samordnad med komvux och grundvux.

Vi föreslår att sfi-utbildningen organiseras utifrån s.k. *sfi-områden.* Ett sfi-område är ett regionalt samverkansområde för sfi-utbildningen av samma slag som elevområden i ungdomsskolan. Sfi-området kan bestå av en eller flera kommuner och beslutas av länsskolnämnderna.

Sfi-utbildning får startas om det genomsnittliga antalet deltagare i grupperna i ett sfi-område är lägst 11. Därutöver föreslås att SÖ får möjligheter att efter ansökan få fördela vissa resurser för att möjliggöra kursstart även i sfi-områden med mycket liten invandring.

Utbildningen skall anordnas i två etapper om vardera 300 undervisningstimmar och pågå kontinuerligt under hela året. Utbildningen skall därigenom kunna anpassas till de olika målgruppernas behov och till olika slag av annan vuxenutbildning.

Enligt förslagen är det *skolstyrelsen* som beslutar om utbildningens uppläggning. Därigenom undviks en direkt koppling mellan arbetsplatsens och produktionens villkor och sfi-utbildningen för anställda invandrare.

Skolstyrelsen skall emellertid före beslut om sfi-utbildning samråda med arbetsgivare och fackliga organisationer beträffande utbildningens uppläggning och organisation.

Sfi-utbildningen och grundvux får samma huvudman. Därigenom kan utbildningarna samordnas och målgrupperna bättre än nu särskiljas.

Kommunerna bör få full kostnadstäckning för för sfi-utbildningen. Det innebär att kommunerna får ersättning också för sådana kostnader som i andra kommunala utbildningar täcks av kommunala medel. Statsbidrag föreslås sålunda för studie- och yrkesorientering, kurativa insatser, fackmannamedverkan och tolkning. Kommunerna bör också få statsbidrag för att täcka kostnaderna för läromedel och undervisningslokaler. De undervisningslokaler som studieförbund och AMU för närvarande använder för sfi-utbildningen anser vi bör kunna hyras av kommunerna så att de nuvarande utbildningsanordnarna inte behöver riskera att få kvarstående kostnader för sina sfi-lokaler.

En enhetlig och sammanhållen grundläggande undervisning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering är en grund som alla invandrare bör ha för att därefter vid behov kunna fortsätta med olika slag av påbyggnadsutbildning i svenska. Den sfi-utbildning vi föreslår bör därför inrymma alla grupper av invandrare. De invandrare som för närvarande får sin utbildning inom speciella anordningar omfattas därför också av förslaget. Det gäller flyktingar, invandrarstuderande, utländsk medicinalpersonal och utländska sjömän.

För att kommunerna skall kunna nå alla och förmå dem att delta i sfi-utbildning föreslår vi särskilda resurser för information och uppsökande verksamhet.

7.2 Allmänna överväganden

En av kommitténs uppgifter skulle enligt direktiven vara att pröva olika alternativa lösningar av huvudmannaskapet för svenskundervisningen för invandrare. Direktiven har följande lydelse:

"Det förhållandet att ansvaret för svenskundervisning och annan grundläggande utbildning för invandrare är fördelat på ett stort antal utbildningsanordnare har minskat möjligheterna att inordna den grundläggande introduktionen i svenska språket och svenskt samhällsliv inom en enhetlig ram.

Mot denna bakgrund bör kommittén överväga frågan om huvudmannaskap för olika former av svenskundervisning för invandrare i förhållande till vuxenutbildningen i övrigt. Kommittén bör därvid pröva och redovisa olika alternativa lösningar av huvudmannaskapsfrågan. Ekonomiska och andra konsekvenser för staten och för respektive huvudman i övrigt av de olika alternativen bör utförligt belysas. Ett av alternativen bör i huvudsak bygga på de principer för fördelning av huvudmannaskapet som gäller idag. Beträffande den utbildning som AMU är huvudman för, bör utredningen i huvudsak utgå från gällande kriterier för arbetsmarknadsutbildningen." (Dir. sid. 7.)

7.2.1 Begreppet huvudmannaskap

Eftersom det kan råda viss osäkerhet om vad begreppet huvudman rymmer vill vi här klargöra hur vi tolkar begreppet huvudman och det ansvar som är förenat med ett huvudmannaskap.

När det gäller ett visst bestämt offentligt verksamhetsområde anges ofta i lag och förordning rättigheter och skyldigheter för områdets huvudman. Regeringen kan sålunda meddela föreskrifter om organisationen av en viss huvudmans verksamhet.

I betänkandet Huvudmannaskapet för de gymnasiala skolformerna (SOU 1968:63) behandlas bl.a. frågor om den offentliga huvudmannens skyldighet. Nedan citeras några stycken ur betänkandet:

"Huvudmannens väsentligaste uppgifter kan anges vara att organisera resp. verksamhet, anställa erforderlig personal, anskaffa lokaler, inventarier o.dyl. samt svara för erforderliga kostnader i den mån de inte bestrids av annan.

Tillämpat på skolans område innebär detta, att huvudmannen har att planera och organisera undervisnings- och utbildningsverksamheten samt bära det ekonomiska ansvaret för dess fortgång.

- - -

På grund av sin natur kan huvudmannaskapet som regel endast utföras av den som äger eller förfogar över erforderliga ekonomiska resurser. Staten samt landstings- och primärkommunerna har beskattningsrätt och kan följaktligen på den vägen anskaffa medel för att uppfylla de med huvudmannaskapet förenade ekonomiska förpliktelserna. Enskilda personer företag eller organisationer med tillräcklig finansiell styrka kan givetvis också ur den här relevanta synpunkten ifrågakomma som huvudmän.

Det finns emellertid anledning att i vissa fall tala om ett formellt huvudmannaskap. Ett huvudmannaskap av sådan art föreligger när huvudmannen saknar tillräckliga resurser och måste lita till andra för att finansiera verksamheten."

Av citatet framgår att huvudmannen för en verksamhet ansvarar för organisationen och driften av verksamheten medan det ekonomiska ansvaret delvis eller i huvudsak kan ligga på annat håll. Statlig utbildning t.ex. arbetsmarknadsutbildningen, är exempel på en utbildning där ansvaret för organisationen, driften och ekonomin sammanfaller. Studieförbundens studiecirkelverksamhet är exempel på enskilt huvudmannaskap och ansvar för en verksamhet som till stora delar bekostas genom kommunala och statliga bidrag. För kommunal utbildning, t.ex. i ungdomskolan och den kommunala vuxenutbildningen, gäller att huvudmännen helt svarar för organisationen och genomförandet av verksamheten medan det ekonomiska ansvaret är fördelat mellan stat och kommun.

I alla de tre exemplen har staten inflytande över verksamheten. I det första AMU-exemplet utövar staten ensam inflytande, medan i det två senare fallen staten påverkar utbildningen genom vissa fastlagda utbildningspolitiska riktlinjer, bestämmelser knutna till statsbidrag etc.

7.2.2 Krav på organisationen

Vid överväganden om organisation och huvudmannaskap för sfi-utbildningen måste man utgå dels ifrån erfarenheterna av den hittills bedrivna

undervisningen, dels ifrån de krav man ställer på undervisningen. Undervisningen idag har varierande inriktning, uppläggning och finansiering, beroende på vilka invandrargrupper det är fråga om: anställda, arbetslösa, flyktingar, högskolestuderande etc. Denna indelning har också lett till det stora antalet studieanordnare, vilka var och en har olika övergripande mål och syften för sin verksamhet under vilka man sökt inordna sfi-undervisningen. Detta har emellertid inneburit målkonflikter för såväl studieförbunden som för AMU. Inom båda dessa vuxenutbildningsformer har sfi uppfattats som en verksamhet som inte ligger helt i linje med den övriga verksamheten. För studieförbundens del har sfi genom de särskilda regler och bestämmelser som kringgärdat verksamheten kommit att uppfattas som en avgränsad, från övrig folkbildning något avvikande verksamhet. För AMU:s del har sfi inte alltid kunnat ges den yrkesinriktning som är det övergripande syftet för all AMU eftersom många invandrare som beviljats utbildningsbidrag för AMU saknat grundkunskaper i svenska. Det har under senare år ofta gällt flyktingar.

Den stora mångfalden av utbildningar har lett till att sfi inte kunnat inordnas på ett naturligt sätt i en enhetlig ram. Den har också inneburit stora variationer i resurstilldelning och allmänna villkor för de olika studieanordnarna vilket har skapat missnöje och bl.a. lett till att ett stort antal cirkelledare övergått till verksamhet inom AMU. Många av invandrarna har också genom bristfällig information om olika utbildningars innehåll och syften deltagit hos flera olika studieanordnare i utbildning på likartad nivå. Cirkelledarnas och lärarnas anställningsvillkor har också varierat i betydande grad och bl.a. lett till att en enhetlig lärarutbildning och fortbildning inte kunnat införas.

Den nuvarande splittrade huvudmannakonstruktionen och organisationen har inte lett till förväntade resultat och missgynnat utvecklingen mot bl.a. en reguljär lärarutbildning för sfi.

Den prövning av olika huvudmannaskapsalternativ som vi gör i det följande utgår ifrån de krav vi anser bör ställas på organisationen av sfi-utbildningen. Kraven på organisationen hänger i hög grad samman med de krav av innehållsmässig och pedagogisk art som vi redovisat i kapitel 6.

Vi har i våra överväganden kommit fram till att följande krav bör ställas på organisationen av svenskundervisningen.

Samordning av resurser

De ekonomiska och administrativa resurserna har idag varierande utformning och är inordnade i olika system. En samordning av resurserna kan ge en mera enhetlig och sammanhållen organisation. Genom att deltagarunderlaget blir större underlättas också en flexibel uppläggning av utbildningen. Möjligheten att bilda homogena undervisningsgrupper ökar.

Övergången till annan utbildning

Sfi-utbildningen bör inordnas i vuxenutbildningssystemet och anpassas till vuxenutbildningen i övrigt, så att invandrares möjligheter till utbildning

inom vuxenutbildningen i stort underlättas. Det betyder att sfi-utbildningen bör samordnas med samhällets utbildningsutbud i övrigt, t.ex. grundvux, komvux, AMU och studieförbundens reguljära verksamhet.

Möta varierande behov och målgrupper, förändringsberedskap

Invandrare i Sverige uppvisar en stor spännvidd när det gäller språk, kulturer, utbildningsbakgrund och ålder. Ett krav på systemet måste därför vara att det är flexibelt såväl pedagogiskt och innehållsmässigt som administrativt. Förändringar i invandringen och på arbetsmarknaden måste kunna mötas genom en beredskap för snabba förändringar inom utbildningsorganisationen. Utbildningen bör därför inordnas i en organisation där resurser kan utnyttjas flexibelt, eventuellt genom samordning med andra utbildningar.

Kontakt med andra organ

För att man skall kunna nå alla invandrare och genomföra en behovsinriktad sfi-utbildning måste utbildningen anordnas i nära kontakt och samråd med olika organ och intressenter: arbetsförmedling, invandrarbyrå, socialbyrå, skola fackföreningar, invandrarföreningar och arbetsgivare. Sådant samråd bör ske i organiserad form, genom något redan befintligt samrådsorgan eller genom en särskild sfi-funktion.

Tidig utbildningsstart

Utbildningen bör organiseras så att den möjliggör en tidig start, dvs. invandrarna skall beredas möjlighet att påbörja undervisning snarast efter invandringen.

Studiesociala villkor

Man bör eftersträva ett system som underlättar för alla grupper att få sfi-utbildning. Systemet bör utformas så att också de grupper som för närvarande har de sämsta möjligheterna och rättigheterna får ekonomiska och praktiska möjligheter att delta i undervisning. Barntillsyn och studiefinansiering är exempel på frågor som måste lösas.

7.3 Alternativa lösningar

Den organisatoriska strukturen för sfi-utbildningen kan diskuteras utifrån två huvudprinciper. Den ena principen innebär att så små organisatoriska förändringar som möjligt bör göras i redan befintliga system. Utgående från den principen skulle vårt förslag kunna förverkligas inom en organisatorisk struktur som redan byggts upp och fungerar för utbildningsändamål. Den andra principen innebär att en förändrad eller ny organisatorisk struktur kan byggas upp om det bedöms vara det mest ändamålsenligt för att uppnå syftet med våra förslag, nämligen en förbättrad sfi-utbildning.

Om man följer den första principen bör sfi inordnas i vuxenutbildningssystemet. Därvid torde man dessutom kunna begränsa sig till följande delar: studiecirkelverksamheten, den kommunala vuxenutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen och folkhögskolan. Andra delar av vuxenutbildningen, t.ex. brevskolor, arbetsmarknadsorganisationernas kurser och radio- och TV-kurser är också viktiga former för vuxenutbildning men de kan knappast bli aktuella annat än som ett komplement inom sfi-verksamheten. Om man följer den andra principen är det i första hand en statlig/regional organisation som kan övervägas.

Vi anser att frågan om hur sfi-utbildningen skall organiseras är avgörande för valet av huvudmannaskapsalternativ. I det följande presenterar vi våra överväganden beträffande såväl organisationen av som huvudmannaskapet för sfi. För varje alternativ har vi gjort en analys av hur våra krav beträffande organisationen kan uppfyllas inom respektive struktur. Analysen gäller också i vilken grad de övriga krav vi ställer beträffande undervisningens mål, innehåll, lärarutbildning etc. kan uppfyllas inom de alternativ som diskuteras.

Det är fyra alternativ vi prövar. Det första alternativet utgår ifrån nuvarande huvudmannafördelning vilket i princip innebär en bibehållen organisatorisk struktur. Det andra alternativet innebär ett överförande av hela sfi-utbildningen till studieförbunden, dvs. helt till enskild huvudman. I dessa två alternativ kan den samhälleliga skyldigheten att anordna sfi-utbildning inte uppfyllas eftersom staten inte kan ålägga studieförbunden samhällsuppgifter genom tvingande regler. De övriga två alternativen utgår ifrån ett statligt resp. kommunalt huvudmannaskap. I båda fallen kan staten ålägga huvudmannen (dvs. sig själv eller kommun) en skyldighet att organisera sfi-utbildning.

7.3.1 Alternativ 1. Nuvarande organisation

Enligt våra direktiv skall ett av de alternativ som vi prövar bygga på de principer för fördelning av huvudmannaskapet som gäller idag. Denna fördelning innebär att *studieförbunden* anordnar såväl den undervisning som är en följd av lagstiftning som övrig sfi-undervisning för invandrare som inte har anställning eller får sin undervisning vid AMU-center. Vid *AMU-center* anordnas svenskundervisning som en förberedelse för fortsatt yrkesutbildning inom AMU. Vid *folkhögskolor* anordnas vissa sommarkurser.

Kommuner anordnar i princip inte grundläggande undervisning i svenska för vuxna invandrare idag. Viss stödundervisning i svenska för invandrare finns dock liksom sfi-utbildning som bedrivs på uppdrag av t.ex. länsarbetsnämnd. Inom grundvux utgörs en stor del av undervisningen av sfi.

UHÄ ansvarar för kurser i svenska för utländska högskolestuderande och *AMS* för undervisning vid flyktingförläggningarna.

Som framhålls i våra direktiv har de olika utbildningsanordningarna för grundläggande sfi-undervisning vuxit fram efter hand och kommit att få varierande inriktning, uppläggning och finansiering beroende på om det är fråga om anställda invandrare, invandrare som omfattas av arbetsmarknadspolitiska insatser, icke anställda invandrare eller flyktingar. Genom att ansvaret är fördelat på ett stort antal utbildningsanordnare har möjligheterna

att inordna sfi i en enhetlig ram varit små.

Den nuvarande undervisningssituationen har också kritiserats under en följd av år från många olika håll: utbildningsanordnare, lärare och cirkelledare, arbetsmarknadens parter och invandrarna själva. Kritiken riktas utifrån olika utgångspunkter.

Det framförs således kritik såväl mot den organisatoriska strukturen med många olika anordnare med skilda regelsystem, som mot den pedagogiska och innehållsmässiga utformningen av undervisningen. Ett av de större problemen är att invandrarna genom bristfällig information om olika utbildningars innehåll och syfte deltagit hos olika studieanordnare i utbildning på likartad nivå. Vissa invandrare kan på det sättet ha fått mycket omfattande undervisning, medan andra grupper står helt utanför undervisningen. Ett annat problem är också att deltagarunderlaget är splittrat på så många anordnare att grupper blir alltför små och heterogena. Detta gäller i hög grad den lagbundna undervisningen. I del 2 har vi utförligt redovisat bristerna i den nuvarande sfi-undervisningen.

Om den nuvarande huvudmannafördelningen bibehålles måste därför delvis nya arbetsmetoder och vissa övriga rutiner införas för att våra krav på den nya utbildningen skall kunna uppfyllas.

Det skulle innebära målkonflikter i första hand i förhållande till folkbildningen. Krav på formalisering och större enhetlighet skulle strida mot de grundläggande principerna för det fria och frivilliga folkbildningsarbetet.

Vi övergår nu till att studera varje enskild huvudman inom nuvarande organisationsmodell.

Studieförbund

Studieförbunden har lång erfarenhet av svenskundervisning för invandrare. De har under senare år också satsat på annan cirkelverksamhet för invandrare, inte sällan i samarbete med invandrarnas organisationer.

Alla studieförbund är idag i större eller mindre utsträckning engagerade i svenskundervisningen för invandrare. ABF och Folkuniversitetet har en dominerande ställning. Men även Medborgarskolan, Tjänstemännens Bildningsverksamhet och Studiefrämjandet har relativt stor verksamhet. Detta innebär att studieförbunden idag ofta "konkurrerar" om invandrarna på samma ort, vilket försvårar möjligheterna att starta grupper med lämplig sammansättning av deltagare.

Om nuvarande huvudmannaskapsfördelning bibehålles vore det därför en avsevärd förbättring om studieförbunden kunde ha ett *reguljärt samråd i sfi-frågor* för att underlätta start med fler deltagare och mera homogena grupper. Ett lokalt samråd mellan studieförbunden, kommuner och andra vuxenutbildningsanordnare borde då också kunna underlätta samordningen av sfi med andra utbildningar.

Inom studiecirkelverksamheten ryms idag alla slag av sfi-undervisning på grund av att AMS till viss del använder studieförbunden för såväl AMU-sfi som flykting-sfi. Studieförbunden har således byggt upp omfattande resurser i fråga om cirkelledare, material, lokaler och annan utrustning.

Studieförbunden arbetar i relativt okonventionella former som ger dem

möjlighet att snabbt anpassa metoder och innehåll till nya behov och deltagargrupper. Den frihet från formalisering som präglar studieförbunden och folkbildningsarbetet har givetvis många fördelar i arbetet med invandrare. Denna frihet har emellertid endast delvis gällt sfi-undervisningen. För sfi-undervisningen har som redovisats i del 2 kapitel 2, tillämpats ett regelsystem som varit mera detaljerat än vad som är vanligt i andra utbildningsformer. Det är i första hand statsbidragskonstruktionen som varit detaljstyrd och uppfattats som både komplicerad och hämmande bl.a. för utvecklingsarbetet.

Den flexibilitet som bör kännetecknа studieförbunden har också begränsats genom att cirkelledarna i sfi utvecklats till en yrkeskår med avtalsbundna anställningsvillkor.

Det har under senare tid hävdats från studieförbunden att deras planeringssituation är besvärlig dels beroende på begränsningar av verksamheten genom det s.k. timtaket, dels beroende på att tillströmningen av AMU-deltagare varierar kraftigt från tid till annan. Om nuvarande modell för svenskundervisning bibehålls bör enligt vår mening den sfi-utbildning som bedrivs inom AMU vara mera direkt knuten till fortsatt yrkesutbildning än den är f.n. Det skulle betyda att den rena nybörjarundervisningen i sfi som bedrivs inom AMU borde föras över till studieförbund.

SÖ har framhållit[24] att grundläggande sfi-undervisning anordnad av studieförbund borde anordnas enligt de principer som i övrigt gäller det fria och frivilliga folkbildningsarbetet. Att jämställa sfi med övrig cirkelverksamhet skulle bl.a. innebära att föreskrifter om läroplan, cirkelledarkompetens, studiematerial etc. inte bör förekomma. Några av samhället uppställda mål eller styrinstrument skall inte heller få finnas.

Om våra krav på den nya utbildningen skall kunna tillfredsställas kan vi inte ställa oss bakom en sådan uppfattning. För att de krav som vi formulerat för utbildningen skall kunna uppfyllas med studieförbunden som ansvariga för en del av sfi-utbildningen måste de acceptera att anordna undervisning efter av samhället formulerade mål. Studieförbunden skulle också tvingas acceptera insyn och föreskrifter från samhällsorgan bl.a. beträffande utbildningens innehåll, cirkelledares utbildning och kompetens samt vara beredda till lokal och central samverkan med myndigheter, organisationer och andra utbildningsanordnare.

För att studieförbunden i framtiden skulle kunna engageras i den sfi-utbildning som vi föreslår måste de således acceptera en rad inskränkningar i den frihet och frivillighet som är utmärkande för folkbildningen. Vi är därför tveksamma till om studieförbunden från principiella och praktiska utgångspunkter skulle kunna åta sig denna uppgift. Det bör däremot ligga i linje med folkbildningens principer och arbetssätt att anordna studiecirklar i svenska på högre nivåer där deltagarna har möjlighet att själva vara med och utforma undervisningens mål, innehåll och inriktning.

[24] SÖ: Utvärdering av försöksverksamheten med undervisning för invandrare i svenska språket m.m. Delrapport (Dnr V78:7883).

Arbetsmarknadsutbildning (AMU)

Inom AMU finns betydande erfarenheter av svenskundervisning för invandrare. Inslaget av invandrare inom AMU:s kurser har under hela 1970-talet varit mycket markant. Förändringar i invandringsstrukturen och i

förhållanden på arbetsmarknaden avspeglas snabbt inom AMU. Svenskundervisningslagen har t.ex. fått den effekten att invandrare som på grund av lagen har svårt att få arbete hänvisas till sfi inom AMU. Under senare år har ett ökande antal invandrare inom AMU avbrutit sin arbetsmarknadsutbildning efter sfi och således ej gått vidare till yrkesutbildning. För invandrare har AMU kommit att bli en attraktiv studieform eftersom utbildningsbidrag utgår under studietiden.

Något som uppmärksammats inom AMU under senare år är problemen i samband med alltför långa teoretiska förberedande utbildningar för de invandrare som är inriktade på att genomgå yrkesutbildning. Försök med varvning av teoretiska och yrkesinriktade studier har visat sig vara ett sätt att lösa dessa problem för vissa invandrare.

AMU är en statlig utbildning vilket innebär att samhället kan ställa preciserade krav på utbildningen. De flesta krav som vi ställer på sfi-utbildningen kan därför uppfyllas inom AMU. En målkonflikt finns dock när det gäller vårt mål för sfi-utbildningen och kriterierna för AMU. Målet för sfi-utbildningen skall vara att ge allmänt inriktade färdigheter i svenska samt kunskaper om samhälle och arbetsliv medan det övergripande målet för AMU är att ge yrkesutbildning eller yrkesinriktad utbildning. Om nuvarande organisation bibehålls kan denna konflikt lösas genom att den rena nybörjarundervisningen kopplas bort från AMU och läggs hos studieförbund eller folkhögskola. Därigenom skulle sfi inom AMU få mera av påbyggnadskaraktär och en klarare yrkesinriktning och den nu gällande AMU-läroplanen för sfi kunna tillämpas mera strikt än för närvarande.

Den undervisning som idag sker vid flyktingförläggningarna och i varierande organisatoriska former med många utbildningsanordnare engagerade, anser vi vid bibehållen sfi-organisation bör kunna inordnas i AMU.

Folkhögskolan

Folkhögskolorna har idag mera begränsade uppgifter inom den grundläggande svenskundervisningen. I första hand anordnas sommarkurser på 3–4 veckor med ett statligt stöd till bl.a. inackordering och barntillsyn. Folkhögskolorna har emellertid i allt större utsträckning tagit emot invandrare i sin övriga verksamhet. Det finns vid vissa skolor särskilda invandrarlinjer. För finländare i Sverige ges t.ex. tvåspråkig undervisning vid finska folkhögskolan i Sverige som är förlagd till Haparanda.

Om ett bättre studiestöd till deltagare i sfi införs skulle, om nuvarande organisation bibehålls, folkhögskolorna kunna bli ett alternativ eller komplement till studieförbund och AMU. När det gäller innehåll och inriktning präglas folkhögskolorna i likhet med studieförbunden av frihet från läroplaner och okonventionella arbetsmetoder. Lärarnas anställningsförhållanden är emellertid statligt reglerade. Vi anser det därför i huvudsak vara möjligt att inom folkhögskolans ram realisera de krav som vi uppställt för sfi-utbildningen.

Vid en bibehållen huvudmannaskapsfördelning anser vi därför att det finns mycket som talar för att folkhögskolans resurser i högre grad än hittills skulle kunna användas för sfi-undervisning.

Sammanfattningsvis kan sägas att de utvärderingar och den samlade erfarenhet som finns när det gäller den nuvarande huvudmannafördelningen visar att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förbättra undervisningen och organisationen. Exempel på sådana åtgärder är

- reguljärt samråd mellan utbildningsanordnare för att skapa större deltagarunderlag och möjliggöra mera homogent sammansatta grupper
- bättre information till invandrare om möjligheterna till svenskundervisning. Informationen och den uppsökande verksamheten bör samordnas, t.ex. i ett speciellt sfi-organ
- en utbyggd lärar- och cirkelledarutbildning
- ett intensifierat pedagogiskt utvecklingsarbete
- tillräckliga ekonomiska resurser

Om nuvarande organisation bibehålls skulle det enligt vår uppfattning behövas en *för utbildningsanordnarna gemensam samråds- och informationsfunktion* som också bör svara för den uppsökande verksamheten.

I regeringens proposition om folkbildning m.m. (prop. 1980/81:127) föreslogs, att skolstyrelsen bör ta initiativ till regelbundna samråd mellan komvux och studieförbund i vuxenutbildningsfrågor. Komvux-utredningen (U 1978:04) påpekade i sitt delbetänkande Komvux och studieförbund. Arbetsfördelning och samråd (SOU 1979:92), att dessa samrådsöverläggningar också borde omfatta flera frågor av gemensamt intresse för vuxenutbildningen i kommunen än enbart frågan om arbetsfördelning mellan komvux och studieförbund. Komvux-utredningen föreslog att kommunerna själva skulle välja formerna för det lokala samrådet och att bestämmelser om samråd skall föras in i skollagen. Enligt prop. 1981/82:127 ankommer det på regeringen att utfärda erforderliga bestämmelser.

Vuxenutbildningsnämnderna i länen, som bl.a. har till uppgift att pröva och fördela studiepenningen bör vid bibehållen sfi-organisation vara en lämplig instans för prövning av rätten till det nya studiestöd vi föreslår. Rätten till deltagande i utbildningen bör dock liksom för närvarande prövas av varje utbildningsanordnare för sig.

Om nuvarande organisation av svenskundervisningen skulle bibehållas behövs således förändringar i syfte att skapa en större enhetlighet och bättre undervisning. Vidare krävs att studieförbunden i viss utsträckning får göra avkall på den frihet och frivillighet som präglar folkbildningsarbetet. Även om dessa förändringar införs kommer verksamheten liksom idag att få varierande utformning och inriktning. Möjligheten att samordna verksamheten blir trots ett samrådsorgan begränsad. Deltagarunderlaget blir fortfarande splittrat på många huvudmän. Vi anser därför att de krav man måste ställa på sfi-utbildningen i framtiden knappast kan uppfyllas inom den nuvarande organisationen.

Möjligheterna att inordna sfi i en enhetlig ram och i vuxenutbildningssystemet i stort förutsätter enligt vår bedömning en enhetlig organisation som inte kan uppnås med den nuvarande huvudmannaskapsfördelningen.

7.3.2 Alternativ 2. Studieförbund som ensam huvudman för sfi – utbildning

Studiecirkelverksamheten är den del av vuxenutbildningen som når flest deltagare idag genom att verksamheten är mycket varierad. Ämnen och studier på alla nivåer finns representerade. Eftersom studieförbunden är förankrade i politiska, ideella och religiösa organisationer varierar ämnesinriktningen mellan olika studieförbund. Som exempel kan nämnas att ABF har närmare 60 procent av all studiecirkelverksamhet inom ämnesområdena samhälls- och rättsvetenskap, ekonomi och näringsväsen medan de två studieförbunden med kyrklig förankring har drygt 80 procent av alla studiecirklar i ämnesgruppen religion, filosofi och psykologi.

Studieförbunden har engagerats i det reformarbete som skett under 1970-talet för att nå de grupper som har den kortaste grundutbildningen bl.a. genom extra statsbidrag till vissa ämnen. Man har också fått medel för särskild riktad uppsökande verksamhet i bostadsområden.

Begreppet "fritt och frivilligt" kännetecknar folkbildningsarbetet. Detta begrepp har tolkats i många olika regeringspropositioner, senast i den folkbildningsproposition (prop. 1980/81:127) som antogs av riksdagen i juni 1981. Det har i dessa slagits fast att principen om "fritt och frivilligt" alltid varit det grundläggande för svenskt folkbildningsarbete. Friheten och frivilligheten är av rent principiell natur. Därigenom betonas att folkbildningsarbetet skall vara helt oberoende av direktiv från stat och kommun, organisationer och enskilda. Friheten och frivilligheten är också pedagogiskt och demokratiskt motiverad. Folkbildningsarbetet skall således vara oberoende av fastställda kursplaner och helt anpassad till deltagarnas behov, önskemål och intressen.

Folkbildningsutredningen aktualiserade i sitt betänkande Folkbildning för 80-talet (SOU 1979:85) på nytt folkbildningens mål och syfte och tolkningen av begreppet "fritt och frivilligt". Man slog fast följande:

- Folkbildningsverksamheten skall inte kunna åläggas uppgifter och inriktningar vare sig från samhällsorgan, organisationer eller enskilda. Tvingande direktiv får inte förekomma. Centralt fastställda läroplaner och kursplaner skall inte styra verksamheten.
- Deltagandet skall vara frivilligt. Deltagarna skall få sådan information om studieförbunden att de själva skall kunna välja studieförbund utifrån sin övertygelse.
- Mål och arbetsformer i cirkelstudier skall bestämmas av deltagarna tillsammans.

Utredningen tog i sammanhanget upp två problem, för det första tendenserna till ett alltmer institutionaliserat folkbildningsarbete och för det andra de följder som arbetsrättslagstiftningen får. Båda dessa företeelser påverkar friheten och frivilligheten. Utredningen framhöll att de centrala syftena kommer i skymundan och rent av kan omintetgöras om centrala läroplaner, betyg och kompetensinriktning införs i folkbildningsarbetet. Man pekade på de stora risker som är förenade med en ökande administration som studieförbunden drabbats av under senare år genom olika bestämmelser för statsbidrag, krav på redovisning etc. Man pekade också på problemen med

kollektivavtalen för cirkelledare och annan personal. I detta sammanhang berörde man också de följder för studiecirkelverksamheten som en yrkesmässigt arbetande cirkelledarkår kan få i en verksamhet där deltagarna tillsammans skall påverka, planera och fatta beslut om studierna. Man såg uppenbara risker i att cirkelledarskap blir ett yrke. Utredningen förordade därför att om folkbildningsarbetets särart skall kunna bibehållas cirkelledarskap även i framtiden skulle förbli huvudsakligen ett fritidsarbete likvärdigt med andra slags förtroendeuppdrag.

Utredningen reagerade mot tendenserna att binda studieförbunden vid en kader av hel- eller halvtidsanställda lärare. Enligt utredningens synsätt är det främst cirkeldeltagarna som måste få sitt medinflytande tillgodosett när det gäller studiecirkelns arbete. I fråga om utbildning av cirkelledare hävdade utredningen, att ansvaret i första hand skall ligga på studieförbunden själva. "Att utbilda sina egna ledare och funktionärer hör till studieförbundens frihet för att kunna främja och utveckla ett folkrörelseförankrat, idéburet folkbildningsarbete."

En fråga som var problematisk för utredningen var relationen mellan sådant folkbildningsarbete som görs tillsammans med medlemsorganisationerna och sådant som riktas till allmänheten. Majoriteten av utredningen ansåg att den idéburna, rörelseanknutna folkbildningen skulle prioriteras medan en del av utredningen hävdade att den allmänna sektor som tillgodoser allmänhetens olika studieintressen är lika viktig.

I folkbildningspropositionen (1980/81:127) framhöll departementschefen att studieförbundens förankring i folkrörelserna och deras idéer är en värdefull tillgång och betonar att ett av folkbildningens huvudmål bör vara att utveckla och förverkliga ideér och värderingar som studieförbunden och deras medlemsorganisationer står för och att tillgodose studie- och utbildningsbehov som fortlöpande uppstår inom dessa organisationer. En verksamhet som sålunda utgår ifrån skilda politiska, religiösa och humanistiska värdesystem leder till en mångfald som departementschefen ser som en tillgång i folkbildningsarbetet. Han understryker att rätten till profilering – ideologiskt eller på annat sätt – i enlighet med medlemsorganisationernas grundläggande värderingar är en förutsättning för att studieförbunden skall kunna fullgöra sina uppgifter. Profileringen skall gälla all verksamhet i studieförbund, dvs. också sådan som vänder sig till en bred allmänhet. För att markera rätten till ideologisk profilering har i den nya förordningen om folkbildning kraven på en objektiv och allsidig bakgrund av studieämnena ersatts med ett krav om att verksamheten skall präglas av "saklighet och strävan till allsidig belysning av studieämnena."

Departementschefen ställer sig också helt bakom folkbildningsutredningens definition av "fritt och frivilligt". Det understryks att det är av utomordentlig betydelse att folkbildningsarbetets karaktär av "fri och frivillig" verksamhet bibehålls. Anbudsförfarande eller liknande verksamhet som inkräktar på deltagarnas frihet att välja studieförbund efter sina egna värderingar ges som exempel på verksamhet som är oförenlig med fritt och frivilligt folkbildningsarbete.

I propositionen sägs vidare: "Folkbildningens villkor, präglad av frihet och frivillighet, möjliggör stor följsamhet till krav på snabba förändringar. Det är viktigt att slå vakt om denna frihet och undvika en institutionalisering av

verksamheten. Bl.a. av detta skäl måste folkbildningsarbetet även framledes till stor del baseras på insatser av förtroendemän och av deltagarna själva."

Det bidragssystem som gäller studieförbundens cirkelverksamhet fr.o.m. den 1 juli 1981 skall kunna öka möjligheterna till profilering och ideell verksamhet i studieförbunden.

Invandrarverksamhet i studieförbund

Genom studiecirkelverksamheten i svenska har stora grupper invandrare kommit i kontakt med svensk folkbildning. Under senare år har flera invandrarorganisationer etablerat samarbete med studieförbund. Därigenom har ett inte obetydligt studiecirkelarbete på invandrarspråk påbörjats i många studieförbund. Det har gällt en rad olika ämnen som t.ex. språk, föreningskunskap samt ämnen inom samhällssektorn och den estetiska sektorn. För studiecirkelarbetet i s.k. estetiska ämnen har SÖ i samarbete med Folkbildningsförbundet under åren 1975/76 – 1977/78 inom ett FoU-projekt utvecklat förslag till studiematerial och studieplaner.

Genom SÖ:s projekt *Vuxna invandrare i folkbildningsarbete (VIFA)* som påbörjades budgetåret 1979/80 kommer erfarenheter att vinnas om hur i samarbete mellan studieförbund och invandrarorganisationer bättre möjligheter för invandrare att medverka och delta i cirkelverksamhet kan uppnås. Projektet kommer att ge vägledning i metodfrågor och peka på vilken beredskap och vilka resurser som krävs för att förstärka invandrarnas möjligheter inom folkbildningen.

Sedan budgetåret 1975/76 utgår särskilt statsbidrag, så kallat tilläggsbidrag, till studiecirklar i hemspråk för invandrare och andra minoriteter. Syftet med dessa cirklar är att ge vuxna invandrare möjlighet att bibehålla och utveckla sitt modersmål och hålla kontakt med den inhemska kulturen och traditionen. Tilläggsbidraget bibehålls i det nya statsbidragssystemet.

I allt större utsträckning har studieförbunden också engagerat sig i arbetet för att motverka fördomar och öka förståelsen mellan svenskar och invandrare. Studiecirklar i invandrarkunskap anordnas av flera studieförbund. Exempel på en cirkelverksamhet som liksom sfi avviker från annan folkbildning är kontakttolkutbildningen som bedrivs dels som studiecirklar, dels som folkhögskolekurser. De syftar mer eller mindre till formell kompetens och yrkesverksamhet.

Vi har i del 2 kapitel 2 redovisat delar av och resultat från SÖ:s utvärdering (1977-1979) av försöksverksamheten med svenskundervisning för invandrare. Här skall vissa förslag som lagts fram av SÖ i samband med utvärderingen citeras:

"I denna delrapport kommer SÖ ej att behandla den principiellt viktiga frågan om var huvudmannaskapet för den grundläggande svenskundervisningen bör ligga. Studieförbunden har under de 13 årens försöksverksamhet gjort en omfattande och engagerad samhällsinsats som ej kan underskattas. De har genom sina fria arbetsformer haft möjlighet att snabbt tillgodose nya invandrargruppers behov. Studieförbunden har också erfarenhet av att arbeta med grupper som är studieovana och har olika studiehinder. Dit hör många invandrare. Detta gör att studieförbunden haft goda förutsättningar att arbeta med cirkelverksamhet för invandrare.

Oavsett hur huvudmannaskapsfrågan behandlas i kommande utredningsarbete kommer studieförbunden även i fortsättningen på kort och lång sikt att spela en viktig roll för invandrarnas möjligheter till studier och kulturaktiviteter.

Enligt SÖ:s mening bör de grundläggande principerna för det fria och frivilliga folkbildningsarbetet prägla all studiecirkelverksamhet.

De bestämmelser som nu gäller verksamheten i svenska språket m.m. får på enskilda punkter anses strida mot folkbildningens grundtankar t.ex. timtalsbegränsningen och läroplanen. De medför också personal- och kostnadskrävande administration. Ett av kännetecknen för folkbildningsarbetet är att där ges utrymme för variation och förnyelse. Många och svårtolkade regler och en omfattande administrativ apparat får en hämmande effekt på utvecklingsarbete och experimentlust.

SÖ anser därför att de förslag som presenterats under utvärderingsarbetet om sådana förändringar i bidragssystemet som minskar riskerna för byråkratisering och ökar möjligheterna att bedriva arbete i enligthet med principerna för folkbildningsarbetet är väl motiverade och bör stödjas.

De förslag som SÖ anser bör kunna genomföras redan under budgetåret 1979/80 inom försöksverksamhetens ram är följande:

- timtaket upphävs
- studiecirkel i svenska för invandrare jämställs med allmän studiecirkel i fråga om deltagarantal vid start
- föreskrift om läroplan upphävs
- studieförbunden får själva godkänna studiematerial

De föreslagna ändringarna innebär ett steg på vägen mot att få gemensamma grundläggande regler för allmänna cirklar och invandrarcirklar. Om de föreslagna ändringarna – i synnerhet de två först nämnda – genomförs, innebär det en betydligt minskad administrativ börda för studieförbunden. Det skulle också innebära lättnader för SÖ bl.a. genom att dispensgivningen minskar."[25]

Om man utgår ifrån folkbildningskriterierna är SÖ:s slutsatser naturliga. Vi utgår vid våra bedömningar ifrån de krav vi ställer på utbildningsorganisationen i framtiden och då blir slutsatserna inte desamma som SÖ:s.

Studiecirkelverksamheten i sfi är en uppgift som statsmakterna lagt på studieförbunden. Statsmakterna har formellt styrt verksamheten genom ett regel- och bidragssystem som i långa stycken avviker från det som gäller övrig studiecirkelverksamhet. Detta regelsystem har drag som påminner om den mera kompetensinriktade utbildningen i vårt samhälle. Man har intensivundervisning med upp till 30 timmar per vecka, heltidsanställda cirkelledare med bättre lön än andra cirkelledare, krav på av SÖ godkända läromedel, ett detaljerad redovisningssystem, vissa krav (uppehållstillstånd etc.) på deltagarna. Deltagarna har också i lag stadgad rätt till ledighet med lön för studier i sfi. Sannolikt har den institutionalisering som gällt sfi i studieförbunden kommit att få i folkbildningshänseende negativa effekter på den övriga cirkelverksamheten, särskilt i språk.

Alla de företeelser som räknats upp ovan anser vi hämmar arbete i mera folkbildningsmässiga former. En undervisning som bedrivs på heltid med heltidsanställd cirkelledare som har avtalsreglerad lön och med av SÖ godkända läromedel överensstämmer inte med kriterier som kännetecknar studiecirkelverksamheten.

Som visas i del 2, kapitel 2 kan begreppet "fritt och frivilligt" tolkas på olika sätt beroende på vilken roll man uppfattar att folkbildningen har i förhållande till den enskildes värderingar. Oavsett vilken uppfattning man

[25] Utvärdering av försöksverksamheten med undervisning för invandrare i svenska språket m.m. (Dnr V78:7883.)

har om de olika tolkningarna, har vi funnit att de särbestämmelser som måste utfärdas för sfi-utbildningen inom studieförbunden är så omfattande att sfi-verksamheten i framtiden i ännu högre grad än nu kommer att avvika från det övriga folkbildningsarbetet. En möjlighet vore då att sfi-utbildningen anordnas av studieförbunden som en särskild utbildning vid sidan av folkbildningsverksamheten. På så sätt skulle flera av våra krav på sfi-utbildningen kunna förverkligas inom studieförbunden.

Mångfalden av utbildningsanordnare, som enligt folkbildningspropositionen utgör en tillgång för folkbildningen, skulle dock fortfarande utgöra ett problem för sfi. Det samrådsförfarande som beskrevs i föregående avsnitt skulle vara nödvändig även i denna organisationsform.

7.3.3 Alternativ 3. Staten som huvudman för sfi-utbildningen

För att undvika konflikt mellan de krav vi ställer på sfi-utbildningen och de övergripande målen för de nu verksamma sfi-anordnarna kan man överväga en statlig organisation för hela sfi-utbildningen med ansvaret för sfi-utbildningen förlagt till ett regionalt organ direkt under en statlig myndighet.

I det följande redovisar vi överväganden beträffande dels ett samlat huvudmannaskap förlagt till *SÖ/AMS* och *arbetsmarknadsutbildningen*, dels ett samlat huvudmannaskap förlagt till *en ny statlig utbildningsorganisation*.

Arbetsmarknadsutbildningen (AMU) är en helstatlig utbildning med en regional struktur. Med AMU avses all sådan utbildning som någon genomgår av arbetsmarknadsskäl efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet. Den som deltar i AMU får i regel utbildningsbidrag. Till AMU räknas också vissa former av företagsutbildning. För att tillgodose behovet av AMU kan arbetsmarknadsmyndigheterna i princip utnyttja alla utbildningsresurser och utbildningsanordnare i samhället. Större delen av AMU bedrivs emellertid som kurser, särskilt anordnade av SÖ för AMS' räkning. AMU-kurser anordnas vanligen vid SÖ:s AMU-center. Då vi i det följande talar om AMU avser vi den utbildning som anordnas vid AMU-center.

AMU är ett arbetsmarknadspolitiskt instrument och ett komplement till det reguljära utbildningsväsendet. AMU står direkt till arbetsmarknadsmyndigheternas förfogande. Det främsta kriteriet för att man skall kunna genomgå AMU är att man är arbetslös, löper risk att bli arbetslös eller är svårplacerad på arbetsmarknaden. Man skall vara inskriven som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. AMS svarar för de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna av behovet av olika kurser, medan SÖ har det pedagogiska administrativa och ekonomiska ansvaret för kurserna. Detta ansvar innebär att SÖ har den direkta ledningen av verksamheten. SÖ utfärdar läroplaner, beställer läromedel, anställer lärare etc. Genom att SÖ har det pedagogiska ansvaret görs ett rätt omfattande utvärderings- och uppföljningsarbete av verksamheten. Särskilt inom invandrarundervisningen har ett omfattande pedagogiskt och organisatoriskt utvecklingsarbete skett under 1970-talet.

I del 2 kapitel 4 har vi gjort en översikt över de utbildningar för invandrare som erbjuds vid AMU-centren. Alla de specialkurser som riktas till invandrare är ägnade att förbereda invandrarna för ett riktigt val av

yrkesutbildning och därmed ett stadigvarande arbete. Allt eftersom invandringens struktur förändrats under 1970-talet, har också AMU-kurserna förändrats. Stor omsorg läggs ner på kurser som ger en allmän studie- och yrkesorientering (info-dagarna) och en allmänt förberedande utbildning och orientering (preparandkurser) Detta har varit nödvändigt med hänsyn till att många grupper inom AMU idag inte haft någon anknytning till den svenska arbetsmarknaden tidigare (t.ex. flyktingarna).

Även andra utredningar än vår berör AMU:s verksamhet direkt och indirekt. Här skall först nämnas KAFU (kommittén för arbetsmarknadsutbildning och utbildning i företag). I direktiven (dir. 1979:39) till denna utredning slås fast att målen för AMU inte skall förändras. Det betyder att utbildningen inom AMU även i framtiden måste stå i samklang med de arbetsmarknadspolitiska målen. KAFU skall enligt direktiven utreda i vad mån AMU svarar mot dessa mål. En annan fråga som skall behandlas är gränsdragningen gentemot andra vuxenutbildningsanordnare. Är AMU ett komplement eller en konkurrent till andra anordnare? Har AMU utvecklat ett inte avsett konkurrerande parallellt utbildningssystem, trots att andra anordnare kan ha ett lämpligt utbud? Frågan om AMU:s flexibilitet, dvs. förmåga att växa och krympa vid varierande efterfrågan, skall också belysas, särskilt aspekten förbättrad flexibilitet kontra oförändrad kvalitet.

Direktiven fastslår också att det pedagogiska ansvaret för utbildningen även i framtiden bör ligga på SÖ.

Gränsdragningen mellan AMU, komvux och gymnasieskolan behandlas också av komvux-utredningen (U 1978:04) och gymnasieutredningen (U 1976:10). De tre utredningarna skall vidare behandla frågor där grundtanken är att få till stånd en funktionell utbildningsplanering så att människorna hamnar rätt i systemet, dvs. får den utbildning som motsvarar behoven. Samordningen har givetvis också ekonomiska aspekter. Gemensamt för alla de nämnda utredningarna är också att omsorgen om samhällets svaga grupper (invandrare, handikappade, korttidsutbildade, kvinnor) skall stärkas.

Om man för sfi-utbildningen utgår från ett statligt alternativ bedömer vi att AMU:s organisation i sig skulle kunna vara lämplig för sfi-utbildning för hela målgruppen invandrare. I våra direktiv framhålls dock att arbetsmarknadsutbildningen även i framtiden bör utgå ifrån nu gällande kriterier. Vi anser oss därför förhindrade att föra fram förslag om AMU som ett enhetligt statligt alternativ för sfi-utbildningen.

Vi har emellertid också övervägt möjligheterna att inrätta *en ny statlig regional utbildning* med vissa formella, administrativa och tekniska kopplingar till AMU men i övrigt fristående och utan anknytning till de mål och den inriktning som kännetecknar AMU. För att belysa en sådan modell ger vi i det följande en översikt över de regionala organ som utöver AMU:s kursstyrelse och länsarbetsnämnd (LAN) har uppgifter på vuxenutbildningsområdet, nämligen länsskolnämnd (LN) och vuxenutbildningsnämnd (VUN).

Länsskolnämnderna inrättades den 1 juli 1958 efter förslag från 1951 års skolstyrelse-utredning (SOU 1955:31). Anledningen till att nämnderna inrättades var de stora skolreformer som skulle ske under 1960-talet med

bl.a. den 9-åriga grundskolans införande. Det behövdes planering och samordning över kommungränserna och ett stöd åt den kommunala planeringen genom en regional myndighet.

Länsskolnämndernas organisation och verksamhet regleras för närvarande främst genom bestämmelser i 4 kap. skollagen och i förordningen (1965:741) med instruktion för länsskolnämnderna.

Nämnden består av nio ledamöter vilka skall vara bosatta inom länet. De utses för tre år räknat fr.o.m. den 1 januari året efter det att allmänna val till landsting och kommunfullmäktige ägt rum.

Regeringen utser en av ledamöterna till ordförande. Av de två ledamöter regeringen utser skall den ena företräda arbetsgivare och den andra arbetstagare inom länet.

Vid varje länsskolnämnd finns en eller flera skolinspektörer. En av skolinspektörerna är länsskolinspektör och chef för nämndens kansli. Tjänst som skolinspektör tillsätts av regeringen.

Det finns också vid varje länsskolnämnd en tjänst som avdelningsdirektör/byrådirektör utom i Stockholms län där det finns två tjänster. Vidare finns vid varje nämnd en fortbildningsledare, en länsskolpsykolog, kanslipersonal och ett antal fortbildningskonsulenter. Vissa länsskolnämnder har särskilda konsulenter t.ex. för handikappfrågor.

Den 1 mars 1979 var ca 300 personer anställda vid länsskolnämnderna. Därtill kom ca 240 fortbildningskonsulenter.

Länsskolnämnden har inseende över skolorna i länet och deras verksamhet. Nämnden är också tillsynsmyndighet för undervisning av skolpliktiga barn i enskilda skolor etc. Nämnden har vidare inseende över specialskolor, statsunderstödda privatskolor, sjöbefälsskolor och vissa andra enskilda skolor som står under SÖ:s inseende. Länsskolnämnden har också inseende över kommunal och statlig vuxenutbildning, dock ej AMU.

Enligt länsskolnämndsinstruktionen åligger det nämnden särskilt att

- främja skolväsendets utveckling samt försöksverksamhet och skolpsykologisk verksamhet vid skolorna
- efter samråd med andra samhällsplanerande myndigheter eller institutioner inom länet sörja för en ändamålsenlig planering av skolväsendet
- verka för att arbetet vid skolorna bedrivs ändamålsenligt och tillse att det fortgår enligt gällande föreskrifter
- vaka över anskaffningen av pedagogiska hjälpmedel och bedriva upplysningsverksamhet om skolväsendet
- främja lärarnas fortbildning och i mån av tillgång på medel anordna kurser för dem samt att
- svara för den omedelbara inspektionen av skolorna under nämndens inseende.

Länsskolnämnden har genom bestämmelser i skolförordningen m.m. ålagts ett stort antal konkreta arbetsuppgifter. Exempel på uppgifter är beslut om rekryteringsområden, s.k. elevområden, för grundskola, gymnasieskola och komvux. Arbetsuppgifterna har under senare år undergått betydande förändringar. Bl.a. har tyngdpunkten mellan olika uppgifter förskjutits.

Länsskolnämndernas verksamhet har i allt högre grad utvecklats till att ge stöd och råd till kommunerna för utveckling och utvärdering av skolans

arbete. Detta har ytterligare förstärkts i regeringens proposition om den statliga skoladministrationen m.m. där följande citat är hämtat:

"Den regionala skoladministrativa nivån, dvs. länsskolnämnderna, bör i egenskap av den statliga skoladministrationens fältorganisation ansvara för utveckling, samordning och planering av skolväsendet i länet. De har att utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligas samt stimulera, stödja och ge råd till kommunerna i deras arbete med skolans utveckling. Detta innebär att verksamheten i stor utsträckning måste bedrivas ute i kommuner och skolor. Länsskolnämndernas huvuduppgift kan sammanfattas i att de har att verka för att skolväsendet i länet arbetar efter de mål, strategier och planer som dragits upp på den politiska nivån och den centrala myndighetsnivån."[26]

Länsskolnämndens befattning med vuxenutbildningsfrågor har hittills varit av varierande och begränsad omfattning. I proposition 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m.m. framhålls dock att länsskolnämnden bör ha ett definitivt tillsyns- och utvecklingsansvar för samtliga skolor och utbildningar som tillhör nämndens verksamhetsområde. Detta utvecklas inte vidare i propositionen bl.a. med anledning av komvux-utredningens kommande förslag om kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna.

I varje län finns en *vuxenutbildningsnämnd*. Vuxenutbildningsnämnderna inrättades år 1975 för fördelning av de olika former av vuxenstudiestöd som går under benämningen studiepenning.

För vuxenutbildningsnämnderna (VUN) gäller med några undantag allmänna verksstadgan (SFS 1965:600). Undantagen anger bl.a. att befogenheter som tillkommer myndighet utövas av centrala studiestödsnämnden (CSN).

VUN består av ordförande och åtta andra ledamöter. Fem av ledamöterna utses av regeringen. Återstående fyra ledamöter, som skall företräda utbildningsväsendet i ländet, utses av landstinget (undantag: Gotlands, Malmöhus och Göteborgs och Bohus län där vissa ledamöter utses av Gotlands, Malmö och Göteborgs kommuner).

Hos VUN finns en sekreterare (byrådirektör) som förestår VUN:s kansli och är föredragande inför nämnden. I övrigt består kansliet av byråsekreterare, kanslister och assistenter.

VUN:s arbetsuppgifter består i att handlägga ärenden om tim- och dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen och fördela stöden bland de sökande. VUN skall också handlägga ärenden och fördela medel till den uppsökande verksamheten på arbetsplatser. I mån av tid och tillgång på personal skall VUN också informera om vuxenutbildning och ge råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet.

Vuxenutbildningsnämnderna handlägger tillsammans ca 80 000 ärenden per år. Nämnderna i län med storstadsregioner har naturligtvis fler ansökningar att ta ställning till än övriga.

De överväganden som görs i det följande rörande *en regional sfi-organisation* utgår ifrån att sfi-utbildningen liksom annan utbildning, kan delas in i två huvuddelar. Den ena delen avser övergripande planering och administration och innefattar:

- Information

[26] Prop. 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m.m.

- Uppsökande verksamhet och rekrytering
- Prövning av rätt till utbildning och studiestöd
- Övergripande organisation och planering
- Uppföljning och utvärdering
- Utveckling av utbildningen

De tre förstnämnda områdena i den administrativa delen berör VUN:s verksamhetsområde, medan de tre senare i stort överensstämmer med LN:s kompetensområden.

Den andra delen av sfi-utbildningen avser själva utbildningsanordnandet vilket bl.a. innefattar skolledning, lärare, lokaler, elevvård och läromedel.

Om man tillförde de två nämnderna personal med uppgift att regionalt organisera och planera sfi-utbildningen samt att pröva rätten till studiestöd skulle dessa kunna uppfylla kraven för den administrativa delen av sfi-utbildningen. Uppgifterna skulle kunna fördelas mellan nämnderna så att de överensstämmer med deras nuvarande kompetensområden.

Ett alternativ till en sådan organisation skulle vara en sådan förstärkning av antingen länsskolnämndens eller vuxenutbildningsnämndens personal att endast en av nämnderna skulle tillföras uppgiften att administrera sfi-utbildningen. Den nämnd som får uppgiften skulle då ha verksamhet som för närvarande ligger inom SÖ:s och CSN:s verksamhetsområden.

Oavsett vilken modell man väljer saknar dock nämnderna möjligheter att själva anordna utbildningen. Förutom AMU-centren finns enligt vår bedömning heller ingen annan lämplig regional utbildningsanordnare för sfi.

En möjlighet vore då att ge ett regionalt organ (LN, VUN eller AMU:s kursstyrelse) resurser att köpa utbildningen av de traditionella utbildningsanordnarna: kommunens skolstyrelse, AMU-centren, folkhögskolan eller studieförbunden. Ett sådant förfarande skulle ha den fördelen att utbildningen skulle kunna anordnas på varierande sätt beroende på förutsättningarna i de olika länen. En annan fördel med en sådan lösning är att utbildningsanordnarna kan få full kostnadstäckning för utbildningen utan invecklade statsbidragsregler.

Det finns emellertid i det här sammanhanget invändningar mot ett system med köpt utbildning. Utbildningens enhetlighet kan äventyras om ett anbudsförfarande tillämpas. Konflikter kan uppstå mellan huvudmannen och utbildningsanordnaren. Utbildningen kan vidare bli instabil och mindre enhetlig genom att utbildningsanordnare kan bytas från år till år och dessutom kunna variera från län till län.

Att inrätta en helt ny regional utbildningsverksamhet i anslutning till nämnden eller kursstyrelsen anser vi därför vara ett bättre alternativ. I varje län skulle ett särskilt *sfi-center* kunna inrättas direkt under nämnden eller kursstyrelsen med möjligheter att organisera filialer i olika delar av länet.

AMU-center finns i varje län, ibland med flera filialer. För sfi-undervisningen finns också i många fall egen utbildningsman (studierektor) och i viss utsträckning andra administrativa resurser.

Det skulle därför vara relativt enkelt att avskilja sfi-verksamheten ifrån AMU-centren och omorganisera denna så att den underställs den regionala

nämnden eller kursstyrelsen som särskilda "sfi-center". På så sätt kan man tillvarata kunskaper som finns inom AMU:s sfi-verksamhet och övriga invandrarverksamheter och överföra dessa till den nya sfi-utbildningen. Det kan också genom en sådan lösning skapas en nära koppling mellan sfi och efterföljande yrkesutbildning för de invandrare för vilka detta är aktuellt.

Följande *fördelar* finns med en regional utbildningsorganisation för sfi-utbildningen enligt den beskrivna modellen.

För staten innebär modellen ett direktansvar för resursplanering och uppläggning av utbildningen. Därigenom får statsmakterna ett positivt inflytande över medelstilldelningen, resurserna blir mera sammanhållna och kan utnyttjas effektivare.

Ett regionalt organ har också större möjligheter än ett lokalt organ till överblick och därigenom en effektivare planering och uppföljning av sfi-utbildningen.

Då rekryteringsområdet omfattar ett helt län kan eventuellt också möjligheterna till en tidig och kontinuerlig kursstart öka. Den enskilde invandraren kan få utbildning även om deltagarantalet i hemkommunen är för litet. Ett stort rekryteringsområde ger också underlag för bättre sammansättning av studiegrupper.

Modellen har emellertid också *nackdelar*.

Den allvarligaste är att det blir svårt att inordna sfi-utbildning i kommunernas samlade invandrarverksamhet. Det blir i jämförelse med en lokal utbildningsanordnare också svårare att bedriva uppsökande verksamhet i bostadsområden och att anordna barntillsyn. Genom regional centralisering till sfi-center kan också resvägarna bli långa för många deltagare med därmed åtföljande kostnadseffekter och svårigheter att delta för personer med nära anknytning till bostadsområden, t.ex. hemarbetande invandrare. En annan svårighet utgörs av samordningen med annan utbildning.

Ett renodlat sfi-center är också behäftat med den nackdelen att det bara ger underlag för ettämnestjänster för lärare, vilket är olämpligt med hänsyn till variationer i invandringen och därmed variationen i studerandeunderlaget.

Kommunerna har ett omfattande ansvar för invandrare inom utbildningsområdet. Genom olika huvudmannaskap för t.ex. sfi och grundvux skulle samordningsproblem uppstå mellan dessa utbildningar. Däremot kan samordningen med AMU underlättas.

Ytterligare en invändning mot en regional utbildningsorganisation kan göras mot bakgrund av de decentraliseringssträvanden som kommit till uttryck bl.a. i regeringens proposition 1980/81:107 om den statliga skoladministrationen m.m. Där föreslås bl.a. en förskjutning av beslutsprocessen från central och regional myndighet till den lokala skoladministrationen som "har en genomförande- och utvecklingsroll, som grundas på en hög grad av eget ansvarstagande" (sid. 16).

7.3.4 Alternativ 4. Kommunen som huvudman för sfi-utbildningen

Den svenska invandrarpolitiken lägger ett särskilt ansvar på samhället för de invandrare som kommer till och får stanna i Sverige. Målet är att alla i landet bosatta skall behandlas lika. Det innebär t.ex. att kommunerna har samma skyldigheter gentemot utländska medborgare som gentemot den övriga befolkningen. Det är också ett samhällets ansvar att verka för att invandrare får grundkunskaper i svenska och grundläggande information om Sverige och svenska förhållanden. Detta ansvar har bl.a. konkretiserats genom den nuvarande svenskundervisningslagen som ger invandrare i Sverige en i förhållande till andra länder unik möjlighet att lära sig det nya landets språk.

Samhällets ansvar för sfi-utbildningen kan enligt vår mening realiseras genom att kommunerna åläggs att sörja för att sfi-utbildning anordnas för i kommunen bosatta vuxna invandrare. En sådan skyldighet skulle kunna jämföras med kommunens övriga skyldigheter gentemot invandrare t.ex. i fråga om bostad, barnomsorg, skolgång, grundvux och tolkservice.

En kommunal skyldighet när det gäller sfi-utbildning kan emellertid realiseras på olika sätt. Kommunen kan t.ex. anordna utbildningen inom sin ordinarie utbildningsverksamhet, dvs. det allmänna skolväsendet eller kommunal vuxenutbildning. Kommunen kan också ha det samlade ansvaret för en utbildning bedriven av andra anordnare. Sådana tankar fanns redan i början av 1970-talet i samband med att invandrarutredningen (SOU 1971:51) lade fram förslag om en kommunal grundutbildning för vuxna invandrare. Som exempel kan nämnas, att LO:s remissyttrande över invandrarutredningens förslag innebar att man tillstyrkte förslaget om kommunalt huvudmannaskap, under förutsättning att det blev en ansvarsfördelning mellan kommun och studieförbund. Denna ansvarsfördelning skulle enligt LO kunna ske genom att kommunen som huvudman svarade för administration i form av registrering av deltagare etc., medan det praktiska genomförandet av studierna lades på studieförbunden i samråd med berörda arbetstagarorganisationer.

Innan vi belyser några olika modeller för ett kommunalt huvudmannaskap ger vi en översikt över den vuxenutbildning som anordnas av kommunerna. Denna vuxenutbildning är i princip av två slag nämligen kommunal vuxenutbildning (komvux) och grundutbildning för vuxna (grundvux).

Kommunal vuxenutbildning

Komvux inrättades den 1 juli 1968. Primärkommuner och landstingskommuner fick därigenom möjlighet att anordna utbildning för vuxna motsvarande den som ungdomar fick i grundskola, fackskola och gymnasium. Även yrkesskolans deltidskurser fördes till komvux. Fr.o.m.år 1971 har komvux byggts ut till att i princip kunna omfatta hela gymnasieskolans utbildning. Yrkesskolans deltidskurser ersattes så småningom av delmomentkurser ur gymnasieskolans yrkesinriktade linjer och av särskild yrkesinriktad utbildning som endast finns inom komvux. Vuxna, som tidigare inte haft möjlighet att skaffa sig kompetens motsvarande grundskolan eller gymnasieskolan,

fick därigenom tillfälle att bygga på sin tidigare utbildning. Det blev också möjligt för människor att efter några års yrkesverksamhet komplettera sin tidigare utbildning eller skaffa sig en utbildning med annan inriktning. Komvux har på detta sätt kommit att fungera som ett led i en återkommande utbildning.

Komvux anordnades till en början huvudsakligen som en fritidsutbildning på kvällstid och organiserades som separata kurser i enstaka ämnen. Under 1970-talet har emellertid reformer genomförts, som i viss mån förändrat komvux' karaktär. Lagen om rätt till ledighet för studier och utbyggnaden av det särskilda vuxenstudiestödet har medfört att utbildningen inom komvux till stor del sker på dagtid. Komvux har också fått en uppgift som arbetsmarknadspolitiskt instrument för arbetslösa eller människor som hotas av arbetslöshet. Vidare har komvux kommit att spela en viss roll ifråga om utbildning av anställda inom företag och kommunala och statliga förvaltningar. Men trots att utbildningen inom komvux nu ofta organiseras som en heltidsutbildning på dagtid, består komvux fortfarande till sin uppbyggnad av separata ämneskurser. Dessa kan emellertid kombineras så att de leder fram till en fullständig kompetens motsvarande grundskolan eller en linje eller specialkurs i gymnasieskolan.

Verksamheten inom komvux regleras i första hand av förordningen om kommunal och statlig vuxenutbildning (SFS 1971:424) och dessutom av vissa andra förordningar. Vissa bestämmelser i skolförordningen gäller också för komvux. Detta anges särskilt i vuxenutbildningsförordningen. Bestämmelser om behörighet och tillsättning av lärare finns i en särskild förordning om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommunen. Till de olika förordningarna har SÖ i förekommande fall utfärdat föreskrifter och anvisningar.

Komvux utreds för närvarande av en parlamentarisk kommitté (U 1978:04), komvux-utredningen. Komvux-utredningen har bl.a. till uppgift att utreda i vilken utsträckning målen för komvux omsatts i praktisk verksamhet. En viktig uppgift för utredningen är också frågan om vilka slags utbildningar som bör ligga på komvux och gränsdragningen gentemot andra utbildningsanordnare. Ett delbetänkande (SOU 1979:92) angående gränsdragningen mellan komvux och studieförbund lades fram hösten 1979. Målet för komvux har av utredningen formulerats på följande sätt:

"Komvux skall medverka till att förverkliga vuxenutbildningens allmänna mål genom

- att anordna utbildning såväl för kompetens i enstaka ämnen som för fullständig kompetens motsvarande läroplanen för grundskolan samt läroplanen för gymnasieskolans linjer och specialkurser
- att förmedla kunskaper i det egna yrket och utbilda för nytt yrke enligt gymnasieskolans läroplan eller enligt läroplaner som fastställts efter samråd med arbetsmarknadens parter."

Komvux-utredningen skall också uppmärksamma frågor kring rekrytering av deltagare. I direktiven anges att det är av särskilt intresse att studera i vilken utsträckning utbildningsmässigt eftersatta och därför prioriterade målgrupper, t.ex. kortutbildade, handikappade och invandrare, rekryterats och vilka reella möjligheter de har att delta i och slutföra den önskade utbildningen. Vidare skall utredningen kartlägga hur schablontillägget för stödundervis-

ning, studiehandledning och syo har använts och om t.ex. stödundervisning på hemspråk för invandrare förekommer i erforderlig omfattning. Utredningen skall också kartlägga effekterna av den uppsökande verksamheten i komvux. Man pekar i direktiven på att en vidgad samverkan både lokalt och regionalt mellan olika utbildningsanordnare är en viktig förutsättning för att man skall kunna överblicka behovet av och tillgången till vuxenutbildning och för att de utbildningssökande skall kunna få en korrekt och allsidig information om existerande utbildningsmöjligheter.

Man pekar också på att målet för utredningens översyn bl.a. bör vara att göra kompetensinriktade studier mera tillgängliga genom en jämnare geografisk spridning av komvux' utbud och möjligheter att genomföra kurser.

Komvux-utredningen beräknas vara klar med sitt arbete vid årsskiftet 1981/82. Man har emellertid redan tagit ställning i vissa principfrågor. Bl.a. har man slagit fast att kommunen bör ha skyldighet att främja vuxenutbildning.

Komvux-utredningen har också lagt fram ett förslag till läroplan för komvux. Förslaget innebär bl.a. att i komvux införs grundskolekurser i ämnena svenska som främmande språk och hemspråk. Svenska som främmande språk avses vara en direkt påbyggnad till den sfi-utbildning som vi föreslår. Förslaget har behandlats av regeringen som lagt fram en proposition (1980/81:203) som tillstyrker förslaget att svenska som främmande språk och hemspråk skall inrättas som särskilda ämnen inom komvux fr.o.m. 1982/83.

Andelen invandrare i komvux uppgår enligt en undersökning gjord av SÖ till ca 15 procent (ca 45 000 deltagare).[27]

Undersökningen utfördes år 1978 och bygger på uppgifter från 50 kommuner av olika storlek. I denna konstateras att de flesta invandrare (65 procent) läste endast ett ämne. Hälften studerade i grundskolekurser.

Undersökningen visar att 28 procent av kursdeltagarna i svenska är invandrare medan motsvarande siffra i engelska är 14 procent och i matematik 13 procent. I kurser motsvarande ämnen på gymnasieskolans tre- och fyra-åriga linjer finns också många invandrare. Även här är det svenskämnet som har flest invandrare, 15 procent. Det ämne som till antalet samlat flest invandrare är engelska, men detta ämne är också vanligast bland svenska kursdeltagare.

De nordiska invandrarna är flest, medan invandrarna från Latinamerika utgör en nästan lika stor grupp. Sydeuropeer, främst från Jugoslavien och Grekland och östeuropéer, främst från Polen och Ungern, är också stora grupper. Bland de nordiska invandrarna är flertalet kvinnor, medan motsatsen gäller för grupper från Latinamerika.

SÖ:s undersökning visar att olika rekryteringsinsatser görs, t.ex. kontakter med studieförbund, kontakter med invandrarorganisationer och olika annonseringskampanjer via tidningar eller broschyrer. Effekten av de nämnda insatserna är svåra att mäta. Den effektivaste rekryteringskanalen tycks emellertid vara muntlig information från tidigare kursdeltagare. Liknande erfarenheter har studieförbunden.

I många kommuner görs försök att anordna tillrättalagd utbildning för invandrare. T.ex. kan man förlänga utbildningstiden för att därigenom få

[27] Invandrare i kommunal vuxenutbildning, SÖ 1978.

ökat utrymme för stödundervisning i svenska. Det finns också exempel på särskilda för invandrare anpassade grund- och gymnasieskolkurser i svenska och engelska kombinerade med omfattande stödundervisning. I Malmö kommun samarbetar komvux på försök med ett studieförbund för att få en utökning av undervisningen i svenska.

Inom komvux har också försök med utbildning på finska genomförts sedan 1976. SÖ har följt och utvärderat den finskspråkiga undervisningen som hittills har anordnats inom komvux.

Utvärderingarna visar bl.a. att man genom att erbjuda finskspråkiga kurser har lyckats rekrytera en deltagargrupp som till stor del kan betecknas som korttidsutbildad och som i relativt liten utsträckning har någon yrkesutbildning.

I budgetpropositionen 1981 föreslogs att SÖ skulle få möjligheter att medge försöksverksamhet med utbildning även på andra språk än finska i grundskolekurser inom komvux.

Grundutbildning för vuxna (grundvux)

Grundutbildning för vuxna (grundvux) är i de flesta kommuner organisatoriskt knuten till komvux. Verksamheten i grundvux regleras av förordningen om grundutbildning för vuxna (SFS 1977:537 ändrad senast 1980:356) och av SÖ:s föreskrifter och anvisningar till denna förordning (SÖ-FS 1981:19). Utbildningen är avsedd för alla vuxna som saknar grundläggande kunskaper och färdigheter i läsning, skrivning eller matematik. Undantagna är vissa psykiskt utvecklingsstörda, zigenare i arbetsmarknadsutbildning och flyktingar i AMS' mottagningsförläggningar. För utlänningar krävs sådant uppehållstillstånd som kan ligga till grund för kyrkobokföring eller om uppehållstillstånd inte behövs, kyrkobokföring.

Varje kommun skall sörja för att grundutbildningen anordnas i kommunen för den som behöver den. Ingen begränsning i omfattningen finns utöver vad som framgår av statsbidragsbestämmelserna. Däremot är kursdeltagarnas rätt till studiestöd begränsat.

Varje kommun skall också informera om grundvux och samverka med andra utbildningsanordnare, statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter i syfte att nå dem som behöver utbildningen och motivera dem för att delta.

Kommunerna skall vidare samverka med andra utbildningsanordnare för att de studerande om möjligt skall slippa byta utbildningsmiljö och för att de skall kunna erbjudas fortsatt utbildning efter grundvux.

Syftet med grundutbildningen skall vara

- att förmedla kunskaper och färdigheter som är oundgängliga för den enskilde i samhället och som kan utgöra grund för yrkesutövning och vidareutbildning samt
- att utveckla de studerandes förmåga att kritiskt undersöka sin egen situation och det omgivande samhället och stimulera dem till att medverka i samhällets utveckling.

Någon särskild läroplan för grundvux finns inte, utan tillämpliga delar av mål och riktlinjer enligt läroplanen för grundskolan gäller.

Grundvux omfattar utbildning i läsning, skrivning och matematik på en nivå som motsvarar högst årskurs 6 i grundskolan.

Samhällsorienterande och naturorienterande moment skall ingå i undervisningen. Utbildningen skall anpassas till de studerandes behov och anknyta till deras situation och erfarenheter.

Betyg eller motsvarande bör inte förekomma i grundvux. Däremot får den som så önskar ett intyg om deltagande i utbildningen utfärdat av rektor.

Svensktalande har rätt att tas in i grundvux tidigast under det kalenderår då han fyller 16 år och om hans kunskaper i läsning, skrivning eller matematik bedöms ligga under medelnivån för elever som gått igenom årskurs 4 i grundskolan. Icke svensktalande har rätt att tas in vid samma ålder om han inte kan läsa och skriva på sitt hemspråk eller har kortare utbildning än vad som motsvarar fyra års heltidsstudier i Sverige eller saknar motsvarande kunskaper i läsning och skrivning eller matematik på sitt hemspråk.

I budgetpropositionen 1977 sades att "det skall vara de faktiska kunskaperna, inte längden på den utbildning, som formellt genomgåtts, som skall få avgöra om en person bör antas eller inte". Personer som inte har mer omfattande brister bör i första hand hänvisas till studiecirklar i svenska och matematik eller ges stödundervisning i komvux.

Undervisningen bör helt eller delvis anordnas på hemspråket om den studerande önskar det.

Ca 74 procent av deltagarna i grundvux är invandrare. I mars 1980 fanns ca 4 500 invandrare i verksamheten.[28] En stor del av lärarna är obehöriga. Många av dessa har tidigare arbetat som AMU-lärare eller cirkelledare i sfi. Gränsen mellan sfi och grundvux är ofta svår att dra. Många skolledare och lärare sätter felaktigt likhetstecken mellan sfi och grundvux. Det betyder att det bland grundvuxdeltagarna finns sådana som egentligen inte alls hör hemma där utan borde gå i sfi i studieförbund.

Gränsdragningsproblemen och den faktiska situationen, dvs. att de flesta lärare är svenska gör att det bedrivs undervisning i svenska som främmande språk också inom grundvux.

Av bestämmelserna framgår att grundvux inte skall inkräkta på rätten till ledighet och lön enligt svenskundervisningslagen. I praktiken har många invandrare dock genomfört undervisning motsvarande nuvarande svenskundervisningslagen inom ramen för grundvux.

Gränsdragningsproblemen skulle kunna lösas om man inom grundvux formellt finge anordna undervisning i svenska som främmande språk. En invandrare som genomgår grundvux skulle därigenom också inom ramen för grundvux kunna klara av en del av eller hela sin sfi-utbildning. Komvux-utredningen, som i sitt arbete har att beakta grundvux, överväger enligt vad vi erfarit att föreslå att ämnet svenska som främmande språk skall ingå i grundvux.

Modeller för kommunalt huvudmannaskap

Vi har funnit att kommunerna inom ramen för sin vuxenutbildning har stora förutsättningar att uppfylla de krav som vi ställt på sfi-utbildningen. Ett kommunalt huvudmannaskap för sfi-utbildningen kan emellertid realiseras

[28] Grundutbildning för vuxna. Uppföljning av verksamheten 1980. SÖ 1980.

på flera sätt med kommunens egen vuxenutbildning engagerad i olika hög grad. Vi överväger i det följande fyra olika modeller för ett kommunalt huvudmannaskap.

Den första modellen innebär ett kommunalt "paraply-ansvar", där kommunen har det övergripande ansvaret för sfi-utbildningen, medan själva undervisningen förutom av kommunerna också kan anordnas av andra utbildningsanordnare alltefter deltagarnas mål för studierna.

Fördelarna med denna modell är att kommunen får ett ansvar för information, rekrytering, studiestöd och andra kring utbildningen liggande uppgifter och att dessa uppgifter kan genomföras på ett enhetligt sätt, samtidigt som olika utbildningsanordnares speciella resurser och erfarenheter kan tillvaratas i undervisningen. Vi anser dock, att modellen har samma brister som den nuvarande organisationen, dvs. splittring på många utbildningsanordnare med olika regelsystem och anställningsförhållanden för lärare och cirkelledare etc. Vi anser därför att modellen inte är lämplig för den föreslagna sfi-utbildningen.

Den andra modellen innebär att komvux ensam anordnar den första etappen medan andra vuxenutbildningsanordnare parallellt med komvux också har möjlighet att anordna den andra etappen.

Denna modell underlättar en större enhetlighet. Genom att komvux anordnar den första etappen ökar möjligheterna att få en enhetlig grundläggande sfi över hela landet. Förutsättningar finns också för en samordning mellan den första etappen av sfi och grundvux eftersom dessa två utbildningar då skulle få en gemensam utbildningsanordnare.

I den andra etappen kan behov uppkomma av undervisning som är anpassad till deltagarnas fortsatta planer på yrkesutbildning, teoretiska studier eller fortsatt förvärvsarbete. Det skulle därför kunna vara en fördel om även andra utbildningsanordnare som studieförbund, AMU och folkhögskola kan anordna utbildning i denna etapp. Då skulle dessa utbildningsanordnares speciella förutsättningar, villkor, mål och arbetsformer kunna tillämpas på ett för invandrarna positivt och behovsinriktat sätt.

Studieförbunden kan i högre utsträckning tillämpa folkbildningens principer och arbetssätt i undervisningen i en påbyggnadsetapp när invandrare redan kan litet svenska. AMU:s svenskundervisning kan inriktas mot yrkesutbildning i större utsträckning än för närvarande. Folkhögskolan får i en sådan organisation större ansvar för svenskundervisningen än för närvarande, medan komvux skulle kunna anpassa sin påbyggnadsetapp till dem som avser att fortsätta i en kompetensinriktad utbildning.

Även denna modell har emellertid enligt vår mening allvarliga nackdelar. Det finns en risk att utbildningssystemet även i fortsättningen blir alltför splittrat. För den enskilde invandraren blir det svårt att få en uppfattning om vilka utbildningsmöjligheter som står till buds. Risken är framför allt stor att den enskilde invandraren kommer bort från utbildningen mellan de båda etapperna, i synnerhet i de fall då en påbyggnadsetapp inte anordnas av någon annan utbildningsanordnare i direkt anslutning till en avslutad första etapp.

För att den enskilde invandraren skall hitta rätt i organisationen krävs därför ett omfattande och väl fungerande informationssystem som innebär att information ges både före och efter utbildningen. En väsentlig förutsätt-

ning för denna modell är en nära samverkan mellan de många utbildningsanordnarna och omfattande resurser för samråd och information.

Den tredje modellen innebär en delning av målgruppen mellan komvux och AMU. De som skall genomgå en yrkesinriktad AMU kan liksom idag få sin sfi-utbildning som ett led i en arbetsmarknadsutbildning och i direkt anslutning till en yrkesutbildning, medan övriga genomgår hela sin sfi-utbildning inom komvux.

Modellen har en hög grad av enhetlighet och klara avgränsningar kan göras mellan de båda målgrupperna. Mot modellen talar det faktum att nybörjarundervisning i sfi knappast kan betraktas som en yrkesinriktad utbildning. Som framförts i avsnitt 7.3.1 anser vi att den sfi som bedrivs inom AMU bör vara inriktad på en efterföljande yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Således är det enligt vår mening i princip inte riktigt att inordna nybörjar-sfi i AMU. Däremot bör det vara möjligt att anordna påbyggnadskurser i svenska inom AMU.

Den fjärde modellen som vi övervägt innebär ett kommunalt huvudmannaskap med komvux som enda utbildningsanordnare. Vi har stannat för denna modell, eftersom vi anser att den ger bättre förutsättningar för en organisatorisk lösning av sfi-utbildningen som motsvarar de krav vi ställt på organisationen, än de övriga alternativ vi prövat.

Genom att organisatoriskt knyta sfi-utbildningen till komvux kan de olika delarna av sfi-utbildningen samordnas på ett effektivt sätt. Det gäller information och uppsökande verksamhet, studiestödsadministration, utbildningsanordnandet, barntillsynen m.m. Samtidigt kan sfi-utbildningen som kommunal angelägenhet samordnas med övrig invandrarverksamhet i kommunen. En av utgångspunkterna för våra överväganden har just varit möjligheterna till sådan samordning och samverkan.

Genom att man förlägger sfi-utbildningen till komvux kan också samverkan ske med grundvux, som ju till stor del vänder sig till invandrare. De gränsdragningsproblem som uppstår med nuvarande organisation kan då elimineras, eftersom utbildningarna får samma huvudman och utbildningsanordnare.

Under utredningstiden har vi haft tillfälle att yttra oss över ett förslag från SÖ om lärarutbildning för invandrarundervisning (Dnr A 80:5780). Vi tillstyrkte SÖ:s förslag om att "ettämnesutbildningar" eller "ettämnestjänster" för sfi-lärare inte bör skapas. Dessa lärare bör som andra ämneslärare ha en utbildning med en kombination av ämnen. Ett krav är då att ämnen lätt kan kombineras till tjänster. Enligt vår mening kan detta ske naturligt om skolväsendet i kommun också anordnar sfi-utbildning. Lärartjänster kan då konstrueras över gränserna för de olika kommunala utbildningarna. Våra förslag i lärarfrågor återfinns i kapitel 10.

Den försöksverksamhet med kommunalt huvudmannaskap som genomfördes budgetåret 1979/80 i Göteborg och Södertälje har gett vid handen att det finns förutsättningar att anordna sfi-utbildning som en ny utbildning i komvux. Komvux finns i 278 av landets 279 kommuner. I drygt 230 av dessa finns också grundvux. Antalet skolenheter med komvux är då över 300, eftersom det i vissa större kommuner finns flera enheter.

De praktiska förutsättningarna för komvux som utbildningsanordnare kommer dock att variera från ort till ort. Deltagarunderlaget kommer att

skifta beroende på den lokala invandringsstrukturen. I kommuner med litet deltagarunderlag kommer det också att ställas krav på en kontinuerlig beredskap att anordna utbildning. För detta krävs ett större mått av interkommunal samverkan inom länen än vad som för närvarande är vanligt inom den kommunala vuxenutbildningen. Vi anser att länsskolnämnderna för den övergripande planeringen av sfi-utbildningen bör ha motsvarande uppgifter som de har för ungdomsskolan. Länsskolnämnderna bör kunna besluta om "elevområden" för sfi-utbildningen på samma sätt som de gör för skolväsendet i övrigt. Underlaget för beslut om sådana "elevområden" kan på samma sätt som för gymnasieskolan årligen utarbetas av SÖ.

Den främsta invändningen mot ett kommunalt huvudmannaskap för sfi-utbildningen kan göras utifrån de kommunalekonomiska effekter en sådan organisation kan komma att få. I bilaga 5 till detta betänkande redovisas en särskild utredning om dessa effekter utförd av en expert som varit knuten till SFI-kommittén.

Utredningen visar att våra förslag i nationalekonomiska termer medför en ökad kommunal konsumtion. Samtidigt sker en minskning av statlig konsumtion (AMU) och statlig/privat (studieförbund). Rent ekonomiskt innebär förslagen emellertid samma utgifter för staten som den har f.n., eftersom kommunerna avses få full kostnadstäckning för sfi-utbildningen.

7.4 Den nya organisationen

I det föregående har vi redovisat fyra alternativa lösningar för huvudmannaskapet och organisationen av sfi-utbildningen. Vi har därvid tagit ställning för ett kommunalt huvudmannaskap med kommunen som enda utbildningsanordnare. I det följande beskriver vi mer i detalj hur olika organisatoriska frågor i anslutning till en kommunal sfi-utbildning kan lösas.

7.4.1 Kommunen som utbildningsanordnare

Den vuxenutbildning som bedrivs av kommunen är i princip av två slag: kommunal vuxenutbildning (komvux) och grundutbildning för vuxna (grundvux). De har kortfattat beskrivits i tidigare kapitelavsnitt.

Komvux och grundvux regleras av skilda förordningar men är organisatoriskt knutna till varandra genom att grundvux skall förläggas till skolenhet med komvux. På så sätt får man ett samlat ansvar för vuxenutbildningen i kommunen och därigenom möjligheter till i många fall ett gemensamt resursutnyttjande. Sfi-utbildningen måste emellertid på många punkter avvika från organisationen av såväl komvux som grundvux. Det gäller både utbildningens anordnande och bestämmelser för statsbidrag. Den största avvikelsen är att kostnaderna för sfi-utbildningen i sin helhet förutsätts täckas av statsmedel.

Vi föreslår därför att sfi-utbildningen regleras av en särskild förordning men att utbildningen i likhet med grundvux organisatoriskt knyts till komvux. På så sätt erhåller man en samordning av resurser beträffande skolledning, lärare, lokaler m.m. samtidigt som utbildningens särart betonas.

7.4.2 Planering och ledning av sfi-utbildningen i kommunen

Den övergripande planeringen av sfi-utbildningen i kommunen kommer att innebära uppgifter utöver vad som är vanligt vid annan utbildning. Sfi-utbildningen har karaktär av introduktion till det svenska samhället. Den bör ses som en del av kommunens samlade invandrarverksamhet. Skolstyrelsen kommer därför att behöva samråda med socialförvaltningen, invandrarnämnden, om sådan finns, invandrarbyrån, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, arbetsgivare, fackliga organisationer och invandrarorganisationer för samordning av de olika insatserna för invandrare i samband med sfi-utbildningen.

Planeringsfunktionen kommer att omfatta betydande uppgifter i samband med informationen om sfi, den uppsökande verksamheten, prövningen av rätt till utbildning och studiestöd, samråd mellan berörda myndigheter och organisationer, samordning av utbildning och ledighet från arbete, samordning av sfi och barntillsynen, samordning av rutinerna kring studiestödet och medverkan i planering av interkommunal samverkan i regionen. Vi föreslår därför att kommunerna får *statsbidrag* till vissa kanslifunktioner i samband med den övergripande planeringen av sfi. Statsbidraget föreslås utgå i proportion till omfattningen av sfi i kommunen.

Vi anser det naturligt att planeringsfunktionen för sfi-utbildningen i likhet med vad som gäller för grundvux förläggs till *skolstyrelsen*.

Skolledarorganisationen (skolchef, rektor och studierektor) bestäms i komvux efter ett poängsystem, där det planerade antalet undervisningstimmar under läsåret anger en poängsumma. Poängtalet för grundvux beräknas på liknande sätt och läggs till komvux-poängen som underlag för skolledarorganisationen. Vid ett poängtal överstigande 25,5 skall kommunen bilda särskild enhet för komvux till vilken också grundvux är förlagd. Kommuner utan särskild enhet för komvux förlägger vuxenutbildningen till gymnasieskolan eller, där sådan saknas, till grundskolan. Särskilda enheter enbart för grundvux får inte inrättas.

Vi föreslår att skolledarresursen för sfi-utbildningen beräknas enligt samma grunder som för komvux och grundvux. I likhet med vad som gäller grundvux anser vi att särskilda enheter med enbart sfi-utbildning eller enbart sfi-utbildning och grundvux inte bör inrättas.

7.4.3 Gruppstorlek

Gruppstorleken för komvux och grundvux bestäms av respektive förordning. För komvux är normalfallet att kurs får startas om antalet deltagare varaktigt beräknas vara lägst 12. I vissa fall får avsteg göras från grundregeln. Det gäller främst i de fall då vissa grundläggande ämnen annars inte kan starta i kommunen på grund av för litet deltagarantal eller för långa resvägar. I grundvux regleras gruppstorleken genom att statsbidraget till verksamheten utgår per deltagare. En grundvux-grupp med sju deltagare kan på så sätt få heltidsutbildning omfattande 28 lektionstimmar i veckan.

Grundregeln för start av sfi-cirklar inom studieförbunden är att deltagarantalet vid start skall vara lägst 10. Från grundregeln får SÖ medge dispens om särskilda skäl föreligger. Det lägsta deltagarantal som får medges är tre.

Det genomsnittliga deltagarantalet i genomförda cirklar redovisas av SÖ budgetåret 1980/81 till 10,1. För AMU är delningstalet för grupp nio deltagare i kurserna i svenska som främmande språk med samhällsorientering.

Genom det samlade ansvar för sfi-utbildningen, som ett kommunalt huvudmannaskap innebär, anser vi att förutsättningarna för att bilda språkligt homogena grupper med fler deltagare än för närvarande bör öka. Till ca hälften av landets kommuner var också nyinvandringen mer än 20 vuxna (bilaga 4). Vi föreslår därför att deltagarantalet per grupp i kommunen i genomsnitt under året skall vara lägst 11. På så sätt kan pedagogiska överväganden göras så att kurser med färre deltagare kan startas i de fall det bedöms nödvändigt, förutsatt att också större grupper bildas för sfi i kommunen. Vi anser dock att deltagarantalet i kurs inte bör överstiga 20 deltagare. Motivet till att vi föreslår ett något större genomsnittligt deltagande än f.n. är att på sikt kunna frigöra resurser till andra delar av den reform av sfi-utbildningen som vi föreslår.

7.4.4 Regional samverkan inom sfi-områden

Invandringen till kommunerna är ojämn. En del kommuner har knappast någon invandring alls medan andra har liten och säsongsbetonad invandring. En del kommuner kommer därför att sakna förutsättningar att bilda grupper med tillräckligt deltagarantal för sfi. För att invandrare i dessa kommuner skall få utbildning krävs en *regional samverkan* mellan kommunerna för att vidga samverkansområdet för utbildningen. Vi kallar dessa samverkansområden för *sfi-områden*. Ett sfi-område kan bestå av en eller flera kommuner. De förslag beträffande gruppstorlek som vi redovisat i det föregående bör då gälla ett sådant sfi-område. Detta kan innebära att en grupp med få deltagare kan få sin sfi-utbildning på hemorten och således slippa långa resvägar förutsatt att det genomsnittliga antalet deltagare i sfi-området är lägst 11.

Inom både grundskolan och gymnasieskolan förekommer en regional samverkan genom att länsskolnämnderna beslutar om elevområden för dessa. För komvux är elevområdet den kommun som anordnar kursen. Länsskolnämnderna har även för komvux möjligheter att besluta om elevområden bestående av en eller flera andra kommuner. Elevområdena för komvux har dock inte samma betydelse för den regionala samordningen av utbildningen som de har för ungdomsskolan, då kursutbudet för komvux till skillnad mot de övriga skolformerna beslutas lokalt i kommunerna.

Vi anser det naturligt att det är länsskolnämnderna som beslutar om sfi-områden och samordnar sfi-utbildningen i områden bestående av flera kommuner.

Ur statistiken över nyinvandringen (bilaga 4) kan man utläsa att vissa regioner kan få svårigheter att organisera sfi-områden utan att undvika långa resvägar för deltagare i sfi-utbildningen. Vi föreslår därför, att SÖ får fördela en resurs som medger att sfi-utbildning med lägre genomsnittligt deltagarantal än 11 kan påbörjas i sfi-områden med mycket liten invandring.

7.4.5 Utbildningens förläggning i tid

En utgångspunkt för våra förslag beträffande sfi-utbildning är att utbildningen skall kunna påbörjas så tidigt som möjligt efter invandrarens inresa till landet. En annan utgångspunkt är den samordning av sfi-utbildning och arbete som måste ske för anställda invandrare.

Nuvarande utbildningsanordnare – studieförbund och AMU – har i stor utsträckning kunnat anpassa verksamheten efter de krav som ställts på successiva kursstarter under året och utbildning även under tid som för det reguljära skolväsendet är ferietid. Inom studieförbunden bedrivs dessutom undervisning på både dag- och kvällstid.

För komvux gäller terminstider som skolstyrelsen bestämmer. Vanligen överensstämmer terminstiderna med ungdomsskolans tider. Det förekommer dock att komvux genom särskilda överenskommelser med lärare och övrig personal bedriver undervisning även på sådan tid som för skolan i övrigt är ferietid. Efterhand som nya utbildningar har inordnats i komvux har också många avsteg gjorts från den terminsbundna undervisningen beträffande tidpunkter för kursstart och kursavslutning. Kvällsundervisning är fortfarande också mycket vanlig i komvux.

Om sfi-utbildning skall kunna pågå kontinuerligt under året måste kollektivavtal med sådan inriktning slutas om arbetstidens förläggning.

7.4.6 Utbildning i etapper

Sfi-utbildningen bör delas in i två etapper om vardera 300 undervisningstimmar. Tanken bakom en sådan konstruktion är att utbildningen skall ses som en sammanhängande studiegång, samtidigt som omfattningen av den enskildes utbildning inte avgörs på förhand. Genom etappindelning kan sfi-utbildningen varvas med arbete och en anpassning av utbildningen till eventuella fortsatta studier också göras. Genom en etappindelning underlättar man också bildandet av homogena undervisningsgrupper, eftersom deltagare med vissa förkunskaper i svenska kan avstå från den första etappen och gå direkt in i den andra etappen av utbildningen.

På regeringens uppdrag genomför SÖ för närvarande en försöksverksamhet i ett tiotal kommuner med etappindelade kurser inom komvux. Försöksverksamheten berör ämnen motsvarande grundskolans högstadium och de studieförberedande studievägarna inom gymnasieskolan. Syftet med försöket är att för vuxna komma ifrån den direkta knytningen till studievägar inom ungdomsskolan samtidigt som möjligheter skapas till större vuxenanpassning av metoder, arbetsformer och innehåll. Försöken finns redovisade i rapporter.

Komvux-utredningen har i sitt förslag till läroplan för komvux tillgodogjort sig de positiva resultaten från försöksverksamheten och konstruerat ett ämneskurssystem uppbyggd i etapper, varigenom bl.a. möjligheterna till en återkommande utbildning ökar. Våra förslag beträffande sfi-utbildning synes väl passa in i det utvecklingsarbete som för närvarande bedrivs inom komvux och det kurssystem som föreslagits av komvux-utredningen.

7.4.7 Sfi och förvärvsarbete

Ett ofta redovisat problem i den undervisning för anställda invandrare som bedrivs enligt gällande svenskundervisningslag är svårigheten att organisera undervisningen så att de pedagogiska synpunkterna kan vägas in. Detta framgår bl.a. av SÖ:s utvärdering och av rapporterna från vår försöksverksamhet läsåret 1979/80. Undervisningen organiseras vanligen så att den anpassas till arbetets organisation. Det har t.ex. förekommit, att svenskundervisningen under perioder ställts in efter överenskommelser mellan arbetsgivare och facklig organisation för att produktionen vid de företag som beviljat ledigheten för sfi skall kunna säkerställas. Förutom de pedagogiska problem som avbrott i sfi-undervisningen skapar, medför detta avsevärda problem för utbildningsanordnarna. Vid dessa avbrott i utbildningen står utbildningsresurserna ofta outnyttjade, samtidigt som utbildningsanordnarna drabbas av kostnader för planerad utbildningsverksamhet.

I sin delrapport från utvärderingen av försöksverksamheten med sfi framhöll SÖ, att utbildningsanordnarna i större utsträckning än vad som nu är fallet måste få möjligheter att medverka i planeringen av den lagbundna undervisningen.

Vi vill med våra förslag gå ytterligare ett steg i riktning mot att bryta den direkta kopplingen mellan arbetsplatsens och produktionens villkor och sfi-utbildningen. Det är kommunerna som får det direkta ansvaret för att utbildning kommer till stånd och kan bedrivas på det för deltagarna bästa sättet. Ett nytt studiestödssystem föreslås och en finansiering av detta som gör, att arbetsgivarnas direkta lönekostnader och administrativa uppgifter i samband med sfi upphör. Den lagstiftning som vi föreslår för att garantera de anställda invandrarna sfi-undervisning innefattar dels en studieledighetslag, dels en studiestödslag. Studieledigheten för sfi får inte få begränsas genom avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Vi vill således ge kommunen som utbildningsanordnare huvudansvaret för att organisera och genomföra utbildningen. För att möjliggöra en uppläggning av studierna som i första hand tar hänsyn till pedagogiska krav utan att för den skull skapa onödiga störningar i produktionen måste ett samrådsförfarande mellan kommunen, arbetsgivarna och de anställdas fackliga organisationer ske. Vi anser därför att kommunen i samband med den mera långsiktiga planeringen av utbildningen skall samråda med arbetsmarknadens parter.

I samband med rekryteringen till kurserna och den uppsökande verksamheten bör vidare de enskilda arbetsgivarna och fackklubbarna beredas tillfälle att lämna sina synpunkter beträffande utbildningens uppläggning, bl.a. för att göra det möjligt för den enskilde kursdeltagaren att kombinera sfi med arbete. Kommunen bör så långt det är möjligt vid grupperingen av deltagarna och beslut om utbildningens omfattning samt förläggning i tid och till lokal beakta dessa synpunkter.

7.4.8 Sfi och grundvux

Grundvux regleras av förordningen om grundutbildning för vuxna (SFS 1977:537) till vilken SÖ har utfärdat föreskrifter och anvisningar, senast

1981-03-18 (SÖ–FS 1981:19). Av förordningen framgår att deltagande i grundvux inte får begränsa rätten till förmåner enligt gällande svenskundervisningslag.

För grundvux finns inte centralt fastställd läroplan med kurs- och timplan för separata ämnen. I tillämpliga delar gäller dock mål och riktlinjer enligt läroplan för grundskolan. Enligt proposition 1981/82:203 bör den föreslagna läroplanen för komvux i tillämpliga delar också gälla grundvux. Förordningen tillåter att utbildningen sträcker sig till en nivå jämförbar med högst årskurs 6 i grundskolan.

Icke svensktalande deltagare i grundvux får undervisas på hemspråk eller på svenska. SÖ säger i sina anvisningar (SÖ-FS 1981:19) beträffande icke svensktalande "att det är av stor vikt att man i undervisningsgrupper med icke svensktalande deltagare skiljer mellan å ena sidan allmän språkträning i och på svenska och å andra sidan läs- och skrivinlärning på svenska. Läs-och skrivinlärning bör inte ske samtidigt på hemspråk och svenska. Allmän språkträning i och på svenska bör dock ske parallellt med läs- och skrivinlärning på hemspråk och hänsyn måste tas till detta vid lärarrekryteringen".

I sin uppföljningsrapport om grundvux år 1979 har SÖ bland annat undersökt förekomsten av undervisning i "svenska som främmande språk" i grundvux. På en fråga till lärarna om de undervisade i svenska som främmande språk svarade 56 procent att så var fallet. Då bland dem som svarade nej på frågan fanns alla som enbart undervisade svensktalande deltagare, dvs. ca 25 procent av totala deltagarantalet, kan man dra den slutsatsen att flertalet invandrare i grundvux undervisas i svenska som främmande språk.

Utredningen om kommunal vuxenutbildning (U 1978:04) har i uppdrag att i sitt arbete också beakta grundvux. Utredningen ser bl.a. över innehållet i utbildningen. Som nämnts tidigare överväger man att föreslå att svenska som främmande språk införs som ett särskilt ämne i den grundvux som riktar sig till invandrare.

Om dessa tankar realiseras anser vi att rätten att delta i sfi efter grundvux bör ifrågasättas. De deltagare i grundvux som där får undervisning i svenska motsvarande innehållet i den sfi-utbildning som vi föreslår bör, om komvux-utredningens förslag genomförs, inte ha kvar rätten till sfi med studiestöd.

Vi anser det då rimligt att se sfi-utbildning och grundvux som två för invandrare alternativa utbildningsformer i svenska. De invandrare som har en god skolutbildning från sitt hemland och som för arbete eller vidare studier i Sverige behöver färdigheter i svenska språket samt kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet bör delta i den sfi-utbildning som vi föreslår. De som saknar grundläggande kunskaper och färdigheter i att läsa, skriva och räkna bör däremot delta i grundvux och där, förutom undervisning i läsning och skrivning, samhällsorientering, naturorientering och matematik, få grundläggande undervisning i svenska som främmande språk.

Enligt intagningsbestämmelserna för grundvux har icke svensktalande rätt att intas i grundvux om de "ej kan läsa eller skriva på sitt hemspråk eller har kortare grundutbildning än vad som motsvarar omkring fyra års heltidsstudier i Sverige eller saknar motsvarande kunskaper i matematik eller i läsning

och skrivning på sitt hemspråk". Utbildningen skall dock leda fram till kunskaper motsvarande nivån för årskurs 6.

Invandrare som befinner sig på nivån motsvarande årskurs 4–6 har ej rätt att intas i grundvux. Här uppstår således ett gap. De invandrare som när det gäller utbildningsnivå kommer att befinna sig i "gapet" mellan grundvux-utbildningens intagningsnivå och slutnivå bör delta i sfi och därefter, för vidare studier, få stödundervisning eller preparandutbildning i de utbildningsformer inom vilka de fortsatta studierna bedrivs.

Kommunalt huvudmannaskap för sfi-utbildningen innebär att sfi och grundvux får gemensam huvudman. Den samordning som är nödvändig mellan de två utbildningarna kan ske i kommunens skolstyrelse. Trots att utbildningarna i många avseenden kommer att få likartade mål – de skall båda bl.a. ge förutsättningar att få arbete eller att kunna delta i fortsatt utbildning – anser vi inte att sfi och grundvux skall integreras organisatoriskt. Utbildningarna har var och en sina bestämda målgrupper bland invandrarna.

7.4.9 Undervisningslokaler för sfi

För sfi-verksamheten enligt nuvarande bestämmelser erhåller studieförbunden statsbidrag till kostnader för lokaler. Detta har medfört att lokalavdelningar på många håll kunnat utrusta och använda undervisningslokaler av hög kvalitet. Genom statsbidraget har studieförbunden också haft möjligheter att för den lagbundna undervisningen hyra lokaler av företagen. Till kostnader för lokaler, uppsökande verksamhet och lokal administration har sedan budgetåret 1971/72 utgått bidrag med 35 kronor per studietimme. Genom riksdagsbeslut våren 1981 höjdes bidraget fr.o.m. den 1 januari 1981 till 59 kr. per studietimme för lagbunden sfi-undervisning och 45,50 kr. för övrig sfi-undervisning. Bidraget utgår oavsett studieförbundens kostnader för ändamålen.

Den sfi som bedrivs i samband med arbetsmarknadsutbildning anordnas vanligen i lokaler vid AMU-center. Lokalerna är oftast utformade enligt de normer som gäller AMU-utbildningen och är då mycket välutrustade.

För kommunernas vuxenutbildning, komvux och grundvux, har sedan länge redovisats problem med anskaffning av lämpliga lokaler. Problemen sammanhänger vanligen med de begränsade ekonomiska möjligheterna att hyra erforderliga undervisningslokaler.

SÖ beräknar att antalet elever i grundskolan kommer att minska med ca 80 000 under 1980-talets första hälft. Antalet elever i gymnasieskolan beräknas däremot öka något under samma period. Den beräknade minskningen av det sammanlagda lokalbehovet för grundskolan och gymnasieskolan under 1980-talets senare hälft kommer eventuellt att till viss del uppvägas av ett ökat lokalbehov på grund av intentionerna i den nya läroplanen för grundskolan (lgr 80) och av gymnasieutredningens principbetänkande, som läggs fram under 1981.

Många av de lokaler som f.n. används för sfi behöver därför tas i anspråk för denna verksamhet även i framtiden. Detta kan göras möjligt genom att kommunerna får statsbidrag till bl.a. förhyrning av erforderliga undervisningslokaler. Studieförbunden och AMU-centren bör ha intresse av att hyra ut de lokaler som används för sfi till kommunerna i den mån de inte behövs

för annan utbildningsverksamhet. Genom sådan förhyrning minskas riskerna för att studieförbunden och AMU får kvarstående lokalkostnader i samband med att undervisningen läggs under annan huvudman. Vi räknar också med att kommunerna i en del fall kan hyra lokaler av företagen, i likhet med vad som skett för den lagbundna undervisningen. Därigenom ges ökade möjligheter att kombinera sfi med förvärvsarbete och undvika restider till och från undervisningslokalerna.

I vissa kommuner kommer dock lokaler inom skolan att finnas tillgängliga även för sfi-utbildningen. Statsbidraget bör därför konstrueras så att det kan användas för sfi-utbildningens andel av kostnaderna för dessa lokaler. Någon nyproduktion av lokaler för sfi anser vi inte skall behöva ske.

7.4.10 Särskilda gruppers behov av sfi-utbildning

Om sfi-utbildningen får en enhetlig ram med samma huvudman och organisation för alla målgrupper innebär det att de grupper, som nu får sin utbildning inom vissa speciella anordningar, också kommer att rymmas inom denna utbildning. Några sådana grupper är flyktingar, utländska studerande, utländsk medicinalpersonal och utländska sjömän. Detta gäller även vissa andra grupper för vilka specialarrangemang kan behöva göras t.ex. intagna på kriminalvårdsanstalt.

Flyktingar

Organisationen och uppläggningen av undervisningen för flyktingar sker för närvarande på varierande sätt. Vid de tillfälliga förläggningarna är det i regel studieförbunden som anordnar undervisningen, medan andra lösningar valts för de permanenta förläggningarna. I Alvesta och Moheda anordnar kommunen utbildningen. I Flen står länsarbetsnämnden som anordnare, medan AMU-center på försök anordnar undervisningen i Hallstahammar. Flyktingar i enskild inkvartering deltar vanligen i kurser i studieförbund, men även andra anordningar förekommer. Det är vanligt att de som deltagit i svenskundervisning i förläggning därutöver deltar i sfi inom AMU efter förläggningsvistelsen.

Frågor kring flyktingarnas första vistelsetid i Sverige har utretts av en arbetsgrupp inom arbetsmarknadsdepartementet. Arbetsgruppen har haft till uppgift att se över ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller omhändertagandet av flyktingar.

Arbetsgruppen har överlämnat ett betänkande i september 1981 (DsA 1981:11). I detta föreslås bl.a. förändringar när det gäller flyktingars omhändertagande, vilka innebär att det centrala ansvaret för verksamheten med flyktingar överförs från AMS till SIV. Man har också föreslagit att vistelsetiden i förläggning avsevärt förkortas och att kommunerna får ett ökat ansvar. Staten skulle dock även fortsättningsvis ha det fulla ekonomiska ansvaret för omhändertagandet.

Oavsett hur flyktingomhändertagandet kommer att organiseras anser vi, att sfi-utbildningen för flyktingar skall inordnas i den kommunala organisation som vi föreslår. Om nuvarande regler för omhändertagandet bibehålls anordnas utbildningen av den kommun i vilken förläggningen ligger eller, vid

enskild inkvartering, i inkvarteringskommunen. Eftersom kommunerna bör få full kostnadstäckning för sfi-utbildningen, anser vi inte att några särskilda anordningar behöver skapas för flyktingarna även i de fall bostadskommun ännu inte bestämts.

Om reglerna för flyktingomhändertagandet ändras så att vistelsetiden vid förläggningarna förkortas och sfi-utbildningen påbörjas först i bosättningskommunen, behöver inte heller särskilda regler skapas för flyktingarnas sfi-utbildning. Den anordnas då i samma ordning som för övriga invandrare i kommunen.

Utländska studerande

De utländska studerandena omfattar i princip två huvudgrupper, nämligen gäststuderande och invandrarstuderande. Med gäststuderande avses utländska studerande som fått sitt uppehållstillstånd på grund av att de kommit till Sverige med en uttalad avsikt att utbilda sig här och därefter lämna landet. Invandrarstuderande däremot har tillstånd att bosätta sig i Sverige och förutsätts komma att bli yrkesverksamma här efter studierna. Till den senare kategorin hör bl.a. många flyktingar.

Gäststuderandekommittén (U 1978:03) som har haft i uppdrag att överväga frågan om behörighetsgivande förutbildning i bl.a. svenska för utländska studerande vid högskolan i Sverige överlämnade sitt slutbetänkande hösten 1981 (DsU 1981:8).

Enligt nuvarande bestämmelser anordnas speciella kurser i svenska för utländska studerande på vissa högskoleorter enligt en kursplan fastställd av UHÄ. Dessutom kan utländska studerande delta i sfi-cirklar inom studieförbunden för att ytterligare förbättra sina svenskkunskaper. Många studerande har också deltagit i studiecirklar innan de beretts plats vid högskolekurserna.

Gäststuderandekommittén har föreslagit att förutbildning i svenska för gäststuderande skall anordnas av högskolan och bestå av två etapper. Kommittén har vidare föreslagit att invandrarstuderande bör få en förutbildning som dels består av sfi-utbildning inom ramen för vårt förslag, dels undervisning inom högskoleutbildningens andra etapp. Därmed skulle även invandrarstuderande kunna få en svenskundervisning som är specialinriktad mot högskolestudier.

För de invandrarstuderande som avser att fortsätta sina studier inom högskolan behöver vi således inte föreslå några särskilda anordningar. Sfi-utbildningen för dessa studerande kan anordnas på samma sätt som för övriga grupper invandrare. Vid gruppindelning bör dock kommunen ta hänsyn till de studerandes fortsatta studieplanering och studievana.

Utländsk sjukvårdspersonal

Viss utländsk sjukvårdspersonal (läkare, sjukskötare m.fl. grupper) får för närvarande före första anställning genom socialstyrelsens försorg svenskundervisning speciellt tillrättalagd för yrkesverksamheten. Utbildningen anordnas av Kursverksamheten vid Uppsala universitet och bekostas av medel från socialstyrelsen. Studiemedel utgår till de studerande.

Vi anser att sfi-utbildningen för medicinalpersonal skall anordnas efter samma regler som för övriga invandrare och rymmas inom ramen för våra förslag. Detta innebär bl.a. att utbildningen anordnas av kommunerna och att studiestöd utgår enligt lagen om sfi-penning.

En anpassning av utbildningens innehåll till målgruppens behov kan ske i den andra etappen, vilket bl.a. för sjukvårdspersonal kan innebära en viss medicinskt fackspråklig inriktning. Det är exempel på en sådan anpassning och behovsinriktning av kursinnehållet som bör göras för olika målgrupper.

Utbildningen i medicinsk yrkesterminologi bör erbjudas i annan ordning, t.ex. som kurser inom den reguljära komvux-utbildningen. Våra förslag ligger i linje med socialstyrelsens önskemål om att i samband med den förestående omorganisationen kunna överföra rena utbildningsutgifter till andra huvudmän.

Utländska sjömän

Utländska sjömän ombord på svenska fartyg i utrikes fart omfattas sedan den 1 juli 1974 av svenskundervisningslagen. De utländska sjömän som var bosatta i landet omfattades redan tidigare av lagen.

I del 2 kapitel 9 ges en redogörele för lagens tillämpning för sjömännen. Speciellt problematiskt har anordnandet av sfi-utbildning ombord på fartygen varit. Sedan 1976 har därför märkts en ökning av efterfrågan på sfi-utbildning i land. I Göteborg anordnar ABF sedan dess cirklar för sjömän ca fyra gånger per år.

Från redarnas sida har det framhållits att det inte finns behov av kunskaper i svenska bland de utländska sjömän som enbart är anställda i den utrikes trafiken eftersom engelska där är kommunikationsspråket. Sjöfolksförbundet hävdar dock att förhållandena ombord kräver kunskaper i svenska, eftersom t.ex. skyddsföreskrifter är skrivna på svenska, och befäl och arbetskamrater är svenska.

Vi anser att de utländska sjömännen även i fortsättningen bör få sfi-utbildning av samma omfattning som övriga anställda invandrare. De problem som redovisats beträffande utbildning ombord på fartygen är dock så omfattande att utbildningen i fortsättningen inte bör anordnas på det sättet. Det innebär också en splittring av resurser att låta små undervisningsgrupper genomgå utbildning på enskilda fartyg.

Vi föreslår därför att sfi-utbildning för utländska sjömän, även för dem som inte är bosatta i landet, inordnas i det enhetliga system som vi förordar. Utbildningen bedrivs då under sjömännens perioder i land i svenska hamnar. Vi räknar med att sådan utbildning endast blir aktuell i ett fåtal kommuner med sjömansförmedlingar. De utländska sjömännens antal har kraftigt minskat under den senaste femårsperioden. Den 1 januari 1981 fanns det 2 755 utländska ombordanställa sjömän. Av dessa var ca hälften nordbor. Andelen sjömän i utrikestrafiken kan uppskattas till 500 – 1 000 personer.

Vi är medvetna om att de speciella förhållanden som råder när det gäller att få svenskundervisning för de utländska sjömännen i utrikestrafiken kommer att skapa organisatoriska problem.

7.4.11 Information och uppsökande verksamhet

Information om den kommunala vuxenutbildningen ges vanligen genom broschyrer och kursprogram till hushåll, myndigheter, bibliotek, organisationer etc. Det är också vanligt att kommunerna annonserar i tidningar och tidskrifter.

För grundvux har kommunerna ett mer omfattande informationsansvar genom att informationsskyldigheten regleras i förordningen. Alla kontaktkanaler i kommunen skall användas för att nå dem som är i behov av grundvux. Kommunerna är också skyldiga att bedriva uppsökande verksamhet. En samordning med andra typer av kommunal uppsökande verksamhet brukar vanligen ske.

Vi anser att kommunernas skyldigheter beträffande information och uppsökande verksamhet i samband med sfi skall vara av samma omfattning som för grundvux. Den information som ges om sfi och den uppsökande verksamhet som bedrivs för att förmå invandrare att delta i utbildningen bör så långt det är möjligt samordnas med annan information och uppsökande verksamhet som riktar sig till invandrare i kommunen. Exempel på annan information och uppsökande verksamhet som kommunerna är skyldiga att ombesörja gäller förskolan och ungdomsskolan. Dessutom bedriver organisationer (t.ex. studieförbund, fackliga organisationer och invandrarorganisationer) verksamheter som sfi-informationen bör kunna samordnas med.

När en invandrare flyttar till en kommun får olika myndigheter kontakt med invandraren. Ärenden om uppehållstillstånd handläggs av den lokala polismyndigheten, kyrkobokföring sker hos pastorsämbetet och anvisning av bostad sker inte sällan genom de sociala myndigheterna. Lokala skattemyndigheten och försäkringskassan får också uppgifter. Vi anser det därför viktigt att skolstyrelsen samverkar med dessa myndigheter för att få underlag för den uppsökande verksamheten. Polis och pastorsämbete bör också informera skolstyrelsen då invandring sker till kommun.

Arbetsförmedlingarna spelar också en central roll då det gäller att informera arbetssökande invandrare om utbildning. Ett nära samarbete mellan arbetsförmedling och skolstyrelsen möjliggör för kommunen att nå en stor del av målgruppen med information om sfi-utbildning. Ett samarbete mellan skolstyrelse och arbetsförmedling krävs också för att samordna sfi-utbildningen för de arbetssökande med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Vi anser att arbetsgivarna i samband med anställning av utländska medborgare bör informera dessa om rätten till ledighet för sfi-utbildning. Arbetsgivarna bör också informera skolstyrelsen då utländska medborgare anställs. Arbetsgivarna har för övrigt skyldighet att informera polisen i samband med anställning av utländska medborgare. Dessutom bör sfi-ledighetslagen formuleras så att skolstyrelsen och de fackliga organisationerna får möjligheter att informera om sfi och bedriva uppsökande verksamhet på arbetsplatserna.

För att täcka kommunernas kostnader för information och uppsökande verksamhet i samband med sfi föreslår vi att ett statsbidrag utgår.

7.4.12 Studie- och yrkesorientering (syo)

För komvux får kommun anställa studie- och yrkesvägledare. Högst 40 procent av schablontillägget som utgår till stödundervisning och studiehandledning får användas för sådana tjänster. I tjänsten får ingå tjänstgöring som studie- och yrkesvägledare vid studieförbunden. Även för grundvux får schablonbidraget användas för studie- och yrkesorientering.

Till vår försöksverksamhet i Göteborg och Södertälje utgick inte schablontillägg av det slag som gäller komvux i övrigt. Därför användes i stället en relativt stor del av den resurs som fick disponeras för fackmannamedverkan till syon. Komvux-enheterna i försöksverksamheten anställde syo-konsulenter i samma omfattning som är vanligt inom den övriga komvux-verksamheten. I IFFI-försöket disponerades betydande resurser för syo och annat stöd av kurativt slag.

I nuvarande sfi-verksamhet inom studieförbunden bedrivs syo vanligen av cirkelledarna. Medverkan av arbetsförmedlare, yrkesvägledare och syo-konsulenter kan också förekomma. Detta kan finansieras genom bidraget till fackmannamedverkan.

I fråga om AMU-sfi fungerar arbetsförmedlarna på arbetsförmedlingen naturligt som studie- och yrkesvägledare före studierna. Särskilda informationsdagar för invandrare kan också anordnas i anslutning till sfi. Dessa ges i studie- och yrkesorienterande syfte.

Vi anser att studie- och yrkesorienteringen är av stor betydelse i sfi-utbildningen. Syon ger såväl en orientering till deltagarna för framtida val av studier eller yrkesverksamhet, som den orientering om svenska studie- och yrkesförhållanden som är att betrakta som allmänbildning för alla i landet bosatta.

Vi anser att syo-verksamheten bör inriktas mot deltagarnas behov inför fortsatta studier eller yrkesutbildning. Syon bör därvid ingå som en naturlig del i undervisningen. Vi anser att syo skall ges såväl kollektivt till alla som individuellt, liksom fallet är i skolan i övrigt. Sådan enskild vägledning bör så långt det är möjligt ges till alla som deltar i sfi.

De som anställs som syo-konsulenter för sfi-utbildningen bör erbjudas fortbildning som tar sikte på att de skall verka bland kursdeltagare med mycket begränsade kunskaper i svenska språket och om svenska förhållanden.

För sfi-utbildningens behov av syo-insatser föreslår vi att kommunerna får *statsbidrag*. Vi föreslår vidare att syo-konsulenter får anställas på tjänster i samma omfattning som inom komvux så att syo-verksamheten för sfi kan samordnas med den som bedrivs i skolan och i kommunens vuxenutbildning i övrigt.

7.4.13 Kurativa insatser

Till kurativa insatser för deltagare inom komvux utgår inget statsbidrag. I den mån kommunerna anser det erforderligt anställs kuratorer med kommunala medel. Schablonbidraget för grundvux får däremot användas för sådana insatser.

Till studieförbunden utgår inte heller någon speciell kuratorsresurs.

Cirkelledarna får i viss utsträckning åta sig "kuratorsuppgifter". I första hand får de emellertid hjälpa invandraren att få kontakt med för ändamålet utbildad personal. På AMU-center kan invandrare i sfi-utbildning i viss utsträckning få kuratorshjälp.

Ett syfte med vår försöksverksamhet var att se vilka effekter en kuratorsresurs har för undervisningen. Komvux-delen av försöket visade att de kurativa insatserna hade gynnsamma effekter för många deltagare. Hjälpen från kurator gjorde det ofta möjligt för dem att fortsätta utbildningen. Insatserna gällde främst studieekonomi, barnpassningsproblem och bostadsproblem.

Vi föreslår att ett studiestöd skall utgå till deltagare i sfi och att kommunerna skall få vissa ekonomiska möjligheter att ordna barntillsyn i anslutning till sfi. Därigenom bortfaller ett par stora uppgifter som låg på kuratorn i försöksverksamheten. Det återstår dock många kurativa uppgifter i samband med studiestödshanteringen, ledigheten från arbetet och barntillsynen.

Våra förslag om ett enhetligt huvudmannaskap, studiestöd och barntillsyn i anslutning till sfi innebär en samordning av resurserna samtidigt som även i framtiden många myndigheter och organisationer kommer att vara delaktiga i och nära knutna till verksamheten. Enligt vår mening krävs ett aktivt stöd när det gäller studiesociala frågor för att sfi-utbildningen skall kunna fungera tillfredsställande för varje kursdeltagare. Därigenom kan studieavbrotten minska och studiemotivationen öka. Ett sådant stöd kan ges av en kurator som får till uppgift att fungera som kontakt i olika sociala frågor. Vid anställning av kuratorer för sfi anser vi, att de fördelar som är förknippade med invandrarbakgrund och tvåspråkighet bör tillvaratas.

De kurativa insatser som vi föreslår bör avgränsas till uppgifter som sammanhänger med möjligheterna att delta i sfi-utbildning. Dessa insatser måste dock kunna samordnas med övriga insatser för invandrare i kommunen.

Vi anser att en kurator också har många viktiga uppgifter som fackman i undervisningssituationen bl.a. när det gäller information om reglerna för omsorgen i samhället och den sociala välfärden.

Vi föreslår att *statsbidrag* utgår för att täcka kostnaderna för kurativa insatser i samband med sfi-utbildningen.

7.4.14 Fackmannamedverkan

Enligt nuvarande bestämmelser för sfi får studieförbunden resurser för att anlita fackmän i samband med den samhällsorientering som ingår i sfi-utbildningen. Möjligheterna att anlita fackmän har av olika anledningar utnyttjats i ganska ringa omfattning.

Även i fortsättningen bör sfi-lärarna ha huvudansvaret för samhälls- och arbetslivsorientering och således få utbildning för att klara denna uppgift. Vi anser emellertid att många moment i sfi-utbildningen kräver en sådan ämnesfördjupning och konkretisering att fackmän bör anlitas för undervisningen som ett komplement till den lärarledda undervisningen. Exempel på sådana moment är arbetsförmedling, försäkringskassa, sjukvård, politiska partier och förhållandena i arbetslivet och på arbetsplatserna. För oriente-

ringen om arbetslivet är det angeläget att anlita företrädare för arbetsmarknadens parter. Tvåspråkiga fackmän med kunskap om invandrarnas bakgrund och situation kan göra en viktig insats.

Ett problem som redovisats vid fackmannamedverkan i nuvarande undervisning är många medverkandes bristande förmåga att anpassa sin framställning till undervisningsgruppernas förutsättningar. Vi anser därför, att de fackmän som kontinuerligt kommer att anlitas i sfi-utbildningen bör få möjligheter till fortbildning för sina uppgifter. Fortbildningen bör syfta till att göra fackmännen bekanta med invandrarnas bakgrund och lära dem anpassa den språkliga och innehållsmässiga framställningen till denna.

En förutsättning för en god inlärningseffekt vid medverkan av fackmän är ett nära samarbete mellan lärare och medverkande. Kursdeltagarna bör få möjligheter att förbereda sig inom ämnesområdet och efter undervisningen ges möjligheter att efterarbeta innehållet.

Vi anser att medverkan av fackmän skall påkallas genom skolledningen efter resp. lärares planering. *Statsbidrag* bör utgå till fackmannamedverkan.

7.4.15 Tolkning

Enligt nuvarande bestämmelser för sfi-utbildningen inom studieförbunden finns möjligheter att i viss omfattning utnyttja tolkar. Vår kartläggning visar dock att tolkar anlitas i mycket liten utsträckning, trots att cirkelledare starkt betonat att den samhällsorienterande undervisningen bör ske via modersmålet.

Vi anser emellertid att det i många sammanhang i samband med sfi-utbildning krävs tolkning till deltagarnas modersmål. Exempel på sådana tillfällen är

- i samband med information och den uppsökande verksamheten
- i samband med prövningen av rätten till utbildning och studiestöd
- i samband med kursstart för att möjliggöra kursdeltagarnas medverkan vid planeringen av kursen
- i vissa fall i undervisningen i samhälls- och arbetslivsorientering
- vid fackmannamedverkan
- vid studie- och yrkesorientering
- vid kurativa insatser

Vi föreslår därför att skolledningen får möjligheter att tillkalla tolkhjälp. Vi anser att kommunerna måste ställa samma krav på den tolkning som sker i samband med sfi-undervisning som på annan tolkservice för invandrare.

För att täcka kommunernas kostnader för tolkservice i samband med sfi-utbildning föreslår vi ett *statsbidrag*.

8 Studiestöd i anslutning till sfi-utbildningen

8.1 Sammanfattning

Utgångspunkten för våra förslag om studiestöd är att invandrare skall beredas möjligheter att delta i sfi-utbildning på tillfredsställande ekonomiska villkor. En sådan effekt uppnås enklast om alla deltagare får ett likvärdigt studiestöd som medger att försörjningen tryggas under studietiden. Vi kallar studiestödet för *sfi-penning*. Berättigade till sfi-penning är kyrkobokförda invandrare samt utländska sjömän som är anställda på svenska fartyg och finska s.k. gränsbor som bor i Finland men stadigvarande arbetar i Sverige.

Sfi-penningen föreslås utgå enligt följande kriterier:

1. *Anställda invandrare* får sfi-penning motsvarande den aktuella timlönen för varje undervisningstimme som de är lediga från arbetet och därmed förlorar arbetsinkomst. Sfi-penning motsvarande lön skall vara ATP-grundande, semesterlönegrundande och skattepliktig. Den skall även kunna utgå för bl.a. viss restid. Under den tid sfi-penning utgår sänks inte heller den sjukpenninggrundande inkomsten.
2. Till dem som är *mellan 18 och 65 år* och saknar anställning utgår en sfi-penning om 33 kr.[29] per undervisningstimme. Även till anställda utgår 33 kr. per timme om de inte är lediga från arbetet och förlorar arbetsinkomst under sfi-utbildningen. Sfi-penningen är skattepliktig och ATP-grundande. Den föreslås utgå även under sjukfrånvaro.
3. Till ungdomar *mellan 16 och 18 år* och till invandrare *över 65 år* utgår en sfi-penning om 13 kr.[29] per undervisningstimme som ett stimulansbidrag. Även denna sfi-penning är skattepliktig, ATP-grundande och kan utgå under sjukfrånvaro.

Rätten till sfi-penning prövas av *skolstyrelsen* medan utbetalningen sker genom *försäkringskassan* efter närvarorapportering från utbildningsanordnaren. Försäkringskassan registrerar det antal undervisningstimmar för vilka sfi-penning utgått. SÖ:s SFI-register överförs till riksförsäkringsverket.

Enligt nuvarande svenskundervisningslag betalar den enskilde arbetsgivaren lön till den som är ledig för svenskundervisning. Vi föreslår att arbetsgivarkollektivet som helhet svarar för den del av kostnaden för sfi-penningen som gäller anställda genom en arbetsgivaravgift om 0,07 procent.

[29] Beloppen utgår från det som f.n. gäller grundvux (SFS 1976:327) och förutsätts följa förändringarna i den ersättningens storlek.

8.2 Motiv för studiestöd

"Studiestöd" till invandrare i sfi-undervisning utgår för närvarande efter varierande principer. Här följer en uppräkning av några av dessa stödformer.

- Anställda invandrare får enligt svenskundervisningslagen (1972:650) lön från arbetsgivaren under den tid de deltar i sfi-undervisning.
- Invandrare som deltar i svenskundervisning som en förberedelse för yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (AMU) får utbildningsbidrag. Det är inte möjligt att som arbetsmarknadsutbildning bevilja enbart kurs i svenska för invandrare. I praktiken har det emellertid varit så att många invandrare, genom studieavbrott eller genom att inriktningen av den efterföljande yrkesutbildningen inte kunnat fastställas före svenskstudierna, fått utbildningsbidrag enbart för svenskundervisning inom AMU.
- Invandrare som deltar i grundutbildning för vuxna (grundvux) får en timersättning. Grundvux innehåller en stor del svenskundervisning.
- Flyktingar har sin försörjning tryggad genom förläggningsvistelse eller genom s.k. enskild inkvartering under minst de första 240 timmarnas sfi-undervisning. Det är dock inte i egentlig mening att betrakta som ett studiestöd.
- Flyktingar och barn till invandrare samt invandrare, som varit bosatta och förvärvsarbetat minst två år i Sverige, kan få studiemedel vid deltagande i högskolans svenskkurser.
- För övriga grupper invandrare utgår inget studiestöd för sfi. Invandrare som väntar på uppehållstillstånd får dock inte sällan socialbidrag under den tid de deltar i sfi-undervisning.

Under 1970-talet har reformverksamheten inom vuxenutbildningen varit omfattande. De nya inslagen i denna har i första hand varit kraftigt ökade insatser för att undanröja studiehinder hos utbildningsmässigt eftersatta grupper. Exempel på sådana åtgärder är lagstiftningen om rätt till ledighet för studier, vuxenstudiestödet för såväl längre som kortare studier, stödet till den uppsökande verksamheten och införandet av grundvux med dess relativt generösa studiestödssystem.

Åtgärderna har syftat till att ge reella möjligheter för alla att delta i studier och skall bidra till att ökad jämlikhet nås på utbildningsområdet. Avsaknaden av ett generellt studiestöd för sfi-undervisningen utgör ett stort studiehinder för många invandrare både i och utanför arbetskraften. Att studieekonomin utgör ett reellt praktiskt studiehinder är tämligen välkänt genom de många undersökningar som gjorts om korttidsutbildades inställning till vuxenutbildning.

I kapitel 6 har vi analyserat motiven för en fungerande grundläggande undervisning i svenska med samhälls- och arbetslivsorientering för vuxna invandrare. För att uppnå målen för den svenska invandrarpolitiken krävs goda kunskaper i det svenska språket och om svenskt arbets- och samhällsliv. Vi har velat markera samhällets intresse av att invandraren lär sig svenska genom att framhålla att det i princip bör betraktas som en skyldighet för den vuxne invandraren att delta i svenskundervisning.

Den av samhället anordnade svenskundervisningen måste därför enligt vår mening organiseras så att invandraren kan delta under både ekonomiskt och socialt acceptabla former. Ett studiestöd knutet till sfi-utbildningen bör därför konstrueras så att det uppfattas som ett alternativ till annan försörjning, samtidigt som det stimulerar till ett deltagande i undervisningen så tidigt som möjligt efter ankomsten till Sverige.

Ett studiestöd till alla invandrare som deltar i sfi-utbildning, skulle sannolikt i hög grad främja en tidig kursstart.

Erfarenheterna från grundvux, där timersättning utgår till alla deltagare över 20 år, visar klart på studiestödets motiverande och stimulerande effekter. Det gäller inte minst de hemarbetande invandrarkvinnorna, vilka bl.a. genom den känsla av "oberoende" som timersättningen skapar, uppfattar utbildningen som viktig och meningsfull.

Vi föreslår därför att det till sfi-utbildningen knyts ett studiestödssystem som ger alla invandrare ekonomiska möjligheter att delta i svenskundervisning. Studiestödet bör utgå till dem som avser att stadigvarande vistas i landet, dvs. till dem som är kyrkobokförda.

8.3 Befintliga studiestödsformer

I kommittédirektiven framhålls att riktpunkten för översynen av svenskundervisningslagen bör vara att inte försämra de rättigheter som den enskilde invandraren har enligt nuvarande bestämmelser. Det skulle innebära att anställda invandrare även i fortsättningen bör få en ersättning som motsvarar lönen. Vi anser att denna princip även bör gälla dem som nu deltar i AMU och som enligt nuvarande bestämmelser har utbildningsbidrag. De överväganden som vi gör i det följande utgår således dels från att ingen grupp skall få försämrade studiestödsvillkor, dels från möjligheten att till redan befintliga studiestödsformer knyta särskilda bestämmelser rörande sfi-utbildningen.

Att utgå från befintliga stödformer vid konstruktionen av ett studiestöd för sfi-utbildning skulle innebära många fördelar. Runt dessa stödformer finns t.ex. informationskanaler och administrationsrutiner redan uppbyggda. Därigenom kan man också få ett enhetligt system med goda möjligheter att anknyta svenskundervisningen till en eventuell yrkesutbildning eller teoretisk utbildning.

De studiestödsformer som förutom lön kan vara aktuella är studiepenning, timersättning vid grundvux, utbildningsbidrag och statliga studiemedel. Nedan följer kortfattat de centrala bestämmelserna för dessa studiestöd. I tabell 8.1 ges en översikt över studiestöden 1980/81.

Studiepenning

Studiepenning finns i tre former – timstudiestöd, dagstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd. Studiepenningen består huvudsakligen av ett bidrag som beskattas. Stöden skall ersätta inkomstbortfall. Anslaget till studiepenningen är begränsat och man måste därför göra ett urval bland de sökande. Personer med kort tidigare utbildning och besvärliga arbetsförhållanden skall prioriteras. Vuxenutbildningsnämnderna i länen handlägger studiepen-

Tabell 8.1 Översikt över olika studiestödsformer (1980/81)

Förmåner Studiestödsform	Lån	Bidrag	Tilläggslån/ -bidrag	Skattepliktigt	Sjukförmåner (studiestöden är ej sjukpenninggrundande)	Semesterlönegrundande	ATP-grundande	Särskilda regler
Studiemedel	Större del	Mindre del	Barntilllägg	Nej	Utgår även under sjukperiod	Nej	Nej	Minimiålder 20 år
Studiehjälp	Kan beviljas	250 kr/ månad	Olika tillägg	Nej	Återkrävs i regel inte för sjukperiod	Nej	Nej	Min. 16 år Högst 19 år
Särskilt vuxenstudiestöd	Mindre del	Större del	–	Bidraget	Utgår även under sjukperiod Sjukpenning sänkes ej	Om ledigheten från arbetet är mindre än 180 dagar	Ja	Ja
Timstudiestöd	–	33 kr/ timme	–	Ja	Sjukpenning grundad på inkomst Sänkes ej	Ja	Ja	Utgår även för förlorad inkomst på grund av restid
Dagstudiestöd	–	198 kr/ dygn	Internatbidrag	Ja	Sjukpenning som ovan Sänkes ej	Ja	Ja	
Utbildningsbidrag	–	155–210 kr/dag	Reskostnad utöver 90 kr/månad Visst traktamente	Ja	Utgår även under sjukperiod som helt eller reducerat bidrag. Sjukpenning sänkes ej	Nej	Ja	
Timersättning vid grundvux: med inkomstbortfall	–	33 kr/ timme	–	Ja	Sjukpenning grundad på inkomst. Kan sänkas	Nej	Ja	
utan inkomstbortfall	–	13 kr/ timme	–	Ja	Sjukpenning grundad på ev. inkomst	–	Ja	

ningen. Studiepenningen utgår inte till sfi-undervisning.

Timstudiestöd utgår till arbetstagare som tar ledigt utan lön för att delta i s.k. prioriterade studiecirklar i svenska, engelska, matematik, samhällskunskap, facklig utbildning, hemspråk för invandrare samt vissa cirklar för handikappade.[30] Stödet kan under vissa förutsättningar utgå för motsvarande kurser inom komvux.

Timstudiestödet är i sin helhet skattepliktigt och utgår för studietimme då man är närvarande och förlorar arbetsinkomst. Man kan få stöd för minst 10

[30] Genom regeringens beslut 1981-06-02 om nya regler för folkbildningsarbetet har de s.k. prioriterade studiecirklarna avskaffats. Centrala studiestödsnämnden (CSN) gör f.n. en översyn av timstudiestödets tillämpningsområde.

och högst 35 timmar under ett halvår. Stödet är dessutom både pensionsgrundande och semesterlönegrundande, men ej sjukpenninggrundande. Sjukpenningen, som grundar sig på beräknad arbetsinkomst, sänks dock ej för tid då timstudiestöd uppbärs. Timstudiestöd utgår även för restid som medför förlorad arbetsinkomst. Timstudiestödet är för budgetåret 1980/81 33 kr. per studietimme. Det är inte återbetalningspliktigt.

Dagstudiestöd utgår till arbetstagare som tar ledigt utan lön för att delta i en ämneskurs vid folkhögskola.

Dagstudiestödet består av inkomstbidrag som skall ersätta förlorad arbetsinkomst och internatbidrag som skall ersätta kostnader för resa, kost och logi för kursdeltagarna.

Bidragen utgår under minst två och högst fem dygn under ett halvår.

Inkomstbidraget är skattepliktigt och utgick för budgetåret 1980/81 med 198 kronor per dygn. Internatbidraget var 165 kr. per dygn. Det utgår endast om kostnaderna för resa, kost eller logi överstiger 40 kr.

Den som inte är arbetstagare men bor i glesbygd, arbetar i hemmet eller är handikappad kan också söka den del som består av internatbidrag.

Samma urvalsregler som vid timstudiestöd gäller för dagstudiestöd.

Tim- och dagstudiestöden kan sökas enskilt eller kollektivt av fackföreningen.

Särskilt vuxenstudiestöd skall ersätta inkomstbortfall för den som tar ledigt från arbetet för att studera. Det kan utgå för studier på grundskolenivå och på gymnasial nivå, exempelvis inom statlig eller kommunal vuxenutbildning, på folkhögskola eller i gymnasieskolan. För eftergymnasial utbildning är stödet tills vidare begränsat till studier vid yrkesteknisk högskola.

Studierna måste pågå minst 15 dagar heltid eller 30 dagar deltid (minst halvtid).

Stödet består av ett bidrag som är skattepliktigt och ett återbetalningspliktigt belopp. Man kan ansöka enbart om bidragsdelen. Det minsta bidraget för studier på heltid var för budgetåret 1980/81 ca 2 150 kr. innan skatten är dragen. Det högsta bidraget var ca 2 700 kr. Variationerna beror på tidigare inkomst. Lånedelen var 600–800 kr. per månad.

Utbildningsbidrag

Utbildningsbidrag utgår vid arbetsmarknadsutbildning (AMU).

Villkor för att få AMU och därmed utbildningsbidrag är följande:

- att man är arbetslös, löper risk att bli arbetslös eller har svårt att finna lämpligt arbete,
- att man har fyllt 20 år (vissa undantag finns, bl.a. för flyktingar),
- att man söker arbete genom arbetsförmedlingen,
- att utbildningen enligt arbetsförmedlingens bedömning kan underlätta en stadigvarande anställning.

Villkoret om arbetslöshet behöver inte vara uppfyllt för utbildningar inom vissa yrkesområden där det finns brist på yrkeskunnig personal, s.k. bristyrkesutbildning.

Utbildningsbidraget består för närvarande av dagpenning, stimulansbidrag och särskilt bidrag. Bidragen utgår under fem dagar per vecka och är

återbetalningsfria.

Dagpenning utgick under budgetåret 1980/81 med 155–195 kr. Bidragets storlek är beroende på om kursdeltagaren har rätt till ersättning från erkänd arbetslöshetskassa.

Den som inte har fyllt 20 år, men som ändå har beviljats AMU, får 75 kr. i dagpenning om han inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning från arbetslöshetskassa.

Särskilt bidrag utgår i form av traktamenten, reskostnadsersättning, kursavgifter och ersättning för läromedel.

Statliga studiemedel

Statliga studiemedel kan utgå för hel- eller deltidsstudier. Av deltidsstuderande krävs att studierna bedrivs på minst halvtid.

Studiemedel utgår till studerande vid ett stort antal läroanstalter och utbildningslinjer. Förteckning över dessa finns i bilaga till studiestödsförordningen och omfattar både gymnasial utbildning om den studerande är 20 år eller däröver och högskoleutbildning.

Studiemedel kan utgå för högst åtta års studier om inte särskilda skäl föreligger. Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. Bidraget är inte skattepliktigt. Studiemedlen följer kostnadsutvecklingen både under den tid man har dem och under den tid man betalar tillbaka lånedelen. Högsta belopp för heltidsstudier var budgetåret 1980/81 ca 20 000 kr. per år. Dessutom kan barntillägg på ca 3 500 kr. utgå.

Studiemedlen handläggs av studiemedelsnämnd. Sådana nämnder finns på sex orter. Utländska medborgares principiella rätt till studiestöd avgörs dock först av en delegation för utländska studerande (DUS) inom centrala studiestödsnämnden (CSN).

Studiehjälp

Studiehjälp utgår till studerande i åldern 16–19 år för studier i gymnasieskolan, komvux, grundvux samt andra i bilaga till studiestödsförordningen förtecknade läroanstalter.

Studiehjälpen består av studiebidrag jämte olika tillägg, återbetalningspliktiga studiemedel och resekostnadsersättning. Studiebidraget var budgetåret 1980/81 250 kr. i månaden.

Frågan om studiebidrag, tillägg och resekostnadsersättning prövas av skolstyrelsen medan frågan om återbetalningspliktiga studiemedel prövas av studiemedelsnämnden.

Timersättning vid grundutbildning för vuxna (grundvux)

Enligt förordningen om timersättning vid grundutbildning för vuxna (SFS 1976:327) utgår ersättning till den som deltar i grundvux. För budgetåret 1981/82 är ersättningen 33 kr. i timmen för den som mister arbetsinkomst, ersättning från arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Den som inte förlorar inkomst av ovan nämnda slag får ersättning med 13 kr. per timme.

Ersättningen utgår under 1 120 timmar i första omgången, men kan vid behov förlängas till högst 2 220 timmar, dvs. motsvarande ca två års studier. För att få timersättning måste man ha fyllt 20 år. De yngre deltagarna får studiehjälp om 250 kr. i månaden i stället om de deltar i utbildningen minst 23 timmar i veckan. CSN har bl.a. i skrivelse till regeringen våren 1978 begärt att åldersgränsen skall sänkas. Man framhöll att många studerande i grundvux är yngre, särskilt bland invandrarkvinnorna. Dessutom är det vanligt att studierna bedrivs med mindre än 23 timmar per vecka. I båda fallen utgår inget studiestöd alls idag.

Timersättningen är skattepliktig och ATP-grundande. Den är däremot varken sjuklönegrundande eller semesterlönegrundande.

Regler för invandrare

För invandrare gäller i regel att de måste ha varit bosatta och förvärvsarbetat i Sverige i två år i följd minst halvtid för att få studiemedel. Flyktingar utgör dock ett undantag från denna regel och får studiemedel omedelbart. För timersättning vid grundvux och för utbildningsbidrag gäller i princip endast krav på stadigvarande vistelse i landet. När det gäller studiepenning görs ingen åtskillnad mellan invandrare och svenskar.

8.4 Studiestöd för olika grupper i sfi-utbildning

I detta avsnitt redovisas våra överväganden om i vilken utsträckning befintliga studiestödsformer är tillämpliga och kan anpassas till sfi-utbildningen. Studiemedel, studiehjälp och särskilt vuxenstudiestöd finns inte med i våra överväganden, eftersom vi anser att studiestöd som innehåller en lånedel inte har den stimulerande effekt som bör vara ett villkor för ett nytt studiestöd för sfi-utbildningen.

Med utgångspunkt i invandrarnas försörjningssituation kan man göra följande gruppindelning:

- anställda med lön
- arbetssökande
- flyktingar
- övriga (hemarbetande, ungdomar eller andra som får sin försörjning genom make/maka, föräldrar eller på annat sätt)

Då motiven för studiestöd och nivån på stödet enligt gällande bestämmelser varierar för de olika grupperna diskuteras de var för sig nedan.

8.4.1 Anställda

Enligt svenskundervisningslagen har anställda invandrare rätt till ledighet med bibehållen lön i 240 timmar för att delta i svenskundervisning. Denna finansieringsform kan ha den fördelen att svenskundervisningen därigenom av den anställde betraktas som en del av arbetet. Dessutom kan systemet uppfattas som mera rättvist än en enhetlig ersättning eftersom lönen varierar mellan olika branscher och befattningar. Systemet med bibehållen lön under

utbildningstiden har också den fördelen att semesterlön, sjuklön och ATP-poäng utgår utan avbrott.

Den nuvarande finansieringsformen har emellertid fått mycket negativa konsekvenser som vi bl.a. beskrivit i del 2 av betänkandet. Invandrarutredningen (SOU 1971:51), på vars förslag svenskundervisningslagen inrättades, ansåg att det vid då rådande arbetsmarknadssituation, dvs. omkring år 1970, var rimligt att företag som anställer invandrare borde ha ett ansvar för att dessa lärde sig svenska och att de också skulle stå för en rimlig del av kostnaderna för svenskundervisningen. I nuvarande läge, då den utomnordiska arbetskraftsinvandringen i det närmaste har upphört, har lagen i stället utvecklats till ett hinder för invandrare på arbetsmarknaden. Arbetsgivare som anställer invandrare får sådana extra kostnader i samband med anställningen att de många gånger avstår från att anställa invandrare. Det har också framhållits, bl.a. från SAF, att lagen strider mot Europarådets sociala stadga.

Vi har övervägt om man genom en anpassning av timstudiestödet eller timersättningen för grundvux till sfi-utbildning skulle kunna tillämpa dessa studiestöd för sfi-utbildningen och därigenom komma tillrätta med nuvarande systems konsekvenser. De nämnda studiestöden ugår per timme, vilket skulle ge möjligheter att anordna utbildningen på olika sätt för olika grupper anställda. För en stor del av målgruppen skulle också stödets storlek tjäna som stimulans till studier. Många invandrare har emellertid avsevärt mycket högre timlöner än 33 kr., vilket skulle medföra att dessa gör en ekonomisk förlust om de deltar i svenskundervisningen.

Timstudiestödet och timersättningen har i övrigt också vissa nackdelar. Stöden utgår t.ex. inte vid sjukdom och är inte heller sjuklönegrundande. Timersättningen är dessutom inte semesterlönegrundande. Justeringar av reglerna skulle kunna göras för sfi-utbildningen, men nackdelen med att ha samma belopp för alla skulle fortfarande kvarstå.

Inte heller utbildningsbidrag med 155 kronor per dag är en tillräcklig kompensation för anställda invandrare som föredrar att genomgå sin sfi-utbildning på heltid.

Vi har funnit att timstudiestöd, timersättning vid grundvux och utbildningsbidrag visserligen skulle eliminera nackdelarna med att enskilda arbetsgivare betalar ut lön under sfi-utbildningen, men stödens storlek och konstruktion skulle samtidigt medföra avsevärda försämringar för många deltagare. Vi anser därför, att de anställda invandrarna även fortsättningsvis bör få en ersättning motsvarande lön för den tid de är lediga för sfi-utbildning och därmed förlorar arbetsinkomst, men att studiestödet finansieras och administreras på ett annat sätt än nu. Det senare utvecklas i avsnitten om finansiering och administration av studiestödet.

8.4.2 Arbetssökande

Bland arbetssökande invandrare med bristfälliga eller inga kunskaper i svenska finns såväl de som kvalificerat sig för kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) eller ersättning från erkänd arbetslöshetskassa (A-kassa) som de som ännu inte hunnit kvalificera sig för dessa stöd.

Många av de arbetssökande erhåller efter arbetsmarknadsprövning

utbildningsbidrag för att delta i svenskundervisning i anslutning till en efterföljande yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Andra erhåller efter arbetsförmedlingens insatser arbete och får därmed enligt svenskundervisningslagen rätt till ledighet med lön för sfi-undervisning. I båda fallen har de tidigare arbetssökande en försörjning under den tid de deltar i svenskundervisning.

Även fortsättningsvis bör enligt vår mening arbetssökande kunna genomgå svenskundervisning med ett studiestöd som ger försörjning. En av våra utgångspunkter för studiestödskonstruktionen har varit att studiestödet skall stimulera till deltagande i sfi-utbildning så tidigt som möjligt, dvs. vanligtvis före anställning. Ett studiestöd motsvarande utbildningsbidrag skulle kunna ha den effekten.

Utbildningsbidraget är ett dagstudiestöd som utgår endast för heltidsstudier vilket för kursen "svenska som främmande språk med samhällsorientering" för närvarande innebär 33 undervisningstimmar i veckan. Timstudiestödet och timersättningen vid grundvux utgår däremot för undervisningstimme. Vi anser att ett studiestöd som utgår per timme ger större flexibilitet och bättre möjligheter att organisera utbildningen utifrån de lokala förutsättningarna. Man är heller inte tvingad att ta ut ett mycket högt timantal per vecka, vilket för vissa grupper inte kan anses vara en lämplig pedagogisk modell.

En timersättning motsvarande timstudiestödet och den högre ersättningen inom grundvux (f.n. 33 kr. per timme) skulle för en undervisningstid om 25 timmar i veckan – vilket är vanligt inom grundvux – ge ungefär samma ersättning per dag som det lägsta utbildningsbidraget (155 kr. per dag).

Timstudiestödet, timersättningen vid grundvux och utbildningsbidraget är ATP-grundande. Däremot är de inte sjuklönegrundande. Utbildningsbidraget är dock mycket förmånligare vid sjukdom genom att bidraget utgår för sjukdomstid motsvarande två dagar per månad. Vid längre tids sjukdom utgår ett med tio procent reducerat bidrag. För timstudiestödet och timersättningen vid grundvux gäller inga liknande bestämmelser. För dem som genom inkomst kvalificerat sig till sjukpenning utgår däremot denna vid sjukfrånvaro under studietiden.

Eftersom sfi-utbildningen inte i första hand är att betrakta som en arbetsmarknadspolitisk fråga anser vi att utbildningsbidrag inte bör tillämpas för sfi-utbildningen. Vi förordar i stället för de arbetssökande mellan 18 och 65 år ett timbaserat studiestöd. För att undvika en försämring för dem som idag erhåller utbildningsbidrag för sfi-undervisning bör sociala förmåner utgå enligt särskilda regler.

8.4.3 Flyktingar

Flyktingar som idag genomgår den s.k. flyktingsvenskan om minst 240 timmar får i egentlig mening inte något studiestöd. De som vistas i förläggning får mat, logi och övrig social service samt fickpengar. De som är enskilt inkvarterade får kostnaderna för bostad betalda samt ett kontant bidrag till mat och övriga utgifter.

F.n. bereds frågorna kring flyktingarnas första vistelsetid i Sverige inom arbetsmarknadsdepartementet med utgångspunkt i förslag om förändrad

ansvarsfördelning som lagts fram av en arbetsgrupp (DsA 1981:11). Oavsett vilken ansvarsfördelningen blir mellan stat och kommun för flyktingomhändertagandet anser vi att sfi-utbildningen bör anordnas på samma sätt för flyktingar som för övriga invandrare. Våra förslag utgår ifrån att flyktingarna har sin försörjning ordnad under sfi-utbildningen. Vi har därför inte beräknat kostnader för sfi-penning till flyktingar. Om det av gruppen framlagda förslaget att sfi-penning skall utgå även till flyktingar vinner gehör får denna finansieras genom medel som f.n. disponeras för flyktingarnas försörjning.

8.4.4 Övriga

Många invandrare har inte någon anknytning till arbetsmarknaden. Det kan vara hemarbetande, studerande, ungdomar och pensionärer. En del av dessa har sin försörjning genom make eller maka, föräldrar eller eventuellt pension. Det finns också en del som av olika skäl får socialhjälp. Dessa grupper har tidigare inte fått något studiestöd när de deltagit i svenskundervisning.

Vi har i våra överväganden för gruppen "övriga" utgått från förhållandena inom grundvux, där alla som inte förlorar arbetsinkomst, KAS eller A-kassa får ett stimulansbidrag, som för närvarande är 13 kronor per undervisningstimme. För många hemarbetande skulle en timersättning av den storleken förmodligen utgöra en stimulans och förmå dem att söka sig till sfi-utbildningen.

En del hemarbetande skulle emellertid sannolikt ta arbete om de fick ett lämpligt erbjudande och barnomsorgen samtidigt kunde lösas. Vi finner det därför mycket svårt att finna lämpliga regler för den prövning som måste ligga till grund för en gränsdragning mellan dem som är i arbetskraften (sysselsatta eller arbetssökande) och dem som ej är i arbetskraften. Om gränsdragningen måste grundas på en arbetsmarknadsprövning i varje individuellt fall skulle det kräva omfattande resurser på arbetsförmedlingarna och i praktiken innebära att arbetsförmedlingen blir prövningsinstans för studiestödet för sfi-utbildningen. En sedan ordning anser vi inte vara riktig. Den skulle också bli tidskrävande och därmed minska möjligheterna att starta utbildning snarast efter invandringen.

Vi har därför övervägt om inte försörjningssituationen och behovet av arbete för egen försörjning skulle kunna vara utgångspunkten för studiestödets storlek. Sådana prövningar görs t.ex. av kommunerna i samband med att socialbidrag utgår. Vi har dock funnit att även en prövning av försörjningssituationen för varje deltagare i sfi-utbildningen kräver mycket stora resurser.

Vi anser därför, att alla icke anställda invandrare mellan 18 och 65 år bör få en timersättning motsvarande den högre ersättningen vid grundvux vid deltagande i sfi-utbildning. Förutom att administrationen blir enkel vid ett sådant enhetligt system, ger det en stimulans och ökade möjligheter för alla att genomgå svenskundervisning före anställning.

För invandrarungdomar som fyllt 16 men inte 18 år har skolstyrelsen ett uppföljningsansvar. Eftersom svenskkunskaper har en avgörande betydelse för invandrarungdomarnas möjligheter att få arbete eller studera vidare anser vi det angeläget att dessa kan få ett stimulansbidrag när de deltar i

sfi-utbildningen. Ett sådant bidrag kan öka förutsättningarna för en tidig studiestart. Bidraget bör utgå med 13 kr. per timme.

Även de äldre, som inte längre är aktuella för arbetsmarknaden och därför av samhället eller genom anhöriga har sin försörjning tryggad, bör stimuleras till att delta i sfi-utbildning. Vi anser därför att även de som är över 65 år skall få ett stimulansbidrag om 13 kr. per undervisningstimme.

8.5 Nytt studiestöd för sfi-utbildning

8.5.1 Sfi-penning

Med utgångspunkt från olika invandrargruppers försörjningssituation har vi i föregående avsnitt övervägt olika slag av studiestöd för sfi-utbildningen. Med utgångspunkt i dessa överväganden föreslår vi ett nytt studiestöd för sfi som vi kallar *sfi-penning*.

- Anställda får en timersättning motsvarande den aktuella lönen för varje undervisningstimme som medför förlorad arbetsinkomst genom ledighet från arbetet.
- Icke anställda invandrare mellan 18 och 65 år får en timersättning om 33 kr.[31] per undervisningstimme. Deltidsarbetande som deltar i sfi-utbildning på fritid får samma timersättning.
- Ungdomar mellan 16 och 18 år och personer över 65 år får en timersättning om 13 kr.[31] per undervisningstimme.

Det föreslagna systemet har likheter med andra studiestödssystem men avviker också från dessa i vissa avseenden. En väsentlig avvikelse är t.ex. att sfi-penningen endast utgår till ett slags utbildning, nämligen sfi-utbildning. Det är därför administrativt enklast att sfi-penningen regleras i en särskild lag med tillhörande förordning.

Vi anser att alla former av sfi-penning skall vara skattepliktiga.

8.5.2 Anställda

Enligt nuvarande svenskundervisningslag utbetalar arbetsgivaren lön för den tid arbetstagaren är ledig för svenskundervisning. Ofta förekommer avtal mellan arbetsgivare och fackliga organisationer om den lön som skall utgå vid sfi om lönens storlek är svår att bestämma. Vi föreslår att sfi-penningen i stället utbetalas av försäkringskassorna. I det läget uppstår svårigheter för parterna att förhandla om den lön som skall ligga till grund för försäkringskassans utbetalning.

Vi har då övervägt om den sjuklönegrundande inkomsten (SGI) skulle kunna ligga till grund för sfi-penningen för den anställde. Vi har emellertid funnit alltför stora nackdelar med ett sådant system. Det skulle t.ex. medföra komplikationer för ersättning till deltidsanställda. Vi föreslår därför att sfi-penning för den anställde som är ledig för sfi-utbildning fortfarande skall motsvara den enskildes aktuella timlön. Den enskilde rapporterar själv lönens storlek till försäkringskassan på samma sätt som han rapporterar SGI. I den mån kursdeltagaren behöver hjälp med rapporteringen kan han få den antingen av sin lärare, arbetsgivaren eller av sin fackliga organisation.

[31] Beloppen utgår ifrån gällande timersättning vid grundvux (SFS 1976:327) och förutsätts följa förändringarna i timersättningens storlek.

Fördelarna med att koppla stödet till den aktuella lönen är många. För den enskilde innebär ett sådant system att svenskundervisningen även i fortsättningen uppfattas som en del av arbetet, samtidigt som det markerar att arbetsgivaren skall ha omsorg om de anställda även under tiden för svenskundervisning.

Vi anser vidare att de sociala förmåner som utgår enligt gällande system också skall finnas kvar efter reformen. Genom kopplingen till den enskildes lön kan sfi-penningen lätt skiljas från andra studiestöd till vuxna. Därigenom kan penningen göras ATP-grundande och ligga till grund för semester- och sjukförmåner.

Enligt nuvarande bestämmelser får arbetstagaren lön endast för den tid han är ledig och deltar i undervisning. Det innebär att den restid som kan uppstå om undervisningslokalerna befinner sig på stort avstånd från arbetsplatsen inte inkluderas i ledigheten. Det timstudiestöd som utgår till vissa andra studier kan dock utgå även för sådan restid under vilken arbetstagaren förlorar arbetsinkomst.

För att förbättra villkoren för de anställda i det nya sfi-penningssystemet föreslår vi därför att sfi-penning också skall utgå för den eventuella restid för vilken arbetstagaren förlorar arbetsinkomst. Arbetstagaren bör också få sfi-penning för sådan tid som han på grund av utbildningens förläggning i tid inte kan sysselsättas av arbetsgivaren i arbete. Vi förutsätter dock att kommunerna organiserar utbildningen så att sådan restid och "spilltid" inte behöver uppstå i någon större omfattning.

Även i framtiden kommer det att bli vanligt att sfi-utbildningen bedrivs under den anställdes fritid. Det gäller främst för skiftarbetare och deltidsanställda. I sådana fall anser vi det viktigt att den anställde inte får *dubbelarbete* utan är utvilad när han deltar i sfi-utbildningen. Därför föreslår vi att utbildningstid skall medge ledighet från arbetet även om den infaller på annan tid än arbetstid. Detta kan regleras genom att den tid för vilken sfi-penning utgår räknas som arbetad tid enligt arbetstidslagen.

Kopplingen till arbetstidslagen skulle då medge att deltidsarbetande kan delta i utbildning på fritid utan att ha motsvarande ledighet från arbetet. Då deltidsarbete emellertid ofta beror på att fritiden behövs för andra sysslor, t.ex. vård av barn, anser vi det viktigt för undervisningens effektivitet att även deltidsarbetande har ledigt från arbetet motsvarande den utbildningstid som de erhåller sfi-penning för.

Sfi-penning motsvarande lön bör således också utgå till anställda invandrare som studerar på sin fritid och har motsvarande ledighet från arbetet. Deltidsarbetande som inte utnyttjar möjligheten till ledighet från arbetet vid deltagande i sfi-utbildning bör ha studiestöd enligt reglerna för dem som saknar omställning.

8.5.3 Icke anställda

Till dem som saknar anställning eller som har anställning men inte förlorar arbetsinkomst vid deltagande i sfi-utbildning föreslår vi en differentierad sfi-penning. Det innebär att de som är mellan 18 och 65 år får en timersättning om 33 kr. per undervisningstimme, medan ungdomar mellan 16 och 18 år och de som är över 65 år får ett stimulansbidrag om 13 kr. per

undervisningstimme.

Den enhetlighet som ett sådant system har medger en mycket enkel prövning för att avgöra studiestödets storlek. För alla som inte har ledigt från arbetet och därmed förlorar arbetsinkomst är det således endast åldern som avgör vilken timersättning som utgår.

Vi är medvetna om att de föreslagna kriterierna för sfi-penningens storlek skiljer sig från gällande kriterier för timersättning vid grundvux. Sfi-penningen kan därför av deltagare uppfattas som ett generösare studiestöd än timersättningen. Vi vill emellertid framhålla att timersättningen kan utgå under 2 220 timmar medan sfi-penningen är begränsad till högst 600 timmar. Det enhetliga huvudmannaskap för sfi som vi föreslår innebär också att sfi och grundvux får samma huvudman vilket bl.a. ger bättre möjligheter att särskilja målgrupperna för det båda utbildningarna. På så sätt kan en "överströmning" från den ena utbildningen till den andra på grund av studiestödskonstruktionen undvikas.

8.5.4 Förmåner knutna till sfi-penning

Till anställda som deltar i undervisning enligt nuvarande svenskundervisningslag utgår lön och tillhörande sociala förmåner. Det innebär att ATP, semesterförmåner, sjukpenning och föräldrapenning utgår som om kursdeltagaren hade arbetat under studietiden.

Enligt direktiven skall våra förslag inte försämra de förmåner som utgår till den enskilde enligt nuvarande bestämmelser. Vi föreslår därför att lagen om allmän försäkring m.m. kompletteras så att de sociala förmånerna kvarstår trots att lön från arbetsgivaren inte längre utgår. I kapitel 13 som behandlar lagstiftningsfrågor i samband med sfi-utbildningen framgår vilka kompletteringar som behöver göras i olika författningar.

Även för dem som saknar anställning anser vi att ATP och sjuk- och föräldraförmåner skall utgå i samma omfattning som till dem som nu genomgår AMU med utbildningsbidrag.

Vi föreslår därför att sfi-penningen i sin helhet är ATP-grundande och att den även utgår vid sjukdom och vid tillfällig vård av barn. Om sjukpenning och föräldrapenning utgår samtidigt, minskas sfi-penningen med motsvarande belopp. På så sätt får vi en enhetlighet i reglerna för både anställda och icke anställda.

Den tid för vilken sfi-penning kan utgå vid sjukfrånvaro bör begränsas. Sfi-penning under sjukdom bör utgå endast om utbildningen påbörjats och högst under en etapp av utbildningen. Vid sjukfrånvaro längre tid än en vecka bör läkarintyg krävas i likhet med vad som gäller för sjukpenning.

Frånvaro från undervisningen på grund av sjukdom eller föräldraledighet bör inte reducera det antal undervisningstimmar som deltagaren har rätt att få.

Vi har övervägt om ungdomar och äldre som får den lägre sfi-penningen skulle undantas från de förmåner som bör knytas till den högre sfi-penningen. Vi har dock funnit att ett enhetligt system blir så mycket enklare att administrera än ett system med olika förmånsregler att man inte gör någon ekonomisk vinst om man väljer det senare. Vi föreslår därför att samma förmåner skall utgå i anslutning til 13-kronorsbidraget.

Vi har också övervägt om reskostnader och kostnader för måltider skall utgå till deltagare som reser till utbildningsplatsen. Inom AMU finns ett system med reskostnadsersättningar och traktamenten. Bidrag utgår för reskostnader utöver 90 kr. per månad. Vi tror dock att behovet av reskostnadsbidrag i samband med sfi-utbildning blir marginellt till skillnad mot AMU, där vissa speciella utbildningar endast finns på ett begränsat antal platser i landet. Kostnaderna för resebidraget skulle därför inte bli så stora. En omfattande administrativ apparat måste dock byggas upp för handläggningen av reseräkningar m.m. och de kostnader denna administration medför gör att vi avstår från att föreslå ett reskostnadsbidrag.

8.5.5 Prövning av rätten till sfi-penning

I kapitel 6–7 har vi diskuterat villkoren för tillträde till sfi-utbildning och föreslagit att skolstyrelsen i kommun skall pröva rätten till deltagande i utbildning. Vi anser att *skolstyrelsen* även bör pröva rätten till sfi-penning. Motivet för detta är att skolstyrelsen redan har dessa uppgifter i samband med grundvux. Dessutom anser vi att en samordning av prövningen av utbildning och sfi-penning bör ske. Sfi-penningens storlek bör dock avgöras av försäkringskassan i likhet med vad som gäller den sjukpenninggrundade inkomsten (SGI).

Utgångspunkten för prövningen om rätten till sfi-penning bör vara att de som deltar i sfi-utbildningen också bör få ett studiestöd för hela utbildningstiden, dvs. högst 600 undervisningstimmar. Vi anser dock att det finns anledning att införa vissa begränsningar i rätten till studiestöd.

Sfi-penningen bör utgå endast till dem som avser att stadigvarande bosätta sig i Sverige. Därför bör kyrkobokföring vara grund för beslut om sfi-penning. Undantag bör dock göras för utländska sjömän som, utan att vara bosatta eller kyrkobokförda i Sverige, är anställda på svenskt fartyg och för finska medborgare som är bosatta nära gränsen till Sverige (gränsbor) och stadigvarande tjänstgör i anställning i Sverige.

De som saknar uppehållstillstånd får i regel sedan de sökt tillstånd sitt uppehälle ordnat genom socialhjälp. Större delen av dem som väntar på uppehållstillstånd kommer att få stanna i Sverige. För dem är det viktigt att svenskundervisningen startar så tidigt som möjligt. Därför bör de som sökt och väntar på uppehållstillstånd få delta i sfi. De bör emellertid inte ha rätt till sfi-penning. Den tid som de deltagit i sfi utan sfi-penning bör då uppehållstillstånd beviljas och sfi-penning kan börja utgå frånräknas den totala tiden för sfi-penning. Om de genomgått hela sfi-utbildningen under väntetiden upphör deras rätt till sfi-penning helt.

De som deltar i grundvux och där får svenskundervisning av samma omfattning som sfi-utbildningen bör inte heller ha rätt att därefter delta i sfi-utbildning med sfi-penning.

Den som deltagit i sfi under 240 timmar enligt bestämmelserna i nuvarande svenskundervisningslag kan ha behov av ytterligare undervisning i svenska. För den gruppen föreslår vi därför att sfi-penning kan utgå för ytterligare 300 timmar. Detsamma bör gälla för flyktingar som deltagit i svenskundervisning i mottagningsförläggningar under minst 240 undervisningstimmar eller för dem som deltagit i sfi inom AMU under minst nio veckor. Även de som vid

prövning av rätten till ledighet och lön under 240 timmar enligt nuvarande svenskundervisningslag inte ansetts behöva sfi-utbildning bör kunna få sfi-penning under högst 300 timmar. De som genomgått svenskundervisning i AMU motsvarande ca 600 timmar (18 veckor) bör däremot inte ha rätt till sfi-penning vid deltagande i sfi-utbildning.

Den tid efter inresan till Sverige under vilken man har rätt till sfi-penning bör dock begränsas. Ett av motiven för detta är att utbildningen bör påbörjas så snart som möjligt efter invandringen. Vi föreslår därför att enbart den som sammantaget *inte varit kyrkobokförd mer än tio år* i Sverige skall ha rätt till sfi-penning. Detta bör gälla alla invandrare, dvs. både dem som kommit till Sverige före reformens ikraftträdande och dem som invandrat efter reformens ikraftträdande.

Vi vill dock betona att det endast är rätten till sfi-penning som vi av kostnadsskäl vill begränsa. Sfi-utbildningen bör vara öppen för alla invandrare som behöver sådan utbildning. Efter tio års vistelse i landet bör det därför vara möjligt att vid behov av sfi-utbildning delta utan sfi-penning med andra typer av studiestöd. De studiestöd som kan vara aktuella är studiemedel, studiepenning och utbildningsbidrag. Detsamma bör gälla dem som är undantagna från rätten till sfi-penning av andra orsaker. De som saknar rätt till sfi-penning men av arbetsmarknadsskäl bereds plats i sfi-utbildning bör kunna få utbildningsbidrag utan koppling till efterföljande yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

8.5.6 Utbetalning och registrering av sfi-penning

Enligt nuvarande svenskundervisningslag administreras studiestödet, dvs. lönen, helt av arbetsgivaren. Löneutbetalningen sker som om arbetstagaren arbetat motsvarande tid. Utbildningsanordnaren rapporterar närvarotid till arbetsgivaren.

I anslutning till svenskundervisningslagen för SÖ ett register, SFI-registret. Till registret lämnar arbetsgivare uppgifter om invandrare som efter prövning blivit undantagna från lagen. Studieförbunden lämnar uppgifter om invandrare som påbörjat, avbrutit, återupptagit och avslutat sin utbildning. AMU-center och länsarbetsnämnder rapporterar AMU-deltagare och flyktingar som genomgått 240 undervisningstimmar i svenska för invandrare. Registret omfattade i mars 1981 mer än 166 000 personer.

De uppgifter som kan erhållas ur registret är få. Endast namn, personnummer och uppgift om "undervisningsstatus", dvs. om en invandrare är undantagen från lagen eller har påbörjat undervisningen och i så fall undervisningens omfattning, finns registrerade. I del 2 kapitel 9 har vi beskrivit registrets funktion och omfattning.

I våra överväganden om utbetalning och registrering av sfi-penning har vi utgått från förhållandena för utbildningsbidrag, studiepenning och timersättning vid grundvux.

De som deltar i AMU får sitt utbildningsbidrag utbetalat av försäkringskassan (Fk). Beslut om att utbildningsbidrag beviljats meddelas till Fk av länsarbetsnämnden. Utbildningsanordnaren rapporterar därefter varje månad kursdeltagarens närvaro till Fk. De som har utbildningsbidrag för utbildning utanför AMU-centren rapporterar själva närvaron till Fk.

Utbildningsanordnaren vidimerar då rapporten. Närvarorapporten ligger sedan till grund för utbetalningen av utbildningsbidraget. Bidragets storlek beslutas av Fk. Som grund för ett högre utbildningsbidrag än för närvarande 155 kr. per dag ligger rapport från arbetslöshetskassa som kursdeltagaren eventuellt tillhör.

Även studiepenningen utbetalas av Fk efter närvarorapportering av den enskilde studeranden. Skillnaden är endast den att beslutet om tilldelat studiestöd i detta fall kommer från vuxenutbildningsnämnden.

Timersättningen vid grundvux administreras helt av skolstyrelsen. Utbetalning sker av skolstyrelsen efter rapport från läraren. Skolstyrelsen registrerar det antal timmar för vilka utbetalning skett.

Vi har bedömt att riksförsäkringsverket (RFV) och försäkringskassan har goda förutsättningar att inordna även sfi-penningen i sitt system. Förutom utbetalningar av olika studiestöd för också försäkringskassan register över uttag av olika sociala förmåner, t.ex. föräldraledighet.

Ett viktigt skäl för att låta Fk betala ut och registrera sfi-penningen är därför den samordning som behöver ske med de sociala förmåner som utgår i samband med sfi-penningen (sjukledighet, föräldraledighet, ATP).

Den registrering av uttagen sfi-penning som vi bedömt att Fk kan göra blir mera tillförlitlig än nuvarande registrering, som bygger på rapportering utan koppling till utbetalning. Till skillnad från skolstyrelsens grundvux-register blir sfi-registreringen genom Fk:s försorg också rikstäckande.

För administrationen av studiestödet föreslår vi följande rutiner:

- Skolstyrelsen prövar rätten till sfi-utbildning och studiestöd. Skolstyrelsen kontrollerar med försäkringskassans register före beslut. Skolstyrelsen meddelar eventuell arbetsgivare och försäkringskassan resultatet av prövningen.
- Försäkringskassan registrerar alla kursdeltagare i sfi. Arbetstagaren rapporterar till försäkringskassan den aktuella timlönen. Uppgiften uppdateras vid förändring. Utbildningsanordnaren rapporterar närvaron till försäkringskassan varje månad. Kursdeltagaren överlämnar eventuellt personbevis till försäkringskassan.
- Försäkringskassan betalar ut sfi-penningen.
- Alla kursdeltagares närvaro registreras hos försäkringskassan.

Orsaken till att alla deltagares närvaro bör registreras hos Fk är att vissa grupper föreslås berättigade till utbildning utan sfi-penning. Det gäller främst dem som har sökt men väntar på uppehållstillstånd. Den tid en sådan kursdeltagare deltagit i sfi frånräknas den totala tiden för vilken sfi-penning kan utgå.

För att skolstyrelserna skall kunna pröva rätten till sfi-penning för invandrare som kommit till Sverige före reformens ikraftträdande bör SÖ:s SFI-register användas. Vi föreslår därför, att nuvarande uppgifter i SFI-registret uppdateras och överförs till det nya sfi-registret hos riksförsäkringsverket.

8.6 Finansiering av sfi-penningen

Enligt nuvarande svenskundervisningslag (1972:650) betalar de enskilda arbetsgivarna lönen för anställda under 240 timmars undervisning. Detta studiefinansieringssystem har dock visat sig ha negativa konsekvenser och har lett till svårigheter för vissa invandrargrupper som redan finns i Sverige att få arbete, om de inte tidigare fått den lagbundna undervisningen. Effekterna av detta har blivit att svenskundervisningslagen inte fått åsyftad verkan. Kostnaderna har förts över på staten genom att arbetslösa invandrare fått sfi inom AMU. Dessa konsekvenser beskrivs mer ingående i del 2 av betänkandet.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) har i ett yttrande över en promemoria från arbetsmarknadsdepartementet angående frågan om utsträckt ratifikation av Europarådets sociala stadga hävdat att nuvarande svenskundervisningslag strider mot vad nämnda stadga föreskriver i fråga om förbud mot att för invandrare införa "... avgifter som hänför sig till arbetet och som utgår i samband med sysselsättning av anställd".

Ett alternativ till nuvarande system vore därför en kollektiv finansiering av studiestödet genom en arbetsgivaravgift kompletterad med medel över statsbudgeten. Därigenom skulle kopplingen mellan arbetsgivarens direkta lönekostnader och de anställda invandrarnas deltagande i svenskundervisningen brytas.

Nedan beskrivs kortfattat finansieringen av två olika studiestödsformer via arbetsgivaravgifter. Det gäller vuxenutbildningsavgiften till studiepenning m.m. och f.d. AMU-fonden.

8.6.1 Vuxenutbildningsavgift

I lagen om vuxenutbildningsavgift, som antogs av riksdagen år 1975, fastställs bl.a. att avgiften skall täcka kostnader för studiepenningen och viss vuxenutbildning enligt bestämmelser som regeringen meddelar. Vuxenutbildningsavgiften är en arbetsgivaravgift.

År 1975 fastställdes avgiftsprocenten till 0,15, varvid avgiften för 1976 beräknades uppgå till 200 Mkr. Av dessa medel avsattes 27,6 Mkr till studiecirkelverksamhet och 4,8 Mkr till anslaget Bidrag till studieförbund. Återstoden avsattes till uppsökande verksamhet, särskilt vuxenstudiestöd, tim- och dagstudiestöd och administration av studiestöden. Även de inkomster som inflöt som skattemedel från de beskattade studiestöden användes för att täcka kostnaderna enligt posterna ovan.

Vuxenutbildningsavgiften är för närvarande 0,25 procent av hela lönesumman. I budgetpropositionen för budgetåret 1981/82 beräknas inkomsten från avgiften bli 670 Mkr. Av dessa medel används 70 Mkr för finansiering av studiecirkelverksamhet. De skattemedel som inflyter från de beskattningsbara studiestöden återgår till statskassan och används inte längre för utökning av antalet studiestöd. Även kostnaderna för timersättning till dem som förlorar arbetsinkomst vid grundvux finansieras med medel från vuxenutbildningsavgiften (15,4 Mkr).

Den vidgade användningen av avgiftsmedlen har medfört att föredragande

statsrådet i budgetpropositionen föreslog en minskning av antalet studiestöd för 1981/82 samtidigt som stödens storlek bibehålls.

Vuxenutbildningsavgiften uppbärs av riksförsäkringsverket och överförs samma budgetår till berörda myndigheter (CSN och SÖ).

8.6.2 F.d. AMU-fonden

Kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen bestreds tidigare genom medel från den AMU-fond som enligt lagen 1975:335 om arbetsgivaravgift till AMU fanns inrättad på AMS.

Till fonden överfördes de medel som anvisats i statsbudgeten med en sjättedel varannan månad. Från riksförsäkringsverket överfördes de arbetsgivaravgifter (0,40 procent av lönesumman) som influtit under året.

AMU-fondens medel var placerade hos riksgäldskontoret. Räntor av avkastning tillfördes också fonden.

AMS hade bemyndigande att använda fondmedlen i den utsträckning som behövdes. SÖ och riksförsäkringsverket (RFV) fick rekvirera medel hos AMS från fonden.

Kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen var budgetåret 1979/80 sammanlagt 3 650 Mkr, varav 879 Mkr inflöt genom arbetsgivaravgifter.

Med anledning av en regeringsproposition våren 1981 (prop. 1980/81:145) har riksdagen beslutat att de båda arbetsgivaravgifterna på vardera 0,4 procent som utgår för att finansiera delar av arbetslöshetsersättningar och arbetsmarknadsutbildning (f.d. AMU-fonden) skall ersättas av en gemensam avgift på 0,8 procent.

Den nya arbetsgivaravgiften skall täcka 55 procent av kostnaderna för följande bidrag:

- kontant arbetsmarknadsstöd
- grundbidrag och progressivbidrag till erkända arbetslöshetskassor
- förvaltningsbidrag till arbetslöshetskassorna samt den del av arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader som avser programmet Kontant stöd vid arbetslöshet
- utbildningsbidrag till elever i arbetsmarknadsutbildning
- utbildningsbidrag till deltagare i yrkesinriktad rehabilitering

Inflytande medel från arbetsgivaravgiften får disponeras av riksförsäkringsverket, som också disponerar ett anslag för att betala den andel av ifrågavarande utgifter som inte skall täckas av arbetsgivaravgiften. Riksförsäkringsverket får vidare disponera en rörlig kredit hos riksgäldskontoret för att klara tillfälliga svängningar i berörda inkomster och utgifter.

8.6.3 Förslag om finansiering av sfi-penning

Enligt nuvarande svenskundervisningslag finansierar enskilda arbetsgivare den del av det studiestöd som i vårt förslag motsvarar sfi-penning till anställda deltagare. Vi anser att arbetsgivarna även i fortsättningen skall finansiera en del av kostnaderna för sfi-penningen. Kostnaden bör emellertid fördelas på hela arbetsgivarkollektivet genom en arbetsgivaravgift. Följande överväg-

den har legat till grund för bestämning av storleken på denna arbetsgivaravgift.

Budgetåret 1979/80 omfattade den lagbundna undervisningen ca 165 000 timmar. Arbetsgivarnas direkta lönekostnader för deltagarna i denna utbildning uppgick till ca 64 Mkr. Vi har då utgått från SÖ:s redovisning för budgetåret 1979/80 där det genomsnittliga antalet deltagare i cirklarna var 7,8. För varje deltagartimme uppskattas arbetsgivarnas direkta kostnader inkluderande arbetsgivaravgifter till 50 kr. Arbetsgivarnas administrationskostnader i samband med svenskundervisningslagen har beräknats till i genomsnitt 8 procent av de direkta lönekostnaderna. Arbetsgivarnas kostnader uppgår därigenom till ca 70 Mkr.

Om de för budgetåret 1979/80 av regeringen budgeterade antalet undervisningstimmarna för den lagbundna undvisningen hade utnyttjats till fullo skulle enligt våra beräkningar arbetsgivarnas kostnader varit betydligt högre. Vi har uppskattat dessa kostnader till ca 168,5 Mkr.

Vi föreslår en betydande ökning av undervisningstiden i sfi för de anställda, från 240 till 600 timmar. Arbetsgivarnas kostnader skulle därmed bli väsentligt mycket högre än idag.

Med hänsyn till det samhällsekonomiska läget anser vi att arbetsgivarnas del av studiestödskostnaderna inte bör bli större än vad den skulle ha kunnat vara budgetåret 1979/80, dvs. ca 170 Mkr vilket motsvarar en arbetsgivaravgift på 0,07 procent. Arbetsgivaravgiften bör därför höjas med 0,07 procentenheter. Sfi-penningen bör också delvis finansieras med medel från anslaget för finansiering av bl.a. arbetsmarknadsutbildning.

Vi har beräknat att utbildningsbidragen till deltagare i sfi inom AMU budgetåret 1979/80 uppgick till ca 150 Mkr, vilket motsvarar ca 6,8 procent av alla utbildningsbidrag. Motsvarande andel av de 879 Mkr som inflöt i arbetsgivaravgifter till AMU-fonden var ca 60 Mkr.

De ca 60 Mkr som motsvarar arbetsgivarnas andel av utbildningsbidragen för sfi inom AMU motsvarar en arbetsgivaravgift på ca 0,025 procent och ingår i de 0,4 procent som då gick till AMU-fonden.

Det är tveksamt om en så liten procentsats som 0,07 procentenheter skall bilda ett särskilt avgiftsslag. En möjlighet vore att höja vuxenutbildningsavgiften med 0,07 procent och överföra dessa medel tillsammans med motsvarande medel för arbetslöshetsersättningar och utbildningsbidrag till ett särskilt anslag för sfi. En annan möjlighet vore att sammanföra de två avgifterna till en enda avgift.

Frågan om att sammanföra de två arbetsgivaravgifterna för sfi-penning till en enda avgift bör dock bedömas i ett sammanhang som berör alla s.k. "övriga arbetsgivaravgifter". På samma sätt bör frågan om inrättande av en fond för att täcka den totala kostnaden för sfi sättas i relation till mer övergripande ekonomiska bedömningar än enbart reservation av medel för sfi-utbildningen.

De kostnader som sammanhänger med att ledigheten från arbetet för sfi-utbildning föreslås vara semesterlönegrundande anser vi bör kvarstå hos de enskilda arbetsgivarna och inte finansieras kollektivt. På så sätt jämställs ledigheten för sfi-utbildning med annan semesterlönegrundande frånvaro som föräldraledighet, sjukledighet, viss studieledighet och värnplikt.

9 Barnomsorg i anslutning till sfi-utbildningen

9.1 Sammanfattning

En förutsättning för de flesta hemarbetande kvinnors deltagande i utbildning är att barntillsynen ordnas på ett tillfredsställande sätt. Vi föreslår därför att kommunerna får statsbidrag för kostnader utöver vad som täcks av en skälig föräldraavgift för särskild barntillsyn i samband med att föräldrar deltar i sfi-utbildning.

Barnomsorgen bör omfatta sådana barn som inte omfattas av kommunernas skyldighet enligt barnsomsorgslagen att ordna barnomsorgen i annan ordning. Vi föreslår att kommunerna för dessa barn får ett statsbidrag om högst 19 600 kr. per barn och år,vilket motsvarade det årliga bidraget till en daghemsplats 1980.

9.2 Motiven

I våra direktiv har angetts att vi särskilt skall beakta de hemarbetande kvinnornas möjligheter att få svenskundervisning. En viktig fråga i det sammanhanget är organiserandet av barntillsyn i anslutning till studierna. Flera utredningar och studier har visat att bristande barntillsyn utgör ett av de allvarligaste studiehindren för hemarbetande kvinnor, i vilket bidrar till deras isolering.

Rapporter[32] som presenterats av SÖ visar att uppsökande verksamhet bör knytas till erbjudande om barntillsyn och att barntillsynen är nödvändig om småbarnsföräldrar skall kunna delta i utbildning.

I SÖ:s förslag till handlingsprogram för arbetet med invandrarfrågor (HINVA) framhålls att kommunernas bristande ekonomiska möjligheter att anordna barntillsyn i samband med grundvux innebär att man i grundvux endast kan ta emot kvinnor som har sin barnpassning ordnad. Detta har medfört att många kvinnor på grund av barnpassningsproblem inte kan delta i utbildningen.

Då invandrarkvinnorna dessutom i mycket större utsträckning än svenska kvinnor har det direkta vårdansvaret för barnen, vilket bl.a. framgår av jämställdhetskommitténs studie "Invandrarkvinnor och jämställdhet" (Ds A 1981:2), är deras möjligheter att delta i aktiviteter utanför hemmet mycket små. Inom olika områden finns därför idag verksamheter med syfte att försöka bryta de hemarbetande invandrarkvinnornas isolering. Exempel på

[32] Bl.a. Rapport från uppsökande verksamhet i bostadsområden (SÖ 1978).

sådana verksamheter är den öppna förskolan och olika slag av uppsökande verksamhet i samband med utbildning.

Även sfi-utbildning skall vara ett medel, kanske det allra första, för att bryta denna isolering. Ett primärt behov är då att barntillsynen kan ordnas på ett tillfredsställande sätt under den tid föräldrarna deltar i sfi-utbildning.

Eftersom man bör sträva efter att också de hemarbetande kvinnorna får en så tidig start av svenskundervisningen som möjligt, blir barntillsynen i samband med sfi-utbildning kanske invandrarkvinnornas första kontakt med en från samhällets sida organiserad barnomsorg. Den måste därför vara av så hög kvalitet att den inte avskräcker föräldrarna från fortsatt utnyttjande av den lagstadgade barnomsorgen i samhället.

En väl fungerande barntillsyn har också en rekryteringsfrämjande betydelse. Åren 1971–74 bedrev SIV och SÖ genom studieförbunden s.k. kontaktkurser för hemarbetande invandrarkvinnor. Det var en försöksverksamhet som hade som mål att försöka bryta de hemarbetande invandrarkvinnornas isolering genom att erbjuda särskilt tillrättalagda kurser och barntillsyn i anslutning till dem. I en undersökning av kontaktkurserna våren 1973[33] framkom att möjligheten till barntillsyn under kurstiden hörde till den information kring kursen som hade störst genomslagskraft.

Med stöd av de erfarenheter som vunnits ifråga om studiehinder och barntillsynens roll anser vi att resurser bör ställas till kommunernas förfogande så att barntillsyn i samband med sfi-utbildning kan anordnas. Denna barntillsyn bör ses som ett komplement till samhällets reguljära barnomsorg.

9.3 Barnomsorgen i samhället

Den nuvarande lagen om barnomsorg gäller fr.o.m. den 1 januari 1977. Grunden till lagen lades i barnstugeutredningens betänkande "Förskolan" (SOU 1972:26 och 27). Fr.o.m. 1 januari 1982 kommer barnomsorgslagen att ingå som en del i den mer omfattande socialtjänstlagen.

I lagen fastställs att barnomsorgen ankommer på kommunen och innefattar förskoleverksamhet och fritidshemsverksamhet. Förskoleverksamheten bedrivs i form av förskola (daghem eller deltidsgrupp) samt familjedaghem och annan kompletterande förskoleverksamhet (t.ex. kyrkans barngrupper, föräldrakollektiva förskolor, Montessoriförskolor, parklek, öppen förskola etc.).

Kommunen skall anvisa plats i förskola fr.o.m. höstterminen det år då barnet fyller sex år. Verksamheten skall omfatta minst 525 timmar om året. Barn som av olika skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall anvisas plats i förskola före sex års ålder eller anvisas plats i fritidshem med förtur. I dessa fall skall kommunen bedriva uppsökande verksamhet för att finna de barn som är i behov av särskilt stöd och stimulans. Till denna grupp barn hör bl.a. de som av språkliga skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, t.ex. många invandrarbarn. I socialtjänstlagen utgår begreppet "språkliga skäl" ur lagtexten. Någon saklig förändring torde dock inte avses härmed.

Kommunen skall också genom en planmässig utbyggnad av förskola, familjedaghem, fritidshem och annan förskole- och fritidsverksamhet sörja

[33] Gustavsson, Blom, Holmberg: Rekrytering till kontaktkurser för invandrare (Pedagogiskt centrum vid Stockholms skoldirektion 1974).

för att de barn som på grund av föräldrarnas förvärvsarbete eller studier behöver omvårdnad får detta om ej behovet tillgodoses på annat sätt. I varje kommun skall finnas en plan för barnomsorgen. Planen skall avse en period av minst fem år.

Kommunen får endast ta ut avgift för plats i förskola för tid utöver den lagstadgade skyldigheten. Avgiftens storlek beslutas av kommunen. Avgiften får dock ej överstiga vad som motsvarar platsens andel i kommunens kostnad för verksamheten.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över barnomsorgen i länet. Central tillsynsmyndighet är socialstyrelsen. Kommunerna får statsbidrag till sin barnomsorg med undantag för deltidsgruppsverksamheten och den öppna förskolan. Statsbidraget finansieras via arbetsgivaravgifter.

Propositionen om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation (1973:136) och riksdagsbeslutet i denna fråga ger kommunerna stor frihet vid utformningen av förskoleverksamheten. Socialstyrelsen skall dock förse kommunerna med vägledande information.

Genom kommunernas utbyggnad av barnomsorgen beräknas antalet förskolebarn (0–6 år) i kommunala daghem och familjedaghem öka från ca 210 000 i slutet av 1979 till ca 306 000 år 1984. Utbyggnaden kommer dock inte att täcka det behov som finns. I riksdagsbeslutet våren 1976 om utbyggnad av barnomsorgen förutsattes att 100 000 nya daghemsplatser och 50 000 platser i fritidshem skulle tillskapas under perioden 1976–81. Av de sammanställda planerna framgår att riksdagens utbyggnadsprogram inte fullföljts. Till slutet av 1981 kommer det enligt en enkät gjord av Svenska kommunförbundet att saknas plats för minst 30 000 barn i daghem och 20 000 barn i fritidshem i förhållande till utbyggnadsprogrammet. Det betyder en fördröjning av utbyggnaden på mer än ett år. Det verkliga behovet är dock mångdubbelt större.

9.4 Invandrarbarn inom barnomsorgen

Hösten 1978 (SCB S 1979:19) fanns det 4 275 förskolebarn med annat hemspråk än svenska inom kommunernas barnomsorg, varav ca hälften (54%) erhöll hemspråksträning.

Riksdagen beslutade år 1976 (prop. 1975/76:118) att alla barn i den allmänna förskolan, grundskolan och gymnasieskolan skulle få rätt till hemspråksträning och hemspråksundervisning. Denna "hemspråksreform" gäller de barn för vilka annat språk än svenska utgör ett levande inslag i hemmiljön.

I propositionen sägs också att de invandrarbarn som har en svagt utvecklad språklig förmåga både i fråga om hemspråk och invandrarlandets språk löper stor risk att bli en ekonomiskt och socialt svagare grupp i jämförelse med sina kamrater.

Intentionerna i riksdagsbeslutet om hemspråksreformen innebar att kommunerna skulle anordna hemspråksträning för varje invandrarbarn i förskolan vilkens föräldrar begär det. Kommunen får också statsbidrag för hemspråksträningen för fem- och sexåringar.

Den kommunala skyldigheten att anordna hemspråksträning i förskolan

har dock inte reglerats i lag vilket krävs i regeringsformen för giltighet. I en dom våren 1980 har regeringsrätten slagit fast att någon kommunal skyldighet att bedriva hemspråksträning därför inte finns.

Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern (S 1979:30) konstaterar att 1976 års riksdagsbeslut endast kommit att bli ett beslut om statsbidrag för hemspråksträning. Utredningen har därför i skrivelse till regeringen föreslagit en ändring i barnomsorgslagen som innebär en skyldighet för kommunerna att anordna hemspråksträning för förskolebarn.

Kommunförbundet konstaterade 1979 i en urvalsundersökning att det fortfarande fanns ett antal sexåringar som inte fick hemspråksträning i förskolan. Man kunde då urskilja i huvudsak två slag av förklaringar till detta.

Den ena typen av förklaringar sammanhänger med svårigheterna att rekrytera språkkunnig personal och finna lämpliga former för hemspråksträningens organisation främst för mindre språkgrupper, medan den andra typen av förklaringar sammanhänger med invandrarföräldrarnas inställning och svårigheter att övertyga dem om vikten av hemspråksträning.

9.5 Öppen förskola

I barnstugeutredningens betänkande "Förskolan" fanns ett förslag att man med uppsökande verksamhet skulle försöka nå föräldrar med barn i förskoleåldern. Syftet med verksamheten skulle bl.a. vara att ge information om kommunens service till barnfamiljer samt lekrådgivning. Försöksverksamheter i några kommuner i mitten av 1970-talet utvecklades senare till det som i dag kallas öppen förskola. Denna förskola är främst avsedd för hemarbetande föräldrar och dagbarnvårdare med barn i förskoleåldern.

I den öppna förskolan lämnar man inte sina barn, utan de vuxna och barnen formar tillsammans verksamheten, medan de anställda skall finnas till hands för att fånga upp aktiviteter och stötta verksamheten. Den öppna förskolans viktigaste funktion har blivit att ge dem som bor i ett område möjligheter att träffas och tillsammans skapa de aktiviteter som de tycker saknas i området. Det innebär att de öppna förskolorna sinsemellan kan se mycket olika ut.

År 1979 fanns det ca 130 öppna förskolor i landet. 1980 hade antalet ökat till 310. Enligt barnomsorgsplanerna för 1980–1984 planerar kommunerna en utbyggnad med ytterligare 320 öppna förskolor.

I några kommuner har man öppet på speciella tider för invandrarbarn och deras föräldrar. Detta utgör ett led i kommunernas försök att bryta de hemarbetande invandrarkvinnornas isolering, samtidigt som de små barnen därigenom kan få ökad stimulans och tillfällen att knyta nya kontakter.

Även hemspråkstränare finns knutna till många öppna förskolor.

Kommunerna får f.n. inte statsbidrag till de öppna förskolorna. Ett statsbidrag föreslås emellertid i prop. 1980/81:205.

9.6 Barnpassning i anslutning till föräldrars studier

I barnomsorgslagen jämställs föräldrars studier med förvärvsarbete som grund för plats i den kommunala barnomsorgen. På grund av platsbristen inom barnomsorgen och behov av barnpassning av mer tillfällig art har olika typer av komplement utvecklats. Socialstyrelsen har 1970 utfärdat riktlinjer för barnpassning för kort tid eller av tillfällig natur. Denna barnpassning inryms inte under begreppet kommunal barnomsorg. I det följande beskrivs några former av barntillsyn i anslutning till föräldrarnas studier.

Uppsökande verksamhet och barntillsyn i anslutning till studieförbundens sfi

För budgetåret 1974/75 ersattes de tidigare nämnda kontaktkurserna av ett något annorlunda upplagt försök med uppsökande verksamhet för att försöka nå de hemarbetande invandrarna med studiecirklar i svenska.

SÖ beviljades ett anslag på 500 000 kr. för försöksverksamheten med uppsökande verksamhet. Från SIV ställdes 110 000 kr. till förfogande för anordnande av barntillsynen i samband med försöksverksamheten. Försöket avrapporterades av SÖ 1975.

Av de 47 lokalavdelningarna som deltog i försöket anordnade 36 barntillsyn. I genomsnitt hade avdelningarna 20 barn i verksamhet med en koncentration av barn i åldrarna 3–5 år.

Organiserandet av barntillsynen upplevdes som mycket arbetskrävande av utbildningsanordnarna samtidigt som de ekonomiska bidragen inte räckte till för att täcka kostnaderna. En organisatorisk svårighet var att barnantalet stundtals växlade mycket kraftigt och att åldersspridningen ibland var ganska stor.

Efter försöket ansåg de deltagande lokalavdelningarna att barntillsynen borde anordnas av kommunerna. Om kommunerna inte själva kunde organisera barntillsynen borde lokalavdelningarna få ekonomiska bidrag till den. I försöket hade sex avdelningar kommunala bidrag till barntillsynen.

Fr.o.m. budgetåret 1975/76 har ett särskilt bidrag utgått till studieförbunden för uppsökande verksamhet och barntillsyn i samband med kurser i svenska för invandrare. Bidraget skall användas för att pröva olika metoder att nå hemarbetande invandrare och bryta deras isolering. SÖ beslutar om fördelningen av bidraget.

Budgetåret 1980/81 var bidraget 1,06 Mkr. Högst 50 procent av bidraget får användas till kostnader för barntillsyn.

Barntillsyn vid folkhögskolestudier för invandrare sommartid

Som redovisas i del 2 av betänkandet anordnas sedan slutet av 1960-talet vid vissa folkhögskolor sommarkurser omfattande 3–4 veckor i svenska och samhällsorientering för vuxna invandrare. Barntillsyn och i vissa fall även språkträning för barnen ordnas, vilket innebär att hela familjen kan beredas vistelse på folkhögskolan.

Barnpassning vid studier inom komvux och högskolan

Många kommuner strävar efter att anordna barntillsyn i anslutning till föräldrars studier i komvux. Detta gäller också grundvux, där barntillsynen är en viktig förutsättning särskilt för kvinnornas möjligheter att delta. SÖ framhöll i skrivelse till regeringen våren 1979, att barntilsynsfrågornas lösning i anslutning till grundvux var så angelägen att ett särskilt statligt bidrag borde utgå till barntillsynen. Socialstyrelsen har i vissa försök, bl.a. i Botkyrka, anvisat medel till barntillsyn vid grundvux. Ett annat exempel är den grundvux och barntillsyn som anordnas i Stockholm i samarbete mellan kommunen och invandrarkvinnornas förening (IFFI). Liknande exempel kan ges från andra invandrartäta kommuner.

Barntillsyn i samband med studier med utbildningsbidrag

I samband med arbetsmarknadsutbildning kan barnomsorg i vissa fall ordnas för medföljande barn till kursdeltagare som genomgår utbildning inom annan kommun än hemortskommunen. Länsarbetsnämnd kan således köpa daghems- eller fritidshemsplatser genom avtal med utbildningskommunen. Föräldern/ kursdeltagaren betalar avgift för sådan plats. År 1980 omfattade verksamheten 70 barn i elva län.

9.7 Förslag om barnomsorg

Den barntillsyn som vi anser skall anordnas i anslutning till sfi-utbildningen bör ses som ett av samhällets instrument för att stimulera invandrarbarnens språkliga och känslomässiga utveckling.

Barnomsorgen i anslutning till sfi-utbildningen bör därför vara en kommunal angelägenhet. Enligt barnomsorgslagen är kommunen skyldig att genom planmässig utbyggnad av förskola, familjedaghem, fritidshem och annan förskole- och fritidsverksamhet sörja för att de barn, som på grund av föräldrars förvärvsarbete eller studier eller av andra skäl behöver omvårdnad utöver vad som följer av 5 och 6 §§ barnomsorgslagen, får sådan omvårdnad, om ej behovet tillgodoses på annat sätt. Vi anser att deltagare i sfi-utbildning är att betrakta som sådana studerande som avses i denna lag.

Genom kommunernas stora frihet att utforma sin förskoleverksamhet efter de lokala förutsättningarna och behoven har verksamheten kommit att få mycket skiftande utseende. Även när det gäller barnomsorgen i anslutning till sfi-utbildning anser vi att kommunerna bör ha stor frihet så att den kan organiseras så att den passar in i den övriga service som tillhandahålles kommunens småbarnsföräldrar och kan anpassas till de olika invandrargruppernas önskemål och synpunkter. Barnomsorgen bör ordnas på ett flexibelt sätt, gärna i samarbete med t.ex. organisationer i ett bostadsområde.

I olika sammanhang har betonats vikten av att förskolebarnen redan på ett tidigt stadium får möjligheter att först utveckla sitt eget hemspråk. Vi anser därför att barn inom sfi-omsorgen om möjligt bör få hemspråksträning i samma utsträckning som övriga barn inom den reguljära kommunala barnomsorgen. I den utsträckning det är möjligt bör tvåspråkig personal anlitas.

Enligt Svenska kommunförbundets beräkningar 1980 kostade en heltidsplats på daghem i genomsnitt ca 41 500 kr. per år medan en familjedaghemsplats i genomsnitt kostade ca 32 000 kr. per år. Statsbidragen till de två verksamheterna är något olika konstruerade. För en daghemsplats utgick 1980 en fast summa på 19 600 kr. Beloppet är indexreglerat och följer den allmänna prisutvecklingen. Till familjedaghemsplatser utgick dels ett fast grundbelopp på 3 600 kr. dels ett belopp motsvarande 35 procent av kommunens faktiska kostnad för platsen. I prop. 1980/81:205 föreslås andra beräkningsgrunder för statsbidragen till barnomsorgen. De nya reglerna behöver dock inte ändra förutsättningarna för våra ställningstaganden.

Alla deltagare i sfi-utbildningen som är mellan 18 och 65 år och som inte förlorar arbetsinkomst genom ledighet från arbetet föreslås få en sfi-penning om 33 kr. per undervisningstimme. Detta innebär t.ex. att hemarbetande kvinnor får ett avsevärt bidrag till familjens försörjning. Vi anser därför att kommunerna bör ta ut en *föräldraavgift* för barnomsorgen i samband med sfi-utbildningen. Som riktmärke kan den taxa som tillämpas inom kommunens reguljära barnomsorg tjäna. Föräldraavgiften kan därför komma att variera från kommun till kommun men den bör aldrig bli så hög att sfi-penningens stimulerande effekt minskar. Vårt förslag om föräldraavgift begränsar samhällets kostnader för barnomsorgen.

Eftersom föräldraavgifterna endast täcker en del av kostnaderna för verksamheten föreslår vi att ett statsbidrag utgår till kommunerna så att dessa får full täckning för de barnomsorgskostnader som inte täcks av föräldraavgifterna. Statsbidraget bör dock begränsas uppåt och inte överstiga den kostnad som kommunerna i genomsnitt har för en daghemsplats årligen.

Erfarenheterna från barntillsyn i samband med studier visar emellertid också att denna tillsyn endast i undantagsfall överstiger halvtid. Vi har därför i våra överväganden utgått ifrån att de småbarnsföräldrar som inte har sin barntillsyn ordnat på annat sätt vanligen deltar i sfi-utbildning under halvtid (ca 15 undervisningstimmar per vecka). Om dessa föräldrar genomför utbildningens två etapper i en följd deltar de under ungefär ett år (40 veckor). Då barnen under motsvarande tid tas om hand på halvtid skulle med en noggrann planering i medeltal två barn uppta en sådan tillsynsplats.

På grund av att invandringen varierar under året kommer också antalet barn som är i behov av tillsyn att variera under året. Beroende på hur sfi-utbildningen organiseras kommer barnantalet också att variera under veckans dagar och t.o.m. under en och samma dags för- och eftermiddag. Det blir därför svårt för kommunerna att kunna fastställa antalet "platser" i sfi-barnomsorgen för vilka statsbidraget skall utgå. Däremot bör det vara lättare för kommunerna att fastställa *antalet barn* som har funnits i barnomsorgen under året och den tidsperiod som varje barn deltagit.

Vi föreslår därför att statsbidraget till barnomsorgen i samband med sfi-utbildningen utgår per *barn* och inte per *plats*. Statsbidraget för ett år bör då begränsas uppåt av ett belopp som motsvarade statsbidraget till en daghemsplats 1980. Detta belopp, 19 600 kr., motsvarade i det närmaste halva kostnaden för en sådan plats varför statsbidraget för två barn nästan skulle kunna täcka kommunernas kostnader för en daghemsplats. Om ett barn är under tillsyn endast under en del av året bör det högsta beloppet för statsbidrag begränsas i motsvarande grad. För ett barn som till exempel tillses

under en termin (halvår) bör det högsta statsbidragsbeloppet reduceras till 9 800 kr. Den övre gränsen för statsbidraget bör vara indexreglera och följa den allmänna prisutvecklingen. För att särskilja statsbidraget för barntillsynen vid sfi från statsbidragen till den reguljära kommunala barnomsorgen anser vi att detta bör regleras i den föreslagna *förordningen om sfi-utbildningen* och inte i socialtjänstlagen.

Denna konstruktion av statsbidraget ger kommunerna möjligheter att organisera barnomsorgen på varierande sätt så att den inte behöver påverka den planerade utbyggnaden och prioriteringen av den reguljära barnomsorgen.

Statsbidrag bör inte utgå för de fem- och sexåringar för vilka konmunerna har skyldighet att anordna förskoleverksamhet i form av deltidsgrupp. Föräldrarnas sfi-undervisning får i dessa fall samordnas med barnens vistelse i förskolan.

9.8 Dimensionering och kostnader

Vid dimensioneringen av sfi-barnomsorgen förutsätts att de barn för vilka kommunerna redan har skyldighet att ordna tillsyn undantas. Det gäller invandrarbarn i skolåldern för vilka kommunerna skall anvisa plats i fritidshem med förtur och för fem- och sexåringar för vilka kommunerna är skyldiga att anvisa plats i deltidsgrupp. Sfi-utbildningen för föräldrarna bör i dessa fall anpassas till dessa verksamheter. De invandrare som är arbetssökande eller har anställning antas ha sin barnomsorg ordnad.

Enligt vår bedömning bör man således räkna med att behovet av barnomsorg under sfi-utbildning främst finns bland de invandrare som inte tillhör arbetskraften. Vi anser det inte realistiskt att hela denna grupp kommer att vara i behov av att barntillsyn ordnas vid sfi. En del saknar barn i de aktuella åldrarna, andra väljer att ordna sin barntillsyn på annat sätt än genom kommunen. Vi utgår därför i våra beräkningar från att ca 1 000 barn per år kommer att omfattas av sfi-barntillsynen. Med ovan angivna beräkningsgrunder kommer således kostnaden per år att kunna uppgå till högst 19,6 Mkr.

10 Lärare för sfi-utbildningen

10.1 Sammanfattning

Vi har enligt direktiven utrett frågor kring tillgången på och behovet av lärare med lämplig utbildning för undervisningen i sfi. Arbetet som redovisas i del 2 kapitel 11 utgörs av dels en översikt över befintliga former av utbildning och fortbildning för sfi-lärare, dels en enkät bland cirkelledare och AMU-lärare våren 1980. Enkäten syftade till att ge oss en uppfattning om vilken utbildning och erfarenhet nu verksamma lärare och cirkelledare har, samt hur deras behov och önskemål beträffande utbildning ser ut. Med utgångspunkt i detta utredningsarbete samt i av SÖ och UHÄ framlagda förslag om lärarutbildning hösten 1980 har vi gjort en analys av å ena sidan behovet av lärare för den sfi-utbildning vi föreslår, å andra sidan formerna för ett överförande av nu verksamma lärares och cirkelledares erfarenheter och kunskaper till den nya utbildningen.

Våra förslag utgår ifrån att behovet av lärare för den nya utbildningen i första hand bör tillgodoses genom att de cirkelledare och lärare som är och varit verksamma inom den hittillsvarande sfi-utbildningen bereds möjlighet att fortsätta inom den nya organisationen. För att möjliggöra detta anger vi olika förslag till lösningar. Dessa bygger på framför allt två förutsättningar, a) att det finns tjänster där bl.a. ämnet svenska som främmande språk ingår i behörigheten, b) att en reguljär lärarutbildning i svenska som främmande språk med samhälls- och arbetslivsorientering inrättas inom högskolan.

Våra förslag kan preciseras på följande sätt:

- Lärarutbildning i svenska som främmande språk med samhälls- och arbetslivsorientering bör finnas inom grundutbildningen för lärare. Utbildning i detta ämne bör införas på den språkvetenskapliga ämneslärarlinjen. Utbildningen bör omfatta 60 poäng.
- Förslaget förutsätter regler om ämneskombinationer och behörighetsvillkor för adjunktstjänst inom komvux samt grundskolans högstadium/gymnasieskolan och eventuellt grundutbildningen för vuxna (grundvux).
- En fortsatt utveckling mot lärare av ettämnestyp måste hejdas. En bredare behörighet bör eftersträvas inte minst med hänsyn till att invandrarundervisningens omfattning kan variera med konjunkturen och även tidsmässigt under året.
- Kompletterande ämnesteoretisk och praktisk-pedagogisk utbildning bör inrättas som siktar mot att ge nu verksamma lärare full behörighet till de

tjänster som föreslås bli inrättade. Kompletteringsutbildningen bör ske under en avgränsad period och ges på förmånliga villkor. Studierna bör kunna ske i form av decentraliserad utbildning, på halvfart och under tjänstledighet med B-avdrag.

- Under en övergångsperiod bör personliga ettämnestjänster med behörigheten knuten endast till sfi kunna inrättas för att sådana lärare skall kunna beredas fortsatt sfi-tjänstgöring som har långt kvar till den bredare behörighet som vi anser bör bli det normala på längre sikt.
- Fortbildning bör ges dessa lärargrupper i samma ordning och enligt samma regler som gäller för övriga lärarkategorier.

10.2 Nuläget

Ca 7 000 lärare/cirkelledare är verksamma med sfi idag. Därigenom är sfi näst efter engelskan det mest undervisade främmande språket i Sverige.

Inom grundskolan och gymnasieskolan undervisar uppskattningsvis 3 000 lärare i sfi. Inom vuxenutbildningen uppskattas antalet vara följande (våren 1981): ca 1 800 inom studieförbunden, ca 600 inom AMU, något hundratal inom folkhögskolan och ca 1 000 inom grundutbildningen för vuxna (grundvux).

Trots att en stor grupp lärare arbetar yrkesmässigt med sfi finns ingen reguljär lärarutbildning för undervisning i ämnet. Den huvudsakliga orsaken till detta har varit att myndigheterna inte betraktat sfi som ett särskilt ämne med eget innehåll och egen metodik.

I takt med att undervisningen i sfi inom vuxenutbildningen och ungdomsskolan utvecklats och ett stort antal sfi-lärare blivit en organiserad yrkeskår, har emellertid kravet på en kvalificerad och reguljär lärarutbildning blivit allt starkare. Förutsättningarna för en sådan utbildning är också numera väl utvecklade. Det finns ett stort antal personer som arbetat långsiktigt med sfi: lärare och cirkelledare, lärarutbildare, forskare och administratörer.

Samtidigt som man blivit allt mera medveten om sfi-lärarnas uppgifter och deras speciella ämnes- och metodproblem, har det skett en allmän kunskapstillväxt på området. Forskningsunderlaget har blivit stabilare, lärarutbildningslitteraturen och det pedagogiska kunnandet har ökat.

Denna utveckling har lett till att helt andra och mer preciserade anspråk på sfi-undervisningen nu kan ställas än man hade underlag för när den började byggas ut i mitten av 1960-talet. Men det ges också mycket bättre möjligheter att göra en sfi-lärarutbildning som motsvarar behoven, inte minst tack vare att det inom högskolan redan existerar kurser som är i klass med grundutbildningen för lärare i svenska som modersmål och i främmande språk.

De förslag vi lägger fram om förändringar i sfi-utbildningens organisation, uppläggning och innehåll aktualiserar frågor om tillgången på och behovet av lärare med lämplig bakgrund och utbildning för denna undervisning. Frågor om behörighetsgivande lärarutbildning, tjänster, behörighetsregler och fortbildningsmöjligheter måste också behandlas i det sammanhanget.

10.3 Tillgången på lärare

Det finns givetvis ett nära samband mellan avsaknaden av behörighetsgivande utbildning för sfi-lärare och av centralt givna regler för hur sfi-lärare skall rekryteras. Avsaknaden av det senare beror till stor del på att undervisningen i sfi från början anförtroddes huvudsakligen studieförbunden och att krav på dokumenterad kompetens och fastare anställningsformer har ansetts komma i konflikt med folkbildningsverksamhetens fria ställning.

Cirkelledarna är inte heller underkastade några statliga behörighetsregler eller annan form av statlig reglering av anställnings- och tjänstgöringsförhållanden. Genom ett löne- och anställningsavtal mellan Folkbildningsförbundet och Svenska facklärarförbundet har dock sfi-cirkelledarna blivit den enda gruppen cirkelledare inom folkbildningsarbetet som till övervägande delen har tillsvidareanställning.

Enligt SÖ:s föreskrifter till förordningen om statsbidrag till det fria och frivilliga folkbildningsarbetet skall studieförbundet vid godkännande av cirkelledare ta hänsyn till "ledarens ämneskunskap, pedagogiska erfarenhet, allmänna lämplighet och förmåga att verka för den uttalade målsättningen för folkbildningsarbetet". Därvid bör studiematerialet och ledarens kvalifikationer avvägas i förhållande till varandra. Med utgångspunkt i dessa föreskrifter kan det enskilda studieförbundet och till och med den enskilda studieförbundsavdelningen fastställa egna kompetenskrav.

Studieförbunden och deras avdelningar väljer således sfi-ledare efter egna krav och ger dem den grund- och fortbildning de själva bedömer vara lämplig. Som exempel på vilka krav man kan formulera på lokal nivå citerar vi en annons i dagspressen från ABF i Stockholm som vintern 1981 sökte cirkelledare i sfi: "Språkstudier på universitetsnivå, gärna 20–40 poäng i svenska som främmande språk, goda kunskaper om det svenska samhället, erfarenhet av vuxenundervisning – särskilt av invandrare, annan arbetslivserfarenhet – särskilt på det pedagogiska och sociala området, kontakt med invandrare och invandrarkultur samt gärna delande av arbetarrörelsens värderingar."

Ytterligare ett exempel: För att få anställning som invandrarlärare vid Kursverksamheten (KV) i Uppsala krävs akademisk examen i moderna språk och/eller svenska, 20-poängskurs i svenska för invandrarundervisning och helst också erfarenhet av invandrarundervisning.

Kraven i dessa båda exempel speglar inte kompetensen hos majoriteten verksamma sfi-ledare men är ett tecken på att studieförbunden är angelägna om att deras ledare har stabilt kunskapsunderlag.

För sfi-lärarna inom AMU finns en kompetensförordning från år 1976 (ändrad 1977 och 1979). I huvudsak innebär förordningen att lärare kan tillsvidareförordnas för sfi-undervisning enligt följande, informellt refererade alternativ (punkt 1, 2.1 och 2.2 i förordningen):

Punkt 1 Adjunkt/ämneslärarbehörighet (alltså inkl. praktisk-pedagogisk utbildning i moderna språk, eller ett modernt språk och svenska, samt antingen 20-poängskursen i svenska för invandrarundervisning eller (i förening med 60 p svenska/2 betyg nordiska språk) D2-delkursen i svenska som främmande språk.

Punkt 2.1 120 poäng varav minst 60 p sammanlagt inom ämnena svenska,

nordiska språk, moderna språk, fonetik, allmän språkvetenskap, svenska för invandrarundervisning, pedagogik, litteraturhistoria med poetik (de båda sista bara i förening med nordiska språk), därav i sin tur minst 40 p i svenska, nordiska språk, moderna språk, fonetik eller allmän språkvetenskap. Därtill krävs 3 1/2 års tjänstgöring i sfi på minst halvtid, varav minst 1/2 år inom AMU.

Punkt 2.2 "Högskoleutbildning eller motsvarande utbildning som skolöverstyrelsen efter ansökan av läraren ifråga finner lämplig för tjänstgöringen", plus 5 års tjänstgöring i sfi på minst halvtid, varav 2 år inom AMU.

Det är alltså bara enligt alternativ 1 som det direkt krävs någon utbildning i sfi, nämligen för modersmålslärare 5 poäng (D2-kursen) och för övriga 20 poäng.

SÖ kan också ge dispens från kraven under punkterna ovan. Dessutom kan "annan lärare" anställas på sexmånadersförordnande.

Det finns som nämnts ovan uppskattningsvis sammanlagt drygt 6 000 verksamma lärare och cirkelledare i svenska som främmande språk, om man också räknar in ungdomsskolans lärare. Exakta uppgifter om antalet verksamma cirkelledare och AMU-lärare går inte att få, men vissa uppskattningar kan göras genom de uppgifter som studieförbunden lämnar till SÖ en gång om året. Vi räknar med att studieförbunden våren 1981 hade ca 1 800, AMU ca 600 och folkhögskolorna ca 150 personer som undervisar i sfi. Därutöver finns sammanlagt ca 300 lärare vid högskolorna och flyktingförläggningarna. Ca 1 000 grundvux-lärare uppskattas ha sådan undervisning i grundvux som i huvudsak kan betraktas som sfi.

Den avgjort största delen av sfi-lärarna inom vuxenutbildningen finns således inom *studieförbunden*. Enligt SÖ:s rapport över försöksverksamheten med undervisning för invandrare i svenska språket m.m. budgetåret 1979/80 är cirkelledarnas utbildning mycket skiftande.

Nära 12 procent är antingen behöriga ämneslärare/adjunkter eller låg- och mellanstadielärare (den senare gruppen är dock mycket liten, kanske bara någon eller ett par procent). Något över 76 procent har gymnasiekompetens och eventuellt akademiska poäng/betyg i ett eller flera ämnen. Övriga 12 procent har antingen lägre grundutbildning eller kompetens som "inte kunnat fastställas" (0,6 procent).

Av speciellt intresse för eventuell framtida utbildningskomplettering är vilka ämnen som ingår i ämneslärarnas utbildning samt i vilka ämnen, kurser, de med gymnasiekompetens har poäng/betyg, dvs. 76 procent-gruppen. Av SÖ:s rapporter framgår att ämneslärarna har "adekvata ämnen, t.ex. svenska, moderna språk, pedagogik, fonetik, allmän språkvetenskap". Om man kalkylerar med att ämneslärarna utgör 10 procent av studieförbundens sfi-kår, skulle de alltså utgöra *ca 180 personer*.

När det gäller 76 procentgruppen, ger SÖ:s rapporter ingen vägledning. En viss hjälp kan man få av SFI-kommitténs enkät, där det visar sig att ca tre fjärdedelar har akademiska betyg i något eller några ämnen/kurser, dvs. ca 1 000 cirkelledare. Av dessa har ungefär två tredjedelar poäng/betyg i ett eller flera "adekvata" ämnen/kurser, vilket i runt tal skulle ge *650 personer*.

För AMU:s del kan man räkna med att *ca 275 sfi-lärare* är behöriga att inneha ämneslärartjänst, av vilka flertalet är tillsvidareförordnade enligt kompetensförordningens punkt 1. De sfi-lärare som saknar lärarutbildning men som har utbildning i ett eller flera "adekvata" ämnen torde uppgå till *ca 150*.

Summan av de cirkelledare och lärare vid studieförbund och AMU som antingen har ämneslärarutbildning i "adekvata" ämnen eller har enbart poäng/betyg i sådana ämnen blir således *1 255 (180 + 650 + 275 + 150)*. Det är dessa drygt 1 200 lärare som bör bilda stommen bland de sfi-lärare som anställs inom en eventuell framtida enhetlig ny sfi-organisation. De har i allmänhet en lång, i många fall mycket lång, erfarenhet av undervisning av vuxna invandrare. Majoriteten har dessutom deltagit i minst en 20-poängskurs i svenska för invandrarundervisning. Av vår enkät våren 1980 framgick att en majoritet av cirkelledarna och AMU-lärarna är mycket rutinerade. Av cirkelledarna angav mer än 70 procent att de var tillsvidareanställda, vilket innebär att närmare tre av fyra undervisar lägst 480 timmar per år. En majoritet redovisade också undervisningsvana på minst fem år. Av de AMU-lärare som besvarade enkäten var 56 procent tillsvidareförordnade. Nio av tio lärare hade 20 undervisningstimmar eller mer per vecka. Det är för dessa grupper man måste fastställa såväl lämpliga övergångsbestämmelser som en för de flesta praktiskt genomförbar utbildningskomplettering.

Genom att kommunerna såväl inom grundskolans stödundervisning i svenska och gymnasieskolans utbildningar, exempelvis introduktionskurserna för invandrarungdom, som inom komvux också har lärare som skaffat sig erfarenhet och kunskaper inom invandrarundervisningens område finns också där tillgång på lärare som kan förutsättas vara lämpliga för tjänstgöring inom sfi efter erforderlig komplettering.

10.4 Behovet av utbildning

Det har framstått allt tydligare att sfi-lärare i sin undervisning behöver ett kunskapsunderlag som starkt skiljer sig från det som ges i andra ämnen. Svenska språkets struktur måste t.ex. medvetet jämföras med invandrarnas modersmål, något som kräver kunskaper dels i det svenska språket utöver det traditionella modersmålsperspektivet, dels om ett antal invandrarspråk i relevanta delar. Detta har framstått mycket klart under 1970-talet då invandringen efterhand ändrat karaktär från arbetskraftsinvandring till invandring av i första hand flyktingar och anhöriga.

Flyktinginvandringen innebär t.ex. att sfi-lärarna med kort varsel fått möta kursdeltagare med en kulturell bakgrund och ett modersmål som ofta skiljer sig starkt från vad de tidigare varit med om i sin undervisning. Sino-vietnameserna är ett exempel på detta.

Även med avseende på invandrarnas utbildningsbakgrund ställs sfi-lärarna ofta inför svårbemästrade problem. Den utomnordiska invandringen har under senare år varit mycket heterogen. En stor grupp vuxna invandrare har varit mycket väl utbildade i jämförelse med hela befolkningen i Sverige. Samtidigt finns det en grupp invandrare med ingen eller endast ett par års skolutbildning. Att få kursdeltagare med så skiftande förutsättningar att göra

framsteg inom samma grupp, kräver goda pedagogiska och metodiska kunskaper och insikter hos läraren.

Också samhällsorienteringen har gett upphov till svårigheter, inte minst därför att många sfi-lärare inte har utbildning för att undervisa i sådana väsentliga moment som arbetsmarknad, sjukvård, skolväsende och social-lagstiftning. Det gäller inte bara kunskapsmässigt utan också rent metodiskt.

Det har också på detta område framstått som allt viktigare att kunna undervisa kontrastivt, dvs. att sfi-läraren har kännedom om t.ex. invandrarnas sociala, kulturella och ekonomiska situation, inte bara i Sverige utan också i hemländerna.

Vi lät under våren 1980 utföra en enkät bland ca 250 sfi-lärare vid olika studieförbundsavdelningar och AMU-center. Svaren på denna enkät ger mycket klara belägg för att cirkelledarna och AMU-lärarna behöver såväl ämnesteoretisk som ämnesmetodisk utbildning. Mest påfallande är behovet av utbildning i invandrarkunskap med samhällsorientering samt i sfi-metodik och vuxenpedagogik. Det är också de moment som av naturliga skäl hittills inte betonats lika starkt som de språkliga i högskolans sfi-kurser om 20 poäng. Drygt hälften av svarspersonerna hade minst en sådan 20-poängskurs bakom sig.

En av frågorna gällde hur angeläget det är för sfi-lärarna att det inrättas en enhetlig grundutbildning. Mer än 80 procent markerade att det var i "hög grad" angeläget. En fråga i enkäten gällde utformningen av en sådan enhetlig grundutbildning. En klar majoritet föredrog en ämneslärarutbildning på 160 poäng med ämnet "svenska som främmande språk" som ett av två/tre ämnen samt kompletterande högskolekurser för redan verksamma sfi-lärare.

Våren 1981 hade vi tillfälle att avge yttrande över två förslag till lösningar av invandrarlärarnas utbildnings- och anställningsfrågor framlagda av SÖ resp. UHÄ. Vi framhöll i yttrandet att båda förslagen innebär ett stort steg framåt, dels mot ett erkännande av att svenska som främmande språk är ett särskilt ämne, dels mot en lösning av lärarnas utbildningsbehov. Vi underströk i likhet med UHÄ, att en bedömning av de utbildningsinsatser som behövs för att lärarna skall få kunskaper som motsvarar de krav som sfi-undervisningen ställer, förutsätter en analys av ämnet svenska som främmande språk och dess särart i förhållande till andra ämnen. Den analys av ämnet som UHÄ gjorde ansåg vi kunde ge en god grund för en långsiktig och genomtänkt lösning av lärarbehovet och uppbyggnaden av en reguljär behörighetsgivande utbildning för sfi-lärare.

Vi tillstyrkte i princip UHÄ:s förslag till en reguljär lärarutbildning med svenska som främmande språk som ett ämne som ger behörighet för tjänstgöring inom sfi-utbildningen. Vi instämde också i SÖ:s och UHÄ:s inställning att ettämneslärarutbildning ej bör inrättas. Ett av skälen till detta är att invandringens storlek varierar från år till år och också uppvisar regionala variationer och förändringar. Flerämnesutbildningar utgör därför ett praktiskt medel att möta förändringar i behovet av sfi-undervisning.

De förslag om utbildningskomplettering för redan verksamma behöriga lärare som SÖ och UHÄ lade fram ställde vi oss också bakom och påpekade att denna komplettering bör ske på goda ekonomiska och praktiska villkor.

Vi biträder således huvudtankarna i de lärarutbildningsförslag som lagts fram av UHÄ.

Frågan om de nu verksamma formellt icke behöriga cirkelledarnas och AMU-lärarnas möjligheter att fortsätta som lärare i ett nytt system med reglerad behörighet och fastare anställningsformer berördes inte av SÖ eller UHÄ i deras framställningar.

Vi har ovan pekat på förhållandet att majoriteten av nu verksamma cirkelledare och AMU-lärare i svenska för invandrare inte har formell behörighet för lärartjänst i det reguljära utbildningssystemet. Anledningen till detta är som framhållits, att deras undervisningsämne hittills inte behandlats som ett eget ämne och att utbildning och tjänster saknats. När nu utbildnings- och anställningsförhållandena för sfi-lärare ses över och en samlad lösning förbereds, är det enligt vår mening av största vikt att denna stora grupp cirkelledares och AMU-lärares kompetens och erfarenhet tillvaratas. De ca 1 200 cirkelledare och lärare som enligt våra beräkningar har en lämplig bakgrund för anställning inom sfi-utbildningen bör få möjligheter att få behörighet och tillträde till de tjänster som bör inrättas. Olika lösningar bör därvid kunna prövas. En sådan är att de cirkelledare och lärare som under årens lopp genomgått de kurser som erbjudits i svenska för invandrarundervisning (20–80 poäng) bör kunna få tillgodoräkna sig denna utbildning i ett nytt lärartjänst- och utbildningssystem. Även andra ämnen, t.ex. utbildning i samhällsorienterande ämnen och minoritetsspråk, bör kunna tillgodoräknas i ett nytt system. De bör också erbjudas utbildningskomplettering på förmånliga villkor.

Vi vill också understryka, att det, oavsett hur huvudmannaskapsfrågan för de vuxna invandrarnas sfi-undervisning i framtiden löses, måste finnas utbildningsmöjligheter för cirkelledare som arbetar med invandrare inom studieförbunden. Detta behov kan lämpligen täckas genom enstaka kurser inom högskolan. Sådana kurser kan erbjudas t.ex. i form av samläsning med de studerande i en framtida reguljär lärarutbildning.

En fråga som varit aktuell i debatten av och till under hela försöksverksamheten med sfi är i vilken grad invandrare kan anlitas som sfi-lärare. Ca 16 procent av cirklarna leddes budgetåret 1979/80 av cirkelledare med annat modersmål än svenska. Nio procent utgjordes av cirklar med finskspråkig cirkelledare. Att andelen tvåspråkiga cirkelledare är så låg beror sannolikt på att de flesta studiegrupper består av flera olika språkgrupper och således måste ha svenska som gemensamt språk. Ett annat skäl till att antalet tvåspråkiga lärare varit lågt, är att man under många år föredrog en enspråkig svensk undervisningsmetod framför att utgå ifrån deltagarnas modersmål i undervisningen. Under senare år har en ny syn på språkinlärning gjort sig gällande, som går ut på att man medvetet jämför invandrarnas modersmål och svenska språket i undervisningen. Detta gör det nödvändigt med kunskaper om invandrarspråk hos lärarna. Eftersom vi anser det vara mycket angeläget att invandrarnas språkkunskaper tas tillvara på olika områden i det svenska samhället, är det viktigt att invandrare med goda kunskaper i såväl svenska som sitt eget modersmål antas till den föreslagna lärarutbildningen. Bland andra generationen invandrare finns många med en tvåspråkig kompetens som är till nytta inom sfi-utbildningen. Den omständigheten att en sökande har kunskaper i ett invandrarspråk bör särskild

beaktas vid antagningen till lärarutbildningen. En förutsättning är att de har väl dokumenterade kunskaper i svenska.

10.5 Utbildningens innehåll och omfattning

I vår enkät ställdes frågor om vad lärarna saknade i sin utbildning och vad de ville få mera utbildning i. Av enkäten framgår det klart att utbildningen för sfi-lärare bör innehålla helt andra inslag än vad som ryms inom något av de ämnen som för närvarande ger behörighet till tjänst vid kommunalt och statligt skolväsende. Enkätresultaten stöder helt kravet på att sfi skall behandlas som ett särskilt ämne. De frågor som ställdes i enkäten kan sammanställas i tre block: ett språkteoretiskt, ett metodiskt och ett invandrarkunskaps-samhällsblock. Av svaren framgår att språkteoretisk utbildning fått högsta prioritet framför allt bland cirkelledarna. Även sfi-metodik har prioriterats högt, högre av AMU-lärarna än cirkelledarna. Svaren kan sannolikt tydas så att många AMU-lärare skaffat sig en god teoretisk språkunderbyggnad och därför prioriterar andra moment högre, medan cirkelledarna inte haft samma möjligheter att t.ex. få tjänstledighet för studier. Ett mycket starkt utbildningsbehov uttrycker både AMU-lärare och cirkelledare när det gäller invandrarkunskap.

Innehållet i den högskoleutbildning i svenska som främmande språk som ges idag är ett resultat av de behov som aktiva lärare och cirkelledare känt i sin yrkesverksamhet. Momentens namn och poängtal kan växla mellan högskoleorterna, men i allt väsentligt råder stor enighet om innehållet. Innehållet omfattar på samtliga kursorter moment av följande slag: svenskans grammatik och semantiska struktur i invandrarperspektiv – fonetik och uttalspedagogik – kontrastiv analys – tvåspråkighet och språkvariation – språkpsykologi och språkinlärning – studium av invandrares svenska – ett invandrarspråks struktur – migrationens orsaker och effekter ur social och ekonomisk synvinkel – kontrastiv kulturkunskap – minoriteterna i Sverige – invandringen i det svenska samhällets perspektiv.

Svenska för invandrarundervisning startade som en s.k. YRK-kurs (20 poäng) läsåret 1973/74. Den tillkom ursprungligen för att täcka det behov av utbildning som studieförbundens cirkelledare kände i sitt arbete med vuxna invandrare. YRK-kursens efterföljare, grundkursen *Svenska för invandrarundervisning*, eller dess fortsättnings- och påbyggnadsvarianter är emellertid inte längre ensidigt inriktade på studieförbundens behov eller på vuxenundervisning.

Allt eftersom kraven på utbildning vuxit sig allt starkare bland olika utbildningsformers lärare har utbildningen kommit att utvecklas utöver 20 poäng. Som en lokal utbildningslinje vid högskolan för lärarutbildning i Stockholm har getts en påbyggnadskurs ända upp till 80 poäng.

Med stöd av enkätens resultat och annat material som behandlar lärarfrågor för sfi, bl.a. SÖ:s utvärderingsrapporter, anser vi att svenska som främmande språk skall bilda ett ämne med samma status som andra undervisningsämnen och således inte få stödämneskaraktär. Som vi understrukit ovan ställs mycket stora krav på teoretiska kunskaper och metodisk och pedagogisk insikt hos lärare som handhar sfi. Utbildningen bör omfatta

en *språkteoretisk* del och en *samhällsvetenskaplig* del förutom den *praktisk-pedagogiska* utbildningen. Invandrarkunskap och frågor om attityder och fördomar bör ges en framskjuten plats i utbildningen. Syo och arbetslivsorientering är andra viktiga moment i utbildningen.

I modersmålssvenska krävs för ämnesteoretisk behörighet för lärartjänst 60 poäng. Av ämneslärare i moderna främmande språk fordras en kompetensgivande utbildning om 40 poäng. För lärare i hemspråket har en 80-poängsutbildning införts. Allt talar därför för att den sfs-utbildning som föreslås ingå i reguljär ämneslärarutbildning *bör omfatta 60 poäng* med tanke på den bredd ämnet har med såväl språklig utbildning som samhällsorientering. En utbyggd forskning som är nödvändig för ett nytt ämne som sfs främjes också om ämnet får 60-poängsstatus. UHÄ framhöll i sitt yttrande 1980-11-03 att utbildningen bör organiseras som ett blockämne med en språkvetenskaplig del om 40 poäng och en samhälls- och beteendevetenskaplig del om 20 poäng. Till denna utbildning borde kopplas en praktisk-pedagogisk utbildning som i all annan lärarutbildning.

Innehållet i och omfattningen av kompletteringsutbildningen bör inriktas mot den reguljära utbildningen. Deltagarnas varierande utbildningsbakgrund och erfarenhet måste emellertid vägas in och tas till vara när man fastställer kompletteringens omfattning och innehåll. Enligt högskoleförordningen (7 kap. 7–9 §§) finns möjligheter till individuell tillgodoräkning av tidigare studier. Någon motsvarande tillgodoräkning av erfarenhet som lärare finns dock ej. Redan nu anordnas emellertid inom ramen för bl.a. ämneslärarutbildningen särskilda utbildningsåtgärder för obehöriga lärare med lång erfarenhet. Liknande åtgärder torde vara väl lämpade som kompletteringsutbildning för flertalet nu tjänstgörande sfi-lärare.

10.6 Behörighetsfrågor

Om en behörighetsgivande lärarutbildning i svenska som främmande språk i kombination med andra ämnen inrättas inom högskolan aktualiserar det behovet av regler om ämneskombinationer och behörighetsvillkor för adjunkts/ämneslärartjänst. För närvarande finns inga behörighetsregler för tjänster där svenska som främmande språk ingår. Som tidigare redovisats beror detta på att svenska som främmande språk formellt inte betraktats som ett särskilt ämne jämförbart med andra ämnen.

Det är regeringen som anger vilka tjänster som får finnas i skolväsendet. Regeringen fastställer också vilken utbildning som krävs för tjänsterna. Det ankommer därefter på kommunen att inrätta tjänster efter behov.

Idag finns inte tjänster där sfi ingår som ett av flera ämnen och reguljär lärarutbildning saknas. En förutsättning för att huvuddelen av de idag verksamma erfarna cirkelledarna och AMU-lärarna skall kunna ges möjlighet till en tryggad anställning i den nya sfi-organisationen är att det fastställs behörighetsregler för tjänster där sfi ingår. Annars kommer de behörighetsregler som gäller nu förekommande tjänstetyper för grundskola, gymnasieskola och komvux att gälla för sfi-utbildningen, vilket innebär att andra lärargrupper, om inte annat uttryckligen föreskrivs, ges företräde. Nu verksamma sfi-lärare kommer att få en särställning och betraktas som en

udda grupp.

Vårt förslag är således att *behörighetsregler* för tjänster där sfi ingår snarast fastställs och att såväl reguljär utbildning som kompletteringsutbildning kan påbörjas.

De tjänster som vi föreslår bli inrättade bör bygga på kombinationer av tre ämnen av det slag som UHÄ skisserat i sitt yttrande. UHÄ utgår i sina förslag till ämneslärarutbildning ifrån att blockämnet sfs omfattar 60 poäng och kan kombineras med exempelvis ett annat modernt språk och ett tredje ämne vilket sammanlagt skulle ge 120 poäng. Vid kombination av blockämnet sfs med blockämnet svenska som modersmål anser man att båda ämnena kan rymmas inom 100 poäng. UHÄ framhåller också att personer som redan har ämneslärarkompetens i svenska som modersmål bör kunna få en reducerad tillrättalagd utbildning i sfs om 40 poäng. På samma sätt bör enligt UHÄ lärare inom t.ex. vuxenundervisningen som tidigare genomgått kurser i sfs och vill komplettera till full ämneslärarkompetens och behörighet kunna komplettera svenska som modersmål upp till sammanlagt 100 poäng.

De lärare som enligt ovan beskrivna modell kan få ämneslärarkompetens bör få behörighet till adjunkts- och ämneslärartjänster vid skolväsendet i kommunen. Detta kräver en ändring i skolförordningens föreskrifter om lärartjänster.

10.7 Övergångsfrågor

Våra resonemang i det följande utgår ifrån att huvuddelen av de lärare som kommer att anlitas i den nya sfi-organisationen redan finns inom studieförbund och AMU. För att de skall kunna söka och få anställning i en kommunal skolform kan emellertid vissa övergångsregler behövas och bör kompletteringsutbildning erbjudas.

Enligt våra beräkningar kommer 15 000 – 20 000 invandrare per år att delta i sfi. Etapp 1 kommer att ha något fler deltagare än etapp 2. Om kurserna i genomsnitt kommer att ha 11 deltagare uppgår totala antalet kurser om 300 timmar per år till drygt 3 000. Om de lärare som anställs för dessa kurser endast skulle undervisa i sfi och ha heltidstjänst behövs totalt drygt 900 lärare.

Ett utbildnings- och anställningssystem av ettämnestyp har vi avvisat. Att lärare på heltid tjänstgör endast i sfi bör därför vara ett undantag som kan tillämpas endast under ett övergångsskede. Om man i stället utgår från att lärare i sfi i allmänhet kommer att ha hälften av sin tjänstgöring i sfi och den andra hälften i andra ämnen i skolväsendet i kommunen, blir siffran dubbelt så hög, dvs. drygt 1 800. Många behöriga lärare kan komma att föredra halv- eller deltidstjänster. Det är därför viktigt att lärare som är behöriga att undervisa i flera ämnen – eller med en mindre komplettering kan bli det – anställs från början vilket är av betydelse inte bara för breddning av den enskilde lärarens kompetens utan också för att få ett effektivt medel mot eventuella konjunktursvängningar i framtiden. Inte minst viktigt är detta på orter där antalet invandrare är begränsat och dessutom kan variera betydligt under året. Det är också angeläget att underlaget för sfi-lärarnas tjänster inte begränsas till vuxenutbildningen utan kan omfatta också invandrarundervis-

ning i andra kommunala skolformer, t.ex. gymnasieskolan.

I det följande diskuterar vi några exempel på hur det omedelbara lärarbehovet kan lösas i samband med tillsättning av tjänster i den nya organisationen. En förutsättning för resonemanget är att det inrättas en utbildning i sfs omfattande 60 poäng som ger behörighet för tjänst.

- Det finns sfi-lärare verksamma inom AMU och studieförbund som är behöriga att inneha tjänst som adjunkt/ämneslärare (lärare 16–18, 153) och dessutom har läst minst 20 poäng i svenska för invandrarundervisning. En del av dem har tjänstgjort flera år som sfi-lärare/ledare. Den formella behörigheten kompletterad med minst 20 poäng och undervisningserfarenhet inom sfi viss angiven tid (t.ex. 3,5 år på heltid) bör kunna medge befrielse från skyldighet att läsa in ytterligare poäng samt från att genomgå praktisk-pedagogisk utbildning i sfi. Uppskattningsvis finns drygt 450 lärare av denna kategori.
- Lärare med 40 poäng i svenska för invandrarundervisning som uppfyller de övriga kraven på ämnesteoretisk utbildning och tjänstgjort som sfi-lärare viss angiven tid (t.ex. 3,5 år på heltid) bör kunna befrias från skyldighet att läsa in upp till 60 poäng samt från att genomgå den del av den praktisk-pedagogiska lärarutbildningen som gäller sfs. Storleken på denna grupp är svår att uppskatta. Det kan eventuellt röra sig om ett hundratal.
- Fullt behöriga lärare verksamma inom komvux, AMU eller studieförbund som har lång undervisningserfarenhet i sfi men saknar teoretisk utbildning i ämnet bör kunna befrias från kravet på att läsa in hela 60-poängskursen. Om de har undervisat i sfi under ett visst antal år (t.ex. 3,5 år på heltid) bör deras kompletteringsutbildning kunna begränsas till ca 20 poäng.
- Vi har avvisat tanken på att införa ettämnestjänster i sfi i den nya organisationen. Smala kompetens- och verksamhetsområden kan ge dålig trygghet och svårigheter vid konjunkturförändringar. Samtidigt har majoriteten av sfi-lärare inom vuxenutbildningen idag varit verksamma enbart inom sfi. Inom AMU finns till och med en kompetensförordning just för sfi-ämnet. På grund av sfi-ämnets undantagsställning inom utbildningsväsendet idag finns det många kompetenta lärare och cirkelledare med lång undervisningsvana som ändå kommer att ha långt kvar till den formella behörighet som vi föreslår. För denna grupp anser vi att det bör kunna inrättas lärartjänster av engångs- och övergångskaraktär. Lärartjänsterna bör vara personliga och behörigheten begränsad till sfi. Dessa lärare skall erbjudas kompletterande utbildning med sikte på att uppnå full behörighet. Formellt bör tjänsterna kunna knytas till skolväsendet i kommun. Vi anser att vissa bestämda krav bör uppställas för dessa tjänster. Vi har övervägt följande krav på de lärare som kan komma i fråga för tjänsterna: anställning inom sfi-undervisning vid studieförbund eller AMU när reformen träder i kraft, en relevant ämnesteoretisk utbildning, utbildning minst 20 poäng i svenska för invandrarundervisning samt anställning inom sfi-undervisning viss tid (t.ex. 3,5 år på heltid). I övrigt bör tillämpas motsvarande regler för dispens från behörighetsgivande utbildning som förekommer för andra typer av lärartjänst.

10.8 Fortbildning

Fortbildning av lärare och annan personal inom utbildningsväsendet är en viktig del i utvecklingsarbetet på utbildningsområdet. I regeringens proposition 1980/81:97 angående skolforskning och personalutveckling framhålls att den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och decentraliseringen inom den statliga skoladministrationen innebär förändrade metoder inom utvecklingsarbetet på utbildningsområdet. Kommunerna måste ta ett ökat lokalt ansvar för utbildnings- och utvecklingsverksamheten. Detta lokala ansvar inkluderar också personalutveckling.

Lärares och annan personals fortbildningsbehov har ökat kraftigt under 1970-talet. De snabba samhällsförändringarna och kunskapstillväxten ställer nya krav på personalen både som grupp och individuellt. En omfattande fortbildning av alla kategorier av invandrarlärare har ägt rum under 1970-talet. En redogörelse för denna fortbildning ger vi i del 2 kapitel 11. Förutom rent ämnesinriktad fortbildning har sfi-lärarna erbjudits fortbildning om invandrarpolitiken, invandrarkunskap, information om olika kulturer etc. Fortbildningen har av naturliga skäl fått varierande inriktning beroende på vilken huvudman man varit anställd hos. En stor del av fortbildningsverksamheten har anordnats av fortbildningsavdelningen i Linköping och närmast haft karaktären av grundutbildning eftersom sådan saknats.

Om en reguljär sfi-lärarutbildning inrättas kommer fortbildningen att ändra karaktär och till sin form mera likna sådan fortbildning som ges andra lärarkategorier.

I den ovan nämnda regeringspropositionen pekas på flera olika motiv för personalutveckling och anges olika områden för angelägen personalutveckling. Ett av de områden man särskilt nämner är fortbildning på grund av invandringen och behoven av fortbildning för vuxenutbildningens lärare. I det sammanhanget vill vi särskilt understryka behovet av fortbildning för alla personalkategorier samt de stora lokala variationer i fortbildningsbehovet som förekommer på grund av invandringens struktur. Så måste exempelvis särskilda insatser göras i samband med att nya för Sverige tidigare okända invandrargrupper kommer till landet.

I samband med att sfi-reformen träder i kraft behövs också särskilda fortbildningsinsatser för alla personalkategorier. Bland annat behöver cirkelledare och lärare som tidigare haft andra huvudmän informeras om olika förhållanden på den nya arbetsplatsen.

I propositionen föreslås ett ökat lokalt ansvarstagande för utvecklingsarbete och fortbildning. Beslutet innebär att fortbildningsavdelningarna överförs till högskolan och att skolstyrelserna ansvarar för att personalen får fortbildning. Vi anser att förslagen ger goda förutsättningar för en för varje kommun, skola och personalkategori anpassad utbildning. Enligt vår mening bör det emellertid inte uteslutas att statsmakterna bland annat av invandrarpolitiska skäl bör kunna ange inriktningen av vissa fortbildningsinsatser inom invandrarområdet.

10.9 Kostnader

Vi har uppskattat de nuvarande kostnaderna för utbildning och fortbildning av sfi-lärare inom vuxenutbildningen till 5,3 Mkr. Däri inbegrips dels högskolekurser i svenska för invandrarundervisning (20–80 poäng), dels olika slag av fortbildningskurser som genomförs med statsmedel inom studieförbund och AMU.

De förslag som vi lägger om en behörighetsgivande grundutbildning i svenska som främmande språk, kompletteringsutbildning och fortbildning innebär en ökning av insatserna på lärarutbildningssidan.

UHÄ gjorde i sitt yttrande bedömningen att kostnaden för den reguljära utbildning i svenska som främmande språk som föreslås kunna ingå i en ämneslärarutbildning skulle kunna finansieras inom tillgängliga medel ur anslaget Utbildning för undervisningsyrken (D 8). UHÄ:s beräkningar gällde emellertid i första hand ungdomsskolans lärare. Vi har således beräknat kostnader för 60-poängsutbildning i sfs inom ramen för en fyraårig ämneslärarutbildning. Med en årlig antagning motsvarande 100 platser till en kostnad av 16 000 kr. per utbildningsplats blir den totala kostnaden för 400 platser 6,4 Mkr. Hälften av denna kostnad, dvs. 3,2 Mkr., kan anses vara utbildningskostnaden för lärare till sfi-utbildningen.

Den kompletterande utbildning som föreslås för att ge verksamma lärare och cirkelledare formell behörighet bör genomföras som en tidsbegränsad insats och på förmånliga villkor. Den bör erbjudas alla som önskar det. Det betyder att det under ett par år måste finnas resurser för denna typ av komplettering. Kompletteringsbehovet har vi uppskattat till 200 utbildningsplatser/år praktisk-pedagogisk utbildning om 20 poäng och 400 utbildningsplatser/år ämnesstudier om 40 poäng. Kostnaderna för dessa platser beräknas till 6,5 Mkr i reguljär utbildning. Vid ett decentraliserat kursutbud kan kostnadsramen bli högre.

Vid sidan om den mera tidsbegränsade kompletteringsutbildningen måste det alltid finnas utrymme för enstaka kurser inom högskolan för olika lärargrupper och cirkelledare som vill fördjupa sina kunskaper. Sådan utbildning bör kunna finansieras genom anslaget till lokala och individuella linjer och enstaka kurser (D 10).

Fortbildningsinsatserna har vi beräknat till 2 Mkr per år.

För grundutbildning, kompletteringsutbildning och fortbildning räknar vi med en kostnad på 11,7 Mkr.

11 Kostnadsberäkningar, finansiering och statsbidrag

11.1 Utgångspunkter för kostnadsberäkningar

Enligt regeringens direktiv 1980:20 till samtliga kommittéer angående finansieringen av reformer skall utgångspunkten vara att alla kommittéförslag skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Detta innebär att om kostnadskrävande förslag läggs fram måste samtidigt visas hur förslagen skall finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

I detta kapitel redovisar vi därför först kostnaderna för svenskundervisningen budgetåret 1979/80. Därefter redovisar vi de kostnader vi har beräknat för en reformerad sfi-utbildning. Beräkningen utgår från 1980 års kostnadsläge. Slutligen föreslår vi ett finansierings- och statsbidragssystem för reformen.

11.2 Kostnaden för svenskundervisning budgetåret 1979/80

I tabell 11.1 redovisar vi dels de faktiska kostnaderna för all svenskundervisningen för vuxna invandrare under budgetåret 1979/80, dels vad de samlade kostnaderna kunde ha uppgått till om beviljade anslag utnyttjats fullt ut och den lagbundna svenskundervisningen fått den omfattning som statsmakterna räknat med. I det förra fallet talar vi om utfall och i det senare fallet om budget.

Budgetåret 1979/80 disponerade studieförbunden 850 000 studietimmar med 400 000 studietimmar för utbildning som följd av lagstiftning och 450 000 studietimmar för övrig sfi. Utfallet blev dock endast ca 646 000 studietimmar, av vilka ca 165 000 studietimmar avsåg utbildning som följd av lagstiftning medan drygt 480 000 avsåg övrig sfi. De 400 000 budgeterade studietimmarna för lagbunden undervisning skulle ha täckt utbildningsbehovet för uppskattningsvis 12 000 invandrare.

Eftersom många av dessa genomgick sfi inom AMU före sin anställning blev arbetsgivarnas direkta kostnader mindre än beräknat medan i stället kostnaderna för utbildningsbidrag ökade. Av de ca 8 000 invandrare som deltog i AMU:s sfi uppskattar vi att ca 2 000 är vad vi kallar nya invandrare. Dessa 2 000 sfi-deltagare utgör skillnaden mellan budget och utfall i

Tabell 11.1 Uppskattade totala kostnader för undervisning i svenska med samhällsorientering 1979/80 (Mkr)

Verksamhetsområde	Kostnader 1979/80	Budget 1979/80
Sfi-cirklar, alla typer	100,0	121,0
Uppsökande verksamhet	1,4	1,0
Folkhögskolekurser	0,7	0,7
Sfi-registret	0,5	0,5
SÖ:s administration	1,5	1,5
Studieförbundens kostnader (som ej täcks av statsbidrag)	32,0	35,0
Arbetsgivarnas direkta lönekostnader vid lagbunden undervisning	64,0	156,0
Arbetsgivarnas administrationskostnader (8 procent)	5,0	13,0
Sfi inom AMU, utbildningskostnad	106,0	80,0
Utbildningsbidrag	151,0	113,0
Arbetsförmedlingspersonal	2,3	–
Sfi vid flyktingförläggning (AMS), utbildningskostnad	13,3	13,3
Utbildning och fortbildning av cirkelledare och lärare	5,3	5,3
Invandrarstuderande (UHÄ)	1,6	1,6
Sjukvårdspersonal (SoS)	1,5	1,5
Forsknings- och utvecklingsarbete	3,0	3,0
Summa (avrundat)	490	546

beräkningarna för AMU i tabell 11.1. I kostnaderna för utbildningsbidrag ryms också sjukförmåner som vi uppskattat till 10 procent av utbildningsbidraget.

För budgetåret 1979/80 har SÖ redovisat ett genomsnittligt deltagarantal av 7,8 i de lagbundna sfi-cirklarna. Vi har för varje deltagartimme beräknat arbetsgivarnas direkta lönekostnader inklusive arbetsgivaravgifter till i genomsnitt 50 kronor. Skillnaden i budget och utfall utgör då skillnaden i kostnader för 165 000 respektive 400 000 studietimmar. Arbetsgivarnas administrationskostnader i samband med sfi-lagen har vi uppskattat till i genomsnitt 8 procent av lönekostnaderna

Som visats i SÖ:s utvärdering har studieförbunden kostnader för sfi, vilka ej täcks av statsbidrag. Dessa kostnader finansieras i viss utsträckning av kommunala bidrag och av inkomster från andra delar av studieförbundens verksamhet.

För beräkningar av studieförbundens och folkhögskolornas kostnader har uppgifter från SÖ använts. Detsamma gäller beräkningen av SÖ:s administrationskostnader.

I kostnaderna för "sfi-cirklar" har vi också räknat in studiecirklar i särskild samhällsundervisning och i sömnad, matlagning m.m. som ingår i försöksverksamheten. För dessa cirklar fick SÖ disponera högst 13 000 studietimmar budgetåret 1979/80. Totalt utnyttjades dock 15 472 studietimmar.

För beräkning av undervisningskostnader inom AMU har använts en av SÖ t.o.m. 1979/80 tillämpad schablon (700 kr/deltagarvecka). Numera

tillämpar SÖ ett budget- och redovisningssystem som gör det möjligt att mera exakt bestämma kostnader för AMU.

11.3 Kostnader för den nya sfi-utbildningen

I de föregående kapitlen har vi föreslagit omfattande förändringar i svenskundervisningen för invandrare. De mest genomgripande förslagen avser huvudmannaskapet för utbildningen, utbildningens omfattning, ett studiestöd till alla och organiserad barntillsyn i anslutning till sfi-utbildningen. I det följande redovisar vi uppskattade kostnader för förslagen. Beräkningarna utgår från 1980 års kostnadsläge.

11.3.1 Målgruppen

Målgruppens storlek är av avgörande betydelse för kostnaderna.

Vid beräkningen av antalet personer som årligen kan bli aktuella för sfi-utbildningen har vi utgått ifrån SIV:s bedömning att omfattningen av invandringen i stort sett kommer att vara oförändrad. Ca 15 000 nya vuxna invandrare per år kan därför antas bli aktuella för sfi-utbildning. Av dessa räknar vi med att ca 2 000 saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter och därför är behöriga för grundvux. Vi utgår ifrån att dessa får sin sfi-utbildning som en del av sin grundvux.

Regeringen har i februari 1981 i förordning utfärdat bestämmelser om skyldighet för invandrare att ha uppehållstillstånd ordnat före inresan. Effekterna av denna skärpning av bestämmelserna är svåra att uppskatta. Eftersom det finns grupper som är undantagna från skyldigheten att söka uppehållstillstånd före inresan har vi gjort bedömningen att det fortfarande kommer att finnas sådana som har sökt och väntar på sitt uppehållstillstånd i landet. Vi uppskattar antalet personer som deltar i sfi-utbildning innan uppehållstillstånd beviljats till ca 2 000. Vi föreslår att de får delta i sfi-utbildningen men utan rätt till sfi-penning. Majoriteten av dessa får sina tillstånd inom en halvårsperiod.

I våra beräkningar har vi också utgått ifrån att de som kyrkobokförts i landet före reformens ikraftträdande (gamla invandrare) genomför sfi-utbildningen under en femårsperiod från reformens ikraftträdande.

I våra beräkningar utgår vi ifrån att alla nya invandrare i sfi-utbildningen saknar kunskaper i svenska och därför påbörjar utbildningen i den första etappen. Det kan dock finnas nya invandrare som har vissa kunskaper i svenska, t.ex. finländare som har en gymnasial utbildning och läst svenska som främmande språk i Finland. Vi uppskattar dem emellertid till så få att de inte nämnvärt påverkar våra kostnadsberäkningar.

Med stöd av erfarenheter från andra typer av etappindelade kurser har vi uppskattat bortfallet mellan de två etapperna till ca 25 procent. Antalet nya invandrare som årligen fullföljer de båda etapperna av sfi-utbildningen uppskattar vi till ca 10 000.

Vi har räknat med att ca 6–8 000 gamla invandrare årligen deltar i sfi-utbildning. En del av dem får endast en etapp på grund av att de redan har vissa svenskkunskaper eller tidigare genomgått lagbunden undervisning,

AMU eller undervisning vid flyktingförläggning.

Eftersom en prövning måste avgöra omfattningen av invandrarens rätt till sfi-utbildning är det mycket svårt att mera exakt ange målgruppens storlek. Det bör också observeras att antal individer inte är detsamma som antal kursdeltagare. Antalet kursdeltagare blir alltid högre än antalet individer. I nedanstående schematiska modell (tabell 11.2) visar vi hur man kan försöka beräkna målgruppens storlek.

11.3.2 Undervisningskostnader

Beräkningarna utgår från ett kommunalt huvudmannaskap med komvux som utbildningsanordnare och en utbildning som omfattar totalt 600 undervisningstimmar, fördelade på två etapper om vardera 300 undervisningstimmar.

Med de avgränsningar vi gjort beträffande målgruppen och under förutsättning att även de som sökt men ännu väntar på uppehållstillstånd får delta i utbildningen beräknar vi att omfattningen av sfi för hela målgruppen uppgår till ca 875 000 undervisningstimmar per år. Gruppstorleken har förutsatts vara i genomsnitt 11 deltagare. För att medge kursstart med färre deltagare än i genomsnitt 11 i sfi-områden med mycket liten invandring föreslår vi en resurs på 10 mkr per år.

I bilaga 5 redovisas en detaljerad analys av de kommunalekonomiska effekterna av ett kommunalt huvudmannaskap för sfi-utbildningen utförd av en expert knuten till SFI-kommittén. Utbildningskostnaderna för sfi har där beräknats enligt de regler som gäller för ungdomsskolan. I undervisningskostnaden har inräknats kostnader för lärare, skolledare, lokaler, administration i kommunen, läromedel, kurativa åtgärder, studie- och yrkesorientering, fackmannamedverkan, tolkar, stödundervisning, rekrytering och uppsökande verksamhet. Vårt förslag till förordning för sfi-utbildningen har utgjort underlag för beräkningarna.

Tabell 11.2 Målgruppens storlek årligen för sfi. Uppskattat antal

Kategori	Etapp I	Etapp II
Nya invandrare		
Anställda	4 500	4 000
Arbetssökande, hemarbetande och studerande	4 000	3 000
Flyktingar	2 500	2 000
Personer som sökt och väntar på UT	2 000	1 000
Summa	13 000	10 000
Gamla invandrare		
Anställda		3 000
Övriga	3 000	3 000
Summa totalt	16 000	16 000

Följande kostnader redovisas (Mkr) i den kommunalekonomiska utredningen. I summan ingår de 10 Mkr som vi föreslår att SÖ får disponera som utjämningsresurs.

Lokaler och inventarier	38,3
Lärare och skolledare	143,3
Övriga kostnader	52,8
Summa	234,4

Vi vill kommentera dessa beräkningar på några punkter.

Lärarlönen har i den kommunalekonomiska utredningen beräknats efter BT 12:5 vilket är det vanliga inom ungdomsskolan och komvux. Vi anser emellertid att kostnaderna i ett inledningsskede blir betydligt lägre än vad beräkningarna visar eftersom lönegraden BT 12:5 avser adjunkter med relativt lång lärartjänstgöring. Vi anser det mera realistiskt att beräkna lärarlönen efter BT 12:0. Därmed reduceras personalkostnaderna med 17,2 milj. kr. (lön + arbetsgivaravgifter).

Vi anser också att lokalkostnaderna måste bli lägre än den kostnad som redovisats ovan. Kostnaderna är kalkylerade enligt de modeller som gäller för ungdomsskolan och avser stora nya lokaler med omfattande biutrymmen. Vi bedömer det mera realistiskt att kommunerna hyr lokaler för sfi-utbildningen, bl.a. av företagen. Vi föreslår att ett statsbidrag om 25 kr. per undervisningstimme skall utgå för att täcka kommunernas lokalkostnader. Detta reducerar utredningens undervisningskostnader med ytterligare 15,4 milj. kr.

Det lönekostnadspålägg (LKP) om 11 procent som utöver övriga arbetsgivaravgifter beräknas på bl.a. lärarlöner har i utredningen inte medtagits som undervisningskostnad. Det beror på att statsbidrag för LKP ej utbetalas till kommunerna utan omförs och insätts direkt på en titel i statsbudgeten. Vi har därför inte tagit med detta lönekostnadspålägg i våra kostnadsberäkningar.

Vi beräknar att undervisningskostnaden för sfi kommer att uppgå till högst *201,8 milj. kr. per år.*

11.3.3 Kostnader för sfi-penning

I kapitel 8 har vi redogjort våra förslag om studiestöd i anslutning till sfi-utbildningen, s.k. sfi-penning.

För anställda som förlorar arbetsinkomst vid deltagande i sfi-utbildning motsvarar sfi-penningen den aktuella timlönen. Övriga mellan 18 och 65 år som inte förlorar arbetsinkomst får 33 kr. per undervisningstimme. Ungdomar mellan 16 och 18 år och äldre över 65 år får sfi-penning om 13 kr. per undervisningstimme som ett stimulansbidrag.

Enligt våra förslag skall sfi-penning inte utgå till dem som har sökt och väntar på uppehållstillstånd eller till sådana flyktingar som har sin försörjning tryggad genom statens försorg. Sfi-penning beräknas därför årligen utgå till högst 11 500 deltagare i den första etappen och 13 000 deltagare i den andra

etappen. I vardera etappen uppskattas antalet ungdomar och pensionärer till ca 500.

Sfi-penning föreslås också utgå för bl.a. sådan restid till och från undervisningslokal som medför förlorad arbetsinkomst. Sfi-penning utgår därvid för högst två timmar per undervisningstillfälle. Kostnadsberäkningarna utgår från att undervisningen anordnas så att restiderna blir så korta som möjligt. Sfi-penning för bl.a. restid beräknas därför för i genomsnitt en timme per undervisningstillfälle om fyra timmar.

Sfi-penningen bör också utgå vid sjukdom och vid tillfällig vård av barn. Beräkningen av kostnaderna för sjukförmånerna utgår från sjukförsäkringsavgiftens storlek. Den är f.n. 10,5 procent på lönesumman.

För utbetalning och regstrering av sfi-penningen på försäkringskassan har beräknats 30 årsarbetare till en kostnad av ca 3,5 Mkr.

Med de beskrivna beräkningsgrunderna uppgår kostnaderna för sfi-penning till (Mkr):

Sfi-penning till anställda som är lediga från arbetet och därmed förlorar arbetsinkomst (i genomsnitt 33 kr./timme)	113,8
Sfi-penning till dem som är mellan 18 och 65 år och som inte förlorar arbetsinkomst	118,8
Sfi-penning till ungdomar och pensionärer	3,9
Sfi-penning för bl. a. restid	28,5
Sjukförsäkring	24,8
Utbetalning och registrering	3,5
Summa	239,3

Vi har inte beräknat kostnader för ATP eller semesterlön. Vi anser att semesterlönen kan bekostas av arbetsgivarna i likhet med vad som gäller för t.ex. ledighet i samband med studier och ledighet för att fullgöra värnplikt. De kostnader som arbetsgivare har för semesterlön enligt nuvarande svenskundervisningslag har inte heller redovisats som kostnad för nuvarande svenskundervisning.

11.3.4 Kostnader för barnomsorg i anslutning till sfi

I kapitel 9 har beskrivits hur barntillsynen i anslutning till föräldrars deltagande i sfi-utbildning bör organiseras. Antalet barn i behov av sådan barntillsyn beräknas till ca 1 000 per år.

Till verifierade kostnader för varje barn i barntillsynen föreslår vi att statsbidrag utgår. Hur stor kostnaden för varje barn blir beror främst på under hur lång tid barnen tillses, men också på hur tillsynen organiseras.

I våra kostnadsberäkningar har vi utgått ifrån att de småbarnsföräldrar som inte redan har sin barntillsyn ordnad vanligen deltar i sfi-utbildning på halvtid (ca 15 undervisningstimmar/vecka). Om dessa föräldrar deltar i de båda etapperna kan de på så sätt genomföra utbildningen på ett läsår (ca 40 veckor). Det vanliga blir därför att barnen behöver tillsyn "på halvtid" under ca ett år.

Vi föreslår därför att statsbidraget för varje barn begränsas så att det utgår med högst 19 600 kronor per år. Detta belopp motsvarar det statsbidrag som

kommunerna fick 1980 till en daghemsplats och beräknades i det närmaste täcka halva kostnaden för en sådan omsorgsplats. För barntillsynen bör kommunerna ta ut en skälig föräldraavgift i enlighet med kommunens regler för barnomsorgsavgifter.

Statens kostnader för barntillsynen beräknas vid ett maximalt utnyttjande av statsbidraget uppgå till 19,6 Mkr årligen.

11.3.5 Lärarutbildning samt forsknings- och utvecklingsarbete (FoU)

I kapitel 10 föreslås att redan verksamma cirkelledare och lärare får möjligheter att genomgå en kompletterande utbildning som ger dem behörighet för undervisning.

Vi har uppskattat kompletteringsbehovet till ca 200 årsplatser för praktisk-pedagogisk utbildning om 20 poäng och 400 årsplatser för ämnesstudier om 40 poäng. Kostnaderna för dessa platser beräknas till 6,5 Mkr.

Kostnader har också beräknats för en fyraårig ämneslärarutbildning om 160 poäng, där 80 poäng (60 poäng sfs och 20 poäng praktiktermin) avser utbildning för undervisning inom sfi-utbildningen. En sådan utbildningsplats beräknas kosta i genomsnitt 16 000 kr per år. Med en årsintagning till 100 platser skulle sfi-utbildningens andel av en sådan ämneslärarutbildning, då den är utbyggd till 400 platser, kosta ca 3,2 Mkr.

För lärarutbildning i form av grundutbildning och kompletteringsutbildning beräknas således kostnaderna till ca 9,7 Mkr. årligen.

För fortbildningsinsatser för lärare och skolledare i den nya sfi-utbildningen beräknas kostnaderna till 2 Mkr.

För FoU i direkt anslutning till sfi-utbildningen beräknas kostnaderna till 3 Mkr., vilket motsvarar kostnaderna för FoU i anslutning till nuvarande svenskundervisning.

11.3.6 Central administration vid SÖ, RFV och CSN

Skolöverstyrelsen (SÖ) kommer enligt våra förslag att vara tillsynsmyndighet för sfi-utbildningen. Kostnaderna för SÖ:s administration av sfi-utbildningen beräknas till 0,5 Mkr, vilket är en minskning av resurserna i förhållande till nuläget. Motivet för en minskning av SÖ:s resurser är att många av de uppgifter SÖ för närvarande har i samband med svenskundervisningen genom våra förslag flyttas över till kommunerna.

För den information om sfi-utbildningen som SÖ föreslås ansvara beräknas till 0,5 Mkr årligen.

För den centrala administrationen vid RFV och CSN har vi inte beräknat särskilda medel eftersom administrationen av sfi-penningen bör kunna inordnas i befintliga rutiner och ramar. Det anslag som den föreslagna organisationskommittén bör få disponera kan dock användas för vissa övergångskostnader hos dessa myndigheter i samband med reformens genomförande.

11.3.7 Reformens genomförande

I kapitel 12 föreslås att en särskild organisationskommitté tillsätts med uppgift att förbereda reformens genomförande. Vi föreslår att organisationskommittén får disponera 5 Mkr. Beloppet bör bl.a. användas för att täcka de kostnader som studieförbunden kan komma att få i samband med förändringen av huvudmannaskapet för sfi-utbildningen. Medlen bör också kunna disponeras för sådana informationsinsatser som kan bli nödvändiga i samband med reformens genomförande bl.a. från CSN:s och RFV:s sida. Då genomförandetiden för reformen beräknas bli ca tre år, inklusive planeringsåret, blir den årliga kostnaden ca 1,7 Mkr.

11.3.8 Sammanfattning

Om hela den beräknade målgruppen deltar i sfi-utbildning uppgår den årliga kostnaden till ca 538 Mkr. Även om vi förutsätter aktiva insatser ifråga om information, rekrytering och uppsökande verksamhet, kan vi sannolikt inte räkna med att nå mer än högst 80–90 procent av målgruppen. Det innebär att de verkliga kostnaderna för undervisning och sfi-penning blir lägre än de högsträknade kostnader som redovisas i den vänstra kolumnen i tabell 11.3. Hur stor den slutliga kostnaden blir för sfi-utbildningen beror således huvudsakligen på effekterna av dessa insatser och därmed målgruppens storlek. Med den målgruppsanalys som vi gjort kan kostnaderna uppskattas till mellan ca 435 och 485 Mkr årligen. Då kostnaderna för nuvarande sfi-verksamhet under budgetåret 1979/80 beräknats till ca 490 Mkr ryms således våra förslag inom nuvarande kostnadsramar.

Våra kostnadsberäkningar utgår ifrån ett kommunalt huvudmannaskap med komvux som utbildningsanordnare. Kostnaderna för de övriga huvudmanna- och organisationsalternativen som vi redovisar i kapitel 7 har inte beräknats separat. Det är emellertid endast undervisningskostnaderna som skiljer alternativen. Om man utgår ifrån nuvarande undervisningskostnader för de olika huvudmännen kan man konstatera att kostnaden per deltagartimme i studieförbund (ca 17 kr.) är något lägre än för komvux-utbildning (ca 18 kr.) medan kostnaden per deltagartimme (ca 20 kr.) i AMU är något högre

Tabell 11.3 Beräknade kostnader för våra förslag (ett år)

Kostnadsslag	Kostnader för hela målgruppen	Kostnader för 80 % av målgruppen	Kostnader för 90 % av målgruppen
Undervisning	201,8	161,4	181,6
Sfi-penning	293,3	234,6	264,0
Barnomsorg	19,6	19,6	19,6
Lärarutbildning, fortbildning och FoU	14,7	14,7	14,7
SÖ:s administration och information	1,0	1,0	1,0
Reformens genomförande	1,7	1,7	1,7
Summa	532,1	433,0	482,6

än för komvux. Den lägre kostnaden för studiecirkelverksamhet beror huvudsakligen på att cirkelledarlönerna är lägre än lärarlönerna inom de övriga utbildningsformerna. Med de krav som vi ställer på lärare/cirkelledare inom sfi-utbildningen skulle det emellertid vara svårt att motivera varför kursledarna inom de olika alternativa utbildningsformerna skulle ha olika löner. De direkta kostnaderna för sfi-utbildningen skulle därför vara i stort sett desamma för de olika organisatoriska alternativen. Det enhetliga system som vi förordar innebär emellertid sådana fördelar i förhållande till alternativens mera splittrade system att kostnaderna därigenom bör bli lägre.

Vi föreslår viktiga förändringar i sfi-undervisningen som skall bidra till att ge invandrarna större möjligheter till utbildning och en bättre utbildning. Att detta kan göras utan kostnadsökningar kan behöva en förklaring. Om man ser förslagen som ett samlat åtgärdspaket och jämför detta med nuvarande situation framgår det klart att många förslag i paketet är av policykaraktär och egentligen endast innebär förskjutningar inom verksamhetens ram. Som exempel på detta kan nämnas att många invandrargrupper idag får mer än föreslagna 600 timmars utbildning. Sålunda får flyktingar ofta uppemot 1 000 timmars undervisning. Detsamma gäller invandrare som deltar i den s.k. fria svenskundervisningen, där de nu kan få avgiftsfri undervisning på hög språklig nivå. Dessa resurser anser vi bör läggas på mindre gynnade grupper som idag inte nås av svenskundervisning. Våra förslag innebär också att vissa grupper som idag kan delta i sfi-undervisning undantas från rätten till sfi-utbildning. Det gäller bl.a. danskar, norrmän och gäststuderande.

11.4 Finansiering

Ifråga om undervisningskostnader finansieras nuvarande svenskundervisning i huvudsak genom anslag över statsbudgeten. Studiestöd bekostas genom direkt lön från enskilda arbetsgivare samt – när det gäller utbildningsbidrag – genom arbetsgivaravgift och skattemedel. Dessutom svarar studieförbund och kommuner för liten del av kostnaderna (tabell 11.1). Vi har beräknat utfallet av kostnaderna till ca 488 Mkr budgetåret 1979/80 (avsnitt 11.2).

Arbetsgivarnas direkta lönekostnader och administrationskostnader enligt nuvarande lagstiftning bör i framtiden finansieras kollektivt genom en arbetsgivaravgift. Arbetsgivaravgiften bör motsvara de kostnader arbetsgivarna skulle ha haft om den lagbundna undervisningen fått beräknad omfattning. Enligt våra beräkningar (avsnitt 11.2) skulle dessa kostnader budgetåret uppgått till ca 170 Mkr., vilket motsvarar en arbetsgivaravgift på 0,07 procent.

Utbildningskostnaderna och kostnaderna för utbildningsbidragen till AMU uppgick budgetåret 1979/80 enligt våra beräkningar till ca 257 Mkr., finansierade via AMU-fonden. Vi har beräknat att arbetsgivarna, genom avgiften till AMU-fonden, stod för ca 60 Mkr. av denna kostnad, vilket motsvarar en procentsats av ca 0,026. Denna ingick i de 0,4 procentenheter som arbetsgivaravgiften till AMU-fonden utgjorde.

Det är tveksamt om en ny arbetsgivareavgift på 0,07 procent skall utgöra

ett eget avgiftsslag. En möjlighet vore att höja antingen avgiften för arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag eller vuxenutbildningsavgiften med 0,07 procentenheter. Vi avstår emellertid här från att föreslå hur avgiften bör hanteras, då vi anser att en sådan bedömning bör göras i ett mer övergripande ekonomiskt sammanhang och inte enbart i samband med reservation av medel för sfi-utbildningen.

Sammanfattningsvis föreslår vi att finansieringen av sfi-utbildningen bör ske på tre sätt. Arbetsgivarnas andel av finansieringen bör utgöras dels av en höjning av arbetsgivaravgiften med 0,07 procentenheter, dels av den nuvarande avgiften till "AMU-fonden" vad avser svenskundervisning. Övriga kostnader bestrids av medel över statsbudgeten.

Det statsbidragssystem som vi föreslår avser att ge kommunerna full täckning för kostnaderna i samband med sfi-utbildningen. Vi har därför inte räknat med någon kommunal finansiering av sfi-utbildningen. Det hindrar givetvis inte att kommunerna själva påtar sig kostnader för att medge olika kvalitetshöjningar.

11.5 Statsbidrag

11.5.1 Allmänna överväganden

Nuvarande svenskundervisning för invandrare finansieras i huvudsak genom statsmedel. Vi anser att staten även i fortsättningen skall ha det ekonomiska ansvaret för sfi-utbildningen. Kommunerna bör således genom statsbidrag få täckning för kostnaderna för undervisning och barntillsynen i samband med sfi-utbildning.

Vi har övervägt att, för andra kostnader än till lärar- och skolledarlöner, konstruera ett schablonbidrag. Detta schablonbidrag skulle då täcka kostnader för planering och administration, rekrytering och studiesocial verksamhet, läromedel, lokaler och barntillsyn.

Eftersom sfi-utbildningen bör ges på jämförbara villkor och med likartat resursutnyttjande i olika delar av landet förordar vi emellertid ett system med specialdestinerade bidrag.

Statsbidragen är relaterade till 1980 års kostnadsläge.

11.5.2 Personalkostnader

Statsbidrag till lönekostnader för personal vid komvux och grundvux utgår i tillämpliga delar enligt förordningen (SFS 1966:115) om statsbidrag till driftskostnader för viss kommunal utbildning. För kommunens arbetsgivaravgifter utgår inte fullt statsbidrag till dessa skolformer. Dessutom är bidraget till lönekostnader för komvux för närvarande av besparingsskäl reducerat med två procent.

Lönekostnaderna för sfi-utbildningen bör i tillämpliga delar utgå enligt samma förordning som för komvux. Förordningen bör dock kompletteras så, att statsbidrag för arbetsgivaravgifter utgår med fullt belopp samt att den två-procentiga reduceringen inte skall gälla sfi-utbildningen.

11.5.3 Planering och administration

Våra förslag innebär att kommunerna får omfattande uppgifter för planering och administration av sfi-utbildningen. Verksamheten kräver samverkan med många intressenter. Rätten till utbildning och sfi-penning är begränsad till vissa grupper varför ett prövningsförfarande måste ske.

För planering och administration bör ett schabloniserat bidrag utgå. Storleken av bidraget bör relateras till utbildningens omfattning. Vi föreslår därför att statsbidraget skall utgöra högst 10 procent av timarvodet till lärare enligt beteckningen BT 12:0 för varje undervisningstimme i kommunens sfi-utbildning. Därmed sker också en automatisk uppräkning av bidraget i samband med löneutvecklingen.

11.5.4 Rekrytering och studiesocial verksamhet

Bidraget till information och rekrytering bör samordnas med den studiesociala verksamheten. Erfarenheterna från vår försöksverksamhet visar att t.ex. de kurativa insatser och tolkning behövs redan i rekryteringsskedet, dvs. innan utbildningen påbörjas.

Till kostnader för information och uppsökande verksamhet, kurativa insatser, studie- och yrkesorientering, tolkning, fackmannamedverkan samt studiehandledning och stödundervisning i samband med sfi-utbildning föreslår vi ett statsbidrag som utgör 40 procent av timarvodet enligt beteckningen BT 12:0 för varje undervisningstimme i kommunens sfi-utbildning.

11.5.5 Lokaler

För att täcka kommunernas kostnader för lokaler har vi beräknat ett statsbidrag om 25 kr. per undervisningstimme.

Vid förhyrning av lokaler anser vi att kommunerna i första hand bör utnyttja lokaler som redan används för sfi-undervisning. Annars kan problem uppstå med kvarstående hyreskostnader för bl.a. studieförbunden.

11.5.6 Läromedel

Med stöd av erfarenheter från bl.a. vår försöksverksamhet har vi beräknat läromedelskostnader till 350 kr. för varje kursdeltagare i den första etappen och 250 kr. för kursdeltagare i den andra etappen. Den lägre summan i den andra etappen beror bl.a. på att vissa läromedel används i båda etapperna. Statsbidrag till läromedel bör utgå med högst de nämnda beloppen.

11.5.7 Barnomsorg

För att markera sambandet mellan sfi-utbildningen och barnomsorgen i anslutning till denna föreslår vi att statsbidrag till barnomsorg utgår enligt förordningen om sfi-utbildningen.

Barnomsorgen kommer förmodligen att anordnas på varierande sätt och

med olika kostnader i olika kommuner. Vi föreslår därför att statsbidraget till varje plats i barntillsynsverksamheten begränsas till högst 19 600 kr. per barn för ett helt år. 19 600 kr. var 1980 statsbidraget till en daghemsplats i kommunen. För de barn som finns i barnomsorgen endast en del av året bör statsbidraget begränsas så att det utgår i proportion till omfattningen av barnomsorgen. För barn som finns i omsorgen endast ett halvår utgår således bidrag med högst 9 600 kr.

11.6 Effekterna av en bristfällig svenskundervisning

De förändringar i sfi-verksamheten som vi föreslår kommer att få betydelse både för den enskilda individen och för andra intressenter i det svenska samhället. Till den senare gruppen kan räknas staten och dess organ, kommuner, landsting, arbetsgivare, fackliga organisationer och enskilda.

I kostnadsberäkningarna har vi redovisat de direkta utgifterna för sfi-verksamheten. Om vi utgår från att det uppstår andra kostnader för samhället om vi inte har en effektiv sfi-undervisning, inrymmer emellertid verksamheten också en intäktssida.

Vetenskapliga utredningar och analyser, där man klart och i siffror redovisar de samhällsekonomiska vinster och effekter på den offentliga ekonomin som en väl fungerande sfi-verksamhet kan ge, saknas. Vi har därför själva försökt inventera tänkbara effekter och kostnader som skulle uppstå, om man avstår ifrån att satsa på en fungerande svenskundervisning för invandrare.

För den enskilda invandraren innebär bättre kunskaper i svenska och om det svenska samhället ökade möjligheter att få och klara ett arbete och därmed sin försörjning. Vidare ökar möjligheterna att ställa krav på samhället och bevaka sina rättigheter och skyldigheter. Risken för missförstånd i olika sammanhang minskar. Man kan snabbare sätta sig in i olika situationer både i arbetslivet och i det övriga samhällslivet. Valfriheten ökar genom att fler utbildnings- och arbetsmöjligheter står öppna. Även på fritidsområdet står ett större utbud till förfogande för invandrare med svenskkunskaper.

Bättre svenskkunskaper bland invandrarna leder också till ökade möjligheter till kommunikation mellan invandrare och svenskar. I arbetslivet kan detta leda till att arbetet kan bedrivas effektivare genom att man t.ex. inte behöver använda tolk för att klara ut vardagliga situationer och arbetsmoment. I kontakter utanför arbetslivet, t.ex. i föreningslivet och med grannar och i familjen innebär bättre svenskkunskaper minskade konfliktrisker.

Sammantaget förbättras med goda svenskkunskaper den enskildes sociala situation vilket bör kunna leda till lägre kostnader för samhället på det sociala området.

Både för samhället och för individen är den enskildes försörjning och arbetslivssituation av stor betydelse. Vi har i kapitel 5 belyst invandrarnas arbetsmarknadssituation och i det sammanhanget redovisat att de invandrare som inte kunnat utnyttja sin lagstadgade rätt till ledighet och lön för svenskundervisning har högre arbetslöshet än sådana som utnyttjat rätten. Flera länsarbetsnämnder bekräftar att arbetslösa som har rätt till ledighet

och lön enligt svenskundervisningslagen har svårare att få arbete än andra. Arbetsgivarna tvekar att ta på sig de kostnader som svenskundervisningslagen medför.

De utländska medborgarna drabbas av arbetslöshet i nästan dubbelt så stor utsträckning som befolkningen totalt. År 1979 var i genomsnitt 4 procent av de utländska medborgarna arbetslösa mot 2 procent i befolkningen totalt. En av orsakerna till den högre arbetslösheten bland utländska medborgare är bristande kunskaper i svenska. Bättre svenskkunskaper hos invandrarna och en svenskundervisningslag, som inte utestänger dem från arbetsmarknaden, kan leda till minska arbetslöshet bland invandrarna.

Bättre svenskundervisning för invandrarna skulle också öka deras möjligheter att i Sverige använda den yrkesutbildning och yrkeskunskap som de har ifrån sitt hemland. De skulle således i mindre utsträckning behöva omskolas till annat yrke när de kommer till Sverige. Arbetsmarknadsutbildning istället för arbete innebär en stor kostnad för den offentliga sektorn, samtidigt som den enskildes privata konsumtion och statens inkomster i form av skatter minskar.

Bättre svenskkunskaper bland invandrarna ökar också förutsättningarna för dem som genomgår en yrkesutbildning att klara och fullfölja utbildningen, vilket innebär att de resurser som avsatts för sådan utbildning får avsedd effekt. Studieavbrott leder till kostnader för samhället.

Genom en effektiv svenskundervisning får arbetsförmedlingen en minskad belastning. Det är svårt att ange hur mycket förmedlingens insatser därigenom kan reduceras. Som exempel kan dock nämnas att man i Stockholm uppskattar att den genomsnittliga tidsåtgången för förmedlingsservice till invandrare med bristfälliga eller inga kunskaper i svenska är minst dubbelt så stor som för svensktalande arbetssökande.

Arbetsförmedlingens behov av tolkservice kan också reduceras om invandrarna har bättre svenskkunskaper. I Stockholms län beräknades tolkservicen enbart vid arbetsförmedlingarna överstiga 1 milj. kr. budgetåret 1979/80. Tolkservicen inom övriga offentliga organ beräknas vara flera gånger högre.

Det är således enligt vår bedömning på många områden som den offentliga sektorn, den enskilde individen och samhället i stort kan få minskade kostnader om den grundläggande svensk- och samhällsundervisningen fungerar väl och får avsedd effekt. De alternativkostnader som vi något försökt beskriva skulle i princip kunna användas för sfi-utbildningen utan att det statsfinansiella läget behöver försämras.

12 Genomförande och konsekvenser

12.1 Sammanfattning

Förslaget om ny sfi-utbildning bör träda i kraft den 1 juli 1983. Från detta datum tillämpas den nya lagstiftningen och förordningen om sfi-utbildning.

Under en övergångsperiod kan nuvarande anordnare behöva anlitas för att möjliggöra en successiv uppbyggnad av den nya organisationen i kommunen. Denna övergångsperiod bör omfatta högst två år.

Vi föreslår att en organisationskommitté får till uppgift att närmare planera och organisera genomförandet av reformen. Ett anslag på 5 Mkr bör disponeras av organisationskommittén för nödvändiga övergångskostnader, bl.a. för studieförbunden.

12.2 Allmänna överväganden

Den nya utbildningen bör införas den 1 juli 1983. Det betyder att den föreslagna lagstiftningen och förordningen om sfi-utbildning träder i kraft och börjar tillämpas detta datum. Med hänsyn till att reformen innebär mycket stora organisationsförändringar inser vi att det uppstår övergångsproblem som måste lösas så att störningar och påfrestningar undviks för nuvarande anordnare, kommunen och invandrarna. Därför kan den nya organisationen inte överallt fungera tillfredsställande från den dag då reformen träder i kraft. Övergångsregler kan behövas som gör det möjligt att använda nu ansvariga utbildningsanordnare under viss tid. Denna övergångsperiod bör dock omfatta högst två år.

Ett förändrat huvudmannaskap enligt våra förslag innebär att sfi inordnas i en annan organisatorisk struktur än hittills. Vi får en enhetlig organisation med gemensamma grundläggande regler för all sfi. Sfi:s karaktär av försöksverksamhet upphör och den permanentas.

Förslagen innebär att en ny utbildning tillförs kommunerna. För kommunerna innebär det direkta ansvaret för undervisning i svenska för vuxna invandrare en ny verksamhet som kräver en flexibel organisation som snabbt kan anpassas till förändringar i invandringssituationen.

På många orter finns lokalavdelningar av studieförbund och AMU-center som har byggt upp omfattande resurser för sfi. Där finns en pedagogisk och administrativ erfarenhet som bör tas till vara. Inte minst gäller detta

lärarkrafterna. Genom att komvux på dessa orter i ett övergångsskede antingen lägger ut kurser på studieförbunden eller direkt anställer studieförbundens cirkelledare och hyr deras lokaler kan dessa resurser utnyttjas samtidigt som en smidig övergång till en ny organisation kan ske. Denna lösning förutsätter emellertid att studieförbunden är beredda att arbeta utifrån vissa enhetliga riktlinjer beträffande intagning av deltagare, nivågruppering etc. Även AMU-centren har på många håll en väl utbyggd kapacitet beträffande sfi. Dessa resurser bör i hög grad kunna användas av kommunen genom förhyrning av lokaler, anställning av AMU-lärare etc. Som beskrivits i kapitel 10 föreslår vi att regler skapas som gör det möjligt att använda såväl en del av AMU:s sfi-lärare som vissa cirkelledarkategorier i den nya verksamheten samt hur de skall få utbildningskomplettering.

Enligt vår mening måste en helhetslösning eftersträvas som möjliggör en successiv uppbyggnad av den nya utbildningen samtidigt som de nuvarande utbildningsanordnarna tillförsäkras en avvecklingsperiod på rimliga villkor.

12.3 Studieförbunden

En kommunalisering av sfi- verksamheten innebär enligt våra förslag att försöksverksamheten med undervisning för invandrare i svenska språket m.m. som studieförbunden bedrivit sedan 1965 upphör. Sfi-undervisningen permanentas och inordnas i det allmänna utbildningsväsendet.

Innan kommunerna fått en fast organisation för sfi-utbildningen kommer sannolikt studieförbunden att ha kvar vissa sfi-uppgifter i samarbete med kommunen. Därefter kommer studieförbundens uppgifter inom den grundläggande svenskundervisningen att upphöra. I takt med att sfi-verksamheten i studieförbunden trappas ner bör emellertid studieförbunden kunna öka sina insatser inom andra sektorer av invandrarverksamheten. Påbyggnadsutbildning i svenska och samhällsorientering kommer att behöva bli ett väsentligt inslag i denna verksamhet. Likaså bör studieverksamhet i samarbete med invandrarorganisationer och fackliga organisationer kunna ges ökat utrymme. Enligt de nya statsbidragsregler för studiecirkelverksamheten som trädde i kraft den 1 juli 1981 får studieförbunden t.ex. tilläggsbidrag till studiecirkelverksamhet i hemspråk.

Studieförbunden har i mycket varierande grad engagerat sig i sfi-verksamheten. För vissa förbund har sfi blivit en fast del av verksamheten. ABF och Folkuniversitetet har den totalt största verksamheten. Både för ABF och Folkuniversitetet utgör sfi på flera orter en dominerande andel av den lokala verksamheten. Vissa andra studieförbund har också lokalavdelningar med en mycket omfattande sfi-undervisning. Eftersom sfi framför allt inom den "fria" kvoten i hög grad bedrivs på dagtid och heltid har fasta resurser i form av lokaler och personal bundits till sfi hos många avdelningar, resurser som endast disponeras för sfi och knappast utan vidare kan disponeras för annan verksamhet. Dessa avdelningar kan komma i en svår situation vid en kommunalisering av sfi.

Eftersom det rör sig om en långvarig samhällsinsats (16 års försöksverksamhet) anser vi att studieförbunden måste få ett aktivt stöd för avveckling av sfi-verksamheten. Stat och kommun bör i princip ha ett ansvar för såväl de

cirkelledare som den administrativa personal som har tillsvidareanställningar vid studieförbunden.

Det finns ett administrativt samband mellan sfi och annan cirkelverksamhet. Särskilt vid mindre avdelningar är sfi-administrationen en integrerad del av den övriga cirkeladministrationen. Om en alltför snabb förändring sker drabbas studieförbunden därför av en överdimensionering på den administrativa sidan vilket kan skapa problem. Därför behövs klara riktlinjer för genomförandet av reformen. Ett samarbete mellan kommunerna och studieförbunden måste regleras i någon form. Övergångsbestämmelser bör konstrueras så att studieförbunden blir garanterade bidrag för avvecklingskostnader. Den omstrukturering av verksamheten som blir en följd av att sfi försvinner från studieförbunden kommer sannolikt att kräva särskilda insatser och kostnader. Ett bidrag av det slag som studieförbunden enligt riksdagsbeslut våren 1981 disponerar i samband med de nya regler för folkbildningsarbetet som trädde i kraft den 1 juli 1981 bör ge studieförbunden möjligheter att på ett rimligt sätt klara avvecklingen av sfi och en omstrukturering av verksamheten. Vi föreslår därför att studieförbunden för att täcka vissa övergångskostnader kan få del av det anslag som den av oss föreslagna organisationskommittén bör få disponera.

12.4 Kommunerna

12.4.1 Kommunernas ansvar för invandrare

De kommunala insatserna på invandrarområdet har ökat de senaste åren. SIV pekar i sin anslagsframställning för budgetåret 1981/82 på flera orsaker till detta. Som de viktigaste orsakerna anges 1975 års riksdagsbeslut om invandrarpolitiken, den kommunala rösträtten för invandrare, hemspråksreformen, ökade kontakter mellan kommuner och invandrarnas organisationer samt ökad lyhördhet för organisationernas krav. SIV anser också att det är främst genom kommunala insatser som svensk invandrarpolitik kan förverkligas.

Våra förslag om sfi-utbildning innebär en utökning av den kommunala invandrarverksamheten. Sfi-utbildningen kan på ett naturligt sätt samordnas med övriga kommunala insatser som rör invandrare och invandring. Därigenom kan dessa uppfattas som en helhet för både invandrarna och för de ansvariga i kommunen.

12.4.2 Omfattningen av sfi i förhållande till skolan och vuxenutbildningen i kommunen

Läsåret 1979/80 omfattade grundskolan i landet ca en miljon elever. Till driften av grundskolorna m.m. utgick 9 800 Mkr. i bidrag till kommunerna. Den totala kostnaden för grundskolan är svår att beräkna men uppskattas av Svenska kommunförbundet till ungefär dubbelt så stor som statsbidraget, vilket innebär att kommunerna får svara för ca hälften av kostnaderna för grundskolan.

Gymnasieskolan omfattade samma budgetår ca 240 000 elever på linjer

och specialkurser inkl. de landstingskommunala utbildningslinjerna. Till driften av gymnasieskolorna utgick ca 2 800 Mkr. i statsbidrag. Även här beräknar kommunförbundet att statsbidraget endast täcker ca hälften av den totala kostnaden.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) omfattade budgetåret 1979/80 ca 330 000 kursdeltagare[34] och ca 2,9 miljoner undervisningstimmar.

Undervisningstimmarna fördelade sig med ungefär en tredjedel på vardera grundskolekurser, teoretiska gymnasiekurser och yrkesinriktade kurser. Komvux finns i 278 av landets 279 kommuner.

Grundutbildning för vuxna (grundvux) omfattade budgetåret 1979/80 ca 5 800 deltagare och ca 770 000 undervisningstimmar. Budgetåret 1980/81 uppgick antalet undervisningstimmar till ca 900 000 dvs. lika mycket som var och en av de tidigare nämnda kurstyperna inom komvux.

Till driften av komvux och grundvux utgick budgetåret 1979/80 ca 540 Mkr. i bidrag till kommunerna. De kommunala kostnaderna uppskattas till något lägre för vuxenutbildningen än för ungdomsskolan.

Vi har beräknat att sfi årligen omfattar ca 875 000 undervisningstimmar. Därmed kommer sfi-utbildningen att få ungefär samma omfattning som grundvux och var och en av de övriga kurstyperna inom komvux. Vi har vidare beräknat undervisningskostnaderna för sfi till ca 202 Mkr, vilken summa också föreslås utgå i form av statsbidrag till kommunerna. Detta motsvarar ca 1,5 procent av bidragen till driften av skolan och vuxenutbildningen i kommunerna.

12.4.3 Kommunalt huvudmannaskap. Genomförande av reformen

Våra förslag angående huvudmannaskapet för sfi-utbildningen innebär att kommunerna fr.o.m. den 1 juli 1983 övertar hela ansvaret för utbildningen. Genom att omfattande resurser byggts upp inom studieförbunden och AMU krävs dock en välplanerad avveckling av nuvarande organisation samtidigt som den kommunala sfi-verksamheten byggs ut.

Lokal lednings- och planeringsfunktion

Sfi-utbildningen föreslås bidra till kommunernas totala skolpoäng enligt samma beräkningsgrunder som för komvux och grundvux. Skolpoängen ligger till grund för inrättande av tjänster som skolchefer i kommunen och skolledare inom komvux. Särskilda skolenheter enbart för sfi-utbildningen bör inte inrättas. Som grund för skolledarorganistionen ligger det beräknade antalet skolpoäng för komvux, grundvux och sfi läsåret 1983/84.

Vi har vidare föreslagit att kommunerna får resurser för en lokal planeringsfunktion med uppgift att

- informera om sfi-utbildning
- svara för rekrytering och uppsökande verksamhet
- pröva rätten till utbildning och studiestöd
- ge enskilda arbetsgivare samt fackliga och andra organisationer tillfälle till synpunkter på skolstyrelsens planering av sfi-utbildningen.

[34] En individ redovisas som en kursdeltagare för varje kurs han följer.

Resurserna till planeringsfunktionen föreslås utgå i proportion till sfi-utbildningens storlek i kommunen.

Förändringen av huvudmannaskapet för sfi innebär att den administrativa personal inom studieförbunden och AMU, som handlagt sfi helt eller delvis blir utan arbetsuppgifter. För att kunna ta tillvara denna personals kunskaper om och erfarenheter av sfi samtidigt som reformens negativa effekter på deras anställningsförhållanden mildras, anser vi att kommunerna, studieförbunden och SÖ (de AMU-anställda) bör kunna komma överens om att erbjuda dem anställning för motsvarande uppgifter inom skolstyrelsen eller komvux efter reformens ikraftträdande.

Lärare

I inledningsskedet av reformen kommer kommunerna sannolikt att nästan helt sakna lärare med den av oss föreslagna behörigheten.

Rekrytering av kompetenta lärare för sfi-undervisning förutsätts då kunna ske bland de cirkelledare, som inte kan beredas plats inom studieförbundens övriga verksamhet, och bland de lärare inom AMU, som inte får sin tjänstgöring förlagd till annan arbetsmarknadsutbildning. Även lärare inom komvux och ungdomsskolan kan vid behov utnyttjas.

Vi räknar med att det under ett relativt långt inledningsskede kommer att finnas behov av lärare som inte uppfyller de behörighetsregler för tjänster som vi föreslagit.

Lokaler

Många större kommuner har problem med att finna lämpliga lokaler för komvux och grundvux. En av orsakerna anges vara bristen på kommunala medel för förhyrning av lokaler i de fall skollokalerna är intecknade för ungdomsskolans behov.

SÖ beräknar att antalet elever i grundskolan kommer att minska med ca 80 000 under 1980-talets första hälft från ca 1 025 000 elever 1980 till ca 945 000 elever 1985. Antalet elever i gymnasieskolan beräknas däremot öka något fram till 1984. Därefter beräknas även antalet elever i gymnasieskolan komma att minska. Den framtida elevutvecklingen inom komvux är svårare att bedöma eftersom riksdagen årligen beslutar om dimensioneringen. Grundvux förväntas emellertid årligen öka något.

Minskningen i behovet av grundskolelokaler kommer eventuellt till viss del att uppvägas av ett ökat lokalbehov på grund av den nya läroplanen (lgr 80). Även gymnasieutredningens kommande förslag kan innebära förändringar i det framtida behovet av lokaler för gymnasieskolan.

Grundskolans och gymnasieskolans sammanlagda behov av lokaler kommer att minska något i riket som helhet under 1980-talet. Tillgång på skollokaler kommer emellertid att variera kraftigt mellan kommuner med ökning av antalet elever och kommuner med vikande elevutveckling. Denna variation kan också komma att förstärkas i det fall rörligheten på arbetsmarknaden ökar i framtiden.

I många fall har studieförbunden lokaler med långa hyreskontrakt. Vid

lokalbrist anser vi därför att kommunerna i första hand bör hyra erforderliga lokaler av studieförbunden och AMU om dessa inte behöver lokalerna för egen verksamhet. På så sätt kan man undvika att studieförbunden under ett övergångsskede får problem med kostnader för de ofta välutrustade lokaler de använt för sin sfi-verksamhet.

De lokaler som studieförbunden fått hyra av företagen i samband med den lagbundna undervisningen förutsätts kunna disponeras även av kommunerna.

12.5 Organisationskommitté

Genomförandet av den nya sfi-organisationen kommer att kräva noggrann planering och regler för hur reformen stegvis skall kunna genomföras. Vi anser att det kommer att behövas ungefär ett år mellan riksdagsbeslut och datum för genomförande för att alla de olika delar som ingår i reformen skall kunna förberedas och få en tillfredsställande lösning.

Den helhetslösning vi eftersträvar måste också garantera invandrarna utbildning under perioden fram till reformens ikraftträdande. Därför är det synnerligen viktigt att överenskommelser kan träffas med nuvarande utbildningsanordnare som garanterar att de upprätthåller undervisning också under 1981/82 och 1982/83.

Vi föreslår därför att en organisationskommitté tillsätts som under budgetåret 1982/83 får till uppgift att förbereda reformens ikraftträdande. Förberedelsearbetet innebär bl.a. att utforma bestämmelser för lärarutbildning, utbildningskomplettering inkl. anställningsförhållanden under denna, regler för samarbete mellan studieförbund och kommuner, uppbyggnad av nya rutiner i samband med sfi-penningen osv.

12.6 SÖ och länsskolnämnderna

Vid kommunalisering av sfi kommer utbildningen att inordnas i det ledningsoch planeringssystem som gäller för komvux. Det innebär att SÖ blir tillsynsmyndighet. För SÖ:s del innebär huvudmannaförändringen delvis förändrade uppgifter.

SÖ har idag tillsynsansvaret för studieförbundens sfi-verksamhet. Denna tillsyn har skett i form av utfärdande av föreskrifter och anvisningar, rådgivning i administrativa och pedagogiska frågor, viss utbildningsverksamhet etc. I förhållande till studieförbundens övriga verksamhet har SÖ haft tillgång till relativt generösa tillsynsresurser för sfi till följd av att det varit en försöksverksamhet.

SÖ har i dag också det direkta administrativa och pedagogiska anordnaransvaret för sfi inom SÖ:s AMU-verksamhet. Man har såväl administrativ som pedagogisk personal för att följa och utveckla sfi. Under de senaste åren har dock en viss decentralisering av beslut, t.ex. i läraranställningsfrågor, skett. För AMU-centrens del kommer det kommunala huvudmannaskapet för sfi att betyda att lokaler och viss personal kommer att frigöras. Lokaler som använts för sfi kommer att behöva disponeras av kommunerna

åtminstone i ett övergångsskede. Detsamma gäller viss utrustning. Huvuddelen av lärarna kommer som framgår av kapitel 10 att behövas inom den nya organisationen. Eftersom invandrarna även framgent sannolikt kommer att utgöra ett markant inslag i AMU måste emellertid betydande resurser finnas inom AMU för att ge invandrarna stöd inom olika slag av utbildning. Det innebär att såväl vissa lärarkrafter som viss administrativ personal även fortsättningsvis måste beredas plats inom AMU.

Den av oss föreslagna organisationen av sfi innebär således att SÖ inte längre får ett så direkt ledningsansvar som man har i dag beträffande AMU. Den nära uppföljning av studieförbundens sfi som SÖ har haft med anledning av att sfi varit en försöksverksamhet upphör också. Det sker en decentralisering av ansvar från SÖ till kommuner och länsskolnämnder. SÖ får mera av övergripande planeringsfunktioner med ansvar för utvärdering och utvecklingsarbete.

Att genomföra den nya organisationen ankommer i hög grad på SÖ som tillsynsmyndighet. I ett övergångsskede är det nödvändigt att tillföra SÖ tillräckliga resurser för planering och genomförande av de förändringar som den nya organisationen medför. Vi finner det lämpligt att SÖ i god tid före reformens ikraftträdande vidtar sådant förberedelse- och planeringsarbete att införandet av den nya organisationen inte försenas eller försvåras. Detta planeringsarbete bör ske i nära samverkan med företrädare för övriga ansvariga statliga myndigheter. Samarbete med Svenska kommunförbundet är också nödvändigt.

SÖ kommer enligt våra förslag också få ansvar för informationen i anslutning till utbildningen. Informationen om sfi-utbildningen måste ske i nära samarbete mellan olika berörda organ bl.a. SIV, Svenska kommunförbundet, SAF, LO och invandrarorganisationerna.

Våra förslag innebär ett visst regionalt ansvar för sfi. En interkommunal samverkan av det slag vi föreslår i kapitel 7 får konsekvenser för behovet av personal etc. på regional nivå.För att denna samverkan skall kunna fungera enligt våra intentioner behövs resurser för planering, dimensionering av utbildning etc. på länsskolnämnderna.

12.7 Centrala studiestödsnämnden

Våra förslag innebär uppgifter för centrala studiestödsnämnden (CSN). CSN är den centrala myndighet som handlägger frågor om olika förekommande studiestöd. De har uppbyggda rutiner för organisation och administration av studiestöd. Våra förslag utgår ifrån att administrationen och utbetalningen av sfi-penningen i stora drag skall följa de mönster som tillämpas för timersättningen för vuxna och studiepenningen. Det betyder att CSN blir ansvarig central myndighet med uppgift att förvalta den föreslagna lagen om sfi-penning. CSN får utfärda föreskrifter för handläggning av sfi-penningen i kommunerna och ansvara för tillsyn av verksamheten. CSN kommer också att behöva ha nära kontakter med övriga berörda myndigheter, i synnerhet riksförsäkringsverket.

12.8 Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket (RFV) och de allmänna försäkringskassorna kommer enligt våra förslag att få nya arbetsuppgifter. De uppgifter som läggs på dessa myndigheter blir relativt omfattande och gäller frågor kring utbetalning och registrering av sfi-penning. Uppgifterna kräver t.ex. mera omfattande kontakter med arbetsgivare än vad som i dag är brukligt.

Samtidigt som sfi-penningen innebär en ny uppgift med delvis nya kontaktvägar finns stora överensstämmelser mellan sfi-penningen och andra ersättningar som administreras av RFV och försäkringskassan. Därigenom kan en anknytning av sfi-penningen till de rutiner som skapats runt denna kan ske. Detta gäller t.ex. det register som i dag finns uppbyggt för studiepenning och utbildningsbidrag.

För att sfi-penningen så snabbt och lätt som möjligt skall kunna infogas i befintliga rutiner och system i samband med ikraftträdande av våra förslag bör RFV redan under budgetåret 1981/82 kunna påbörja planerings- och uppbyggnadsarbete. RFV bör tillförsäkras tillräckliga resurser för detta arbete.

12.9 Statens invandrarverk

Statens invandrarverk (SIV) har en central funktion när det gäller förverkligande av olika reformer på det invandrarpolitiska området. Genom sin pådrivande och initiativtagande roll kommer SIV att ha betydelsefulla uppgifter framför allt när det gäller att informera invandrare och andra grupper om den nya utbildningen. SIV:s kontaktarbete i kommunerna och samarbete med kommunala myndigheter måste i framtiden också omfatta sfi. Om SIV som föreslagits av en arbetsgrupp i arbetsmarknadsdepartementet får det centrala ansvaret för omhändertagande av flyktingar kommer detta att ske i nära samarbete med kommunerna. En sådan utökning av SIV:s arbetsuppgfiter kommer också att innefatta ett ansvar för sfi för flyktingarna.

Enligt våra bedömningar bör SIV också i samarbete med SÖ ansvara för att central information om sfi går ut till alla invandrare som får uppehållstillstånd. En sådan basinformation kan spridas på samma sätt som det s.k. "invandrarpaketet".

12.10 Arbetsmarknadsstyrelsen

Våra förslag innebär att AMS' uppgifter när det gäller invandrarundervisningen får ändrad karaktär. De kommer mer än i dag att inriktas mot den yrkesinriktade utbildningen och en anpassning av denna till invandrarnas olika bakgrund och villkor. AMS' möjligheter att pröva behovet och inriktningen av en yrkesutbildning underlättas om invandraren före kontakt med arbetsförmedlingen deltagit i sfi-utbildning innan det blir aktuellt med en yrkesutbildning inom AMU.

Om sfi-utbildningen införs kommer AMS' uppgifter inom svenskunder-

ningen att inskränkas till praktiskt inriktad stödundervisning direkt knuten till yrkesutbildningen genom t.ex. varvning. AMS' och arbetsförmedlingens insatser kommer också mer att kunna inriktas mot att ge invandrarna en förstärkt arbetsförmedlingsservice.

12.11 Universitets- och högskoleämbetet

Vi föreslår i kapitel 10 att en lärarutbildning i svenska som främmande språk bör komma till stånd inom högskolans ram. Utbildningen skall leda till behörighet för tjänst vid skolväsendet i kommunen. UHÄ bör i likhet med vad som gäller annan lärarutbildning också vara ansvarig för denna lärarutbildning och ges i uppdrag att planera och genomföra denna. Under en övergångsperiod kommer behovet av kompletterande utbildning att vara stort, varför det kan bli nödvändigt att anordna utbildningen decentraliserat och på halvfart. En sådan modell gör det möjligt för lärarna att kombinera arbete med studier vilket underlättar en smidig start för den nya utbildningen.

Vid utformningen av utbildningen, inte minst gäller detta kompletteringsutbildningen, är en nära samverkan mellan SÖ, UHÄ och lärarorganisationerna en förutsättning.

12.12 Invandrarorganisationerna

Invandrarnas egna organisationer har under senare år kommit att bli folkrörelser med betydande politiska och kulturella uppgifter. Mycket av det invandrarpolitiska reformarbetet har kunnat ske tack vare engagemang och medverkan från invandrarorganisationerna. Ett exempel på detta utgör det informationsarbete som utfördes i samband med rösträttsreformen för invandrarna 1976. Vi anser att invandrarorganisationerna måste få utökade uppgifter i anslutning till sfi. Deras kunskaper om de egna gruppernas bakgrund och studiesituation är oumbärliga och gör dem väl skickade att bland de egna landsmännen skapa motivation för sfi genom att nå ut med riktig information om möjligheter till sfi och vikten av språkkunskaper. Såväl på central som kommunal nivå bör invandrarorganisationerna vara företrädda vid planeringen och genomförandet av sfi.

12.13 De fackliga organisationerna

Den sfi-utbildning och den lagstiftning vi föreslår innebär att den fackliga organisationen får en annan roll än den har för närvarande. Nuvarande svenskundervisningslag förutsätter den fackliga organisationens engagemang på flera punkter. Fackföreningen medverkar vid prövning av invandrarens språkkunskaper och när beslut fattas om invandrarens rättigheter enligt lag. Fackföreningen kan också påverka undervisningens förläggning i tid. Genom kollektivavtal kan t.ex. med fackföreningens godkännande undervisningen förläggas till fritid. Avtal kan också slutas om

lönens beräkning och utbetalning under studietiden.

De flesta uppgifter som här nämnts kommer att överföras till kommunen som utbildningsanordnare. Utbildningsanordnaren prövar invandrarens rätt till utbildning och fattar beslut om rätten. Innan utbildningstiden fastställs skall emellertid kommunen samråda med såväl den fackliga organisationen som arbetsgivaren. Någon möjlighet att sluta avtal om begränsning av ledigheten finns inte heller i den föreslagna lagstiftningen.

De fackliga organisationernas uppgifter när det gäller den nya sfi-utbildningen blir i första hand att informera invandrarna om deras rättigheter och försöka motivera dem att tillvarata dem. Uppsökande verksamhet bör också vara en viktig uppgift för fackföreningen.

12.14 Arbetsgivarna

Enligt nuvarande svenskundervisningslag har arbetsgivarna flera uppgifter: informationsplikt, medverkan vid prövning av språkkunskaper, utbetalning av löner och kontakter med SFI-registret. Stora arbetsplatser har betydande administrationskostnader i samband med lagstiftningen.

De föreslagna förändringarna i lagstiftningen innebär att arbetsgivarnas administrativa uppgifter minskar väsentligt. Prövningsförfarandet överförs på kommunerna. Ersättningen till deltagarna utbetalas av försäkringskassan. Den lagstadgade skyldigheten att informera de utländska arbetstagarna om deras lagstadgade rättigheter upphör. Däremot skall arbetsgivaren medverka till att kommuner och facklig organisation får informera de anställda om sfi-utbildning. Den föreslagna lagstiftningen innebär också att arbetsgivarnas skyldighet att ge ledighet utökas från 240 till 600 timmar.

13 Lagar och författningar

13.1 Sammanfattning

Kapitlet innehåller förslag om en ny lag som ger arbetstagare rätt till ledighet för svenskundervisning. Lagen ersätter 1972 års lag om rätt till ledighet och lön för sådan undervisning. Som en följd av att undervisningen föreslås bli finansierad med bidrag till invandraren i form av sfi-penning kan de tidigare reglerna om lön utmönstras. Rätten till ledighet knyts direkt till invandrarens rätt till sfi-penning. Enligt förslaget skall det åligga arbetsgivaren att medverka till att bl.a. kommunen kan lämna information om utbildningen på arbetsplatsen.

De närmare motiveringarna till vårt förslag om ett särskilt studiestöd för sfi-utbildning – sfi-penning – finns i kap. 8. I detta kapitel presenteras därför endast förslaget till lagtext i fråga om sfi-penning. Ett förslag till förordning om sfi-utbildning läggs också fram.

Avslutningsvis ger vi en översikt över de följdverkningar våra förslag får för annan lagstiftning och andra författningar.

13.2 Ny ledighetslag

13.2.1 Allmänna överväganden och förslag

1972 års lag om svenskundervisning har som allmänt syfte att främja anställda invandrares möjlighet att lära sig svenska. Lagens innebörd är att en arbetsgivare skall vara skyldig att ge arbetstagaren ledigt för att delta i svenskundervisning. Under utbildningstiden är arbetstagaren tillförsäkrad sin ordinarie lön. Lagen bygger alltså på tanken att den arbetsgivare som anställer invandrare också skall bidra ekonomiskt till att invandraren får nödvändiga kunskaper i svenska. Lagen ger arbetsgivare och arbetstagare rätt att komma överens om begränsning av rätten till ledighet. Därigenom har parterna möjlighet att låta utbildningen ske också på fritid.

Med våra förslag till reform av svenskundervisningen får samhället ansvaret för att i princip alla invandrare här i landet ges möjligheter att lära sig svenska. Utbildningen skall göras mer enhetlig än för närvarande och följa en fastställd läroplan. En enhetlig lärarutbildning införs. Invandrare med behov av undervisning i svenska skall få ekonomisk ersättning för deltagande i undervisning. Ersättningen, till viss del finansierad av en

arbetsgivaravgift, betalas ut av försäkringskassan för genomgången undervisning. Rätten till sådant studiestöd, sfi-penning, föreslås bli reglerad i en särskild lag. I den införs bl.a. bestämmelser om vilka förutsättningar som skall gälla för rätten till studiestöd, stödets omfattning, administration m.m. Studiestödet skall för anställda invandrare ersätta den hittillsvarande rätten till lön för deltagande i undervisning. (Beträffande den närmare motiveringen för nytt studiestöd, se kap. 8.)

Förslaget till nytt finansieringssystem innebär att den enskilde arbetsgivarens skyldighet att betala lön under utbildningen upphör. Reglerna om lön i 1972 års lag kan alltså utmönstras. Frågan blir hur rätten till ledighet bör regleras. Den ena möjligheten är att inarbeta ledighetsreglerna i den författning som behandlar studieledighet i allmänhet, studieledighetslagen. Alternativet till detta är att behålla en fristående lagstiftning för sådan ledighet som avser deltagande i sfi.

För lösningen att låta även regler om ledighet för sfi ingå i studieledighetslagen talar att arbetsgivarens skyldigheter enligt det föreslagna systemet i huvudsak begränsar sig till skyldigheten att ge arbetstagaren ledigt för att delta i utbildning. Det skulle onekligen vara överskådligt och praktiskt om alla studieledighetsregler för arbetstagare kunde samlas i en lag. En enhetlig reglering skulle i sig också möjligen verka främjande för ökad förståelse mellan invandrare och övriga arbetstagare. Studieledighetslagen innehåller emellertid regler som inte bör gälla för ledighet avseende sfi. Så t.ex. har arbetstagaren rätt till ledighet enligt den lagen först efter sex månaders anställningstid. Vidare har arbetsgivaren rätt att uppskjuta begärd ledighet. Dessa regler ger arbetsgivaren ett inflytande i fråga om när ledigheten skall förläggas. Syftet är att arbetsgivaren skall kunna planera för arbetstagares frånvaro genom omplaceringar, anställning av vikarier o.dyl. Behovet av planering är givetvis detsamma oberoende av frånvaroanledning. När det gäller frånvaro för svenskundervisning i samhällets regi bör dock arbetsgivarens inflytande över ledighetens – och därmed utbildningens – förläggning begränsas.

Vi har därför valt att behålla bestämmelser om ledighet för deltagande i sfi i en särskild lag. Det väsentliga skälet är att sfi är en utbildningsform som från såväl individens som samhällets synpunkt får anses vara av så speciell vikt att den måste särbehandlas. Samhällets mål är att varje person som invandrar till Sverige skall ges grundläggande färdigheter i svenska och kunskaper om det svenska samhället så snart som möjligt efter ankomsten hit. Samhället förväntar sig också att invandrarna ställer upp och deltar i sfi. Den rättsliga regleringen av ledighet för sådana studier måste därför bli en annan än för studier i allmänhet. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas nuvarande rätt att disponera över ledighetens omfattning måste begränsas. Utbildningsanordnaren – samhället – skall ha möjlighet att lägga upp och genomföra en så ändamålsenlig utbildning som möjligt. Principiellt kan arbetsgivarens skyldighet att ge ledighet för deltagande i svenskundervisning närmast jämföras med skyldigheten att acceptera arbetstagares ledighet för att göra militärtjänst eller annan samhällsviktig insats.

Genom att tyngdpunkten i det nya systemet kommer att ligga i regleringen av hur utbildningen skall ordnas och finansieras, kan ledighetsrätten naturligen knytas till rätten att uppbära sfi-penning. Vi föreslår att varje

arbetstagare skall ha rätt till ledighet för tid under vilken han uppbär sfi-penning. Rätten till ledighet skall i princip gälla alla arbetstagare (enligt vedertagen definition av detta begrepp). Den nya lagen föreslås därför bli generell i den meningen att inga arbetstagare som har rätt till sfi-penning undantas från lagens tillämpning. Bl.a. mot bakgrund av att den enskilde arbetsgivaren inte längre behöver betala lön under ledigheten, har vi inte funnit tillräcklig anledning att behålla några undantagsgrupper. De som undantas enligt 1972 års lag kommer alltså nu också att få rätt till ledighet. Det innebär t.ex. att anställda i arbetsgivarens hushåll omfattas av den föreslagna ledighetslagen.

Rätten till sfi-penning gäller i huvudsak utländsk medborgare som är kyrkobokförd i Sverige och som saknar grundläggande kunskaper i svenska. Rätten omfattar i normalfallet 600 undervisningstimmar. Prövning av rätten till utbildning och sfi-penning ligger emellertid på utbildningsanordnaren, inte på arbetsgivaren. Har väl sfi-penning beviljats och tidpunkt för utbildning fastställts inträder en skyldighet för arbetsgivaren att gå med på ledighet. Detta innebär att utbildningsanordnaren i praktiken också beslutar om ledighetens förläggning. Utbildningsanordnarens beslut klargör alltså i vilken utsträckning ledighet blir erforderlig. Inte ens om arbetstagaren är med på det, skall arbetsgivaren kunna begränsa rätten till ledighet. Den nya ledighetsregleringen föreslås bli tvingande.

Liksom hittills bör huvudregeln vara att arbetstagaren skall få möjlighet att delta i undervisningen på arbetstid. Utbildningsanordnaren bör alltså sträva efter att kurserna förläggs på sådan tid. Oberoende av om utbildningen sker på arbetstid eller ej, skall tid för vilken arbetstagaren uppbär sfi-penning räknas som arbetad tid enligt allmänna arbetstidslagen. Har arbetstagaren beviljats ledighet från arbetet för att delta i undervisning räknas ledigheten som arbetad tid även vid bestämmande av sociala förmåner. Så blir det däremot inte i sådana undantagsfall där undervisningstiden inte föranleder ledighet från arbete. Genom att jämställa all undervisningstid med arbetad tid uppnår vi att arbetstagaren får möjlighet att genomgå utbildning på sådan tid då han är tillräckligt utvilad och mottaglig för undervisning. Enligt 1972 års lag sker fritidsundervisning så att säga på övertid, något som inte främjar ett gott studieresultat.

Att undervisning på fritid räknas som arbetstid medför att arbetsgivaren måste känna till undervisningen och dess omfattning. Upplysning härom bör arbetsgivaren kunna få antingen av den berörde arbetstagaren själv eller inom ramen för ett särskilt samrådsförfarande som föreslås äga rum inför varje sfi-kurs (se förslag till förordning om sfi-utbildning, 13 §).

De problem som kommer att uppstå på arbetsplatserna i samband med ledighet för sfi behöver inte bli omfattande. Till att börja med bör i detta sammanhang framhållas att förslaget till nytt utbildningssystem bl.a. utgår från att undervisningen får en fastare struktur än idag med ett normalt omfång av 300 timmar per kurs. Det är inte meningen att kurserna skall komma att nämnvärt variera i omfattning. Dessutom skall varje enskild arbetsgivare ges möjlighet att i det särskilda samrådsförfarandet lämna utbildningsanordnaren synpunkter på kursplaneringen. Härutöver kan påpekas att ledigheten för svenskundervisning kommer att beröra ett relativt litet antal personer i förhållande till den totala arbetskraften. Problem med

denna ledighetsform bör inte bli annorlunda än vid ledighet för sjukdom, annan studieledighet m.m.

Huvudregeln är alltså att arbetstagaren skall ha rätt till ledighet för att delta i sfi som bedrivs på arbetstid. Vissa arbetstagare får emellertid svårt att utnyttja ledighetsrätten. Det gäller sådana arbetstagare som har sin ordinarie arbetstid förlagd till tider på dygnet då någon undervisning normalt inte bedrivs. I praktiken kan det bli svårigheter för dessa arbetstagare att överhuvudtaget delta i sfi även om undervisning på fritid skall räknas som arbetad tid. Dessa svårigheter sammanhänger med att arbetstidslagen inte innehåller något stadgande som maximerar arbetstiden för visst dygn. Vi anser att även dessa invandrare bör tillförsäkras samma möjlighet som andra att lära sig svenska och föreslår därför en särskild ledighetsregel för dem. Förslaget innebär att den arbetstagare som uppbär sfi-penning för utbildningstid som infaller på hans fritid, skall ha rätt till ledighet från arbetet under motsvarande tid. För att sådan ledighet verkligen skall användas för sitt syfte, nämligen att underlätta för studierna, måste den dock tas ut i anslutning till undervisningen.

I vissa situationer kan den nu föreslagna ledighetsregeln sägas vara mer generös mot arbetstagaren än som är påkallat av undervisningens krav. Så är framför allt fallet beträffande deltidsanställda. Som exempel kan anföras det fallet att arbetstagaren är anställd för endast några få timmar i veckan och undervisningen pågår lika många timmar under arbetstagarens fritid. Regeln innebär då att arbetstagaren i praktiken har rätt till hel ledighet från arbetet. Det måste emellertid framhållas att det står den anställde fritt att underlåta att begagna sig av denna form av ledighet. I ett fall som det anförda har arbetstagaren alltså möjlighet att välja att utöver undervisningen med sfi-penning också arbeta hos arbetsgivaren med bibehållna löneförmåner.

För att arbetstagaren så snabbt som möjligt skall kunna påbörja sina studier är det viktigt att information om rätten till ledighet lämnas till honom. Enligt 1972 års lag ankommer det på arbetsgivaren att snarast efter anställningen informera arbetstagaren om hans rättigheter enligt lagen. Vi har övervägt att behålla en sådan regel i den nya lagen. Det är självfallet angeläget att arbetsgivarna även i fortsättningen lämnar invandrarna information om deras rättigheter. I det nya systemet är det emellertid kommunen som beslutar i frågor rörande rätten till utbildning och i praktiken också ifråga om rätten till ledighet. Det kan då inte anses befogat att genom en särskild lagregel ålägga arbetsgivaren informationsskyldighet. En sådan skyldighet skulle lätt kunna uppfattas som en formalitet. Bestämmelsen om informationsskyldighet i 1972 års lag har heller inte fått avsedd genomslagskraft. Enligt vår mening bör man undvika att skapa regler som inte kan förväntas bli respekterade. Härtill kommer att SAF under utredningsarbetet har förklarat sig beredd att istället rekommendera sina medlemmar att lämna information till berörda arbetstagare om möjligheterna att få svenskundervisning och ledighet.

Mot denna bakgrund föreslår vi att arbetsgivaren skall medverka till att information om utbildningen kan lämnas på arbetsplatsen av utbildningsanordnare och facklig organisation. Huvudansvaret för informationen kommer därigenom att ligga på kommunen. För att en sådan ordning skall bli effektiv måste kommunen få vetskap om var det finns arbetstagare som skulle kunna

ha rätt till ledighet för sfi-utbildning. Det kan i detta sammanhang erinras om att enligt 62 § utlänningsförordningen den arbetsgivare som anställer en utlänning är skyldig att inom 24 timmar från anställningen anmäla detta till polisen. Information som polisen på detta sätt samlar torde kunna tillhandahållas kommunen.

Förslaget att fackliga organisationer skall ges rätt att lämna information på arbetsplatsen innebär att förutom anställda förtroendemän även andra skall ges tillträde till arbetsplatsen. Detta aktualiserar vissa frågor om jäv och tystnadsplikt m.m. för dessa förtroendemän. Saken gäller närmare bestämt om den utomstående förtroendemannens tillträde till arbetsplatsen medför risker av ekonomisk eller annan natur. Denna fråga har ingående diskuterats under arbetet på en ny förtroendemannalag (lagrådsremiss 1978-10-05 om ny förtroendemannalag, sid. 57 ff). Vårt förslag innebär emellertid att förtroendemannens tillträdesrätt begränsas till att gälla sådan verksamhet som hänger samman med att informera berörda arbetstagare om det nya utbildningssystemet. Vi kan därför inte finna att det uppstår några risker av det antydda slaget.

Lagens övriga regler har samtliga sin förebild i modern arbetsrättslig lagstiftning. Bl.a. med hänsyn till den översyn av ledighetslagstiftningen som f.n. pågår inom regeringskansliet har vi inte ansett det befogat med en särskild översyn av dessa bestämmelser.

Den föreslagna ledighetslagen föranleder inte några övergångsproblem. Från den tidpunkt då det nya finansieringssystemet träder i kraft, bör också den till studiestödet knutna ledighetsrätten kunna gälla. Materiella övergångsproblem kan i stället lösas i den nya lagen om sfi-penning.

13.2.2 Specialmotivering

1 §

En arbetstagare har rätt till ledighet från arbetet under tid då han är berättigad till sfi-penning enligt lagen (1982:00) om sfi-penning. Sådan tid skall räknas som arbetad tid.

Infaller tid under vilken arbetstagaren är berättigad till sfi-penning utom ordinarie arbetstid har han rätt till ledighet från arbetet under motsvarande tid. Sådan ledighet skall förläggas i anslutning till tid för vilken sfi-penning utgår.

Paragrafens *första stycke* innehåller lagens grundläggande bestämmelse om ledighet från arbetet för tid under vilken arbetstagaren är berättigad till sfi-penning, dvs. tid under vilken arbetstagaren deltar i svenskundervisning för invandrare samt i vissa fall även tid bl.a. för resa till eller från undervisningen.

Av lagtextens utformning följer att lagen är tillämplig på alla arbetstagare som har rätt till sfi-penning. Några undantagsgrupper finns alltså inte bland dessa.

Förutsättning för ledighet är att arbetstagaren begär sådan ledighet hos arbetsgivaren samt därvid kan visa att han är berättigad till sfi-penning enligt lagen om sfi-penning. I praktiken kan detta ordnas så att arbetstagaren uppvisar besked från utbildningsanordnaren om att han har rätt till sfi-penning och att utbildningstid bestämts. Arbetsgivaren har då en

ovillkorlig skyldighet att medge den begärda ledigheten. Han har alltså ingen rätt att uppskjuta ledigheten eller att få ledigheten förlagd till andra tider än de som angivits i utbildningsanordnarens besked. En annan sak är att arbetsgivaren som regel på förhand har fått möjlighet att påverka ledighetens förläggning. Detta följer av 13 § förordningen om sfi-utbildning, vari föreskrivs att utbildningsanordnaren skall samråda med bl.a. arbetsgivare innan beslut fattas i utbildningsfrågan.

Enligt första styckets andra mening skall tid då arbetstagaren är berättigad till sfi-penning räknas som arbetad tid. Såsom har utvecklats i den allmänna motiveringen innebär detta att all undervisningstid skall räknas som arbetad tid vid beräkningen av arbetstid enligt allmänna arbetstidslagen. Undervisningstid, för vilken arbetstagaren beviljats ledighet, räknas som arbetad tid även vid beräkning av sociala förmåner. Sociala förmåner beräknas alltså inte på sådan undervisningstid som inte medför att ledighet uttas.

Paragrafens *andra stycke* ger arbetstagaren rätt till ledighet från arbetet även då undervisningen inte bedrivs på arbetstid. Regeln syftar främst till att möjliggöra för arbetstagare vilkas arbetstid är förlagd till tider på dygnet då undervisning ej äger rum att delta i undervisningen. Som exempel kan anges det fallet att arbetstagarens arbetstid är förlagd till tiden 18.00 – 02.00 samt undervisningen pågår under dagtid, exempelvis på förmiddagarna. Få arbetstagare skulle i en sådan situation på ett meningsfullt sätt kunna delta i undervisningen. Denna nya regel innebär att en arbetstagare får rätt till ledighet från arbetet trots att undervisningen inte bedrivs under själva ledigheten. En arbetstagare som t.ex. arbetar heltid under dagtid och undervisas fyra timmar på kvällstid har alltså rätt till ledighet fyra timmar under dagtid.

Som framhållits i det föregående är regeln i andra stycket motiverad av intresset att arbetstagaren skall kunna delta i undervisningen utan svårigheter. Avsikten är att denna ledighet skall tas ut fortlöpande i anslutning till undervisningen. En uttrycklig bestämmelse av denna innebörd har tagits in i paragrafens andra stycke. Föreskriften innebär att arbetstagaren inte ges rätt att ackumulera ledighet som förläggs till senare tidpunkt. I det anförda ligger att arbetstagaren inte har en ovillkorlig rätt att få ledighet avseende undervisning oberoende av när denna har ägt rum. En förutsättning för ledigheten är att den förläggs i anslutning till undervisningen. Tanken är att ledigheten skall förläggas så att den blir till omedelbar nytta för undervisningen. Som regel torde detta villkor vara uppfyllt om ledigheten avser arbetstid som infaller inom ett dygn från undervisningen, dvs. under det närmast föregående eller efterföljande arbetspasset.

2 §

En arbetsgivare skall på begäran av kommun eller arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal medverka till att information om rätten till svenskundervisning för invandrare kan lämnas på arbetsplatsen.

I paragrafen behandlas arbetsgivarens skyldighet att medverka till att den enskilde invandraren får den information han behöver för att kunna delta i

svenskundervisningen. Som har behandlats i avsnitt 6.4.8 är den s.k. uppsökande verksamheten av stor betydelse för att reformen skall få avsedd genomslagskraft.

Enligt bestämmelsen är arbetsgivaren skyldig att medverka till att information om rätten till sfi kan lämnas på arbetsplatsen. Som framgår av den allmänna motiveringen är det angeläget att arbetsgivaren informerar berörda arbetstagare om deras rättigheter. Någon skyldighet för arbetsgivaren att själv lämna information till de berörda arbetstagarna följer dock inte av lagen. Enligt den nu aktuella regeln är arbetsgivaren endast skyldig att medverka till att andra, i praktiken främst kommunen, ges möjlighet att lämna information på arbetsplatsen. Det ankommer i enlighet härmed på arbetsgivaren att efter begäran ge kommunens företrädare tillträde till arbetsplatsen för informationsmöten och liknande samt att upplåta anslagstavlor för skriftligt material. Det ligger i sakens natur att medverkan skall ske på sådant sätt att informationen verkligen kommer arbetstagarna till del. Muntlig information bör lämpligen kunna lämnas under raster eller i anslutning till arbetets början eller slut.

Arbetsgivarens skyldighet att på nu angivet sätt medverka till att information kan lämnas på arbetsplatsen bör föreligga på begäran inte bara av kommunen utan också av arbetstagarorganisation. Fackliga förtroendemän som är anställda hos arbetsgivaren har visserligen redan i denna egenskap rätt att bedriva upplysningsverksamhet på sin egen arbetsplats. Förtroendemän i organisationen som inte är anställda – närmast funktionärer på regional eller central nivå – har emellertid inte denna rättighet. Genom den föreslagna regeln ges även dessa förtroendemän en sådan rättighet. Den krets av arbetstagarorganisationer som avses bör på sätt som numera är vedertaget i arbetsrättsliga sammanhang begränsas till att gälla de som står i kollektivavtalsförhållande till arbetsgivaren.

3 §

Arbetstagaren får avbryta påbörjad ledighet och återuppta arbetet i samma omfattning som före ledigheten.

Vill arbetstagare utnyttja sin rätt enligt första stycket att återgå i arbetet, skall arbetsgivaren underrättas snarast möjligt. Har ledigheten varit avsedd att pågå en månad eller mer är arbetsgivaren dock ej skyldig att låta arbetstagaren återgå i arbete tidigare än två veckor efter det att arbetsgivaren har mottagit underrättelsen.

I denna paragraf regleras arbetstagarens rätt att vid avbrott i ledigheten åter börja arbeta i samma omfattning som före ledigheten. Paragrafen har sin motsvarighet i annan arbetsrättslig lagstiftning (se 9 § lagen om rätt till ledighet för vård av barn, m.m. samt 10 § lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning). Rätten att återgå i arbete är inte beroende av skälet för att arbetstagaren avbryter ledigheten. Bestämmelsen gäller alltså också för helt frivilliga studieavbrott och ansluter därmed till motsvarande regler i annan lagstiftning. Det finns inte anledning att räkna med att arbetstagare som är lediga för sfi-utbildning kommer att avbryta sin ledighet i större utsträckning än andra arbetstagare. Till detta kan läggas att kommunen givetvis har en allmän skyldighet att verka för att studieavbrotten blir så få som möjligt.

4 §

En arbetstagare får inte sägas upp eller avskedas av det skälet att arbetstagaren begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt denna lag. Sker det ändå, skall uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras om arbetstagaren begär det.

5 §

Om en arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt denna lag får ej av det skälet anställningsförmånerna minskas eller arbetsförhållandena försämras för arbetstagaren i annan mån än som följer av uppehållet i arbetet. Arbetstagaren är ej heller skyldig att av skäl som nu har sagts vidkännas annan omplacering än sådan som är en nödvändig följd av ledigheten.

I dessa paragrafer tillförsäkras arbetstagare som begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet skydd mot uppsägning, avskedande och mot försämring av anställningsförmåner eller arbetsförhållanden.

6 §

Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt denna lag.

Efter mönster i annan likartad arbetsrättslig lagstiftning föreskrivs i denna paragraf, att ett avtal som upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt förevarande lag är ogiltigt i den delen. Lagen är alltså tvingande till arbetstagarens förmån. Den hindrar inte att avtal sluts om längre gående rättigheter för arbetstagaren än som följer av lagen. Men om en bestämmelse i ett avtal försämrar hans rättigheter enligt lagen är bestämmelsen utan verkan i det avseendet. Paragrafen tar sikte på avtalsvillkor som reglerar fall som ännu inte har inträffat när avtalet sluts. Meningen är att arbetstagaren inte på förhand skall kunna avstå från sina lagfästa rättigheter.

7 §

En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som lagbrottet innebär. Därvid äger 38 § tredje och fjärde styckena lagen (1974:12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

Här skall endast anmärkas att paragrafen motsvarar 7 § lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare såvitt avser skadeståndets beräkning. Regeln om preskription av skadestånd i den lagen har ersatts med föreskrifter som återfinns i 8 § andra stycket i detta lagförslag.

8 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, gäller i tillämpliga delar 34-37 §§, 38 § tredje stycket andra meningen, 39-41 §§ samt 42 § andra stycket lagen (1974:12) om anställningsskydd. Ifråga om annan talan tillämpas 64 första och tredje styckena, 65, 66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Dessa bestämmelser motsvarar 10 § lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag inom skolan, m.m.

Denna lag träder i kraft den *1 juli 1983*, då lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare skall upphöra att gälla.

13.3 Författningsförslag

13.3.1 Lag om rätt till ledighet vid deltagande i svenskundervisning för invandrare

1 §

En arbetstagare har rätt till ledighet från arbetet under tid då han är berättigad till sfi-penning enligt lagen (1982:00) om sfi-penning. Sådan tid skall räknas som arbetad tid.

Infaller tid under vilken arbetstagaren är berättigad till sfi-penning utom arbetstid har han rätt till ledighet från arbetet under motsvarande tid. Sådan ledighet skall förläggas i anslutning till tid för vilken sfi-penning utgår.

2 §

En arbetsgivare skall på begäran av kommun eller den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal medverka till att information om rätten till svenskundervisning för invandrare kan lämnas på arbetsplatsen.

3 §

Arbetstagaren får avbryta påbörjad ledighet och återuppta arbetet i samma omfattning som före ledigheten.

Vill arbetstagare utnyttja sin rätt enligt första stycket att återgå i arbetet, skall arbetsgivaren underrättas snarast möjligt. Har ledigheten varit avsedd att pågå en månad eller mer är arbetsgivaren dock ej skyldig att låta arbetstagaren återgå i arbete tidigare än två veckor efter det att arbetsgivaren har mottagit underrättelsen.

4 §

En arbetstagare får inte sägas upp eller avskedas av det skälet att arbetstagaren begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt denna lag.

Sker det ändå, skall uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras om arbetstagaren begär det.

5 §

Om en arbetstagare begär eller tar i anspråk sin rätt till ledighet enligt denna lag får ej av det skälet anställningsförmånerna minskas eller arbetsförhållandena försämras för arbetstagaren i annan mån än som följer av uppehållet i arbetet. Arbetstagaren är ej heller skyldig att av skäl som nu har sagts vidkännas annan omplacering än sådan som är en nödvändig följd av ledigheten.

6 §

Ett avtal är ogiltigt i den mån det upphäver eller inskränker en arbetstagares rättigheter enligt denna lag.

7 §

En arbetsgivare som bryter mot denna lag skall betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer och för den kränkning som lagbrottet innebär. Därvid äger 38 § tredje och fjärde styckena lagen (1974:12) om anställningsskydd motsvarande tillämpning.

8 §

Mål om tillämpning av denna lag handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Förs talan med anledning av uppsägning eller avskedande, gäller i tillämpliga delar 34-37 §§, 38 § tredje stycket andra meningen, 39-41 §§ samt 42 § andra stycket lagen (1974:12) om anställningsskydd. Ifråga om annan talan tillämpas 64 första och tredje styckena, 65, 66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet på motsvarande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983, då lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare skall upphöra att gälla.

13.3.2 Lag om sfi-penning

Allmänna bestämmelser

1 §

Enligt denna lag lämnar staten studiestöd i form av sfi-penning till studerande som deltar i sådan utbildning som avses i 8 kap. 50 a § skollagen (1962:319).

2 §

Sfi-penning utgår enligt denna lag till

1. den som är bosatt och kyrkobokförd i Sverige och som sammantaget inte varit kyrkobokförd mer än 10 år här i landet.
2. finsk medborgare som tillhör befolkningen på finskt område nära gränsen till Sverige (gränsbo) och som stadigvarande tjänstgör i anställning på svenskt område.
3. utländsk sjöman som, utan att vara bosatt eller kyrkobokförd i Sverige, är anställd på svenskt fartyg i utrikes fart och som har anställningstillstånd eller är undantagen från skyldighet att ha sådant tillstånd.

Den som deltar i utbildning när den i punkt 1 angivna tioårsperioden löper ut, kan efter särskild ansökan beviljas sfi-penning för den tid som krävs för att slutföra den påbörjade kursen.

3 §

Lagen gäller inte

1. den som har svenska, danska eller norska till modersmål eller som annars har sådana kunskaper i något av dessa språk att undervisning i svenska inte kan anses nödvändig.
2. flyktingar som är omhändertagna av arbetsmarknadsstyrelsen i förläggning eller i enskild inkvartering,
3. utländska studerande som kommit till Sverige för att studera här,
4. den som uppburit timersättning för grundutbildning för vuxna för undervisning i svenska i samma omfattning som sfi-utbildningen och
5. den som deltagit i undervisning i svenska språket i samband med arbetsmarknadsutbildning under minst 18 veckor.

4 §

Den som kyrkobokförts i Sverige första gången efter lagens ikraftträdande (ny invandrare) skall av kommunen snarast möjligt informeras om sina rättigheter enligt denna lag samt beredas möjlighet att erhålla sfi-penning för att delta i utbildning.

Den som kyrkobokförts i Sverige första gången före lagens ikraftträdande (äldre invandrare) skall beredas möjlighet att erhålla sfi-penning inom en femårsperiod från lagens ikraftträdande. En turordning med sikte på jämn fördelning över femårsperioden fastställs av kommunen efter samråd med berörda arbetsgivare och fackliga organisationer.

Närmare bestämmelser om turordning enligt andra stycket meddelas av regeringen.

5 §

Sfi-penningen handhas av centrala studiestödsnämnden och av skolstyrelserna.

Kommunen kan föreskriva att frågan om sfi-penning som ankommer på

skolstyrelsen skall handläggas av en annan kommunal nämnd.

Den allmänna försäkringskassan skall beräkna storleken av sfi-penningen, betala ut denna samt registrera antalet undervisningstimmar som den studerande fått sfi-penning för.

6 §

Sfi-penningen utgår tidigast under det kalenderår den studerande fyller 16 år.

7 §

Sfi-penning utgår för högst 600 undervisningstimmar om inte annat följer av andra och tredje styckena.

Den som fullgjort utbildning enligt lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare eller den som vid tidigare prövning inte ansetts ha behov av sådan utbildning

eller deltagit i undervisning i svenska i arbetsmarknadsstyrelsens mottagningsförläggningar för flyktingar under minst 240 undervisningstimmar

eller deltagit i undervisning i svenska språket i samband med arbetsmarknadsutbildning under minst nio veckor

har rätt till sfi-penning under högst 300 undervisningstimmar enligt 10 och 12 §§ och högst 100 timmar enligt 10 § första stycket 2.

Den som deltagit i undervisning i svenska i mindre omfattning än som anges i andra stycket har rätt till sfi-penning i den omfattning som prövas skälig i varje särskilt fall, dock minst 300 undervisningstimmar enligt 10 och 12 §§ och minst 100 timmar enligt 10 § första stycket punkt 2.

8 §

Sfi-penningen beviljas för högst 300 undervisningstimmar åt gången efter ansökan hos skolstyrelsen. Närmare bestämmelser om prövning av ansökan meddelas av regeringen eller, efter bemyndigande av regeringen, av centrala studiestödsnämnden.

9 §

En undervisningstimme omfattar 40 minuter.

Sfi-penning till anställda

10 §

Till studerande som är anställd utgår sfi-penning för

1. undervisningstimme under vilken den studerande är närvarande
2. timme för vilken den studerande förlorar arbetsinkomst på grund av ledighet för resor till eller från den plats där utbildningen sker eller på grund av ledighet som eljest är en oundviklig följd av utbildningens förläggning.

Sfi-penning får utgå för högst 600 timmar enligt första stycket punkt 1. Sfi-penning för första stycket punkt 2 utgår för högst 200 timmar, dock ej mer än två timmar för varje undervisningstillfälle.

En undervisningstimme jämställs med en arbetad timme. Tid för vilken sfi-penning utgår till anställda studerande jämställs med arbetad tid enligt allmänna arbetstidslagen (1970:103) eller sjöarbetstidslagen (1970:105).

11 §

Sfi-penning till anställda studerande som beviljats ledighet för att delta i sfi-utbildning skall motsvara den lön per timme som den studerande skulle ha haft av sitt arbete under den tid för vilken ledighet beviljats, dock högst 60 kr. per undervisningstimme. För övrig undervisningstid för anställd utgår sfi-penning enligt 12 §.

Sfi-penning till den som saknar anställning

12 §

Till studerande som fyllt 18 men ej 65 år utgår sfi-penning med 33 kr. för varje undervisningstimme som den studerande är närvarande.

Till övriga studerande utan anställning utgår sfi-penning med 13 kr. för varje undervisningstimme som den studerande är närvarande.

Sfi-penning enligt första och andra stycket utgår under högst 600 undervisningstimmar.

Närmare bestämmelser om sfi-penning enligt första och andra stycket meddelas av regeringen.

Sfi-penning vid sjukdom m.m.

13 §

När en studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier utgår en med 10 procent reducerad sfi-penning för sjukperiod som infaller efter det att den studerande påbörjat studierna och för så lång tid som den studerande beviljats sfi-penning.

Utgår sjukpenning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller motsvarande ersättning enligt annan författning för tid under vilken den studerande uppbär reducerad sfi-penning, skall sfi-penningen minskas med det belopp som har utgått i sjukpenning eller motsvarande ersättning för samma tid. Underskott sätts till noll.

14 §

En studerande har rätt att behålla sin sfi-penning vid ledighet för tillfällig vård av barn i samma omfattning som gäller för rätt till föräldrapenning enligt 4 kap. 8 och 9 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Utgår föräldrapenning enligt nämnda lag för tid under vilken den

studerande uppbär sfi-penning, skall sfi-penningen minskas med det belopp som har utgått i föräldrapenning för samma tid. Underskott sätts till noll.

15 §

Reducerad sfi-penning som utgår för sjukperiod och sfi-penning som utgår för tillfällig vård av barn inkräktar inte på rätten att få sfi-penning för utbildning i den omfattning som beviljats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

13.3.3 Förordning om sfi-utbildning

Allmänna föreskrifter

1 §

Denna förordning gäller sådan undervisning som avses i 8 kap. 50 a § skollagen (sfi-utbildning).

2 §

Förordningen gäller
1. den som är bosatt eller avser att bosätta sig i Sverige,
2. den som är finsk medborgare tillhörande befolkningen på finskt område nära gräns till Sverige (gränsbo) och som stadigvarande tjänstgör i anställning på svenskt område,
3. den som är utländsk sjöman som, utan att vara bosatt i Sverige, är anställd på svenskt fartyg i utrikesfart och som har anställningstillstånd eller är undantagen från skyldighet att ha sådant tillstånd.

3 §

Förordningen gäller inte
1. den som har svenska, danska eller norska till modersmål eller som annars har sådana kunskaper i något av dessa språk att undervisning i svenska inte kan anses nödvändig,
2. den som saknar grundläggande färdigheter i läsning, skrivning eller matematik på sitt hemspråk och därmed är behörig att delta i utbildning enligt förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna,
3. den som är utländsk studerande och som kommit till Sverige för att studera här och som efter avslutade studier avser att återvända till sitt hemland.

4 §

Sfi-utbildningen har till syfte att ge invandraren sådana färdigheter i svenska språket och kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet att invandraren därigenom kan ta vara på sina rättigheter och påverka sin egen

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.

5 §

Skolstyrelsen är styrelse för sfi-utbildningen och beslutar i frågor rörande denna förordning. Kommunen kan föreskriva att frågor om sfi-utbildning som ankommer på skolstyrelsen skall handläggas av annan kommunal nämnd.

6 §

Sfi-utbildningen anordnas i form av kurser. Utbildningen delas in i två etapper. Varje etapp betraktas som en kurs. Varje undervisningstimme omfattar 40 minuter.

7 §

I läroplanen för sfi-utbildningen fastställs mål och riktlinjer av regeringen. Kursplanen fastställs av skolöverstyrelsen enligt riktlinjer som regeringen meddelar.

8 §

Varje kommun skall
1. informera om sfi-utbildningen i kommunen,
2. samverka med statliga myndigheter, med arbetsmarknadens parter och andra organisationer i syfte att nå dem som behöver sfi-utbildning, klargöra betydelsen av och förmå dem att delta i utbildningen samt
3. samverka med andra utbildningsanordnare för att de studerande skall kunna erbjudas fortsatt utbildning efter sfi-utbildningen.

9 §

Sfi-utbildningen skall organisatoriskt knytas till en särskild enhet för kommunal vuxenutbildning eller, där sådan saknas, till annan skolenhet dit kommunal vuxenutbildning har förlagts. Utbildningen får organisatoriskt knytas till grundskolan om kommunal vuxenutbildning saknas i kommunen.

10 §

Skolöverstyrelsen och länsskolnämnden har inseende över sfi-utbildningen.

Skolöverstyrelsen meddelar de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Utbildningens anordnande

11 §

För sfi-utbildning får ej tas ut avgift.

12 §

Studerande får tas in i sfi-utbildningen tidigast under det kalenderår då han fyller 16 år.

Utbildningen omfattar högst 600 undervisningstimmar indelade i två etapper om vardera 300 undervisningstimmar.

Skolstyrelsen prövar den studerandes kunskaper i svenska och beslutar i vilken etapp av sfi-utbildningen som han får delta.

13 §

Skolstyrelsen skall ge de enskilda arbetsgivarna och arbetstagarnas fackliga organisationer möjligheter att avge synpunkter på utbildningens uppläggning före beslut om utbildning för anställda invandrare.

14 §

Rekryteringsområde för sfi-utbildningen är den kommun som anordnar utbildningen. Rekryteringsområdet kallas för sfi-område. I sfi-området får även ingå en eller flera andra kommuner eller delar därav.

Beslut om sfi-område meddelas av länsskolnämnden.

15 §

En kurs får påbörjas om det genomsnittliga antalet deltagare i kurserna i sfi-området under året beräknas vara lägst 11. En kurs får omfatta högst 20 deltagare. Skolöverstyrelsen får medge att kurser får påbörjas med lägre genomsnittligt antal deltagare i sfi-områden med mycket liten invandring.

16 §

Sfi-utbildning som har förlagts till en viss skolenhet leds av rektorn och studierektorn för enheten. För sfi-utbildning tillgodoräknas poäng enligt 1 kap. 7§ skolförordningen (1971:235).

Om det finns särskilda skäl får skolöverstyrelsen medge att ytterligare en eller flera arvodestjänster som studierektor får finnas vid skolenheten.

17 §

Undervisning i sfi-utbildning ingår i tjänst som lärare 16–18 och 153 enligt förordningen (1975:337) om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommun.

För undervisning i sfi-utbildning får även timlärare i kommunal vuxenutbildning anställas.

Statsbidrag

18 §

För statsbidrag till lärarkostnader för sfi-utbildningen och för kostnader för sådan studierektor som avses i 16 § andra stycket gäller i tillämpliga delar om lönekostnader 1–5, 7–8a, 15, 18–19, 21–22 §§ förordningen (1966:115) om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning.

För arbetsgivaravgifter som ankommer på kommunen som arbetsgivare för sådana studierektorer och lärare som avses i 16 § andra stycket och 17 § utgår statsbidrag med belopp motsvarande hela kostnaden för arbetsgivaravgifterna.

För sådana rektorer och studierektorer som avses i 16 § första stycket utgår statsbidrag för sådana arbetsgivaravgifter eller delar av arbetsgivaravgifter som kommunen inte får statsbidrag för. Statsbidraget utgår i proportion till sfi-utbildningens andel av arbetsområdet.

Bidrag enligt andra och tredje stycket utbetalas av skolöverstyrelsen vid slutet av varje kalenderhalvår efter rekvisition från kommunen.

19 §

Utöver vad som följer av 18 § utgår statsbidrag till kommunen som anordnar sfi-utbildning för följande kostnader, nämligen

1. kostnader för information och uppsökande verksamhet, kurativa insatser, studie- och yrkesorientering, tolkning, fackmannamedverkan samt studiehandledning och stödundervisning i samband med sfi-utbildning,
2. kostnader för läromedel
3. kostnader för lokaler
4. kostnader för administration av sfi-utbildningen
5. kostnader för barnomsorg.

Statsbidraget för varje ändamål i första stycket får ej överstiga belopp som kommunen uppger sig ha utgivit för ändamålet.

20 §

Om ej annat följer av 19 § andra stycket utgår statsbidraget för

19 § första stycket 1. med belopp som erhålls genom att antalet undervisningstimmar i sfi-utbildningen multipliceras med fyrtio hundradelar av timarvodet enligt beteckningen BT, arvodesgrupp 12, ålderstilläggsklass 0 enligt tjänsteförteckningsavtal för undervisningsområdet (TFU) den 12 juni 1975 eller motsvarande arvode enligt framtida avtal,

19 § första stycket 2. med 350 kronor för kursdeltagare i den första etappen och 250 kronor för kursdeltagare i den andra etappen,

19 § första stycket 3. med 25 kronor för varje undervisningstimme i

sfi-utbildningen,

19 § första stycket 4. med belopp som erhålls genom att antalet undervisningstimmar i sfi-utbildningen multipliceras med tio hundradelar av timarvodet enligt beteckningen BT, arvodesgrupp 12, ålderstilläggsklass 0 enligt tjänsteförteckningsavtal för undervisningsområdet (TFU) den 12 juni 1975 eller motsvarande arvode enligt framtida avtal,

19 § första stycket 5. med 19 600 kronor för varje barn som finns i barnomsorgen ett år. För barn som finns i barnomsorgen endast del av året minskas beloppet i proportion till omsorgens omfattning.

21 §

Statsbidraget enligt 20 § rekvireras hos skolöverstyrelsen för varje redovisningsår. Rekvisitionen skall ges in före den 1 september näst efter redovisningsårets utgång. Om det finns särskilda skäl får skolöverstyrelsen ta upp en rekvisition till prövning fastän den ej kommit in inom föreskriven tid. Skolöverstyrelsen fastställer statsbidragets storlek och utbetalar bidraget.

22 §

Till hjälpmedel, skolskjutsar, personell assistans, tekniska stödåtgärder för hörselskadade, synskadade eller rörelsehindrade elever utgår statsbidrag med belopp som skolöverstyrelsen fastställer i varje särskilt fall efter ansökan av kommunen. Bidraget betalas ut av skolöverstyrelsen till kommunen.

Besvär

23 §

Skolstyrelsens eller annan kommunal nämnds beslut enligt 12 § överklagas hos länsskolnämnden genom besvär.

24 §

Skolöverstyrelsens eller länsskolnämndens beslut enligt denna förordning överklagas hos regeringen genom besvär.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1983.

13.3.4 Vissa förändringar i författningar föranledda av våra förslag

Skollagen (SFS 1962:319)

Att anordna sfi-utbildning bör vara en kommunal skyldighet. Kommunens skyldigheter att anordna utbildning samt bestrida kostnader för skolan regleras i skollagen 8 kap. 48–50 §§.

Vi föreslår att 8 kap. 50 a § i skollagen får följande lydelse.

50 a §

"Kommun skall sörja för att invandrare i kommunen får sådan undervisning i svenska språket med samhälls- och arbetslivsorientering som ger en introduktion till det svenska samhället (sfi-utbildning). Närmare bestämmelser om utbildningen meddelas av regeringen."

Skolförordningen (SFS 1971:235)

I skolförordningen 1 kap. 7 § regleras det poängsystem som ligger till grund för bedömningen av omfattningen av bl a kommuns skolväsende. På poängsystemet grundar sig bl a skolledarorganisationen i kommunen.

Vi föreslår att 1 kap. 7 § 8 i skolförordningen får följande lydelse.

7 § --

8. "Sfi-utbildning"

"Varje påbörjat 800-tal undervisningstimmar eller timmar för studiehandledning, stödundervisning samt studie- och yrkesorientering 1,5 poäng"

Lagen (1962:381) om allmän försäkring

För att ge deltagare i sfi-utbildningen möjligheter att under studietiden få behålla sjukpenningens storlek föreslår vi följande lydelse av allmänna försäkringslagens 3 kap. 5 § tredje stycket.

"Under den tid den försäkrade bedriver studier för vilket han uppbär särskilt vuxenstudiestöd enligt studiestödslagen (1973:349) eller utbildningsbidrag för doktorander enligt förordningen (1976:536) om utbildningsbidrag för doktorander *eller sfi-penning enligt lagen (1983:00) om sfi-penning,* eller då han är inskriven vid arbetsmarknadsinstitut eller efter förmedling av en arbetsmarknadsmyndighet genomgår yrkesutbildning, skall den fastställda sjukpenninggrundande inkomsten ej sänkas. Sänkning får dock ske i sådana fall som avses i första stycket b), c) eller d). Vidare får sänkning ske då någon undergår arbetsträning i arbetsmarknadsinstitut, under förutsättning att arbetsträningen pågått sex månader."

Vi har också föreslagit att sfi-penningen skall vara ATP-grundande. 11 kap. 2 § första stycket n) i allmänna försäkringslagen bör då ha följande lydelse.

2 § --

n) "sfi-penning enligt lagen (1983:00) om sfi-penning."

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

1. Av ledamöterna *Ylva Annerstedt*, *Marianne Karlsson* och *Gunnel Liljegren* angående reformens finansiering och omfattning samt statsbidragets utformning.

Målen för den svenska invandrarpolitiken – jämlikhet, valfrihet och samverkan – har lagts fast i enighet mellan samtliga politiska partier i riksdagen. Den samsyn som råder är en styrka när det gäller att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att målen skall förverkligas. Det föreliggande betänkandet, som föreslår omfattande förändringar för att förbättra undervisningen i svenska med samhällsorientering, speglar också denna samsyn.

När det gäller finansieringen, reformens omfattning och statsbidragets utformning, har undertecknade reservanter dock en annan uppfattning än en majoritet av kommittén och vi reserverar oss därför mot dess beslut på dessa punkter.

Reformens finansiering och omfattning

Majoriteten föreslår, att en del av reformen skall finansieras genom att man höjer arbetsgivaravgifterna. Vi motsätter oss detta av följande skäl.

Enligt nuvarande system finansieras en del av den lagbundna undervisningen (240 timmar) av den enskilde arbetsgivaren i form av lön under utbildningstiden. Företag med många invandrare anställda har alltså haft större kostnader för svenskundervisning än de som haft få. Detta har tyvärr fått konsekvensen att invandrare som ej fullgjort den lagbundna undervisningen haft svårt att få anställning.

Under 1960-talet och början av 1970-talet var invandringen till största delen betingad av Sveriges industriella utbyggnad. Det var en s.k. arbetskraftsinvandring. Idag ser bilden annorlunda ut. Majoriteten av de utomnordiska invandrarna kommer till Sverige därför att de har familjeanknytning här eller är flyktingar. Endast en tiondedel av invandringen år 1977 kan betraktas som arbetskraftsinvandring. En allt större del av invandringen består också av personer med mycket bristfällig utbildningsbakgrund, vilket motiverar ett större ansvarstagande från samhällets sida.

Den restriktivitet som gäller arbetskraftsinvandringen ifrågasätts inte, utan kommer också att gälla i fortsättningen. Invandringsvågor av arbets-

kraft liknande 1960-talets är därför inte sannolika. Däremot kommer förmodligen invandringen på grund av personlig anknytning att fortsätta och t.o.m. öka. Under de närmaste årtiondena förefaller det således rimligt att den nuvarande bilden med invandring av anknytningsfall och politiska flyktingar kommer att vara förhärskande.

Kommittén föreslår ett mer än fördubblat antal timmar för den lagbundna sfi-undervisningen. Invandrare – det gäller huvudsakligen finsktalande personer – som även i fortsättningen kommer att utgöra arbetskraftsinvandring har alltså i framtiden en mer än fördubblad rätt att vara frånvarande från sitt arbete för sfi-undervisning. Vi anser att de olägenheter detta medför för produktionen kan likställas med de utgifter arbetsgivarna hittills haft för sfi-utbildningen.

I Regeringsförklaringen av den 22 maj 1980 sägs följande beträffande arbetsgivaravgifterna: "Både exportföretag och företag som arbetar i konkurrens med importerade varor i Sverige måste få bättre möjligheter att hävda sig internationellt. Därför kommer inga höjningar av arbetsgivaravgifterna att föreslås utöver vad som krävs för att genomföra skattereformen och vad som är försäkringsmässigt betingat."

Mot bakgrund av vad vi redovisat ovan och det samhällsekonomiska läge som råder anser vi det omöjligt att föreslå en höjning av arbetsgivaravgifterna.

För att begränsa kostnaderna har vi sett oss nödsakade att något begränsa ambitionerna i reformens omfattning. Vi föreslår därför en höjning till 500 timmars grundläggande undervisning i svenska med samhällsorientering jämfört med majoritetsförslagets 600 timmar. Dessa 500 timmars undervisning är förenade med samma ekonomiska förmåner som majoritetsförslagets. Undervisningen skall vara organiserad i två etapper om 300 timmar i etapp 1 och 200 timmar i etapp 2.

Vår finansieringsplan framgår av nedanstående kalkyl, som med undantag av arbetsgivaravgiften bygger på samma siffermaterial som majoritetsförslagets. Vårt förslag innebär samtidigt en mindre besparing jämfört med nu rådande förhållanden.

	Hela målgruppen	80 % av målgruppen	90 % av målgruppen
Undervisning	167,7	134,2	150,9
Sfi-penning	245,1	196,1	220,6
Barntillsyn	19,6	19,6	19,6
Lärarutbildning m. m.	14,7	14,7	14,7
SÖ:s administration m. m.	1,0	1,0	1,0
Reformens genomförande	1,7	1,7	1,7
Summa	449,8	367,3	408,5

Statsbidragets utformning

Få områden uppvisar idag en så komplicerad bidragsflora som undervisningen i svenska för vuxna invandrare. Den omfattar särskilda statsbidrag av olika konstruktion för 1) cirkelledare, 2) studiematerial, 3) lokaler, lokal administration och uppsökande verksamhet, 4) lönebikostnader, 5) tolk- och fackmannamedverken, 6) studieförbundens centrala administration, 7) arbetsgivaravgifter samt 8) pensionskostnader för cirkelledare.

Det är uppenbart att beräkningar, redovisningar, bidragsrekvisitioner, utanordningar och kontroller håller igång en omfattande byråkrati. En ny organisation med kommunal huvudman och med ett i övrigt mer enhetligt system för sfi erbjuder ett osökt tillfälle till rationalisering av statsbidragssystemet.

Utredningens majoritet föreslår särskilda statsbidrag till kommunerna för vardera 1) lärar- och skolledarlöner, 2) lokaler, 3) planering och administration, 4) läromedel, 5) rekrytering och studiesocial verksamhet (dvs. information, uppsökande verksamhet, kurativa insatser, studie- och yrkesorientering, tolkning, fackmannamedverkan, studiehandledning och stödundervisning) samt 6) barntillsyn.

Samtidigt redovisas att kommittén diskuterat att sammanföra alla bidrag utom lärar- och skolledarlönerna till ett enda schablonbidrag. Vi skulle vilja förorda denna lösning och reserverar oss därför mot majoritetsförslaget.

Vårt förslag innebär större överensstämmelse med de principer som tillämpas i statsbidragsberäkningen för det allmänna skolväsendet. Kommunerna medges också större frihet att disponera schablonbidraget efter de särskilda behov som kan finnas i den egna kommunen. Systemet blir mindre stelbent och kan bättre gagna invandrarna, som förvisso är en mycket heterogen grupp. Lokaler till låga kostnader kan medge större kurativa insatser etc.

Det schablonbidrag vi förordar bör räknas fram med utgångspunkt i de specialdestinerade bidrag, som majoriteten föreslår. De besparingar som blir följden av vårt förslag torde vara väsentliga, även om det är omöjligt att exakt beräkna vad administrationen av de många statsbidragen kan komma att kosta stat och kommuner.

Principiell skyldighet att delta

I kapitel 6.2 framhålls, att invandraren själv bör känna ett väsentligt ansvar för att lära sig svenska. En majoritet i kommittén anser därför att det bör betraktas som en principiell skyldighet för invandraren att "delta" i sfi-utbildning. Vi anser att invandrarens principiella skyldighet bör gälla "att lära sig svenska".

2. Av ledamoten *Åke Bouvin* angående arbetsgivaravgiftens storlek

Kommittén är enig om att sfi-penningen till anställda inte bör finansieras av enskilda arbetsgivare. Nuvarande svenskundervisningslag har visat att ett sådant system är till allvarlig nackdel för invandrarna. Systemet synes också strida mot Europarådets sociala stadga.

Det råder delade meningar om hur finansieringen istället bör lösas. Kommitténs majoritet föreslår att finansieringen bör ske kollektivt genom en arbetsgivaravgift. Detta ställningstagande utgår ifrån principen att arbetsgivare har ett särskilt ansvar för de invandrare som anställs.

Enligt direktiven skall våra förslag kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom området för svenskundervisning för invandrare. Direktiven torde utgå från förutsättningen att resurser av den omfattning som tas i anspråk idag skall kunna användas för den reform som vi föreslår. Befrias arbetsgivarna från den kostnad de har idag minskar utrymmet för reformen på ett allvarligt sätt. Mot nu angivna bakgrund anser jag att arbetsgivarna kollektivt skall svara för kostnaderna intill de belopp som de enskilda arbetsgivarna utger idag, nämligen ca 70 Mkr för budgetåret 1979/80, motsvarande en arbetsgivaravgift av 0,03 procent. Förslaget innebär sålunda ingen ökad kostnad för arbetsgivarna totalt sett.

Jag har stället mig bakom kommitténs uttalande om att invandraren i princip skall vara skyldig att delta i sfi-utbildning. Jag vill betona att "skyldigheten" naturligtvis inte är förenad med några sanktioner. Uttalandet är främst att se som en markering av önskemålet från samhället att invandraren verkligen tar del i undervisningen när nu samhället som föreslås bygger ut möjligheten för invandrare att snabbt få utbildning i svenska.

3. Av ledmöterna *Birgitta Johansson* och *Eric Marcusson* med instämmande av sakkunniga *Ragne Beiming* och *Thord Fjällström* angående bl.a. organisations- och huvudmannaskapsfrågan

Genom beslut i riksdagen 1975 antogs mål och riktlinjer för invandrarpolitiken. I beslutet betonas principerna om jämlikhet mellan invandrare och svenskar, kulturell valfrihet för invandrare och samverkan mellan majoritetsbefolkningen och minoriteterna från andra länder och kulturer. Invandrarpolitikens mål brukar sammanfattas med tre ord: jämlikhet, valfrihet och samverkan. Innebörden är att människor som tillhör invandrar- och minoritetsgrupper skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen men att särskilda samhällsinsatser behövs för att uppfylla dessa förutsättningar.

Under senare år har invandringen till Sverige förändrats till sin karaktär i förhållande till den tidigare arbetskraftsinvandringen. Kollektiv rekrytering av utländsk arbetskraft till svenska företag har helt upphört.

Invandringens omfattning har dock inte minskat. Andra skäl än det svenska samhällets behov av arbetskraft till bosättningen i Sverige är i stället dominerande. Anknytnings- och flyktingskäl utgör merparten av orsakerna till den utomnordiska invandringen.

En mycket väsentlig skillnad mellan gårdagens och nuvarande invandring är, att invandringen nu sker från stora delar av världen. Den nuvarande invandringen omfattar över 100 nationaliteter och språkgrupper.

Oavsett vilka orsaker som bosättningen i Sverige grundat sig på, förutsätts huvuddelen av dessa invandrargrupper bli placerade på arbetsmarknaden snarast möjligt.

Under större delen av 1970-talet har invandrarna haft möjligheter att genom undervisning erhålla baskunskaper i svenska språket, svenska för

invandrare (sfi). Flera utbildningsanordnare har svarat för denna verksamhet. Anställda invandrare har också haft lagstadgad rätt till ledighet och lön för att delta i svenskundervisning.

Erfarenheterna av verksamheten visar dock, att den nuvarande lagstiftningen inte gett det resultat som förväntades. Flera orsaker har samverkat till att alltför stora grupper av invandrare ställts utanför möjligheter att utnyttja sin lagstadgade rätt. De som fått utbildning har ofta fått vänta länge, ibland under flera år, innan de fått denna möjlighet.

Detta har medfört att ett stort antal invandrare, som tillika är arbetstagare, befinner sig på arbetsmarknaden utan tillfredsställande kunskaper i svenska språket. Det innebär även bl.a. att man saknar grundläggande kännedom om arbetsskaderisker, anställningsvillkor, lagliga och avtalsenliga rättigheter och skyldigheter samt kunskaper om sin fackliga organisation och om övrigt samhällsliv.

Avsaknaden av grundläggande kunskaper i svenska språket under de första åren i Sverige har dessutom medfört en koncentration av invandrare till mycket få orter och yrkesområden, där språkkunskaper inte ansetts vara en nödvändighet.

Vi finner dessa förhållanden djupt otillfredsställande. Dessa förhållanden stämmer heller inte överens med målen för svensk invandrarpolitik.

Grundläggande kunskaper i svenska språket är en helt avgörande förutsättning för invandrarens möjligheter att anpassa sig till svenska förhållanden och att klara sig på egen hand i sitt nya hemland.

Utöver grundläggande kunskaper i svenska språket är det nödvändigt att invandraren får goda baskunskaper om svenskt samhälle och arbetsliv. Utan dessa kompletterande kunskaper ges invandraren ingen möjlighet att förstå, tolka och utvärdera skeenden i samhälle och arbetsliv.

Vi ser därför, mot denna bakgrund, frågan om hur den framtida sfi-verksamheten skall organiseras och genomföras som en reform för mottagning av nya invandrare. En framtida sfi-verksamhet som ger invandraren grundförutsättningar för att klara sig på egen hand såväl språkligt som i samhälle och arbetsliv står i överensstämmelse med invandrarpolitikens övergripande mål och allmänna inriktning.

En naturlig följd av detta är, att nya invandrare måste få tillfälle att delta i sfi-utbildning med skisserat innehåll snarast efter ankomsten till Sverige och före inträdandet på arbetsmarknaden. Vi föreslår därför, att sfi-utbildningen skall fungera som ett viktigt instrument för mottagning av invandrare. *De som redan finns i Sverige bör få del av sfi-utbildningen på särskilda villkor beroende på behov och tidigare språkkunskaper.*

Ett sådant förfarande vid mottagningen bör rimligen ge en invandrare en god start i det nya hemlandet. Israel, ett annat stort invandrarland som kommittén haft tillfälle att studera, tillämpar redan denna modell med gott resultat.

Kommittémajoritetens förslag präglas inte av denna grundläggande syn på sfi som ett mottagningsinstrument, utan innebär att sfi bör betraktas som ett inslag i det reguljära utbudet av vuxenutbildning som ingår i det allmänna skolsystemet. Denna syn har varit vägledande för majoritetens förslag om organisation, administration och genomförande.

Vi anser däremot att denna grundsyn på sfi inte är i överensstämmelse med

de krav på mottagningsförhållande som samhället bör tillhandahålla för nyanlända invandrare.

Majoritetens förslag innebär bl.a. att den enskilda kommun som invandraren väljer, eller anvisas till för boende, får till uppgift att starta sfi-utbildning så snart ett tillräckligt antal invandrare eftersöker utbildningen. Det förutsätter samtidigt att majoriteten räknar med, att utbildningen sker efter det att invandraren vistats en tid i landet och på arbetsmarknaden. Genom att tillströmningen av nya invandrare för det absoluta flertalet av kommuner är i liten omfattning, blir tiden mellan invandringen och utbildningsstarten mycket lång och ofta över året.

Vår grundläggande syn på sfi som ett mottagningsförfarande innebär, att utbildningen måste organiseras för omedelbar start efter ankomsten till Sverige och före inträdandet på arbetsmarknaden. Den måste ges likvärdigt till alla och oberoende av den enskilda kommunens möjligheter att arrangera en sådan utbildning.

En reformering av sfi-utbildningen bör även vara ett medel till att ge invandrarna tillgång till ett bredare yrkesval vid inträde i arbetslivet än som är möjligt då någon utbildning inte erhållits i förväg. Med några få undantag utestänger kraven på kunskaper i svenska språket de nya invandrarna från flertalet yrkesområden i dagens arbetsliv. Utformas sfi som ett led i mottagningen av invandrarna skapas bättre förutsättningar för att ge dessa bredast möjliga yrkesval inför deras start i svenskt arbetsliv.

Dessa krav på ett mottagningsförhållande, som ger invandraren omedelbara förutsättningar att hjälpligt klara sig på egen hand i samhälle och arbetsliv och som samtidigt motverkar en alltför hög koncentration till några få speciella "invandraryrken", anser vi vara så viktiga att sfi-reformen måste präglas av denna målsättning. Vi anser inte att detta kan uppfyllas inom ramen för det förslag som kommittémajoriteten för fram.

Vi reserverar oss därför mot majoritetens förslag. Istället föreslår vi en modell för den framtida sfi som innebär, att sfi-utbildningen är en hörnsten i den svenska invandrarpolitiken och därmed ett av de viktigare instrumenten vid mottagningen av nya invandrare.

Vårt förslag till huvudmannaskap för den framtida sfi-utbildningen utgår från vår redovisade ideologiska grundsyn. Det är då logiskt att ansvaret för den framtida sfi-utbildningen läggs hos staten och inom arbetsmarknadsdepartementets kompetensområde, där de arbetsmarknads- och invandrarpolitiska frågorna samt arbetsmarknads- resp. invandrarverket hör hemma. Frågan om hur organisationen skall utformas blir då beroende av om man väljer arbetsmarknadsverket eller invandrarverket som ansvarig för genomförandet av den framtida sfi-utbildningen.

Vår reservation innefattar därför, mot bakgrund av vårt förslag om statligt huvudmannaskap, *alla de delar av majoritetens förslag som syftar till att den enskilda kommunen i sin reguljära skolverksamhet skall ges detta ansvar*, såväl organisatoriskt, administrativt, lagmässigt eller på annat sätt.

I vår reservation har vi varit nödsakade att begränsa oss hårt till de delar av majoritetens yrkanden som står i uppenbar motsats till vår grundsyn och som försvårar ett uppfyllande av de invandrarpolitiska mål som riksdagen beslutat om. Samtidigt pekar vi på en alternativ organisation som ger

förutsättningar för ett bättre uppfyllande av dessa mål och som därmed ger den enskilde invandraren möjligheter till en bra start i sitt nya hemland.

Huvudmannaskap och organisation

I nuläget har anställda invandrare laglig rätt att genomgå sfi, men ingen myndighet, organisation eller institution har skyldighet att anordna sådan utbildning. Det är i princip felaktigt att en rätt till ledighet för undervisning inte motsvaras av en skyldighet för någon att anordna undervisning.

Förhållandet har medfört att invandrare som önskat genomgå sfi inte alltid kunnat få sådan utbildning genom att ingen anordnat utbildningen.

Med utgångspunkt från vår grundsyn, att sfi-utbildningen är en hörnsten i den svenska invandrarpolitiken där staten har det övergripande ansvaret, *menar vi att staten skall vara huvudman för sfi-utbildningen och ha det organisatoriska och ekonomiska ansvaret för att nyanlända invandrare får möjlighet till sfi snarast efter ankomsten.*

Genom sitt ansvar för invandringen måste staten även ha ansvar för invandrarens introduktion till sitt nya hemland. Genom ett statligt ansvar garanteras alla invandrare en snabb och likvärdig sfi-utbildning oavsett bosättningskommun.

Staten kan även genom regional organisation få tillräckligt rekryteringsunderlag för en snabb start av utbildningen vilket är nödvändigt för att uppfylla kravet om utbildning snarast efter invandringen och före inträdet på arbetsmarknaden. Ett stort rekryteringsunderlag är också en förutsättning för att kunna gruppera deltagarna efter förkunskaper och tidigare studievana, vilket alla erfarenheter påvisat som angeläget.

Ett tillräckligt stort underlag för rekrytering av deltagare är centralt för om invandraren snabbt skall få möjlighet att genomgå sfi-utbildning. Detta krav kan inte uppfyllas av mer än ett fåtal kommuner.

En majoritet av alla kommuner, 54 procent, hade som mest 20 nya invandrare i åldrarna 16-65 år under 1980. Detta år hade 84 procent av alla kommuner mindre än 100 nya invandrare i den aktuella åldersgruppen.

I samtliga dessa kommuner anser vi att rekryteringsunderlaget är för litet för att medge en regelbunden start av sfi-utbildningen för nya invandrare med kortast möjliga väntetider. Det finns exempel på hela län, där knappt någon kommun har flera nya invandrare än 100 under 1980. I t.ex. Skaraborgs län är det enbart Skövde som kommer över detta antal, medan 13 av 16 kommuner hade färre än 20 nya invandrare.

Även i s.k. invandrartäta län finns det kommuner som har för litet rekryteringsunderlag. Av Västmanlands 11 kommuner var det t.ex. bara två kommuner som under 1980 hade fler än 100 nya invandrare, medan sex kommuner hade färre än 20 nya invandrare.

Då vi anser frågan om den framtida sfi-utbildningen vara en invandrarpolitisk fråga och som ett instrument för mottagningen, finner vi att det är naturligt att sfi-verksamheten sorterar under arbetsmarknadsdepartementet och dess myndigheter.

Invandrarverket skulle kunna vara en naturlig myndighet för en verksamhet av detta slag, men har i nuläget ingen regional organisation. Arbets-

marknadsverket har en regional organisation och har i nuläget även ansvaret för mottagningen av flyktingar.

En stor del av den nuvarande sfi-utbildningen genomförs i nuläget inom arbetsmarknadsutbildningen (AMU). Under 1980 hade AMU ca 8 000 sfi-deltagare mot ca 1 700 personer som enligt sfi-registret raporterats från studieförbunden som deltagare i lagbunden undervisning.

En utveckling av ett statligt ansvar för den grundläggande sfi-utbildningen medför enligt vår uppfattning flera fördelar. För det första kan rekryteringen till utbildningen baseras på ett regionalt underlag, vilket möjliggör kortare intervaller mellan utbildningsstarterna. För det andra ger det större underlaget bättre möjligheter att nivågruppera deltagarna. För det tredje kan de nuvarande resurser och erfarenheter som finns inom den statliga sektorn av sfi-verksamhet dvs. AMU, tas tillvara.

Kommittémajoritetens förslag, att ansvaret för den grundläggande sfi-utbildningen överförs till kommunerna, innebär att två nuvarande utbildningsanordnare – AMU och studieförbunden – i princip skall avveckla hela sin nuvarande verksamhet med de kostnader detta medför. Det innebär även att kommunerna måste bygga upp en helt ny verksamhet med kapacitet för utbildning med de kostnader som detta medför för såväl staten som kommunen. I princip gäller detta även invandrarglesa kommuner, dvs. 54 procent av kommunerna som har färre än 20 nya invandrare per år och de 30 procent som har mellan 20 och upp till 100 nya invandrare per år.

I rådande kommunalekonomiska läge och med de restriktioner som statsmakterna ålagt kommunernas volymmässiga expansion torde flertalet kommuner komma att reagera mot en kommunalisering av ett statligt ansvarsområde, därest man inte garanteras fullständig ekonomisk kompensation för detta av statsmakterna. Den garantin ges inte av kommittémajoriteten.

Effekten blir sannolikt att ett mycket stort antal kommuner, särskilt kommuner med ett mindre antal nya invandrare per år, kommer att prioritera införandet av kommunal sfi tämligen lågt i förhållande till redan befintliga verksamheter.

Mot denna bakgrund föreslår vi att den framtida grundläggande sfi-utbildningen i huvudsak baseras på de resurser som redan nu finns i fråga om sfi-verksamheten inom den statliga sektorn, samt en utveckling av denna kapacitet med syfte att nå en anpassning till föreliggande behov. De nuvarande AMU-resurserna för sfi-verksamhet tilldrar sig av naturliga skäl ett särskilt intresse i detta sammanhang. Av såväl invandrarpolitiska, arbetsmarknadspolitiska som organisatoriska skäl torde det dock vara i hög grad lämpligt att AMU-resurserna bibehålls medan ansvaret för dessa överförs på den statliga myndighet som ges det framtida ansvaret för verksamheten.

Den ansvariga myndigheten bör även ha möjlighet att anlita annan utbildningsanordnare, t.ex. studieförbund, där detta befinns lämpligt. Detta kan vara fallet beträffande de invandrare som inträtt i arbetslivet efter grundetappen och där deltidsstudier befinns lämpliga och möjliga.

Detsamma kan gälla tidigare invandrare med rätt till påbyggnadsetapp. Huvudprincipen bör dock vara att utbildningen bedrivs av myndigheten i egen regi.

Vad som ovan sagts om utbildningsanordnare avser endast den del av utbildningen som gäller språk- och samhällsundervisning. Den del av utbildningen som vi i det föregående föreslagit i fråga om arbetslivskunskap bör läggas så nära invandrarens egen arbetsplats och arbetssituation som möjligt för att undervisningen skall bli relevant och kännas meningsfull. Avsnittet om arbetslivskunskap bör därför förläggas till en tidpunkt då invandraren har inträtt i arbetslivet, och bör då ges snarast möjligt efter denna tidpunkt.

Mot bakgrund av utbildningens innehåll förslår vi, att berörda invandrares fackliga organisation ges uppdraget att anordna denna del av utbildningen. Den fackliga organisationen kan sedan genomföra utbildningen i samarbete med studieförbund.

Detta kräver en arbetsrättslig lagstiftning som ger nyanlända invandrare rätt att vid sin första anställning i Sverige få ledigt för deltagande i en av sin fackliga organisation anordnad utbildning i arbetslivskunskap. Denna rätt skall även tillkomma de invandrare som har sådana kunskaper i svenska, danska eller norska att de inte behöver språkundervisning. Detta innebär en viss förändring av kommittémajoritetens förslag till lagtexter.

Innehåll och omfattning

Den nuvarande lagen om sfi-utbildning ger anställda rätt till ledighet med lön under 240 timmar. De invandrare som får sin utbildning inom AMU får nästan alla nio plus nio veckors heltidsstudier, vilket motsvarar ca 600 timmar.

Erfarenheterna har visat att utbildningen inte bör understiga 600 timmar, om invandraren skall ges en reell möjlighet att hjälpligt klara sig själv utan tolk. Vi instämmer i detta, men vi reserverar oss emot den fördelning av timmarna som majoriteten föreslår. *Vi föreslår istället, att de 600 timmarna fördelas i tre etapper. Den första etappen avser grundetapp, som bör omfatta ca hälften av det totala antalet timmar, en andra etapp avser påbyggnad och en tredje etapp avser utbildning i arbetslivskunskap.*

De båda första etapperna omfattar den huvudsakliga delen av det totala antalet timmar och avsätts till språkundervisning och undervisning om det svenska samhället. Undervisningen bör ges ett sådant innehåll att invandraren får så goda förutsättningar som möjligt i sitt nya hemland. För att underlätta invandrarens framtida delaktighet i val bör det ingå grundkunskaper om kommuner och landsting. Även grundkunskaper om Sverige som nation - geografiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt - bör ges.

Av flera skäl är det lämpligt att uppdela denna huvuddel i två etapper om en grundetapp och en påbyggnadsetapp i likhet med kommittémajoritetens förslag.

Principiellt menar vi att utbildningen skall genomföras före inträdandet på arbetsmarknaden. Helt klart gäller detta grundetappen. I fråga om påbyggnadsetappen skall undantag kunna medges efter särskild prövning från fall till fall, eftersom det för vissa invandrare kan vara mindre lämpligt att delta i en lång sammanhängande utbildning.

Den delen av utbildningen som gäller arbetslivskunskap skall i sin helhet ges efter inträdet på arbetsmarknaden och genomföras i nära anslutning till

invandrarens vardagliga förhållanden i arbetslivet.

De senaste årens reformering inom arbetslivet, med lag om medbestämmande och nya lagar inom arbetarskyddets och anställningstrygghetens områden, har öppnat nya möjligheter för löntagare i det svenska arbetslivet. Samtidigt ställer det dock krav på löntagarna på ett sätt som står i uppenbar kontrast till löntagarnas situation i det absoluta flertalet av invandrarnas hemländer.

Nyanlända invandrare, som ofta har en helt annan bakgrund som löntagare i sina hemländer, löper en uppenbar risk att dels ställas utanför de möjligheter som avses med de senaste årens reformer inom arbetslivet, dels ställas utanför den lagstadgade och avtalsenliga tryggheten.

Kunskaper om såväl rättigheter som skyldigheter inom arbetslivet är en nödvändig förutsättning för att nå en tillfredsställande situation inom arbetslivet för såväl invandraren som dennes arbetskamrater.

Vi hävdar att dessa kunskaper är helt grundläggande för invandrarens möjligheter till en god start i sitt nya hemland. *Vi föreslår därför att en betydelsefull del av de sammanlagt 600 timmarna avsätts till utbildning inom arbetarskydd, arbetsrätt, avtalsvillkor samt om den fackliga organisationen och dess verksamhet.*

Kunskaper om arbetslivet och dess villkor uppfattar vi så betydelsefulla att vi även föreslår, att *de invandrare som har sådana kunskaper i svenska, danska och norska att språkundervisning inte behövs ändå skall ges rätt till denna del av utbildningen.*

I förslagets övriga delar vill vi anföra:

Arbetsgivares medverkan till reformens genomförande

Kommittén redovisar den uppfattningen att ett grundläggande villkor för att reformen skall få avsedd effekt med alla nya invandrare till utbildning snarast efter invandringen ställer stora krav på en effektiv organisation av informations- och rekryteringsåtgärder.

Kommittén anvisar också en del medel för uppsökande verksamhet att användas av utbildningsanordnaren.

Genom rekryteringsorganisationen och storleken på anvisade medel för uppsökande verksamhet har kommittén haft som utgångspunkt att anmälningar och uppgifter om nyanlända invandrare kommer att insändas från olika instanser och arbetsgivare.

Spridande av information och att genomföra uppsökande verksamhet i större skala kräver en stor organisatorisk och administrativ apparat och tillgång till ett stort antal dubbel-språkiga "uppsökare". En sådan organisationsform ställer samtidigt krav på icke obetydliga ekonomiska resurser.

Mot bakgrund av såväl ekonomiska som praktisk-rationella motiv bör man eftersträva att den eller de instanser som tidigt kommer i kontakt med utbildningsberättigade invandrare också meddelar utbildningsanordnaren om personens befintlighet och om intresse finns för deltagade.

För de utbildningsberättigade invandrarna som utan genomgången sfi-utbildning begett sig ut i arbetslivet bör det ses som en naturlig medverkan och ansvar för arbetsgivaren att den nyanställde invandraren snarast kan

komma till sådan sfi-utbildning. Arbetsgivarnas medverkan i detta måste ses som att ligga i såväl invandrarens, samhällets och vederbörande arbetsgivares eget intresse.

Denna medverkan och ansvar för att den nyanställde invandraren snarast informeras och kan inplaceras i utbildning kan ske på så sätt att arbetsgivare vid nyanställning av invandrare informerar om dennes möjlighet till studier och samtidigt på enklast möjliga sätt meddelar berörd utbildningsanordnare om anställningen och om intresse för utbildningen finns. Om ett sådant intresse finns kan utbildningsanordnaren omedelbart planera kursstart. Skulle intresse inte finnas bör den ansvarige för sfi-utbildningen genomföra uppsökande verksamhet.

Ett sådant informations- och anmälningssystem skulle medföra stora begränsningar av nödvändiga resurser och kostnader för uppsökande verksamhet inom arbetslivets område. Uppsökande verksamhet kunde då i större utsträckning kunna koncentreras till grupper utanför arbetsmarknaden.

Kommittémajoriteten har dock ansett att den blygsamma arbetsuppgift ett sådant anmälningsförfarande skulle medföra för arbetsgivare är en större nackdel än de vinster ett anmälningsförfarande skulle medföra. En mångfalt större administrativ insats för såväl polisväsendet som utbildningsanordnaren, kombinerat med en väsentligt högre kostnad för uppsökande verksamhet har inte ansetts väga tyngre än omsorgen om att arbetsgivare skall befrias från medverkan i reformen. Att detta utelämnande av arbetsgivarens medverkan dessutom leder till att en större andel av invandrarna "kommer utanför" utbildningsmöjligheterna har heller inte ansetts väga tungt i förslaget.

Kommittémajoritetens förslag att utbildningsanordnaren skall erhålla de nödvändiga uppgifterna från polisens register över anställda utlänningar är dessutom inte förenat med förslag om en genomarbetad organisation över på vilket sätt denna information skall överföras. Det ställer dessutom administrativa krav på polismyndigheten som inte redovisas. Ej heller innehåller förslaget några redovisningar om utbildningsanordnarens handläggning av dessa uppgifter från polisen vilka endast avser att en utlänning anställts. Utbildningsanordnaren måste därmed göra en kontroll av samtliga namnuppgifter i vad mån någon rätt till undervisning föreligger och i förekommande fall sända en språkkunnig informatör till arbetsplatsen. Dessa ökade kostnader har dessutom inte medtagits i kostnadskalkylen.

Vi menar att denna omsorg om arbetsgivarens administration enligt kommittémajoriteten på inga sätt får överskugga omsorgen om invandrarens möjlighet till en snabb utbildning och till lägsta kostnader för samhället. *Vi förordar ett system där arbetsgivare ansvarar för att utbildningsanordnaren ges information om nyanställningar och om deras önskan till deltagande.*

Vi föreslår därför en komplettering till den föreslagna "Ledighetslagen" där 2:a paragrafen ges tillägget i ett första stycke enligt följande lydelse:

En arbetsgivare skall senast 10 dagar från anställningens början upplysa en utländsk arbetstagare om hans rätt till ledighet enligt denna lag samt underrätta kommunen om anställningen.

Rapportering av lönens storlek av enskilda invandrare

Kommittémajoritetens förslag att överlåta ersättningsfrågan till den enskilde invandraren och försäkringskassan anser vi vara ett obearbetat och orimligt förslag. Den ersättningsberättigade invandraren är i flertalet fall en person som inte har några språkliga förutsättningar att klara denna diskussion med försäkringskassan. Kombinerat med bristande kunskaper om löneförlust under studietiden gör detta förslag näst intill omöjligt. Lönesystem med ackord, bonus, ob-tillägg m.m. utgör sannolikt den vanligaste löneformen för sfi-utbildningens målgrupp. Sådana lönesystem utgör även svårigheter för många svenska arbetstagare. Majoriteten menar att detta kan klaras med hjälp av skolan, arbetsgivare eller facklig organisation. Denna hänvisning till olika hjälpinsatser är inte ett resultat av genomtänkta arbetsformer och ger därmed heller ej någon anvisning om på vilket sätt dessa skall kunna hjälpa. Som exempel kan nämnas att skolan inte kommer i kontakt med invandrare förrän långt senare efter "ersättningsbeslut". Arbetsgivarens eller "fackets" möjlighet att hjälpa kräver att dessa har vetskap om att sådan hjälp behövs. Skall därmed försäkringskassan hänvisa den ersättningssökande till arbetsgivare och/ eller facklig organisation? Skall förhandling ske mellan parterna om inkomstbortfallets storlek? Skall detta göras i samtliga fall eller endast i vissa? I så fall vilka?

Vi menar att denna fråga kräver vidare överväganden och där såväl arbetsgivare som den fackliga organisationen ges en roll i en organisatorisk lösning om bl.a. beräkning av lönebortfall. Den nuvarande lagen upptar förhandlingsordning i ersättningsfrågan och där erfarenheterna varit klart positiva.

Ersättning för resekostnader vid deltagande i sfi-utbildning

Frågan om reseersättning vid deltagande i sfi redovisas i kommittébetänkandet. Kommittémajoriteten har dock funnit att reseersättning skulle medföra en tung administration, varför man förordar ett system utan reseersättning.

Vi anser att denna administration inte är mer omfattande än den som f.n. finns inom arbetsmarknadsutbildningen och där reseersättning utgår till elev som har onormalt höga resekostnader.

Vi föreslår därför att de regler om reseersättning som f.n. gäller vid AMU även skall gälla för sfi-undervisning.

Övergångsbestämmelser

Att ansvaret för den grundläggande utbildningen i enlighet med vårt förslag förs till arbetsmarknadsmyndigheterna innebär även att den verksamhet som studieförbunden bedrivit sedan 1965 upphör i sin nuvarande form.

Underhand som försöksverksamheten med den nuvarande verksamheten utvecklats sedan 1965 har studieförbunden och dess lokalavdelningar byggt upp betydande fasta resurser med anknytning till denna verksamhet. Detta har dels gällt en fast stab av cirkelledare inom ämnesområdet, dels särskilda lokaler och administrativa och organisatoriska resurser som varit nödvändiga

för verksamhetens genomförande.

Som framgått av tidigare avsnitt av vår reservation räknar vi dock med, att studieförbunden och till dem anslutna eller samarbetande organisationer skall ha framträdande uppgifter inom såväl utbildningen som inom invandrarpolitiken. Den ansvariga myndigheten skall t.ex. kunna uppdra åt studieförbund att arrangera den grundläggande utbildningen. Studieförbunden får även viktiga uppgifter att fylla för kompletterings- och fortsättningsutbildning av "gamla" resp. "nya" invandrare. Vi har även utgått ifrån att studieförbunden med sin folkligt förankrade verksamhet inom studie- och kulturområdena har en viktig funktion även för informations- och upplysningsarbete kring hithörande frågor samt skolning av invandrarorganisationernas medlemmar. Även hemspråksverksamhet är en naturlig uppgift för studieförbunden.

Trots dessa viktiga uppgifter måste man realistiskt räkna med att studieförbunden får en väsentligt lägre verksamhetsvolym inom hithörande verksamhetsområde efter hand som myndigheterna bygger ut sin kapacitet inom den grundläggande utbildningen. För många av studieförbundens lokalavdelningar kommer detta att medföra att man får överkapacitet av personal, lokaler, administration och andra organisatoriska resurser som tidigare varit nödvändiga för verksamhetens genomförande.

Ett överförande av den grundläggande utbildningen från studieförbunden till staten kan därför få synnerligen besvärande ekonomiska konsekvenser för studieförbunden och många av dessas lokalavdelningar. Den kapacitet sombyggts upp för den nuvarande verksamheten tar tid att anpassa till nya förhållanden samtidigt som den är förenad med stora kostnader.

Vi finner inte att det är rimligt att studieförbunden, efter 16 års samhällsnyttig insats, skall bära dessa kostnader. *Statsmakterna måste därför garantera studieförbunden full kompensation för de avvecklingskostnader som kan påvisas*. Vi anser att majoritetens förslag att övergångskostnaderna skall läggas inom ramen för den föreslagna organisationskommittén inte ger denna garanti.

Fortsatt utbildning av invandrare inom folkbildningsområdet

Den av oss föreslagna utformningen av den framtida utbildningen är avsedd att ge invandraren grundläggande baskunskaper inom angivna ämnesområden.

Vi bedömer dock, att den grundläggande utbildningen inte är tillfyllest för att invandrare skall kunna leva och verka i sitt nya hemland med majoritetsbefolkningen jämlika förhållanden. Även efter genomförd grundläggande utbildning kommer många invandrare att vara handikappade i det svenska samhället genom brister i språkkunskap och språklig träning samt bristande kännedom om svenska samhällsförhållanden.

I det här sammanhanget bör det även erinras om, att en stor del av invandrargruppen är kortutbildad och lågt motiverad för studier. Invandringens struktur och fördelning över nationaliteter och språkgrupper utvisar även, att en stor del av invandrargruppen kommer från förhållanden där utbildning är förbehållet ett priviligierat fåtal och vuxenutbildning är ett okänt begrepp.

Samhället bör därför aktivt stimulera invandrarna att delta i fortsatt utbildning efter genomförd grundläggande utbildning. Med utgångspunkt från vår grundsyn, att frågan om den framtida utbildningen är en invandrarpolitisk reform, föreslår vi att samhällets stimulans principiellt knyts till ämnesområden av särskilt intresse för invandraren och som har betydelse för möjligheterna att uppnå de av riksdagen antagna invandrarpolitiska målsättningarna.

Svenska som främmande språk, med avseende på såväl fortsättningsutbildning i svenska språket som språklig träning, är för oss ett självklart område som bör omfattas av särskild stimulans från samhällets sida. Utbildning och träning i hemspråk är ett annat sådant område. Ett tredje område är informationsinsatser och uppsökande verksamhet till såväl invandrare som svenskar om utbildning, forsättningsutbildning och invandrarnas levnadsförhållanden. Invandrarnas strävanden att genom egna organisationer ta tillvara sina intressen inom skilda samhällsområden, inte minst i fråga om utbildningsområdet, är ett fjärde område som samhället bör stimulera särskilt.

Vi bedömer att studieförbunden och till dem anslutna eller samarbetande organisationer har de största möjligheterna att genomföra verksamhet inom angivna områden.

Av flera skäl intar studieförbunden och deras möjligheter en särställning. Deras verksamhet präglas av en social grundsyn som stämmer väl överens med de av riksdagen antagna målen för invandrarpolitiken. Folkbildningsarbetet kan smidigt anpassas till människors behov, intressen och förutsättningar för såväl studier som kulturaktiviteter, något som är särskilt viktigt för att nå de invandrargrupper som är kortutbildade och lågt studiemotiverade. Genom sin verksamhet kan studieförbunden tillgodose människors behov av kulturupplevelser, eget aktivt skapande och utveckla en egen kulturell identitet. Därmed kan folkbildningsarbetet bidra med att skapa realistiska alternativ till en alltmer utbredd kommersialisering av utbudet av fritids- och kultursysselsättningar, något som breda invandrargrupper är särskilt utsatta för. Folkbildningsarbetet kan även bredda och vitalisera samhällsdebatten, dels genom att stärka till dem anslutna eller samarbetande organisationer och dels genom att ge röst och stämma åt de många människor som inte kan komma till tals i massmedia och i talarstolar.

Studieförbunden har dessutom en bredd och ett djup i sin verksamhet som ingen annan utbildningsanordnare, organisation eller institution är i besittning av. Genom sin decentraliserade organisation når studieförbunden varje del av vårt land med sin verksamhet. Varje verksamhetsår deltar många hundratusentals människor i studieförbundens aktitiviteter inom såväl studie- som kulturområdet.

Till detta kommer att studieförbunden sedan många år besitter betydande såväl organisatoriska som pedagogiska kunskaper och erfarenheter av verksamhet med och för invandrare. Flertalet av invandrarnas egen organisationer är anslutna till, eller samarbetar med, studieförbund. Flertalet av andra organisationer, t.ex. de fackliga organisationerna, som invandrare kommer i direkt kontakt med är också anslutna till studieförbund.

Även SFI-kommitténs majoritet har på skilda avsnitt i den löpande texten

avgett positiva omdömen om studieförbunden och dess möjligheter. Vi uppfattar dock dessa texter som halvhjärtade, eftersom dessa omdömen inte påverkat majoritetens konkreta förslag och ställningstaganden i någon större omfattning. Majoritetslinjen innebär i själva verket att studieförbundens möjligheter att bedriva en verksamhet som bidrar till att uppfylla de invandrarpolitiska målsättningarna begränsas avsevärt. Vi kan inte se annat än att detta är till förfång för breda invandrargrupper, invandrarnas egna organisationer samt ur invandrarpolitiskt perspektiv.

Med utgångspunkt från vår grundsyn och vårt principiella resonemang föreslår vi därför följande:

Medel som i nuläget utgår över statsbudgeten för studieförbundens sfi-verksamhet inom den s.k. fria kvoten bör överföras till folkbildningsanslaget som ett särskilt anslag för studieförbundens verksamhet. Under de närmaste åren behövs särskilda insatser för att stimulera såväl "gamla" som "nya" invandrare till kompletterande och fortsättningsutbildning inom ämnesområdet svenska språket och språklig träning. Invandrarna skall kunna delta i denna verksamhet utan egen kostnad. Mot bakgrund av de särskilda kostnader som är förenade med denna verksamhet är det inte realistiskt att utgå ifrån, att studieförbunden skall bedriva verksamheten inom ramen för det ordinarie folkbildningsanslaget.

- Tilläggsbidrag skall utgå till studieförbunden för utbildning och träning i hemspråk av samma omfattning som nu gällande regler.
- Tilläggsbidrag skall utgå till studieförbundens verksamhet som syftar till information om invandrarnas levnadsvillkor i likhet med nu gällande regler för informationsinsatser inom handikappområdet.
- Tilläggsbidrag skall utgå till studieförbunden för verksamhet som syftar till att utbilda medlemmar i invandrarorganisationer i likhet med nu gällande regler för utbildning av medlemmar inom handikapporganisationerna.
- Utöver nuvarande centrala medel för verksamhet inom invandrarområdet tilldelas studieförbunden särskilda medel för informations- och upplysningsinsatser till såväl invandrare som svenskar om utbildning, fortsättningsutbildning, samhällsfrågor med invandraranknytning och om invandrarnas levnadsvillkor.

Särskilda yttranden

1. Av sakkunnig *Henry Jonsson* angående bl.a. huvudmannaskapsfrågan

Med utgångspunkt i statens ansvar för invandrings- och invandrarpolitiken har jag i kommittén verkat för att i en tid med ekonomisk åtstramning i samhället utredningen *dels* skulle se som sin huvuduppgift att lägga fram förslag, med motiv, till förbättringar av svenskundervisningen för vuxna invandrare, bl.a. inom nuvarande verksamhetsram, *dels* skulle allsidigt utreda och belysa möjligheter till sådan förbättring i olika alternativ för huvudmannaskapet och i skilda utbildningsformer samt mot varandra ställa och väga fördelar och nackdelar.

Kommittén har behandlat olika huvudmannaskapsalternativ men påtagligt koncentrerat sig på att kommunerna borde ha det samlade ansvaret för svenskundervisningen av vuxna invandrare. Enligt min mening har kommittén inte tillräckligt utrett och beskrivit de faktiska omständigheter som bör påverka valet av huvudman för den framtida svenskundervisningen i fråga. Till följd härav är kommitténs värdering av dessa påverkande fakta ej heller helt fullständig. Detta försvårar remissbehandlingen och den fortsatta beredningen av ärendet.

Vilken faktisk erfarenhet har kommunerna av information och uppsökande verksamhet avseende svåråtkomliga elevgrupper i grundutbildningen för vuxna och i övrigt? Vilken utbildning och reell kompetens och erfarenhet har lärarna i skolorna i fråga om svårare vuxenpedagogik, särskilt i de många mindre kommunerna med starkt varierande invandring? Motsvarande fråga bör ställas när det gäller undervisning av invandrarbarn och/ eller vuxna invandrare i svenska och helst också samhälls- och arbetslivskunskap vilka ämnen bör integreras.

Vilket elevunderlag och vilken rullande eller jämnt återkommande utbildning kan behövas för att undervisningen ska bli väl ordnad, dels för att erhålla lämpligt sammansatta elevgrupper, dels för att lärarna hos kommunerna ska bli tillräckligt rutinerade för denna speciella undervisningssituation? Som jag ser det är detta viktiga frågor som inte besvarats av utredningen.

En betydande tid krävs för att utbilda och bygga upp en kompetens hos lärare och i övrigt i kommunerna. Kommittén synes själv konstatera att samhället under denna långa tid är i huvudsak beroende av och hänvisad till de cirkelledare i studieförbunden och de lärare i arbetsmarknadsutbildningen som hittills haft hand om svenskundervisningen för vuxna invandrare. Någon större förändring av undervisningen kan därför knappas väntas under denna tid.

Kommitténs förslag innebär övergång till lärare med adjunktbehörighet – vilket avsevärt ökar lönekostnaderna – utbildningsinsatser för lärare, kraftig ökning av timantalet för den grundläggande svenskundervisningen för de flesta vuxna invandrare, långt gående särskilt studiestöd för deltagare i utbildningen samt barnomsorg. Dessutom torde särskilda kostnader uppkomma när undervisning sker på annan tid än den normala för skolan. Alla dessa kostnadskrävande förslag kan inte rymmas inom nuvarande kostnadsram med mindre undervisningen organiseras på ett väl samordnat och samlat sätt även flera kommuner emellan. Planeringen och administrationen kan då totalt starkt begränsas och ändå bemästra de särskilda svårigheter som här föreligger. Härigenom samt genom tillräcklig grupphomogenitet och dessutom fortlöpande kontakt och kurativ verksamhet kan elevgruppen hållas samman så att alla elever med få undantag genomgår hela utbildningen i etapper. Endast på detta sätt har enligt min mening reformförslagen någon möjlighet att rymmas inom nuvarande kostnadsram utan att antalet undervisningstimmar i svenska språket och däri grundutbildade vuxna invandrare totalt minskar.

Endast en god planmässighet och samverkan mellan kommunerna kan säkerställa ett annat viktigt intresse, nämligen att utbildningen ifråga startar så tidigt som möjligt efter invandrarnas ankomst till landet.

Jag ställer mig helt bakom den ekonomiska utredningen som utförts av expert i utredningen och som visar de kommunala kostnaderna, om kommunerna tilldelas ansvaret för denna utbildning av vuxna invandrare. Av denna ekonomiska utredning framgår att kommunerna skulle få sin konsumtion ökad med hela 0,39 procent och därmed ta i anspråk en stor del av bedömt utrymme för hela den kommunala expansionen under de närmaste åren. Samtidigt måste uppmärksammas den prioritering av särskilda insatser som kommunerna redan med nuvarande samhällsservice funnit nödvändig. Enligt samma ekonomiska utredning kommer, vad gäller sådana kostnader som enligt utredningen ska finansieras skattevägen, 15 Mkr i 1980 års penningvärde, att stanna på kommunerna. Erfarenheten visar också att även med statsbidrag om 100 procent enligt en på förhand bestämd ordning kommunerna får vidkännas inte obetydliga kvarstående kostnader särskilt för ytterligare administrativ belastning. Härtill kommer den förlust för kommunerna som ligger i att statsbidrag utbetalas i efterhand.

Genom förslaget aktualiseras också en annan kostnad för kommunerna, nämligen i deras egenskap av arbetsgivare, låt vara att de även f.n. är berörda av en viss kostnad i denna egenskap. Vid full tillämpning hade för arbetsgivarna i landet kunnat uppkomma en samlad årlig kostnad av ca 170 Mkr. på grund av deras skyldighet att betala lön vid ledighet för svenskundervisning enligt nu gällande lag. Denna kostnad föreslår utredningen ska täckas med en arbetsgivaravgift om 0,07 procent. Beräknat på kommunernas samlade lönesumma motsvarar detta ca 18 Mkr per år. Skulle uträkningen av arbetsgivaravgiften i stället baseras på arbetsgivarens faktiska lönekostnader under ledigheten i fråga, vilka skulle motsvara 0,03 procent, skulle kommunernas årliga kostnad härför i stället begränsas till ca 8 Mkr. Skillnaden för kommunernas del blir således ca 10 Mkr per år.

Den primärkommunala sektorn har relativt sett ett mycket mindre antal invandrare anställda än övriga arbetsmarknadssektorer. En ändrad finansiering av betald ledighet för anställda invandrare i svenskundervisning på så sätt att en allmän arbetsgivaravgift ska betalas innebär en betydande övervältring av kostnader på kommunerna. Även om arbetsgivaravgiften begränsas till 0,03 procent, motsvarande arbetsgivarnas samlade faktiska lönekostnad vid ledigheten i fråga, är denna kostnadsövervältring för handen, dock att effekten härav blir mindre. Med hänsyn tagen härtill borde den primärkommunala sektorn se en skattefinansiering även av ifrågavarande kostnad som fördelaktigare än en finansiering genom arbetsgivaravgift.

I den nuvarande och för framtiden överblickbara ekonomiska situationen anser jag att kommunerna knappast kan belastas med en så stor ökning av kostnaderna som förslaget innebär för dem. Med beaktande av kommunernas nuvarande arbetsgivarkostnader för svenskundervisningen uppskattas för kommunernas del reformförslagets sammanlagda årliga kostnader i 1980 års penningvärde till ca 15 Mkr i utebliven statlig kostnadstäckning och, om arbetsgivarkostnaden ej skattefinansieras, ca 10 Mkr alternativt ca 5 Mkr i ökad arbetsgivarkostnad, dvs. tillhopa ca 25 Mkr alternativt ca 20 Mkr Denna min mening förstärks av det förhållandet att ytterligare kostnader kan antas uppkomma efter hand på grund av den kraftiga ökningen av den kommunala konsumtionen vid en överflyttning av ansvaret för svenskunder-

visningen i fråga till kommunerna.

Avslutningsvis vill jag för egen del framhålla: Samhället bör i en framtid ha det direkta ansvaret att sörja för svenskundervisningen av vuxna invandrare. Ett statligt ansvar för undervisningen skulle ha sin grund i statens ansvar för invandrarpolitiken. Skulle ansvaret i stället åläggas kommunerna skulle det motiveras av kommunernas allmänna skyldighet att sörja för huvuddelen av den samhälleliga utbildningen och att handha den sociala omsorgen om invånarna. Som förut framhållits anser jag att kommunerna tills vidare inte torde ha ekonomiska möjligheter att sörja för svenskundervisningen av vuxna invandrare, även om enligt min mening övervägande skäl talar för att kommunerna i princip bör ha denna undervisning om hand.

2. Av sakkunnig *Hans-Göran Myrdal* angående bl.a. omfattningen och finansieringen av reformen

Det är angeläget för alla, att invandrare, som stadigvarande bosätter sig i Sverige, kan kommunicera med omgivningen - i vardagslivet, i olika sociala sammanhang och t.ex. på arbetsplatserna. De kostnader som uppstår genom bristande kommunikation - t.ex. behov av tolkning - blir också betydande. Jag ansluter mig därför till principen att samhället erbjuder och bekostar en grundläggande introduktionsutbildning i svenska till alla invandrare, som saknar kunskaper i svenska och som stadigvarande bosätter sig i Sverige. En förutsättning är att det blir en utbildning värd namnet.

Nuvarande brister

Sfi-undervisningen är idag uppsplittrad på olika system med olika huvudmän, utbildningsanordnare, ersättningsregler och finansieringsformer. Den del som företagen kommit i nära kontakt med, den s.k. lagbundna svenskundervisningen, var från början sällsynt illa genomtänkt. Bl.a. har finansieringssystemet försvårat för invandrare att få arbete och att byta anställning.

Trots stora kostnader för samhället och arbetsgivare finns det belägg för att undervisningen givit magert utbyte. Den på SÖ:s uppdrag genomförda utvärderingen med test före och efter utbildning vid främst ett studieförbund visade, att ingen kunskapsförbättring kunde noteras bland dem som hade vistats mer än ett år i Sverige. Förbättringarna för dem som vistats kortare tid än ett år i Sverige var så små, att det är oklart om de bör tillskrivas utbildningen eller vistelsetiden. Att bibehålla nuvarande organisation av svenskundervisningen skulle innebära ett fortsatt slöseri med resurser.

Grunder för tillstyrkan

När jag ansluter mig till förslaget att närmare 500 Mkr./ år även i fortsättningen skall satsas på sfi-undervisning, sker det mot bakgrund av att förslaget

dels innebär helt andra förutsättningar för en kvalitativt godtagbar undervisning: väl definierade mål, kvalificerade lärare, enhetlig organisation, större elevunderlag och större möjligheter att bilda homogena grupper,

effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser, etc.

dels innebär att nuvarande finansieringssystem radikalt förändras.

500 timmar

Jag instämmer i reservanternas (Annerstedt, Karlsson, Liljegren) ställningstagande att det av samhällsekonomiska skäl är nödvändigt att begränsa ambitionerna till 500 timmar, varav 300 i etapp 1 och 200 i etapp 2. Därmed bortfaller också eventuell tveksamhet till om kommitténs kostnadskalkyler håller. En sådan begränsning minskar dessutom de problem för produktionen, som en omfattande ledighet för äldre invandrare kan leda till främst på arbetsplatser med stor andel invandrare.

Målgrupper för sfi

Det kan diskuteras i vad mån invandrare som sedan länge är bosatta i Sverige och som redan har genomgått svenskundervisning bör ges rätt till ytterligare sfi. I företag som har en stor andel invandrare skulle effekterna bli förödande om de "gamla" invandrarna erhöll rätt att vid ett och samma tillfälle ta ut 300 timmar – vilket vid heltidsundervisning motsvarar 10 veckors sammanhängande ledighet.

Den kompromiss som nåtts inom kommittén innebär att sfi-utbildningen för dem som invandrat före reformens ikraftträdande skall fördelas jämnt över en femårsperiod. En sådan spridning är nödvändig både med tanke på produktionen och för att kommunerna skall kunna bygga upp de lärarresurser m.m. som krävs för en undervisning av godtagbar kvalitet.

Jag delar inte kommitténs uppfattning att även de drygt 50 000 äldre invandrare som efter språkprövning undantagits från nuvarande lagstiftning skall kunna få undervisning. Undantagen har skett genom gemensamt beslut av arbetsgivare, invandrare och fack. Vid oenighet har besluten fattats av skolöverstyrelsen efter ytterligare prövning. Jag anser att de som har undantagits bör vara undantagna även från den nya lagen.

Arbetslivsorienteringen

Jag delar kommitténs uppfattning att den med språkundervisningen integrerade samhälls- och arbetslivsorienteringen utgör ett mycket viktigt moment i sfi-utbildningen. Jag tillstyrker också förslaget att de blivande lärarna får en sådan lärarutbildning att de är fullt kvalificerade att ge bl.a. arbetslivsorientering. Utredningen föreslår också som ett komplement att företrädare för arbetsmarknadens parter anlitas som sakkunniga vid arbetslivsorienteringen. Kommitténs förslag erbjuder goda förutsättningar för att invandrarna – i regel helt obekanta med svenska förhållanden - skall kunna ges en allsidig, saklig och opartisk information om det svenska samhället och arbetslivet.

I likhet med kommitténs majoritet finner jag det däremot oacceptabelt att en betydande del av den anslagna tiden för sfi i stället utsöndras till en särskild etapp för arbetslivsorientering och överlämnas till de fackliga organisationerna för genomförande. Oberoende av om de fackliga organi-

sationerna genomför undervisningen i egen regi eller med utnyttjande av ett studieförbund föreligger en påtaglig risk för att invandrarna i stället för en allsidig och opartisk information får en färgad verklighetsbeskrivning och därmed ökade svårigheter att bilda sig en egen uppfattning.

Jag vill samtidigt understryka att det speciella behovet av introduktion på den enskilda arbetsplatsen även i fortsättningen bör ske vid sidan av sfi. Den sker lämpligen genom introduktionsprogram på arbetsplatserna under medverkan av såväl arbetsgivare som fack. I fråga om risker på arbetsplatsen gäller arbetsmiljölagens tvingande bestämmelser (kapitel 3:3) – övervakad av de fackliga skyddsombuden – att arbetsgivaren är skyldig förvissa sig om att arbetstagaren har de kunskaper som krävs för att undgå risker i arbetet. Den information som krävs för detta är starkt arbetsplatsanknuten och ofta även individuell och bör inte ingå i sfi. Den underlättas däremot om invandraren tidigare genomgått sfi.

Kostnadsberäkningarna och den s.k. "fria kvoten"

SFI-kommitténs förslag innebär att invandrare som saknar svenskkunskaper får *rätt* till undervisning och att kommunerna får en däremot svarande lagstadgad *skyldighet* att erbjuda undervisning – för nya invandrare "snarast" och för "äldre" invandrare med en jämn fördelning över 5-årsperioden 1983–1988.

Kommunerna blir följaktligen skyldiga att var för sig eller i regional samverkan följa dessa i lag och förordning preciserade regler. De kommer inte att kunna ge vare sig invandrarundervisningen som sådan eller vissa grupper av invandrare en låg "prioritet" eller skjuta undervisningen på framtiden.

Av detta följer att de årliga statliga anslagen – full kostnadstäckning till kommunerna – inte kommer att kunna maximeras till visst antal timmar utan måste få karaktären av förslagsanslag. I kombination med viss osäkerhet om antalet invandrare med rätt till undervisning har det därför varit svårt att göra mer exakta kostnadsberäkningar.

Min uppfattning är att kommittén lagt ner all den omsorg på kostnadsberäkningarna som kan begäras. Inom kommittén har dock förelegat något skiljaktiga bedömningar. En del sammanhänger med en benägenhet att räkna samma invandrare mer än en gång. Som exempel kan nämnas att det stora flertalet av invandrare som utnyttjat studieförbundens s.k. "fria kvot" också genomgått sfi-undervisning vid AMU eller flyktingförläggningar eller i den s.k. lagbundna undervisningen.

Bidragande har också varit en viss oklarhet i kommitténs beskrivning av det nya systemets effekter för de invandrare som idag får undervisning inom ramen för studieförbundens "fria kvot". För denna kvot finns idag inget individuellt tak. En invandrare kan (utan lön och ersättning) genomgå flera tusen timmars svenskundervisning och detta alldeles oberoende av hans färdigheter i svenska. Studieförbunden har under hänvisning till att detta är folkbildning inte ansett sig kunna avvisa någon på grund av att han inte behöver undervisning. De har inte heller ansett sig kunna ge invandrare som har stort behov av undervisning företräde framför den som inte har något behov alls.

Det föreslagna sfi-systemet innebär i motsats till den s.k. "fria kvoten" *dels* att invandrare får rätt till sfi-undervisning, *dels* att invandraren får en ersättning, sfi-penning, för att han deltar i undervisning, *dels* att det införs ett individuellt tak på 600 (eller 500) timmar. Kommittén har samtidigt förutsatt att många invandrare efter sfi-utbildningen kommer att fortsätta lära sig svenska i studiecirklar, organiserade av studieförbunden inom ramen för det reguljära, statsunderstödda, folkbildningsarbetet.

Jag anser att detta är en rimlig lösning. Det borde emellertid tydligare har redovisats att det inte finns några invandrare med "rätt" till undervisning som förlorar denna rätt och att förändringarna för dem som vill studera utöver de 600 (eller 500) timmarna blir marginella.

Samråd med berörda arbetsgivare

Den föreslagna reformen innebär att kommunerna får det samlade ansvaret för att erbjuda och genomföra utbildningen, informera, besluta om tidpunkt för undervisning, m.m. Arbetsgivaren avlastas både skyldigheter och befogenheter. Jag vill därför understryka vikten av att kommunerna samråder med berörda företag, särskilt vid planering och beslut om undervisningens förläggning. Detta är av betydelse både för utbildningen och för att förebygga att denna i onödan skapar problem för produktionen. Kommunens utbildningsansvariga bör alltid ta direkt kontakt med resp. arbetsgivare. Om så sker bör det föreslagna systemet erbjuda goda förutsättningar för samverkan kring sfi-utbildningen mellan kommun, arbetsgivare, invandrare och fackliga representanter på arbetsplatsen.

Särskilt viktigt är att detta samarbete fungerar vid den föreslagna jämna fördelningen över en 5-årsperiod av sfi-utbildning för anställda som invandrat innan reformen träder i kraft. Stora svårigheter kan annars uppstå vid företag med stor andel invandrare.

Uppsökande verksamhet

Jag ansluter mig till förslaget att arbetsgivaren skall vara skyldig att på begäran ge kommunen rätt bedriva information och uppsökande verksamhet på arbetsplatsen.

Jag kan däremot inte tillstyrka en parallell och motsvarande rättighet för fackliga organisationer. Informationsansvaret bör ligga samlat hos kommunen och inte splittras på flera händer. Det finns inte heller någon annan lagstiftning som ger centrala och regionala ombudsmän rätt till tillträde till arbetsplatserna. De komplikationer som detta kan medföra har legat utanför kommitténs möjligheter att diskutera. Gällande lagstiftning ger däremot de fackliga förtroendemän som är anställda hos arbetsgivaren full frihet att informera och bedriva uppsökande verksamhet. Jag utgår från att de också kommer att engageras i samband med information om sfi-utbildningen.

Information av arbetsgivaren

I likhet med kommitténs majoritet finner jag det olämpligt att införa en skadeståndssanktionerad skyldighet för arbetsgivare att själva informera utländska medborgare vid anställning. Jag önskar komplettera med följande synpunkter.

Den av kommitténs majoritet avvisade skyldigheten skulle ha gällt alla arbetsgivare – även t.ex. den som i sitt privata hushåll deltidsanställer en utländsk medborgare. Det finns ett par hundratusen arbetsgivare i landet. De flesta skulle sannolikt inte ens kunna nås med information om att de är skyldiga att informera när de anställer utländska medborgare. Flertalet skulle också sakna realistiska förutsättningar att informera om sfi – och i synnerhet om informationen skall lämnas till personer som inte behärskar svenska. Detta gäller även huvuddelen av SAF:s nära 40 000 delägarföretag (65 procent har färre än tio anställda). Små företag kan inte förutsättas hålla en ständig beredskap att informera om sfi för den händelse en utländsk medborgare anställs.

Informationsplikten skulle vidare avse alla utländska medborgare – trots att flertalet redan tidigare informerats och trots att flertalet vid nyanställning kommer att sakna rätt till sfi eftersom de undantagits, redan genomgått undervisning etc. En arbetsgivare som önskade gardera sig mot skadestånd skulle behöva begära intyg av varje utländsk anställd om att denna fått den stadgade informationen. Intygen måste arkiveras. Byråkratin i företagen skulle öka. Eftersom systemet inte skulle fungera hos flertalet arbetsgivare skulle eventuellt skadestånd slå blint.

Slutligen bör noteras att en informationsskyldighet för arbetsgivarna – även om den inte fungerar – skulle ge kommunerna ett alibi att inte fullgöra sin informationsskyldighet om sfi.

Oberoende av eventuell skyldighet kommer det däremot att vara naturligt för företag som har många invandrare att själva informera anställda invandrare om sfi. Jag är övertygad om att en positiv medverkan lättare kan uppnås genom en rekommendation till företagen än genom en stelbent skadeståndssanktionerad paragraf.

Arbetsgivaravgift olämplig

Jag instämmer med reservanterna (Annerstedt, Karlsson, Liljegren) att reformen varken bör finansieras genom en separat arbetsgivaravgift (på 0,07 procent eller 0,03 procent) eller genom en motsvarande höjning av den nuvarande vuxenutbildningsavgiften. Arbetsgivaravgifter, som inte svarar mot utgående försäkringsförmåner, knutna till anställningen, bör inte förekomma. Jag vill också erinra om den växande insikten att det för svensk ekonomi idag är angeläget att sänka i stället för att höja arbetsgivaravgiften.

Det bör noteras, att beräkningen av det lägre beloppet (0,03 procent) avser arbetsgivarnas faktiska kostnader, medan beräkningen av det högre beloppet (0,07 procent) utgår från vad det "skulle" ha kostat arbetsgivarna, om det budgeterade antalet timmar för lagstadgad undervisning hade förbrukats. Det budgeterade timantalet är emellertid baserat på ett önsketänkande om

hur många anställda som har rätt till och önskar genomgå undervisning. Beloppet 0,07 procent är följaktligen godtyckligt.

Semesterpåslag

Kommittén föreslår att en anställd för den tid han erhållit ledighet skall få sfi-penning av försäkringskassan. Denna ledighet skulle räknas som privilegierad frånvaro i semesterlagen och därmed ge rätt till semesterlön. Semesterlönen för 600 timmars undervisning skulle kosta den enskilda arbetsgivaren ca 3 000 kr. vilket jag inte anser rimligt.

Jag anser att sfi-penningen istället bör uppräknas med 12 procent – det procenttal som gäller i semesterlagen. För försäkringskassan är detta en mycket enkel operation. Det skulle samtidigt bespara både anställda och arbetsgivare en hel del extra krångel. Invandrare med flera deltidsanställningar skulle inte behöva bevaka semesterfordringar, intjänade under ledighet hos arbetsgivare, till vilken(a) han kanske inte ens återkommer efter utbildningen.

Ingen skolplikt för vuxna invandrare

Kommittén konstaterar att ett obligatorium, dvs. en skyldighet för vuxna invandrare att genomgå sfi-undervisning, varken är önskvärt eller möjligt att genomföra. Jag instämmer i detta men kan däremot inte dela majoritetens uppfattning att invandrarna ändå skall anses ha en "principiell skyldighet att genomgå sfi-undervisning". En skyldighet som inte är en skyldighet är en oformlighet och inbjuder till missförstånd och missbruk. Den kan medföra att enskilda invandrare, som vistats mycket länge i Sverige och som anser sig behärska svenska, pressas att delta i sfi-undervisning som de varken önskar eller har nytta av. Det räcker att statsmakterna i lagens förarbeten uttrycker uppfattningen att invandrare som avser att stadigvarande bosätta sig i Sverige även själva har ett ansvar för att lära sig svenska (genom sfi-undervisning eller på annat sätt).

Snabb reform

Slutligen vill jag understryka angelägenheten av att reformen beslutas och träder i kraft snarast möjligt. Det finns anledning förmoda att sfi-undervisningen kommer att avstanna i avvaktan på nya regler. Flertalet övergångsproblem, exempelvis beträffande lokal överföring av lärare till den nya organisationen, bör kunna lösas även sedan ny lagstiftning införts.

3. Av sakkunnig *Tuomo Tirkkonen* angående huvudmannaskapet m.m.

SFI-kommitténs betänkande innebär en väsentlig förbättring i den nuvarande svenskundervisningen för invandrare. Speciellt finns det anledning att nämna den kollektiva finansieringen, studiestödet och åtgärderna för att underlätta deltagandet i studierna (exempelvis organisering av barntillsyn).

Det är beklagligt, att kommittén inte har nått enighet om huvudmannaskapet, om studietidens längd och inte heller i frågan om finansiering. Detta kan leda till fördröjning av förslagens förverkligande, vilket skulle vara särskilt olyckligt.

Jag vill i synnerhet betona följande frågor:

Huvudmannaskapet

Kommittén har inte nått enighet om sfi-undervisningens praktiska organisation, utan majoriteten har tagit ställning för kommunalt huvudmannaskap och en minoritet har tagit ställning för statligt huvudmannaskap. I praktiken ligger dessa lösningar uppenbarligen närmare varann än vad det vid första anblicken kan verka. Jag stödjer tanken, att huvudmannaskapet nu ordnas på klarast möjliga sätt, för att man skall veta var ansvaret ligger om systemet ej fungerar. Den kommunala linjen som omfattas av kommitténs majoritet kan, trots sina odiskutabla fördelar, vara svår att förverkliga, därför att kommunerna är, såväl vad gäller storlek och antal nytillkomna invandrare som beträffande sina ekonomiska resurser, synnerligen olika. Av det skälet kan man frukta, att denna linje under alla förhållanden leder till en heterogen undervisningsstandard.

Kommitténs minoritet stödjer en statlig lösning, där man i första hand ser sfi-undervisningen som en arbetsmarknadspolitisk fråga. Som en fördel med denna lösning kan nämnas, att statens ansvar då kommer att utsträckas också till att omfatta undervisningens praktiska organisation och garantera invandrarna lika behandling på olika håll i landet oavsett förekommande skillnader mellan kommunerna. Dessutom har AMU-centren en omfattande erfarenhet av svenskundervisning för invandrare.

Jag kan för egen del angående huvudmannaskapet konstatera, att det är viktigt att uppnå ett enhetligt och koncentrerat system, vilket skall garantera ett effektivt förverkligande av undervisningen och bl.a. ge en möjlighet att organisera undervisningen i mer homogena grupper än hittills. Jag konstaterar för egen del, utan att särskilt ta ställning för någotdera alternativet, att kommunerna uppenbarligen är ovilliga att ta emot sfi-undervisningen, vilket kanhända är ett dåligt utgångsläge för organisering av en effektiv undervisning.

Ansvarsfrågan är betydligt klarare i det statliga alternativet som kommitténs minoritet stödjer, fastän man också i det fallet tvingas att förlita sig på andra organisatörer av utbildning, såsom kommunal vuxenutbildning och studieförbund.

Det är viktigt att hvudmannaskapsfrågan avgörs, trots den förekommande oenigheten, så fort och så klart som möjligt, så att en långvarig osäkerhet i denna fråga undviks.

Sfi-undervisningen hör till sin karaktär hemma inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, vilket givetvis har lett till skilda uppfattningar om lämplig huvudman. Detta får dock inte fördröja tillskapandet av en effektiv invandrarundervisning. Huvudfrågan är under alla förhållanden att undervisningen fortsätter med en bättre organisation än hittills.

Sfi-undervisningens längd

Kommittén har ej heller nått enighet om sfi-undervisningens varaktighet i tid. Dessutom har undervisningens fördelning i olika delavsnitt (etapper) lett till olika uppfattningar. Angående den nuvarande 240 timmars svenskundervisningen har man konstaterat, att den är helt otillräcklig. Dessutom vet man, att den i samband med arbetsmarknadsutbildning meddelade, ungefär 600 timmars svenskundervisningen, ej heller har lett till att ett tillräckligt stort antal kursdeltagare efter genomgångna studier har klarat av yrkesutbildningen.

Jag är absolut för 600 timmar och jag anser att indelningen i etapper är en god lösning. Dessutom anser jag, att undervisning, vad gäller samhälls- och arbetsmarknadsinformation på modersmålet är den enda effektiva metoden. Detta måste naturligtvis kompletteras med undervisning i svensk terminologi på området.

I samband med sfi-undervisningen bör undervisningen i samhälls- och arbetsmarknadsinformation vara så konkret som möjligt och helst vara förlagd till de samhällsinstitutioner den berör.

Jag önskar att den i kommittén rådande oenigheten angående undervisningens varaktighet ej skall hindra en förnyelse av sfi-undervisningen och att besparingsskälen ej skall leda till en prutning av 600 timmars undervisning, därför att en sådan besparing endast blir skenbar.

Finansiering

Jag ansluter mig till kommitténs förslag, fastän det kan finnas utrymme för granskning av kommitténs beräkningar. Arbetsgivarsidans kollektiva finansiering innebär en väsentlig förbättring jämfört med nuläget. Jag instämmer även i förslaget om studiestöd och om organisationen av barntillsyn. Det gäller dock att se till att förslagen kommer att fungera effektivt också i den praktiska tillämpningen.

Uppsökande verksamhet

Kommittén har betonat vikten av uppsökande verksamhet. I själva förslagen har detta dock fått en undanskymd plats. Jag vill dock betona, att det är av förstarangsintresse vid motivation för deltagande i studierna.

När man senare skall fatta beslut om huvudmannaskap, bör huvudmannen omedelbart börja planera en effektiv uppsökande verksamhet. Då är kontakterna med invandrar- och minoritetsorganisationer viktiga. Invandrarorganisationerna kan därvidlag, försåvitt finansieringen ordnas, vara till stor hjälp.

Studieförbundens starka sida har varit deras organisation av den uppsökande verksamheten tillsammans med de fackliga organisationerna. Nu när huvudmannaskapet är på väg att få en ny lösning, måste man se till att den uppsökande verksamheten inte försvagas, utan tvärtom förstärks.

Problemen under övergångstiden

Hur det nya systemet än kan komma att se ut, finns det anledning att frukta att övergångsskedet kan bli rörigt och av synnerligen lång varaktighet. Därför måste man sträva efter att den nya lagstiftningen och den praktiska organisationen färdigställs snarast möjligt. Omorganisationen lyckas säkert mest smärtfritt, försåvitt man kontinuerligt håller kontakt med invandrarnas organisationer, den fackliga rörelsen och med arbetsgivarsidan.

Jag konstaterar slutligen, att man med god organisation av sfi-undervisningen väsentligt underlättar en snabb anpassning för framtidens invandrare i deras nya förhållanden här. Därför borde undervisningen kunna förläggas så tidigt som möjligt under invandrarnas vistelse här. Att förbättra språkkunskaperna hos de redan tidigare invandrade minskar också samhällets kostnader.

Samtidigt som invandrarorganisationerna betonar modersmålets grundläggande betydelse, ger de även ett starkt stöd till en effektiv organisation av invandrarundervisningen.

Flera av invandrarorganisationerna, såsom Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige, har som målsättning att trygga invandrarnas aktiva tvåspråkighet.

4. Av sakkunnig *Bosse Ringholm* med instämmande av experterna *Görel Alm* och *Berndt Johansson*

Enligt direktiven för SFI-kommitténs arbete bör en av huvuduppgifterna vara att ta fram ett underlag för bedömningar av olika alternativa former för att ge undervisning i svenska språket med samhällsorientering till invandrare. Denna invandrarundervisning bör självfallet ses som en del av det program av invandrarpolitiska åtgärder som bör erbjudas människor som kommer till vårt land. Huvudprincipen i svensk invandringspolitik är att invandrare bör ges möjligheter att leva och arbeta i vårt land på samma villkor som svenskarna.

Vi har funnit anledning att i det följande påpeka en del brister i kommitténs betänkande mot bakgrund av kravet på en allsidig och uttömmande redovisning av olika faktorer som kan påverka beslut om dimensionering och inriktning av sfi-verksamheten.

Blir det fler eller färre invandrare som får sfi?

Enligt kommitténs förslag, som har sin grund i direktivens krav att ingen ökning av kostnaderna för sfi-verksamheten får föreslås, kommer ca 16 000 invandrare att årligen erbjudas sfi i fortsättningen. I etapp 1 som omfattar 300 timmar beräknas ca 13 000 nya invandrare och 3 000 gamla invandrare få sfi, medan i etapp 2 10 000 nya invandrare och 6 000 gamla invandrare erbjuds sfi.

Kommittén utgår dock från att endast 80-90 procent av målgruppen kommer att deltaga i sfi-undervisningen. Det innebär i praktiken att 13 000-14 000 invandrare årligen kommer att deltaga i sfi.

Innebär kommitténs förslag att fler eller färre invandrare i förhållande till

nuläget kommer att kunna erbjudas sfi? Kommittén har på olika sätt, framför allt i del 2 av betänkandet, redovisat den nuvarande sfi-verksamheten. Av denna redovisning framgår att det råder mycket stor osäkerhet om hur många individer som idag deltar i någon form av sfi. En uppskattning av antalet deltagare i sfi enligt kommitténs eget material kan för budgetåret 1979/80 ge följande:

Undervisningsgrupp	Antal deltagare
S. k. lagbunden studiecirkelverksamhet (240 timmar)	5 000– 7 000
S. k. fria studiecirklar	10 000–15 000
AMU	8 000
Flyktingundervisning	3 000
Studiecirklar med särskild samhällsundervisning	500
Folkhögskolekurser	300
Summa	25 800–33 800

Antalet deltagare i sfi vid AMU-center redovisas kontinuerligt i statistiken, medan det däremot råder mycket stor osäkerhet om hur många individer som egentligen deltar i studieförbundens verksamhet. Kommittén har redovisat i betänkandet, del 2, att en studiecirkel i svenska för invandrare budgetåret 1979/80 i genomsnitt hade 56 studietimmar. Det innebär att en invandrare som deltar i en lagbunden studiecirkel på 240 timmar i praktiken skall räknas som fem deltagare. Hänsyn till detta förhållande har tagits vid den uppskattning som gjorts i tabellen ovan. I den s.k. fria undervisningen varierar naturligtvis den tid som individerna deltar i sfi högst avsevärt. I tabellen ovan har det antagandet gjorts att alla personer i de fria cirklarna deltar i samma omfattning (240 timmar) som i de lagbunda cirklarna.

En del av den kritik som har riktats mot den nuvarande sfi-undervisningen utgår från det förhållandet att en individ till och med under samma år kan delta i olika former av sfi. Exempelvis kan en person som fått sfi på ett flyktingläger fortsätta sin undervisning antingen i studiecirkelform eller på ett AMU-center. Även om hänsyn tas till sådan dubbelräkning i tabellen, tyder det mesta på att antalet individer som idag erhåller någon form att sfi uppgår till mellan 20 000 och 25 000.

Det innebär att kommittén i praktiken föreslår att avsevärt färre individer (13 000–14 000) årligen kommer att erbjudas sfi i framtiden mot f.n. 20 000–25 000 personer. Detta förslag är i sin tur logiskt, eftersom kommittén har att beakta den kostnadsram som finns för dagens sfi-verksamhet och som ej får överskridas enligt direktiven. Det borde enligt vår uppfattning ha redovisats i kommitténs betänkande att färre individer – kanske bara hälften så många som idag – kommer att kunna erbjudas sfi framöver med de förutsättningar som ovan anges.

Konkurrens om utbildningsplatser

Kommitténs utgångspunkt har varit "att i princip alla invandrare skall har rätt till likvärdig svenskundervisning" och att de därtill skall ha en principiell

skyldighet att delta i sfi-utbildning. Som nyss visats innebär dock den utbildningsdimensionering, som kommittén föreslår, att färre personer än som nu årligen deltar i svenskundervisning skulle få sfi-utbildning. Kommitténs egen bestämning av målgrupperna för sfi svarar inte heller mot det föreslagna antalet utbildningsplatser. Den ena målgruppen är enligt kommittén alla nya invandrare från 16 år (kyrkobokförda efter reformens ikraftträdande samt personer som väntar på uppehållstillstånd)[35] utom svenskar, norrmän, danskar, finlandssvenskar, återinvandrare (som räknas som gamla invandrare) samt analfabeter (vilka hänvisas till grundvux). Den andra målgruppen är gamla invandrare (kyrkobokförda före reformens ikraftträdande).

Invändningar kan göras mot kommitténs beräkningar av olika grupper nya invandrare liksom mot bedömningen, att hela andelen återinvandrare (15 %) av de nya invandrarna tidigare skulle ha fått så mycket svenskundervisning att de inte alls skulle vara berättigade till sfi enligt reformförslaget. Utan hänsyn till sådana invändningar skulle ändå målgruppen nya invandrare enligt kommitténs egna beräkningsgrunder uppgå till ca *16 000 personer* räknat på 1980 års siffor. Utbildningsbehovet för nya invandrare anges dock bara till 13 000 platser, som reduceras med ett eller ett par tusen genom kommitténs antagande att endast 80–90 procent av de berörda invandrarna kan nås.

Motsvarande reducering har också antagits beträffande de 6 000 platser för gamla invandrare som kommittén menar skulle svara mot utbildningsbehovet och av vilka bara 3 000 platser skulle gälla båda etapperna i sfi, övriga 3 000 endast i etapp 2.

Med denna dimensionering av utbildningen är det sannolikt att det uppstår konkurrens om platserna i sfi. I ett övergångsskede, vid byte av huvudmannaskap, kan konkurrensen bli stor och medföra ett ackumulerat utbildningsbehov under följande år. Redan idag förekommer köer till sfi-undervisning – kön till sfi inom AMU i Stockholm omfattar f.n. i september 1981, omkring 400 personer. Av de invandrare, som år 1980 deltog i sfi inom arbetsmarknadsutbildningen – ca 8 000 – var merparten, 6 000 enligt kommitténs egen skattning, gamla invandrare. Enbart denna grupp arbetslösa skulle alltså vara stor nog att fylla kvoten för gamla invandrare i den framtida sfi-utbildningen – även om en del av dem endast skulle vara berättigade till etapp 2. Det gäller arbetssökande personer, som av arbetsförmedlingen bedömts vara i behov av särskilda insatser, som förutsätter sfi-utbildning för att de skall kunna få ett fast arbete. I betänkandet antyds att denna kategori bör ha viss förtur till platser inom den framtida sfi-utbildningen. Om inte en sådan förtur införs, innebär det kraftigt försämrade utbildningsmöjligheter för denna grupp i förhållande till nuläget.

Kostnader för sfi

Den stora skillnaden i kostnadshänseende mellan AMU-kurserna och studiecirklarna idag är den olika lönenivån mellan lärare på AMU-center och cirkelledare. Enligt kommitténs förslag kommer detta förhållande med avsevärt olika lönenivåer att upphöra när hela verksamheten förs över till kommunal vuxenutbildning. Detta leder naturligtvis till högre kostnader per

[35] Av kommittén beräknade till 2 000 vilket torde vara en underskattning.

studietimma. Kommitténs förslag att antalet kursdeltagare skall i genomsnitt vara elva i kommunal vuxenutbildning mot dagens genomsnitt, som är ca tio i studiecirklar och ca nio i AMU-kurserna, kan däremot innebära en begränsning av lärarlönekostnaderna. Det förutsätter dock att antalet dispenser från huvudregeln om elva deltagare blir få.

Kommittén har utgått från att sfi-verksamheten skall pågå under hela året, dvs. sommarlov och andra ferier som förekommer i övrig kommunal vuxenutbildning skall ej tillämpas. Sfi-lärarna kan då antas få semester på samma sätt som exempelvis personalen på AMU-center. Lärare vid AMU-center har som bekant ej ferier som andra lärare, utan i stället viss lönekompensation. Kommittén har emellertid ej tagit hänsyn till detta förhållande vid sina beräkningar av lönenivån för sfi-lärarna.

En viss effektivisering kan nås om s.k. dubbelutbildning kan undvikas i framtiden i ett system med en huvudman och en utbildningsnaordnare. Denna kostnadsbesparing är emellertid inte av den storleksordningen att den ensam kan uppväga de ökade kostnaderna som kommittén förslår i form av höjd lönenivå för lärarna, fler undervisningstimmar för många invandrare, bättre lärarutbildning, ökade resurser för fortbildning, högre kostnader för rekrytering och administration osv. Till detta kommer också att kommittén föreslår ett bättre och mer generöst men också dyrare studiestödssystem än det som f.n. tillämpas.

Vidare bör det påpekas att kommittén förutsätter att 2 000 invandrare (analfabeter) får sfi-undervisning i grundvux. Detta medför sannolikt behov av ökade resurser till grundvux, vilket ej heller beaktats.

Enligt kommitténs beräkningar kostade sfi-verksamheten budgetåret 1979/80 ca 490 mkr. Själva undervisningskostnaderna anges till ca 100 mkr. för studiecirkelverksamheten och drygt 100 mkr. för verksamheten vid AMU-centren. Dessa 200 mkr. kan jämföras med kommitténs förslag som utgår från undervisningskostnader om 166–187 mkr. Det huvudsakliga skälet till att kommittén kan redovisa lägre undervisningskostnader i sitt förslag än vad som är fallet f.n. är naturligtvis – som ovan redovisats – det förhållandet att betydligt färre individer föreslås få utbildning i framtiden.

Utbildningens uppläggning

Homogena undervisningsgrupper

Ett huvudargument för att samla all sfi-undervisning under en utbildningsanordnare är att det möjliggör skapandet av s.k. homogena grupper där större hänsyn kan tas till såväl deltagarnas hemspråk som utbildningsbakgrund.

Kommittén har i en särskild bilaga redovisat den invandring av utrikes födda vuxna som förekom till landets kommuner under 1979 och 1980. Av denna redovisning framgår klart att endast 44 av landets 279 kommuner hade en invandring som omfattade fler än 100 individer under 1979. Om dels kravet på att invandrarna snarast efter ankomsten till Sverige skall kunna erbjudas sfi, dels kravet på att utbildningsanordnaren skall kunna organisera en kontinuerlig verksamhet skall kunna infrias, torde en invandring om minst 100 individer per år vara ett absolut minimum. För flertalet av landets

kommuner torde möjligheten att bilda s.k. homogena grupper därmed vara mycket liten. Även i kommuner med en årlig invandring om fler än 100 invånare torde det egentligen bara vara de allra största kommunerna som i praktiken kan göra en uppdelning av invandrarna efter hemspråk och utbildningsbakgrund, om inte andra krav om exempelvis snabb igångsättning av kurser skall eftersättas.

Anknytning till efterföljande yrkesutbildningar

Förutom att undervisningen i sfi enligt kommittén bör ges i homogena grupper med avseende på modersmål och utbildningsbakgrund föreslås i betänkandet att etapp 2 av sfi skall kunna anpassas till efterföljande utbildningar, t.ex. genom varvning med yrkesutbildning. Modeller för sådan varvning prövas i dag inom SÖ:s AMU-kurser för att kursdeltagaren snabbare skal komma igång med den målinriktade yrkesutbildningen och samtidigt få längre tid på sig att tillgodogöra sig svenskundervisningen. Varvningen kräver en mycket noggrant planerad schemaläggning i samverkan mellan sfi- och yrkeslärare, och att svensk- och yrkesundervisningen bedrivs i näraliggande lokaler. Planeringen och genomförandet av varvningen förutsätter att elevunderlaget för viss yrkeskurs är tillräckligt stort och kan bestämmas i god tid. Hur dessa förutsättningar ska kunna uppfyllas sedan sfi överförts till den kommunala vuxenutbildningen har kommittén inte närmare övervägt, och det kan befaras att möjligheterna till varvning av sfi med yrkeskurser inom AMU kommer att minska i framtiden.

Behov av fortsatt utbildning i svenska efter sfi

AMU

Sfi-utbildningen skall enligt förslaget omfatta högst 600 timmar. Rätten till svenskundervisning med sfi-penning skall avgöras efter bedömning av den sökandes svenskkunskaper. I tveksamma fall skall test användas. Hur detta utformas blir naturligtvis avgörande för om få eller många "gamla invandrare" får rätt till svenskundervisning med sfi-penning. Personer som tidigare fått 240 timmars sfi, lagstadgad eller på flyktingförläggning, kan endast få den nya sfi-utbildningens etapp 2.

I nuläget kan invandrare som beviljats arbetsmarknadsutbildning få uppemot 600 timmars sfi-undervisning för att kunna gå vidare i en yrkesutbildning på svenska. Det gäller också invandrare som tidigare deltagit i annan svenskundervisning. Det har visat sig att det för många inte räcker med 600 timmars svenskundervisning för att de skall kunna fortsätta med en yrkesutbildning inom AMU. Såvida de då inte kan få plats i ytterligare förberedande utbildning, t.ex. preparandkurs för invandrare, eller sådan inte bedöms tillräcklig för att ge nödvändiga svenskkunskaper, hänvisas de tillbaka till arbetsförmedlingen som arbetssökande. De uppmanas att försöka bättra på sina svenskkunskaper på egen hand, t.ex. genom att delta i cirkelverksamhet hos studieförbunden.

Enligt kommitténs betänkande förväntas de utbildningsanordnare som f.n. har grundläggande svenskundervisning – AMU-center, studieförbund

och folkhögskolor – även i framtiden komma att erbjuda svenskundervisning för invandrare. Nuvarande resurser för såväl undervisning som studiestöd överförs dock till det nya utbildningssystemet för sfi. Vad beträffar arbetsmarknadsutbildningen, som helt finansieras med statliga medel, måste den således anvisas nya resurser för att möjliggöra påbyggnadsundervisning i svenska som förberedelse för yrkesutbildning. För flertalet invandrare torde en sådan påbyggnadsdel bli helt nödvändig för att klara fortsatt yrkesinriktad utbildning, även sedan yrkesutbildningarna bättre än hittills anpassats till språksvaga grupper.

Studieförbunden

Det bör också vara möjligt för studieförbunden att anordna viss påbyggnadsundervisning i svenska. Studieförbundens ordinarie resurser i form av schablonbidrag till studiecirklar medger dock inte någon form av avgiftsfri undervisning. Då antalet schablonbidrag till studiecirklar numera i praktiken har begränsats, kan inte studieförbunden erbjuda någon undervisning i svenska för invandrare utan att i motsvarande grad minska den övriga cirkelverksamheten. Detta är en konsekvens av utredningens förslag att överföra hela den nuvarande resursen för sfi till det nya utbildningssystemet.

Övergångsproblem

Kommittén konstaterar att "studieförbunden har således byggt upp omfattande resurser i fråga om cirkelledare, material, lokaler och annan utrustning". Vidare säger den att övergången till ett nytt system bör ske successivt och att ett samarbete bör finnas mellan kommuner och studieförbund angående reformens genomförande. Slutligen föreslås övergångsvis ett statsbidrag om fem Mkr. för övergångskostnader att disponeras av en organisationskommitté.

Det borde tydligare ha framgått av kommitténs betänkande att en överföring av sfi-undervisningen till kommunalt huvudmannaskap inte får drabba studieförbunden ekonomiskt.

Kommittén har inte tillräckligt beaktat de problem som uppstår för studieförbunden i samband med en kommunalisering av sfi-undervisningen. Det är viktigt att ordentliga övergångsbestämmelser skapas, då många studieförbundsavdelningar redan idag brottas med svåra ekonomiska problem.

Kommittén redovisar att studieförbunden sysselsätter ca 1 800 cirkelledare i sfi och att ca 70 procent av dessa har tillsvidareanställning. Vidare sägs att de cirkelledare "som har ämneslärarutbildning i 'adekvata' ämnen eller enbart poäng/ betyg i sådana ämnen" bör anställas i en ny sfi-organisation. Kommittén anger antalet sådana cirkelledare till 180 + 650, dvs. 830.

Det föreslagna bidraget om fem Mkr. är långt ifrån tillräckligt för att kunna kompensera framförallt studieförbunden för de kostnader deras arbetsgivaransvar medför. Än mindre medger det ersättning till studieförbunden för kvardröjande kostnader för lokaler, administrativ personal, utrustning och material.

Kommittén anser att kommunerna i första hand bör hyra studieförbundens lokaler, så att studieförbunden skall slippa kvardröjande hyreskostnader. Den har härvid inte redovisat det faktum att studieförbundens lokaler mer sällan torde svara mot de lokalnormer som gäller för skolväsendet.

Förslaget om ett särskilt bidrag till övergångskostnader borde ha föregåtts av en ordentlig kartläggning av hela problemområdet. Kommittens förslag om fem Mkr. bör ses i relation till det övergångsbidrag på tio Mkr. som ställts till förfogande i samband med genomförandet av regeringens folkbildningsproposition. Detta bidrag gäller enbart introduktion av ett nytt statsbidragssystem vid i stort sett oförändrad verksamhet. Kommitténs förslag innebär att grunden för många studieförbundsavdelningar plötsligt rycks undan.

Kommittén har enligt sina direktiv haft till uppgift att se över samtliga nuvarande former för undervisning i svenska m.m. för vuxna invandrare. I fråga om folkhögskolan konstaterar kommittén helt kort att denna idag har "mera begränsade uppgifter inom den grundläggande svenskundervisningen". Folkhögskolans sommarkurser inom detta område anordnas med ett särskilt statsbidrag till kostnader för inackordering och barntillsyn. Kommittén föreslår inte att dessa kurser skall få fortsätta utan räknar in detta särskilda bidrag i finansieringen av ett kommunalt huvudmannaskap.

Folkhögskolans sommarkurser har varit ett viktigt komplement till studiecirklarna i svenska för invandrare. Detta borde kommittén ha belyst. Det finns även i fortsättningen ett behov av denna kursverksamhet, som särskilt underlättar deltagande i sfi för föräldrar med små barn.

Samhällsekonomiska aspekter på sfi

Kommitténs uppdrag har, sedan den påbörjat sitt arbete, begränsats genom tilläggsdirektiv om att kommitteförslag inte får kosta med än resurserna för nuvarande verksamhet inom resp. område. En sfi-reform är emellertid inte bara en fråga om att ge tillgång till en viss slags utbildning för enskilda människor. Den gäller förutsättningarna för att en mycket stor befolkningsgrupp – invandrarna och deras barn – skall kunna få en tillvaro i Sverige som är jämlik med svenskarnas. Den kan i betydelse jämföras med att våra ungdomar får grundskoleutbildning för att kunna gå vidare till yrkesutbildning och egen försörjning. Kommittén har i sitt förslag försökt skapa drägliga studievillkor för dem som får plats i sfi-undervisning. Sannolikt kommer dock åtskilliga invandrare att få vänta länge på eller helt stängas ute från den föreslagna utbildningen. Om tusentals årligen nyinvandrade inte ges grundläggande kunskaper i svenska och om samhällets sätt att fungera i Sverige medför detta samhällsekonomiska förluster av stora mått, i form av produktions- och skattebortfall samt statliga och kommunala direkta kostnader för bidrag och vård. I kommitténs betänkande borde utförligare ha belysts de både omedelbara och långsiktiga kostnader, som en otillräcklig introduktion i svenska språket och samhället innebär.

Bilaga 1 Direktiv

Svenskundervisning för invandrare
Dir 1978:100

Beslut vid regeringssammanträde 1978-12-28

Statsrådet Winther anför.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för utbildningsdepartementet, statsrådet Wikström.

Invandringen till Sverige har sedan 1960-talet varit av betydande omfattning. Totalt har under perioden 1960–1977 653 000 utländska medborgare invandrat till Sverige och 315 000 utvandrat från Sverige. Invandringsöverskottet under denna period har således uppgått till sammanlagt 338 000 utländska medborgare. Variationerna i invandringens omfattning har varit stora från år till år, men i genomsnitt har årligen 36 000 utländska medborgare invandrat till Sverige under perioden 1960–1977. Av den årliga invandringen har ungefär en fjärdedel utgjorts av barn och tre fjärdedelar av vuxna i arbetsför ålder.

En invandring av denna storlek kräver särskilda insatser från samhällets sida på en rad områden i syfte att underlätta invandrarnas anpassning. Bland sådana insatser intar undervisningen i svenska språket för vuxna invandrare en framträdande plats. Kunskaper i svenska är av stor betydelse för invandrarnas möjligheter att finna sig tillrätta i samhället och i arbetslivet och få ökad tillgång till information, utbildning, medinflytande och gemenskap. Svenskundervisningen för vuxna invandrare har mot denna bakgrund kommit att utgöra en väsentlig del av de samlade åtagandena inom ramen för invandrarpolitiken. En rad reformer har genomförts på detta område sedan mitten av 1960-talet.

I samband med att invandringen ökade beslöt Kungl. Maj:t år 1965 att ställa medel till förfogande för avgiftsfri undervisning i svenska för invandrare från dåvarande anslaget Omskolning m.m. Skolöverstyrelsen (SÖ) fick i uppdrag att som försöksverksamhet via studieförbunden anordna undervisningen. Från och med budgetåret 1970/71 anvisas medel för försöksverksamheten under ett särskilt anslag i statsbudgeten, benämnt Undervisning för invandrare i svenska språket m.m. Riksdagen fastställer årligen en totalram på ett visst antal studietimmar som SÖ i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och statens invandrarverk (SIV) får disponera för studiecirklar i svenska språket med samhällsorientering. Ett visst antal studietimmar skall avse undervisning till följd av lagen (1972:650) om

undervisning som hittills hade bedrivits med medel från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket m.m. (UbU 1975/76:23, rskr 1975/76:281). Med hänvisning till riksdagens uttalande uppdrog regeringen den 24 mars 1977 år SÖ att i samråd med AMS och SIV utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget avser en utvärdering i första hand av studieförbundens cirklar i svenska m.m. Övriga anordningar såsom svenskundervisningen inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen eller den särskilda undervisningen för flyktingar omfattas däremot inte av uppdraget. Inte heller gäller uppdraget uttryckligen frågan om tillämpningen av svenskundervisningslagen. En första rapport med anledning av utredningsuppdraget överlämnades av SÖ till regeringen i september 1978.

Tillämpningen av svenskundervisningslagen har följts med stort intresse i den allmänna debatten. Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats av riksdagen. Från fackligt håll har gjorts gällande att undervisningen för de anställda invandrarna inte har fått den omfattning som lagen syftar till. Mot denna bakgrund tillsatte dåvarande statsrådet Leijon år 1975 en arbetsgrupp som fick i uppgift att se över lagens tillämpning. Resultatet av arbetsgruppens undersökning redovisades i en departementspromemoria (Ds A 1976:1) vilken tillsammans med en departementspromemoria (Ds A 1976:2) med förslag till lagändringar lades till grund för en proposition (prop 1975/76:177) om ändring i lagen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare. Riksdagens beslut på grundval av propositionen ledde bl.a. till de nyss nämnda ökade skyldigheterna för försumliga arbetsgivare samt ökade befogenheter för de fackliga organisationerna att få till stånd den svenskundervisning som arbetsgivare hade försummat.

Frågan om svenskundervisning för invandrare har under år 1978 tagits upp av Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) i olika skrivelser till regeringen. Samtliga tre organisationer har hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning om svenskundervisning för invandrare.

SAF hänvisar i sin skrivelse till behovet av en övergripande utvärdering av svenskundervisningen för invandrare och tar särskilt upp svenskundervisningslagen och det finansieringssystem som lagen bygger på. SAF hänvisar till att många företag inte anställer invandrare på grund av de extra lönekostnader som invandrarnas deltagande i svenskundervisningen innebär för det enskilda företaget.

I LO:s skrivelse framhålls att målen för den nuvarande svenskundervisningen inte har preciserats med hänsyn till invandrarnas behov av kunskaper i svenska och att arbetslivsfrågor berörs i alltför liten omfattning i svenskundervisningen. Mot denna bakgrund föreslår LO en grundläggande introduktionsutbildning för alla invandrare i direkt anslutning till inträdet på den svenska arbetsmarknaden, vilken skall ge invandrarna grundläggande kunskaper i svenska och i medbestämmande- och arbetarskyddsfrågor samt fackliga frågor.

TCO menar att det behövs en allmän översyn av svenskundervisningen för invandrare i sin helhet, inklusive studiesociala aspekter och lärarutbildning. Översynen bör syfta till att inordna svenskundervisningen i det allmänna skolväsendet.

I likhet med arbetsmarknadsparterna anser jag att frågan om svenskundervisningen för invandrare bör ses över. Flera omständigheter talar enligt min mening för att en samlad bedömning nu bör göras av i vilken mån de nuvarande insatserna för att ge vuxna invandrare möjligheter att lära sig svenska är ändamålsenliga. Senast frågan om svenskundervisning för invandrare prövades i sin helhet var år 1971, då invandrarutredningen i ett delbetänkande (SOU 1971:51) lade fram förslag som bl.a. ledde till införandet av svenskundervisningslagen. Därefter har emellertid sammansättningen av invandringen till Sverige ändrats. Andelen utlänningar som kommer till Sverige huvudsakligen för att få anställning har minskat betydligt i förhållande till den andel som består av flyktingar och av anhöriga till invandrare som har kommit till Sverige tidigare. Samtidigt har invandrarnas situation på arbetsmarknaden försvårats genom en ihållande lågkonjunktur.

Dessa förhållanden har bl.a. lett till att svenskundervisningen inom arbetsmarknadsutbildningen, som jag förut har nämnt, har fått en allt större omfattning i förhållande till svenskundervisningen genom studieförbunden. De har vidare lett till att svenskundervisningslagen har fått en mindre genomslagskraft än vad som förväntades då den infördes. En anledning härtill torde vara att lönekostnaderna för deltagarna i undervisningen betalas direkt av den enskilde arbetsgivare hos vilken invandraren vid tillfället är anställd och inte via ett kollektivt ersättningssystem. Dessutom har fristerna för invandrare som har anställts före år 1973 och som inte har utnyttjat sina rättigheter i många fall löpt ut eller kommer att göra det inom den närmaste tiden. Vidare har många invandrare, som har anställts efter år 1973, inte utnyttjat sina rättigheter inom den föreskrivna tvåårsperioden.

Jag vill också peka på det förhållandet att nya riktlinjer för invandrarpolitiken har antagits av riksdagen och en rad invandrarpolitiska reformer genomförts sedan svenskundervisningen för invandrare senast sågs över. Även på vuxenutbildningens område har en rad reformer genomförts. Här kan bl.a. nämnas tillkomsten av studieledighetslagen och de utvidgade stödformerna för vuxenstudier.

Jag förordar mot denna bakgrund i samråd med statsrådet Wikström att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsätts för att se över frågan om svenskundervisningen för vuxna invandrare. Kommittén bör ha till uppgift att se över samtliga nuvarande former för svenskundervisning m.m. för vuxna invandrare och utreda frågan om åtgärder för att ge grundläggande kunskaper i svenska språket och svenskt samhälls- och arbetsliv för vuxna invandrare i Sverige.

En utgångspunkt för kommitténs arbete bör vara de mål och riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen antog år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). Dessa riktlinjer, som bygger på principerna om jämlikhet mellan invandrare och svenskar, kulturell valfrihet för invandrarna och samverkan mellan majoritetsbefolkningen och minoriteterna, innebär bl.a. att en rad insatser måste vidtas i syfte att undanröja de språkliga, sociala och rättsliga hinder som motverkar invandrarnas möjligheter att få en med den övriga befolkningen jämlik ställning. Till dessa samhällsinsatser hör bl.a. såväl studier i svenska som åtgärder för att invandrarna skall kunna bibehålla sina modersmål och kulturtraditioner.

undervisning som hittills hade bedrivits med medel från anslaget Undervisning för invandrare i svenska språket m.m. (UbU 1975/76:23, rskr 1975/76:281). Med hänvisning till riksdagens uttalande uppdrog regeringen den 24 mars 1977 år SÖ att i samråd med AMS och SIV utvärdera försöksverksamheten. Uppdraget avser en utvärdering i första hand av studieförbundens cirklar i svenska m.m. Övriga anordningar såsom svenskundervisningen inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen eller den särskilda undervisningen för flyktingar omfattas däremot inte av uppdraget. Inte heller gäller uppdraget uttryckligen frågan om tillämpningen av svenskundervisningslagen. En första rapport med anledning av utredningsuppdraget överlämnades av SÖ till regeringen i september 1978.

Tillämpningen av svenskundervisningslagen har följts med stort intresse i den allmänna debatten. Frågan har vid ett flertal tillfällen behandlats av riksdagen. Från fackligt håll har gjorts gällande att undervisningen för de anställda invandrarna inte har fått den omfattning som lagen syftar till. Mot denna bakgrund tillsatte dåvarande statsrådet Leijon år 1975 en arbetsgrupp som fick i uppgift att se över lagens tillämpning. Resultatet av arbetsgruppens undersökning redovisades i en departementspromemoria (Ds A 1976:1) vilken tillsammans med en departementspromemoria (Ds A 1976:2) med förslag till lagändringar lades till grund för en proposition (prop 1975/76:177) om ändring i lagen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare. Riksdagens beslut på grundval av propositionen ledde bl.a. till de nyss nämnda ökade skyldigheterna för försumliga arbetsgivare samt ökade befogenheter för de fackliga organisationerna att få till stånd den svenskundervisning som arbetsgivare hade försummat.

Frågan om svenskundervisning för invandrare har under år 1978 tagits upp av Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) i olika skrivelser till regeringen. Samtliga tre organisationer har hemställt att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning om svenskundervisning för invandrare.

SAF hänvisar i sin skrivelse till behovet av en övergripande utvärdering av svenskundervisningen för invandrare och tar särskilt upp svenskundervisningslagen och det finansieringssystem som lagen bygger på. SAF hänvisar till att många företag inte anställer invandrare på grund av de extra lönekostnader som invandrarnas deltagande i svenskundervisningen innebär för det enskilda företaget.

I LO:s skrivelse framhålls att målen för den nuvarande svenskundervisningen inte har preciserats med hänsyn till invandrarnas behov av kunskaper i svenska och att arbetslivsfrågor berörs i alltför liten omfattning i svenskundervisningen. Mot denna bakgrund föreslår LO en grundläggande introduktionsutbildning för alla invandrare i direkt anslutning till inträdet på den svenska arbetsmarknaden, vilken skall ge invandrarna grundläggande kunskaper i svenska och i medbestämmande- och arbetarskyddsfrågor samt fackliga frågor.

TCO menar att det behövs en allmän översyn av svenskundervisningen för invandrare i sin helhet, inklusive studiesociala aspekter och lärarutbildning. Översynen bör syfta till att inordna svenskundervisningen i det allmänna skolväsendet.

I likhet med arbetsmarknadsparterna anser jag att frågan om svenskundervisningen för invandrare bör ses över. Flera omständigheter talar enligt min mening för att en samlad bedömning nu bör göras av i vilken mån de nuvarande insatserna för att ge vuxna invandrare möjligheter att lära sig svenska är ändamålsenliga. Senast frågan om svenskundervisning för invandrare prövades i sin helhet var år 1971, då invandrarutredningen i ett delbetänkande (SOU 1971:51) lade fram förslag som bl.a. ledde till införandet av svenskundervisningslagen. Därefter har emellertid sammansättningen av invandringen till Sverige ändrats. Andelen utlänningar som kommer till Sverige huvudsakligen för att få anställning har minskat betydligt i förhållande till den andel som består av flyktingar och av anhöriga till invandrare som har kommit till Sverige tidigare. Samtidigt har invandrarnas situation på arbetsmarknaden försvårats genom en ihållande lågkonjunktur.

Dessa förhållanden har bl.a. lett till att svenskundervisningen inom arbetsmarknadsutbildningen, som jag förut har nämnt, har fått en allt större omfattning i förhållande till svenskundervisningen genom studieförbunden. De har vidare lett till att svenskundervisningslagen har fått en mindre genomslagskraft än vad som förväntades då den infördes. En anledning härtill torde vara att lönekostnaderna för deltagarna i undervisningen betalas direkt av den enskilde arbetsgivare hos vilken invandraren vid tillfället är anställd och inte via ett kollektivt ersättningssystem. Dessutom har fristerna för invandrare som har anställts före år 1973 och som inte har utnyttjat sina rättigheter i många fall löpt ut eller kommer att göra det inom den närmaste tiden. Vidare har många invandrare, som har anställts efter år 1973, inte utnyttjat sina rättigheter inom den föreskrivna tvåårsperioden.

Jag vill också peka på det förhållandet att nya riktlinjer för invandrarpolitiken har antagits av riksdagen och en rad invandrarpolitiska reformer genomförts sedan svenskundervisningen för invandrare senast sågs över. Även på vuxenutbildningens område har en rad reformer genomförts. Här kan bl.a. nämnas tillkomsten av studieledighetslagen och de utvidgade stödformerna för vuxenstudier.

Jag förordar mot denna bakgrund i samråd med statsrådet Wikström att en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsätts för att se över frågan om svenskundervisningen för vuxna invandrare. Kommittén bör ha till uppgift att se över samtliga nuvarande former för svenskundervisning m.m. för vuxna invandrare och utreda frågan om åtgärder för att ge grundläggande kunskaper i svenska språket och svenskt samhälls- och arbetsliv för vuxna invandrare i Sverige.

En utgångspunkt för kommitténs arbete bör vara de mål och riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen antog år 1975 (prop. 1975:26, InU 1975:6, rskr 1975:160). Dessa riktlinjer, som bygger på principerna om jämlikhet mellan invandrare och svenskar, kulturell valfrihet för invandrarna och samverkan mellan majoritetsbefolkningen och minoriteterna, innebär bl.a. att en rad insatser måste vidtas i syfte att undanröja de språkliga, sociala och rättsliga hinder som motverkar invandrarnas möjligheter att få en med den övriga befolkningen jämlik ställning. Till dessa samhällsinsatser hör bl.a. såväl studier i svenska som åtgärder för att invandrarna skall kunna bibehålla sina modersmål och kulturtraditioner.

Jag går nu närmare in på de uppgifter som kommittén bör få.

Kommittén bör kartlägga alla former av nu förekommande undervisning för vuxna invandrare som syftar till att ge dem grundläggande kunskaper i svenska och i svensk samhällskunskap. Kommittén bör därvid samråda med SÖ och tillgodogöra sig material som sammanställs inom SÖ med anledning av det tidigare nämnda uppdraget åt SÖ att utvärdera den hittills bedrivna försöksverksamheten med undervisning för invandrare i svenska språket m.m. Vidare bör kommittén i sitt kartläggningsarbete använda sig av resultat från den rikstäckande statistiska undersökning om sambandet mellan invandrarnas situation på arbetsmarknaden och deras kunskaper i svenska som expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning (EIFO) sammanställer i enlighet med ett uppdrag den 17 maj 1977 av chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

Kartläggningen bör syfta till att ge en översikt av omfattningen av undervisningen i svenska för invandrare inom de olika utbildningsformerna bl.a. med hänsyn till antalet deltagare. I kartläggningen bör ingå en analys av de totala ekonomiska resurser som avsätts för svenskundervisning för invandrare. Kartläggningen bör även ge underlag för en bedömning av kunskaps- och färdighetsresultat som uppnåtts inom de olika utbildningsformerna.

Kommittén bör mot bakgrund av en sådan kartläggning göra en bedömning av i vilken utsträckning nuvarande svenskundervisning för invandrare inom olika regelsystem och utbildningsanordningar svarar mot de mål och riktlinjer som har satts upp för utbildningen. Jag vill erinra om att den år 1975 tillsatta folkbildningsutredningen (U 1975:19) har i uppdrag att utreda vissa frågor som är aktuella i detta sammanhang. Folkbildningsutredningen skall bl.a. analysera om vissa uppgifter som studieförbunden har fått av statsmakterna under senare tid, t.ex. undervisning i svenska för invandrare, kommer i konflikt med principen att folkbildningsarbetet skall vara fritt och frivilligt.

Kommittén bör överväga frågan om den allmänna inriktningen av en grundläggande introduktionsundervisning i svenska språket och i svenskt samhälls- och arbetsliv för vuxna invandrare som kommer till Sverige och bedöma omfattningen av en sådan undervisning med hänsyn till utbildningsbehoven hos olika grupper och till möjligheterna att genomföra och finansiera den. Kommittén bör därvid beakta att de nuvarande anordningarna för grundläggande undervisning i svenska för invandrare har vuxit fram efter hand och att de har kommit att få en varierande inriktning, uppläggning och finansiering beroende på om det är fråga om anställda invandrare, invandrare som omfattas av arbetsmarknadspolitiska insatser, icke anställda invandrare (t.ex. hemarbetande kvinnor) eller flyktingar. Det förhållandet att ansvaret för svenskundervisning och annan grundläggande utbildning för invandrare är fördelat på ett stort antal utbildningsanordnare har minskat möjligheterna att inordna den grundläggande introduktionen i svenska språket och svenskt samhällsliv inom en enhetlig ram.

Mot denna bakgrund bör kommittén överväga frågan om huvudmannaskap för olika former av svenskundervisning för invandrare i förhållande till vuxenutbildningen i övrigt. Kommittén bör därvid pröva och redovisa olika alternativa lösningar av huvudmannaskapsfrågan. Ekonomiska och andra

konsekvenser för staten och för respektive huvudman i övrigt av de olika alternativen bör utförligt belysas. Ett av alternativen bör i huvudsak bygga på de principer för fördelning av huvudmannaskapet som gäller idag. Beträffande den utbildning som AMU är huvudman för, bör utredningen i huvudsak utgå från gällande kriterier för arbetsmarknadsutbildningen. I samband med att kommittén sålunda överväger huvudmannaskapsfrågan bör kommittén även bedöma olika former för finansiering av svenskundervisning för vuxna invandrare.

Utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden under senare år har visat hur viktigt det är att alla invandrare får goda möjligheter att lära sig svenska. Arbetslösheten bland invandrarna har inom samtliga åldersgrupper under lång tid varit väsentligt högre än bland arbetskraften i övrigt. Speciellt utsatta är invandrarungdomarna. En betydande orsak till många invandrares svårigheter på arbetsmarknaden är deras otillräckliga kunskaper i svenska. Detta kan försvåra möjligheterna för många invandrare att erhålla eller kvarstanna i arbete samtidigt som det begränsar arbetsförmedlingens möjligheter att anvisa nytt arbete. Det är även rimligt att anta att den nuvarande formen för finansiering av lönekostnaderna i samband med företagsanknuten svenskundervisning i många fall ökar svårigheterna för invandrare med otillräckliga kunskaper i svenska att hävda sig i förhållande till andra arbetssökande.

Vissa samordningsproblem har uppkommit vad gäller tillämpningen av svenskundervisningslagens och arbetsmarknadskungörelsens bestämmelser om deltagande i svenskundervisning. Detsamma gäller förhållandet mellan svenskundervisningslagen och studieledigheten. Kommittén bör härvid undersöka om de bestämmelser som reglerar arbetsgivarens skyldigheter i samband med svenskundervisning för invandrare kan integreras i det system för vuxenutbildning i allmänhet som på arbetsrättens område har kommit till uttryck i studieledighetslagen eller om en fristående lagstiftning av svenskundervisningslagens typ bör bibehållas. Lagstiftningen om svenskundervisning bör alltså underkastas en överarbetning mot bakgrund av de erfarenheter som har vunnits inom det arbetsrättsliga reformarbetet i övrigt. Riktpunkten för denna översyn bör självfallet vara att inte försämra de rättigheter som nu tillkommer den enskilde invandraren.

En fråga som särskilt bör beaktas är de hemarbetande kvinnornas möjligheter att få svenskundervisning. I samband härmed bör särskild uppmärksamhet ägnas åt frågan om information till invandrare, bl.a. hemarbetande kvinnor, om olika möjligheter till utbildning i svenska.

Mot bakgrund av dessa överväganden bör kommittén utarbeta ett program för åtgärder i syfte att underlätta invandrarnas möjligheter att genom särskild utbildning få grundläggande kunskaper i svenska och om svenskt samhälls- och arbetsliv. Kommittén bör därvid överväga hur de olika anordningarna för svenskundervisning skall kunna anpassas bättre till varandra, så att invandrarnas möjligheter till utbildning inom vuxenutbildningen i stort och vid universitet och högskolor underlättas. Kommittén bör även överväga om behov finns av andra specialinriktade kurser i svenska för olika grupper än de som anordnas för närvarande. I detta sammanhang bör beaktas att gäststuderandekommittén (U 1978:03) har i uppdrag att överväga frågan om behörighetsgivande förutbildning för utländska studerande vid högskolor i

Sverige.

Vad gäller frågan om svenskundervisning för flyktingar bör kommittén beakta vad som anförs i betänkandet (Ds A 1978:1) Sverige och flyktingarna samt i remissyttrandena häröver.

Kommittén bör vidare har till uppgift att utreda frågor som rör tillgången på och behovet av lärare och ledare med lämplig utbildning för svenskundervisning för invandrare.

Jag föreslår att vissa skrivelser till regeringen i hithörande frågor från LO, TCO och SAF överlämnas till kommittén. Detta bör även ske med skrivelser från Svenska facklärarförbundet, Sveriges lärarförbund och Lärarföreningen för invandrarundervisning.

Kommittén bör fortlöpande samråda med folkbildningsutredningen (U 1975:19), utredningen om kommunal vuxenutbildning (U 1978:31), utredningen (U 1978:03) om gäststuderande m.m. samt gymnasieutredningen (U 1976:10).

Kommittén bör kostnadsberäkna sina förslag. Kommittén bör i sitt arbete beakta att utrymme för nya kostnadsåtaganden från samhällets sida är utomordentligt begränsat.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att göra en översyn av svenskundervisningen m.m. för invandrare.

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta tolfte huvudtitelns kommittéanslag.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 Förteckning över SFI-kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat

Ledamöter

Bouvin, Åke, ordförande i arbetsdomstolen, ordförande, Saltsjöbaden
Annerstedt, Ylva, riksdagsledamot, (fp), Södertälje
Johansson, Birgitta, riksdagsledamot, (s), Tidaholm
Karlsson, Marianne, riksdagsledamot, (c), Skänninge
Liljegren, Gunnel, riksdagsledamot, (m), Södertälje
Marcusson, Eric, f.d. riksdagsledamot, (s), Västerås

Sakkunniga

Beiming, Ragne, ombudsman, Landsorganisationen (LO)
Fjällström, Thord, studieombudsman, Arbetarnas Bildningsförbund, fr.o.m. 1979-10-01
Hultquist, Nils, direktör, Centralorganisationen SACO/SR
Hultqvist, Tore, ombudsman, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
Jonsson, Henry, sektionschef, Svenska kommunförbundet
Kirudd, Jan, konsulent, Studieförbundet Vuxenskolan
Myrdal, Hans-Göran, direktör, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)
Ringholm, Bosse, departementsråd, Utbildningsdepartementet
Schramm, Ingrid, studieombudsman, Arbetarnas Bildningsförbund, fr.o.m. 1979-01-01 t.o.m. 1979-09-30
Tirkkonen, Tuomo, generalsekreterare, Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige
Wikrén, Gerhard, hovrättsråd, Arbetsmarknadsdepartementet

Experter som regelbundet deltagit i kommitténs sammanträden

Albinson, Folke, undervisningsråd, Skolöverstyrelsen (SÖ), fr.o.m. 1979-01-01 t.o.m. 1980-01-20
Alm, Görel, byrådirektör, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
Johansson, Berndt, undervisningsråd, Skolöverstyrelsen (SÖ), fr.o.m. 1980-01-21
von Mentzer, Louise, byrådirektör, Universitets- och Högskoleämbetet (UHÄ)
Redemo, Arne, byråchef, Statens invandrarverk (SIV)

Sekretariat

Boye-Møller, Monica, expert, Skolöverstyrelsen (SÖ), fr.o.m. 1979-03-15
Qvarfort, Anne-Marie, byrådirektör, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), fr.o.m. 1979-03-15 t.o.m. 1980-11-24

Inom sekretariatet har vidare tjänstgjort:

Nilsson, Margaretha, assistent, fr.o.m. 1979-08-20 t.o.m. 1981-06-17
Jovanovic, Vera Lindberg, fil. kand., fr.o.m. 1981-06-01 t.o.m. 1981-10-16

Experter knutna till sekretariatet

Edström, Nils Erik, sekreterare, fr.o.m. 1981-01-01 t.o.m. 1981-04-30
Ekman, Dag, hovrättsfiskal, Stockholm, fr.o.m. 1979-09-01
Koch, Michaël, hovrättsfiskal, Djursholm, fr.o.m. 1979-09-01
Persson, Hans-Inge, förste byråsekreterare, Järfälla, fr.o.m. 1980-10-01 t.o.m. 1980-12-31
Söderström, Nils, studierektor, Hisingsbacka, fr.o.m. 1979-07-01 t.o.m. 1980-06-30, fr.o.m. 1980-11-01
Ördell, Carl, rektor, Gränna, fr.o.m. 1980-01-01 t.o.m. 1980-12-31

Experter knutna till projekt

Hurtig, Anna-Stina, studiesekreterare, Göteborg, fr.o.m. 1979-09-01 t.o.m. 1980-06-30
Kraft, Jan, studierektor, Södertälje, fr.o.m. 1980-01-15 t.o.m. 1980-06-30
Nordell, Siv, rektor, Järna, fr.o.m. 1979-09-01 t.o.m. 1979-12-31
Nordwall, Ksenia, invandrarlärare, Kullavik, fr.o.m. 1979-09-01 t.o.m. 1980-06-30
Pettersson, Margareta, studiekonsulent, Södertälje, fr.o.m. 1979-09-01 t.o.m. 1980-06-30
Stattin, Marianne, cirkelledare, Södertälje, fr.o.m. 1979-09-01 t.o.m. 1980-06-30
Topalov, Anna-Kristina, fil.mag., Göteborg, fr.o.m. 1979-07-01 t.o.m. 1979-12-31

Referensgrupp med invandrarorganisationer

Boeke, Maja, förste ombudsman, Trångsund, fr.o.m. 1980-07-01
Chatzopoulos, Kariofillis, hemspråkslärare, Spånga, fr.o.m. 1979-10-01
Dawod, Elias, hemspråkslärare, Tumba, fr.o.m. 1979-10-01
Kakossaios, Mira, fil.mag., Stockholm, fr.o.m. 1979-10-01
Kantor, Leo, fil.lic., Täby, fr.o.m. 1979-10-01
Ritanaro-Niva, Marja-Riitta, studiesekreterare, Solna, fr.o.m. 1979-10-01
Koren-Holm, Vida, fil.kand., Stockholm, fr.o.m. 1979-10-01 t.o.m. 1980-06-30
Ulker, Aykut, redaktör, Norsborg, fr.o.m. 1979-10-01

Bilaga 3 Förteckning över remissyttranden och skrivelser

1. SFI-kommitten har avgett remissyttranden i följande frågor:

Den 20 september 1979 angående förslag från EIFO (1975:05) angående frågan om statistik över befolkningens språktillhörighet.

Den 13 december 1979 angående Lärare för skola i utveckling (SOU 1978:86), slutbetänkande avgivet av 1974 års lärarutbildningsutredning (LUT).

Den 4 augusti 1980 angående projektet "Alternativ pedagogik för invandrarkvinnor".

Den 11 september 1980 angående översyn av SFI-registret, slutbetänkande (DsU 1980:10).

Den 5 december 1980 angående "Förslag 1980-10-28 från Komvux-utredningen till Läroplan för komvux".

Den 21 januari 1981 angående skolöverstyrelsens förslag den 29 augusti 1980 i fråga om åtgärder och principer i lärarfrågor för invandrarundervisning i ungdomsskolan och i vissa slag av vuxenutbildning samt universitets- och högskoleämbetets yttrande häröver.

2. Till SFI-kommittén har från arbetsmarknadsdepartementet överlämnats följande framställningar och skrivelser:

Från Svenska Arbetsgivareföreningen den 17 januari, den 5 juni och den 14 december 1978 angående en parlamentarisk utredning om svenskundervisning för invandrare m.m.

Från Landsorganisationen i Sverige den 6 mars och den 20 september 1978 angående invandrarnas möjligheter till en god språkutbildning m.m.

Från Tjänstemännens Centralorganisation den 10 april 1978 angående kommunalt huvudmannaskap för den grundläggande svenskundervisningen för invandrare.

Från Svenska facklärarförbundet, Sveriges lärarförbund och Lärarföreningen för invandrarundervisning, vilka den 12 mars 1979 har överlämnats från utbildningsdepartementet till arbetsmarknadsdepartementet.

Från Vänsterpartiet kommunisterna i Södertälje, finska sektionen, den 25 februari 1978, angående lagen om svenskundervisning för invandrare.

Från Eva Benson, Stockholm den 20 april 1978 angående frågan om en parlamentarisk utredning om svenskundervisning för invandrare.

Från vissa lärare i svenska för invandrare i Malmö den 3 november 1978 angående språkunderivsningen för invandrare.

Från delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU) den 29 januari 1979.

Från SAF den 13 mars 1979 angående frågan om utsträckt ratifikation av Europarådets sociala stadga.

Från kanslichef Keijo Liinamaa och statssekreterare Ingemar Eliasson den 18 april 1980 angående vidareutveckling av det svensk-finska arbetsmarknadssamarbetet samt åtgärder för att förbättra tryggheten vid flyttning mellan länderna.

Från Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer den 8 maj 1979 angående flyktingar.

Från utbildningsdepartementet den 3 maj 1980 rapporter från utvärdering av försöksverksamhet med undervisning för invandrare i svenska språket m.m.

Departementspromemorian (DsA 1978:1) Sverige och flyktingarna samt över denna avgivna remissyttranden.

Bilaga 4 Invandringen till kommunerna åren 1979 och 1980

På SFI-kommitténs uppdrag har statistiska centralbyrån (SCB) gjort undersökning av invandringen till kommunerna åren 1979 och 1980. Undersökningen har gjorts för att underlätta kommitténs bedömning av kommunernas förutsättningar att anordna sfi-utbildning. Eftersom undersökningen omfattar uppgifter om såväl invandringens totala omfattning i varje kommun som dess sammansättning i fråga om invandrarnas ålder, nationalitet och kön blir en sammanställning av alla dessa uppgifter med nödvändighet svåröverskådlig.

SFI-kommittén har därför bearbetat uppgifterna och presenterar dem här i fem tabeller.

I *tabell 1* redovisas för varje kommun den totala befolkningen, antalet utländska medborgare samt invandringen av vuxna under 1979 och 1980.

I *tabell 2* ges en översikt över invandringen av vuxna till kommunerna år 1979 med fördelning efter kommunernas folkmängd. Kommunerna har förts samman i grupper efter den totala folkmängden i kommunen.

I *tabell 3* redovisas antalet invandrade vuxna personer år 1979 till kommuner med fördelning efter kommunernas folkmängd.

I *tabell 4* ges en översikt över invandringen av vuxna till kommunerna år 1979 med fördelning efter antalet utländska medborgare i kommunerna.

I *tabell 5* återfinns uppgifter om antalet invandrade vuxna personer år 1979 till kommunerna med fördelning efter utländska medborgare i befolkningen.

De uppgifter som SCB tagit fram åt SFI-kommittén är hämtade ur befolkningsstatistiken. Denna bygger på kyrkobokföringen och upptar således endast personer som är kyrkbokförda i Sverige.

Uppgifter om invandringen till kommunerna ger därför inte en helt rättvisande bild av antalet invandrare.

För utomnordiska medborgare gäller att de inte får kyrkobokföras förrän de fått uppehållstillstånd. Eftersom det kan dröja länge innan tillståndsfrågan är löst, blir många utomnordiska invandrare kyrkobokförda först året efter det att de inreste till Sverige.

För nordiska medborgare gäller att de ofta av olika skäl väntar med att kyrkobokföra sig, även om de har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Sverige. Många flyttar också flera gånger under de första åren i Sverige och kan således vara kyrkobokförda i två eller flera kommuner samma år. En del nordbor kyrkobokförs också utan att ha för avsikt att stanna i Sverige och

finländare kan således ha återvänt till Finland inom ett år från invandringen.

Vid bedömningen av de uppgifter som presenteras i tabellerna måste hänsyn tas till sådana faktorer som redovisats ovan. Detta gäller i synnerhet om uppgifterna skall användas för bedömning av målgruppens storlek för sfi-utbildningen i enskilda kommuner.

Man måste också ta hänsyn till att en relativt stor andel (ca 15 procent) av de nyinvandrade tidigare varit kyrkobokförda i Sverige. Många av dessa är inte i behov av sfi-utbildning.

Av tabell 1 framgår tydligt att invandringen är mycket ojämnt fördelad över landet med en koncentration till storstadsregionerna. Kommuner med en folkmängd på över 100 000 invånare har en större procentandel utländska medborgare än mindre kommuner. Invandringen är också störst till sådana kommuner som redan har ett högt antal utländska medborgare, vilket innebär att s.k. invandringskommuner i regel fortsätter att vara det. Det gäller också kommuner som genom t. ex. en akut flyktingsituation plötsligt blir en ny invandringskommun. Perstorp är ett exempel på detta. Det blir ofta en inte obetydlig följdinvandring till sådana kommuner.

Våra siffror visar, att invandringen förändras mycket litet mellan två år. Hade vi studerat invandringen under t. ex en femårsperiod skulle sannolikt märkbara skillnader i invandringen kunnat ses i vissa kommuner.

Av siffrorna framgår att litet mer än hälften av alla kommuner under år 1979 hade en invandring av vuxna på under 20 personer. 120 kommuner hade en invandring på mellan 20 och 100 personer. 20 kommuner hade en invandring av vuxna på 100–200 personer. 17 kommuner hade en invandring på 200–500 personer. Över 500 personer hade endast sju kommuner.

Som påpekats ovan ger, i många kommuner, siffrorna inte en rättvisande bild av läget eftersom kyrkobokföringen ofta sker långt efter inresan. Vid bedömningen av vilket deltagarunderlag kommunerna får för sfi-utbildningen skall man också ta hänsyn till de invandrare som redan tidigare bor i kommunen eftersom dessa enligt SFI-kommitténs förslag också skall omfattas av rätten till sfi-utbildning med sfi-penning.

Tabell 1. Befolkningen den 31 dec 1979 samt invandringen åren 1979 och 1980.

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
01 STOCKHOLMS LÄN				
27 Botkyrka	77 347	16 054	1 290	1 171
62 Danderyd	27 722	1 356	130	129
25 Ekerö	15 914	572	23	24
36 Haninge	57 624	7 338	477	401
26 Huddinge	66 038	8 388	540	577
23 Järfälla	52 442	4 498	251	263
86 Lidingö	37 390	2 368	170	188
82 Nacka	56 825	6 224	334	372
88 Norrtälje	40 400	1 795	57	58
92 Nynäshamn	20 160	541	27	27
91 Sigtuna	28 548	3 553	256	241
63 Sollentuna	45 864	3 411	239	212
84 Solna	51 324	5 222	444	502
80 Stockholm	649 384	52 857	3 916	3 904
83 Sundbyberg	25 676	2 384	227	289
81 Södertälje	79 396	12 943	747	996
38 Tyresö	31 287	3 432	234	191
60 Täby	46 142	2 827	172	139
39 Upplands-Bro	18 210	2 192	137	161
14 Upplands-Väsby	31 600	4 570	246	198
15 Vallentuna	17 158	805	34	33
87 Vaxholm	30 208	1 723	82	79
20 Värmdö	17 607	2 301	88	95
03 UPPSALA LÄN				
81 Enköping	32 286	1 720	57	59
05 Håbo	13 065	971	30	20
60 Tierp	20 632	431	9	11
80 Uppsala	145 032	8 382	918	932
19 Älvkarleby	9 818	481	9	14
82 Östhammar	20 889	1 161	21	22

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
04 SÖDERMANLANDS LÄN				
84 Eskilstuna	90 414	9 054	285	296
82 Flen	17 976	1 099	74	236
83 Katrineholm	32 308	1 476	62	74
80 Nyköping	63 918	1 746	49	60
81 Oxelösund	14 281	1 317	38	30
86 Strängnäs	23 415	717	33	38
28 Vingåker	9 714	281	8	20
05 ÖSTERGÖTLANDS LÄN				
60 Boxholm	5 858	84	4	0
62 Finspång	24 753	1 530	29	40
13 Kinda	10 654	174	10	8
80 Linköping	111 866	2 292	146	208
86 Mjölby	25 885	528	26	63
83 Motala	41 945	2 176	79	48
81 Norrköping	119 993	6 531	367	306
82 Söderköping	11 232	133	7	6
84 Vadstena	7 564	80	1	5
63 Valdemarsvik	9 266	288	41	39
12 Ydre	4 315	48	4	0
61 Åtvidaberg	12 890	116	4	6
09 Ödeshög	6 169	102	0	4
06 JÖNKÖPINGS LÄN				
04 Aneby	6 785	83	0	2
86 Eksjö	18 027	240	14	32
62 Gislaved	28 127	2 546	141	140
17 Gnosjö	8 789	613	33	43
80 Jönköping	107 652	4 292	158	226
82 Nässjö	31 891	515	16	42
84 Sävsjö	11 771	320	16	34
87 Tranås	18 513	307	19	21

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
65 Vaggeryd	12 050	278	9	7
85 Vetlanda	28 714	628	19	29
83 Värnamo	30 156	1 295	70	82
07 KRONOBERGS LÄN				
64 Alvesta	19 214	825	123	147
61 Lessebo	9 026	363	9	8
81 Ljungby	27 097	1 012	73	82
67 Markaryd	11 886	852	22	22
63 Tingsryd	14 782	288	8	11
60 Uppvidinge	11 146	273	18	11
80 Växjö	63 763	2 012	133	137
65 Älmhult	15 487	433	34	45
08 KALMAR LÄN				
85 Borgholm	10 966	86	3	4
62 Emmaboda	11 281	436	18	19
60 Hultsfred	17 944	390	17	11
21 Högsby	7 845	75	3	3
80 Kalmar	52 657	972	47	48
61 Mönsterås	13 169	186	3	2
40 Mörbylånga	12 527	110	7	2
81 Nybro	21 661	623	18	21
82 Oskarshamn	28 021	800	61	73
34 Torsås	7 882	71	1	2
84 Vimmerby	16 192	146	8	7
83 Västervik	41 303	951	59	88
09 GOTLANDS LÄN				
80 Gotland	55 261	336	16	20

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (from 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
10 BLEKINGE LÄN				
82 Karlshamn	31 907	608	35	24
80 Karlskrona	60 270	573	36	37
60 Olofström	15 872	2 078	60	40
81 Ronneby	30 270	1 025	73	67
83 Sölvesborg	15 816	283	15	8
11 KRISTIANSTADS LÄN				
62 Bromölla	11 966	605	14	13
68 Båstad	11 849	156	6	5
83 Hässleholm	48 751	928	83	48
66 Klippan	16 639	758	65	16
80 Kristianstad	68 675	1 504	177	88
63 Osby	13 711	287	13	10
65 Perstorp	7 463	746	100	133
81 Simrishamn	20 211	267	15	5
60 Tomelilla	12 608	116	2	5
67 Åstorp	12 902	792	98	33
82 Ängelholm	29 397	557	15	20
37 Örkelljunga	9 243	333	20	21
21 Östra Göinge	15 502	646	85	40
12 MALMÖHUS LÄN				
60 Bjuv	14 680	1 372	49	57
31 Burlöv	13 983	782	19	43
85 Eslöv	26 939	1 247	37	48
83 Helsingborg	101 370	5 681	256	289
84 Höganäs	22 130	622	29	34
66 Hörby	12 539	162	9	3
67 Höör	10 651	194	8	5
61 Kävlinge	20 432	603	19	36
82 Landskrona	37 027	3 010	111	93
62 Lomma	16 658	386	7	7

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (from 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
81 Lund	78 003	4 488	384	421
80 Malmö	235 111	18 376	1 000	1 138
65 Sjöbo	14 942	210	7	6
64 Skurup	12 552	223	5	9
30 Staffanstorp	16 312	407	13	11
14 Svalöv	12 936	425	7	6
63 Svedala	15 358	391	11	14
87 Trelleborg	34 473	1 857	49	93
33 Vellinge	23 154	474	22	23
86 Ystad	23 883	336	21	24
13 HALLANDS LÄN				
82 Falkenberg	34 610	851	27	44
80 Halmstad	75 663	3 758	129	127
15 Hylte	11 162	640	15	17
84 Kungsbacka	42 905	891	30	30
81 Laholm	21 042	395	3	13
83 Varberg	43 829	1 046	29	38
14 GÖTEBORGS O BOHUS LÄN				
80 Göteborg	434 699	40 437	2 547	2 194
01 Härryda	22 948	1 207	33	37
82 Kungälv	29 663	797	29	35
84 Lysekil	15 063	355	12	21
30 Munkedal	10 684	180	11	11
81 Mölndal	47 692	2 227	65	61
21 Orust	12 180	179	6	11
02 Partille	26 882	1 336	69	51
27 Sotenäs	9 182	154	4	11
15 Stenungsund	15 819	645	26	30
86 Strömstad	9 525	366	31	28
35 Tanum	11 447	174	13	3
19 Tjörn	11 552	177	11	9

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
85 Uddevalla	46 139	1 111	38	34
07 Öckerö	9 767	119	2	5
15 ÄLVSBORGS LÄN				
21 Ale	22 884	1 594	54	57
82 Alingsås	29 109	819	24	30
60 Bengtsfors	12 250	494	21	14
83 Borås	102 914	8 432	430	307
04 Dals-Ed	5 305	201	1	5
07 Färgelanda	7 325	154	5	3
66 Herrljunga	9 210	236	3	1
24 Lerum	29 574	781	15	22
62 Lilla Edet	11 717	1 053	10	15
63 Mark	31 204	1 469	39	52
61 Mellerud	10 655	195	4	4
65 Svenljunga	10 828	284	3	5
52 Tranemo	12 325	600	9	18
81 Trollhättan	49 846	4 307	199	271
84 Ulricehamn	21 817	442	13	11
27 Vårgårda	9 124	160	7	2
80 Vänersborg	34 613	530	28	15
85 Åmål	13 540	222	5	6
16 SKARABORGS LÄN				
86 Falköping	32 061	332	12	12
02 Grästorp	5 528	75	6	4
43 Gullspång	6 771	193	8	5
61 Götene	12 742	229	4	6
23 Habo	7 892	103	4	8
84 Hjo	8 555	143	5	3
37 Karlsborg	8 246	55	1	2
81 Lidköping	35 005	590	34	42
80 Mariestad	24 377	1 206	50	73

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (from 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
22 Mullsjö	6 264	118	3	8
82 Skara	17 620	298	12	15
83 Skövde	45 847	3 131	148	144
62 Tibro	11 200	297	7	7
85 Tidaholm	13 126	225	14	8
63 Töreboda	10 420	140	4	5
60 Vara	23 048	477	23	20
17 VÄRMLANDS LÄN				
84 Arvika	26 962	518	21	23
30 Eda	9 497	556	30	25
82 Filipstad	14 811	490	13	20
63 Forshaga	12 026	174	3	9
64 Grums	10 928	377	4	5
83 Hagfors	17 782	294	5	7
61 Hammarö	11 870	278	8	6
80 Karlstad	73 904	1 464	75	80
15 Kil	10 987	218	1	6
81 Kristinehamn	27 166	746	29	16
62 Munkfors	5 223	70	3	5
60 Storfors	5 424	307	3	7
66 Sunne	13 376	85	7	6
85 Säffle	19 229	388	19	9
37 Torsby	15 647	342	22	15
65 Årjäng	9 783	293	26	11
18 ÖREBRO LÄN				
82 Askersund	11 675	232	7	9
62 Degerfors	12 239	602	7	23
61 Hallsberg	17 193	537	40	12
63 Hällefors	10 702	773	34	8
83 Karlskoga	37 070	2 110	66	86
81 Kumla	17 710	469	16	16

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
60 Laxå	8 721	654	23	24
85 Lindesberg	24 917	1 006	23	21
64 Ljusnarsberg	7 021	291	5	9
84 Nora	10 098	356	27	30
80 Örebro	116 877	3 496	200	215
19 VÄSTMANLANDS LÄN				
84 Arboga	14 834	423	13	12
82 Fagersta	15 294	1 579	19	29
61 Hallstahammar	18 424	2 447	131	131
17 Heby	13 316	337	8	19
60 Kungsör	8 610	524	14	13
83 Köping	27 291	2 648	84	96
62 Norberg	6 790	282	0	8
81 Sala	20 959	473	64	15
04 Skinnskatteberg	5 402	673	9	9
07 Surahammar	11 493	1 658	50	72
80 Västerås	117 257	8 213	330	363
20 KOPPARBERGS LÄN				
84 Avesta	26 471	985	35	18
81 Borlänge	46 318	2 073	62	44
80 Falun	50 079	963	51	38
26 Gagnef	9 812	326	8	11
83 Hedemora	17 084	730	16	18
29 Leksand	13 440	166	14	9
85 Ludvika	31 976	1 106	27	29
23 Malung	11 942	261	13	9
62 Mora	19 127	198	6	7
34 Orsa	7 311	102	9	5
31 Rättvik	11 047	119	8	3
61 Smedjebacken	13 358	622	21	13
82 Säter	10 644	122	0	7

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (from 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
21 Vansbro	8 546	94	1	1
39 Älvdalen	8 390	94	4	4
21 GÄVLEBORGS LÄN				
83 Bollnäs	27 683	173	9	10
80 Gävle	87 364	2 691	104	106
04 Hofors	13 483	822	12	28
84 Hudiksvall	37 336	553	23	31
61 Ljusdal	21 558	111	2	7
32 Nordanstig	11 869	103	4	5
01 Ockelbo	6 556	67	2	4
21 Ovanåker	13 707	94	2	5
81 Sandviken	43 139	1 364	44	28
82 Söderhamn	31 264	597	22	12
22 VÄSTERNORRLANDS LÄN				
80 Härnösand	27 616	265	14	13
82 Kramfors	26 746	407	6	11
83 Sollefteå	26 133	274	17	15
81 Sundsvall	94 358	2 062	119	183
62 Timrå	18 925	483	18	9
60 Ånge	13 452	164	10	9
84 Örnsköldsvik	60 665	859	31	23
23 JÄMTLANDS LÄN				
26 Berg	8 983	56	1	4
05 Bräcke	9 229	117	4	3
61 Härjedalen	13 129	109	4	5
09 Krokom	13 442	220	6	4
03 Ragunda	7 609	117	2	5
13 Strömsund	17 451	163	5	5
21 Åre	9 370	179	13	14
80 Östersund	55 440	685	57	37

Kommun	Befolkning 31 dec 1979		Invandring av utrikes födda vuxna (fr o m 16 år)	
	Totalt	Utländska medb	1979	1980
24 VÄSTERBOTTENS LÄN				
25 Dorotea	3 935	17	2	4
81 Lycksele	14 550	119	3	5
01 Nordmaling	7 986	61	0	3
17 Norsjö	10 044	59	6	4
09 Robertsfors	7 637	83	2	12
82 Skellefteå	73 647	675	44	39
22 Sorsele	3 911	24	1	4
21 Storuman	8 314	76	4	2
80 Umeå	79 930	2 635	360	347
62 Vilhelmina	8 690	48	1	3
04 Vindeln	7 096	55	0	2
60 Vännäs	11 414	94	2	3
63 Åsele	4 744	16	2	1
25 NORRBOTTENS LÄN				
06 Arjeplog	4 034	55	7	7
05 Arvidsjaur	8 217	51	7	1
82 Boden	28 770	286	14	23
23 Gällivare	24 661	526	25	29
83 Haparanda	9 443	1 883	78	113
10 Jokkmokk	7 165	76	4	3
14 Kalix	19 382	751	39	30
84 Kiruna	30 177	2 312	119	90
80 Luleå	67 190	3 026	143	137
21 Pajala	8 821	275	14	15
81 Piteå	38 146	450	33	16
60 Älvsbyn	9 563	73	2	6
13 Överkalix	5 145	70	4	2
18 Övertorneå	6 269	453	43	48

Tabell 2. Invandringen till kommunerna av utrikes födda vuxna personer år 1979 uppdelad efter kommunens totala folkmängd. Siffrorna anger antal kommuner med en viss invandring (0-9 personer, 10-19 personer etc)

Kommunens folkmängd	Invandringen av utrikes födda vuxna personer år 1979									
	0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 49	50 - 99	100-199	200-299	300-499	500-	Totalt
- 9 999	48	3	3	5	1	1	-	-	-	61
10 000 - 14 999	39	19	4	4	2	-	-	-	-	68
15 000 - 19 999	5	13	3	4	5	3	-	-	-	33
20 000 - 29 999	5	10	14	4	7	2	2	-	-	44
30 000 - 49 999	-	2	6	8	11	6	3	-	-	36
50 000 - 99 999	-	1	-	5	4	6	2	5	3	26
100 000 -	-	-	-	-	-	2	2	3	4	11
Summa	97	48	30	30	30	10	9	8	7	279

Tabell 3. Invandringen till kommunerna av utrikes födda vuxna personer år 1979 uppdelad efter kommunens totala folkmängd och antalet invandrade 1979. Siffrorna anger antal individer.

Kommunens folkmängd	Invandringen av utrikes födda vuxna personer år 1979									
	0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 49	50 - 99	100-199	200-299	300-499	500-	Totalt
- 9 999	175	41	69	178	78	100	-	-	-	641
10 000 - 14 999	207	257	91	151	148	-	-	-	-	854
15 000 - 19 999	31	201	71	147	372	391	-	-	-	1213
20 000 - 29 999	29	159	349	138	455	271	483	-	-	1884
30 000 - 49 999	-	28	156	302	815	919	719	-	2939	5878
50 000 - 99 999	-	16	-	207	183	805	536	1999	2577	6323
100 000 -	-	-	-	-	-	304	456	1127	8381	10268
Summa	442	702	736	1123	2051	2790	2194	3126	13897	27061

Tabell 4. Invandringen till kommunerna av utrikes födda vuxna personer år 1979 uppdelad efter antalet utländska medborgare totalt i kommunen. Siffrorna anger antal kommuner med en viss invandring (0-9 personer, 10-19 personer etc.)

Antal utländska medborgare i kommunen	Invandringen av utrikes födda vuxna personer år 1979									
	0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 49	50 - 99	100-199	200-299	300-499	500-	Summa
- 99	31	-	-	-	-	-	-	-	-	31
100 - 199	34	7	-	-	-	-	-	-	-	41
200 - 499	29	27	8	5	1	-	-	-	-	70
500 - 999	3	12	17	16	8	2	-	-	-	58
1 000 - 1 999	-	2	5	9	14	2	-	-	-	32
2 000 - 4 999	-	-	-	-	7	16	7	2	-	32
5 000 - 9 999	-	-	-	-	-	-	2	6	2	10
10 000 -	-	-	-	-	-	-	-	-	5	5
Summa	97	48	30	30	30	20	9	8	7	279

Tabell 5. Invandringen till kommunerna av utrikes födda vuxna personer år 1979 uppdelad efter antalet utländska medborgare totalt i kommunen och antalet invandrade 1979. Siffrorna anger antal individer.

Antal utländska medborgare i kommunen	Invandringen av utrikes födda vuxna personer 1979									
	0 - 9	10 - 19	20 - 29	30 - 49	50 - 99	100-199	200-299	300-499	500-	Summa
- 99	87	-	-	-	-	-	-	-	-	87
100 - 199	165	82	-	-	-	-	-	-	-	247
200 - 499	165	399	159	182	64	-	-	-	-	969
500 - 999	25	192	425	565	559	223	-	-	-	1989
1 000 - 1 999	-	29	129	376	924	307	-	-	-	1765
2 000 - 4 999	-	-	-	-	504	2260	1653	744	-	5161
5 000 - 9 999	-	-	-	-	-	-	541	2382	1458	4381
10 000 -	-	-	-	-	-	-	-	-	9500	9500
Summa	442	702	713	1123	2051	2790	2194	3126	10958	24099

Bilaga 5 Kommunalekonomiska effekter av ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sfi

1 Inledning

1.1 Olika kommunalekonomiska effekter

Ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för svenskundervisningen för invandrare påverkar kommunens ekonomi i flera avseenden, men främst vad avser

- Driftskostnaderna (konsumtionens volym)
- Investeringsvolym
- Finansieringen

Om kommunerna övertar ansvaret för sfi påverkas såväl kommunernas som studieförbundens och statens konsumtionsvolym. I nationalräkenskapstermer sker en överföring till kommunal konsumtion då studieförbundens och statens (AMU) verksamhet med nuvarande huvudmannaskap definieras som privat respektive statlig konsumtion.

Kommunernas investeringsvolym kan komma att påverkas i de fall nya lokaler erfordras för sfi.

Förändringen av huvudmannaskapet kan även innebära en finansiell belastning på kommunerna i den händelse att statsbidrag inte täcker samtliga kostnader för verksamheten. I ett sådant läge kan kommunernas utdebitering komma att påverkas. Skulle däremot statsbidraget helt täcka kommunernas kostnader uppstår inga andra effekter än sådana som följer av att eventuella betalningar av statsbidrag sker i efterskott.

1.2 Analysens uppläggning

I denna bilaga analyseras olika kommunalekonomiska effekter som följer av en huvudmannaskapsförändring för sfi. Analysen behandlar främst konsekvenser på driftskostnader, investeringar och finansiering och avser både hela kommunsektorn och några särskilt utvalda kommuner.

2 Driftkostnader

2.1 Förutsättningar för kalkylen

Driftkostnadskalkylen har utarbetats med utgångspunkt i antagandet att sfi integreras med komvux. Förutsättningarna för kalkylen är följande:

1. Antal kursdeltagare	16 000
2. Antal kursdeltagare per grupp	11
3. Utbildningens längd i undervisningstimmar	
– Etapp 1	300 (1 termin)
– Etapp 2	300 (1 termin)
4. Genomsnittligt antal veckotimmar	15
5. Totalt antal undervisningstimmar	918 900
Grupper om 11 deltagare	(875 000)
SÖ:s resurs på 10 Mkr att fördela till sfi-områden med liten invandring för att möjliggöra sfi-utbildning med färre deltagare än i genomsnitt 11	(43 900)
6. Kalkylen har beräknats i 1980 års prisnivå	

2.2 Lokal- och inventariekostnader

Metoden att beräkna lokalkostnader överensstämmer i huvudsak med kommunalekonomiska utredningens (SOU 1977:79) nettokostnadskalkyler vad avser lokaler för grundskola och gymnasieskola.

En sfi-grupp om 11 deltagare antas utnyttja en lektionssal (60 m2 nettogolvarea) under 15 veckotimmar. Två grupper beräknas disponera en lektionssal på heltid (30 veckotimmar) vilket överensstämmer med statens normer vid beräkning av statsbidrag till skolbyggnader. Utöver lektionssalar utnyttjas också lokaler gemensamma för hela skolan vilka erfarenhetsmässigt kan uppskattas till 60 procent av nettogolvarean.

I årskostnaden för lokaler ingår dels kapitaltjänstkostnader (avskrivningoch internränta) och dels underhålls- och driftkostnader. Kapitaltjänstkostnaden har beräknats på uppskattad byggnadskostnad 3 000 kronor per m2 bruttoarea. Avskrivningstiden har satts till 33 år (3 procent). Internräntan har beräknats som en genomsnittlig ränta under byggnadens redovisningsmässiga livslängd, 6 procent på anskaffningskostnaden.

Tomtkostnaden är en kapitaltjänstkostnad, som har beräknats på anskaffningskostnaden för tomtmark, kostnader för iordningställande av tomt samt anslutningsavgifter.

Underlag för beräkning av lokalkostnad framgår av bilaga 5:1.

Inventariekostnaden har beräknats som en kapitaltjänstkostnad med 16 procent på uppskattad anskaffningskostnad, 20 000 kronor per lektionssal. Lokal- och inventariekostnader per lektionssal kan beräknas enligt följande.

Lokaler enl. bilaga 5:1	46 848:–
Inventarier, 16 procent av 20 000:–	3 200:–
	50 048:–

Kostnad per undervisningstimme i sfi: 41:71.

Tabell 2.1 Lokal och inventariekostnad

918 900 undervisningstimmar à 41:71	38 327 000

Lokalkostnaden har alltså beräknats utifrån antagandet att vanliga lektionssalar kommer att användas. Skulle lämpliga grupprum finnas disponibla för sfi-undervisning eller om andra mindre lokaler - egna eller förhyrda - finns tillgängliga kan lokalkostnaden komma att minska något. Det mest sannolika torde dock vara att vanliga lektionssalar i huvudsak kommer att användas.

2.3 Personalkostnader

I personalkostnaden för lärare och skolledare ingår dels lönekostnader och dels personalomkostnader. Antalet skolledare har uppskattats till ca 70. Det har antagits att en skolledare i genomsnitt anställs för var 25:e skolpoäng. Antagandet är visserligen grovt men ger ändå en någorlunda rimlig bild av behovet av nya skolledare. Lön till lärare har beräknats utgå i genomsnitt enligt BT 12:5 (adjunktbehörighet). Undervisningsskyldigheten för skolledare har antagits vara 4 veckotimmar och lön har beräknats enligt L 20:5.

Tabell 2.2 Personalkostnader

Lärare	
Antal undervisningstimmar:	
918 900–11 200 (skolledare) = 907 700 i BT 12:5	98 622 000
Skolledare	
70 st i L 20:5	9 030 000
Personalomkostnader 33,1 %	107 652 000
	35 633 000
	143 285 000

2.4 Övriga kostnader

I övriga kostnader ingår följande verksamheter

- läromedel
- kurators- och SYO-verksamhet
- rekrytering och uppsökande verksamhet

- tolkverksamhet
- fackmannamedverkan
- stödundervisning
- administration

Läromedelskostnaden har beräknats till 600 kronor per elev och år (etapp 1 350:-, etapp 2 250:-).

Kostnaderna för kurators- och syo-verksamhet, rekrytering och uppsökande verksamhet, tolkar, fackmannamedverkan, stödundervisning och administration är i dagsläget svåra att bedöma. Omfattningen av de resurser som erfordras varierar förmodligen också mellan kommunerna beroende på olika lokala förutsättningar. Ett sätt att i grova drag ange en kostnad är att statsbidraget för dessa verksamheter får antas utgöra den ambitionsnivå som i normalfallet kan förväntas gälla. Statsbidraget har i avsnitt 4.2 beräknats till 50 procent av timarvodet enligt BT 12:0 (50 % av 94:45). Om kalkylen utgår ifrån statsbidragets storlek kan kostnaden beräknas till 43 188 000 kronor.

Tabell 2.3 Övriga kostnader

Läromedel	9 600 000
Övrigt	43 188 000
	52 788 000

2.5 Undervisningskostnader

Kommunens kostnader för svenskundervisning för invandrare enligt den föregående redovisningen sammanfattas med totalbelopp i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Undervisningskostnader

Lokal- och inventariekostnader	38 327 000
Personalkostnader	143 285 000
Övriga kostnader	52 788 000
	234 400 000

Om gruppstorleken är 11 deltagare kan kostnaden per undervisningstimme beräknas enligt följande:

Lokal- och inventariekostnader	41:71
Personalkostnader	155:93
Övriga kostnader	57:–
	254:64

Kostnaden per deltagare som fullföljer båda etapperna (gruppstorlek 11) blir ca 13 900 kronor.

2.6 Kostnadskonsekvenser på övriga förvaltningar

Ett överförande av svenskundervisningen för invandrare till kommunerna kan även få kostnadskonsekvenser på andra förvaltningar än skolan. Det är framför allt följande verksamheter som kan komma att påverkas

- Barnomsorg
- Invandrarservice
- Övrig social service

Tillgång till barntillsyn måste finnas för att förskolebarnens föräldrar skall kunna delta i sfi. Behovet av barntillsyn finns främst bland de 3 000 invandrare som inte tillhör arbetskraften. En del av denna grupp har inga förskolebarn medan andra förmodligen väljer att ordna barnomsorgen på egen hand. Antalet barn som är i behov av kommunal barnomsorg har uppskattats till ca 1 000 per år i åldern 2-4 år. För dessa barn antas att tillsyn endast behövs under halva dagen. Några kostnader för hemspråksträning finns inte med i kalkylerna eftersom den nämnda åldersgruppen ej omfattas av lagstadgad hemspråksträning.

En heltidsplats på ett kommunalt daghem beräknades under 1980 i genomsnitt kosta ca 41 500 kronor. Kostnaden för ett barn som vistas på ett daghem under halva dagen antas motsvara halva kostnaden för en heltidsplats ca 20 750 kronor per år.

Barnomsorgskostnader 1 000 barn à 20 750	20 750 000

En förbättrad kvalitet på svenskundervisningen för invandrare samtidigt som fler invandrare deltar i undervisningen får med största sannolikhet effekter även på annan kommunal service. Invandrarnas möjligheter att få arbete bör förbättras vilket skulle innebära ett minskat behov av socialhjälp etc. Samtidigt kan en bättre svenskundervisning resultera i ökade möjligheter för invandrarna att ta till vara sina rättigheter i samhället vilket kan leda till en ökad efterfrågan på kommunala tjänster. Kostnaderna för tolkverksamhet bör kunna minskas om svenskundervisningen förbättras. Vissa samordningsvinster bör också kunna uppnås mellan sfi-undervisningen och kommunernas invandrarverksamhet samt komvux. Den sammantagna effekten på andra kommunala förvaltningar än skolan är i dagsläget svårkvantifierbar men man kan sannolikt förmoda att en förbättrad svenskundervisning leder till minskade kostnader för vissa kommunala tjänster.

2.7 Effekter på kommunernas konsumtion

2.7.1 Kommunal konsumtionsökning 1980-85

Enligt den senaste långtidsutredningen Lu 80 är det samhällsekonomiska utrymmet som står till förfogande för den kommunala sektorns expansion väsentligen mer begränsat i framtiden än tidigare. Under den senare delen av 70-talet ökade den kommunala konsumtionen med mellan 4 och 5 procent per år. 1980 och 1981 beräknas tillväxttakten minska till ca 3 procent per år. I

Lu:s huvudalternativ 1 anges utrymmet för den kommunala konsumtionsökningen till 1 procent per år under perioden 1980-85. Med beaktande av volymökningen under 1981 (ca 3 procent) återstår således endast ca 0,5 procent per år för de resterande åren.

Enligt den baskalkyl som upprättats av kommunalekonomiska arbetsgruppen[1] (KEA) beräknas enbart befolkningsförändringar öka kommunernas konsumtion med 0,2 procent per år. Därutöver kommer kommunernas expansionstakt även att påverkas av en rad riksdagsbeslut bl a den nya läroplanen för grundskolan (lgr 80), samlade skoldagen, ökning av antalet platser i gymnasieskolan, socialtjänstlagen, miljöskyddslagen, barnomsorg etc, som tillsammans beräknas motsvara ca 1,8 procent i årlig volymökning under åren 1981-84.

2.7.2 *Sfi:s bidrag till konsumtionsökning*

Om kommunerna tar över ansvaret för sfi ökar, som tidigare nämnts, den kommunala konsumtionen samtidigt som den statliga och privata konsumtionen minskar. Kommunernas konsumtionsökning beräknas i tabell 2.5 till 255 Mkr.

Tabell 2.5 Konsumtionsökning i kr

Lokaler och inventarier	38 327 000
Personalkostnader	143 285 000
Övriga kostnader	52 788 000
Barnomsorg	20 750 000
	255 150 000

I den händelse kommunerna övertar huvudmannaskapet för svenskundervisningen för invandrarna ökar kommunernas totala konsumtion med 0,39 procent. Kommunerna skulle alltså enbart för svenskundervisningen behöva ta i anspråk nästan hela expansionsutrymmet under ett år. Långtidsutredningen har, som tidigare nämnts, angett utrymmet för den kommunala konsumtionsökningen till 0,5 procent per år under perioden 1981 - 1985.

3 Investeringar

Kommunernas investeringsvolym påverkas av en huvudmannaskapsförändring för sfi om nya undervisningslokaler erfordras. Behovet av lokaler motsvarar ca 770 heltidsanvända lektionssalar.

Kommunerna kommer förmodligen i första hand att försöka lösa svenskundervisningens behov av lokaler genom att utnyttja eventuell ledig kapacitet i befintliga skolor eller hyra externa lokaler av bl. a. studieförbunden och AMU. I vilken utsträckning befintliga skolor kan disponeras av sfi beror dels på den framtida elevutvecklingen i andra skolformer samt dels på eventuella förändringar i behovet av skollokaler som orsakas av t. ex. nya läroplaner.

Skolöverstyrelsen beräknar att antalet elever i grundskolan kommer att

[1] Kommunalekonomiska arbetsgruppen, KEA, består av representanter från regeringskansliet och kommunförbunden.

minska med ca 80 000 under 80-talets första hälft från ca 1 025 000 elever 1980 till ca 945 000 elever 1985. Antalet elever i gymnasieskolan beräknas däremot öka något fram till 1984. Därefter beräknas även antalet elever i gymnasieskolan komma att minska. Den framtida elevutvecklingen inom komvux är svårare att bedöma eftersom riksdagen årligen beslutar om dimensioneringen. Grundvux förväntas emellertid årligen öka något.

Minskningen i behovet av grundskolelokaler kommer eventuellt till viss del att uppväga ett ökat lokalbehov p. g. a. den nya läroplanen (lgr 80). Även gymnasieutredningens principbetänkande, som förväntas framläggas under hösten 1981, kan innebära förändringar i det framtida behovet av lokaler för gymnasieskolan.

Grundskolans och gymnasieskolans sammanlagda behov av lokaler kommer att minska något i riket som helhet under 80-talet. Tillgång på skollokaler kommer emellertid att variera kraftigt mellan kommuner med ökning av antalet elever och kommuner med vikande elevutveckling. Denna variation kan också komma att förstärkas i det fall rörligheten på arbetsmarknaden ökar i framtiden.

4 Finansiering

4.1 Principer för statsbidragsgivning

I samband med riksdagens beslut under 1979 om den kommunala ekonomin (prop 1978/79:95, FiU 1978/79:35, rskr 1978/79:335) behandlades principerna för statsbidragsgivningen till kommuner och landsting.

Kommunalekonomiska utredningen (KEU) framhöll (SOU 1977:48 och SOU 1977:78) att syftena med statsbidragsgivningen till kommuner i första hand var att

- ge ett allmänt finansiellt stöd
- utjämna skillnader i servicenivå och utdebiteringsbehov
- stimulera utbyggnader av viss kommunal service
- ge stöd av konjunktur- och arbetsmarknadspolitiska skäl.

Syftade statsbidragsgivningen till att ge ett allmänt finansiellt stöd fanns det enligt KEU inte skäl att besvara systemet med en rad speciella statsbidrag till kommunerna. Ett sådant allmänt syfte uppnås lika väl genom allmänna statsbidrag. Inte heller fann KEU att de speciella statsbidragen i någon större utsträckning leder till en utjämning av skillnader i servicenivå och utdebitering. Skatteutjämningssystemet angavs i det avseendet vara ett klart föredra. Utredningen förordade därför att ett antal speciella statsbidrag skulle avvecklas och att de medel som frigjordes skulle föras över till skatteutjämningssystemet.

Om syftet med statsbidragsgivningen var att stimulera utbyggnad av vissa kommunala tjänster eller att stödja kommunerna som ett led i konjunktur- och arbetsmarknadspolitiken ansåg KEU att det fanns skäl för en fortsatt specialdestinerad statsbidragsgivning. KEU konstaterade dock att det normalt inte bör komma i fråga att införa nya speciella statsbidrag.

Föredraganden i propositionen om den kommunala ekonomin instämde i de grundläggande principerna för statsbidragsgivningen som KEU förordat.

Nya speciella bidrag borde enligt föredraganden endast i undantagsfall införas. En överföring av en del av det statliga stödet, som utgår i form av specialdestinerade statsbidrag, till allmänna bidrag av typ skatteutjämningsbidrag förordades.

Riksdagen har också beslutat om avveckling av en rad specialdestinerade statsbidrag, bl. a. bidrag till nykterhetsnämndernas administrationskostnader, byggnadsarbeten inom skolväsendet, förhyrning av skollokaler och byggande av avloppsreningsverk. Samtidigt som ett antal specialdestinerade statsbidrag avvecklats, har skatteutjämningssystemet etappvis byggts ut. Den tredje och sista etappen planeras att genomföras under 1982.

4.2 Statsbidrag till sfi

Det har förutsatts att statsbidrag till sfi utgår enligt förslaget till statsbidragsförordning. Statsbidrag antas helt täcka kommunernas kostnader för lärare och skolledare, läromedel samt viss övrig verksamhet. Däremot kommer statsbidraget inte att täcka samtliga kostnader för lokaler och barnomsorg.

Personalkostnader för lärare

Statsbidrag till lönekostnader för lärare och skolledare antas utgå enligt förordningen om statsbidrag till driftkostnader för viss kommunal utbildning (SFS 1966:115). Enligt denna förordning utgår statsbidrag till 100 procent av kommunens lönekostnader för lärare och skolledare. Bidrag till personalomkostnader förutsätts också utgå till hela kommunens kostnader för socialförsäkringsavgifter till sjukförsäkringen och folkpensioneringen samt för ATP. Statsbidraget till sfi antas inte omfattas av besparingspropositionens (prop 1980/81:20) reducering av driftbidraget.

Tabell 4.1 Statsbidrag till kostnader för lärare och skolledare

Lönekostnader: 100 procent av lönesumman enl. tabell 2.2	107 652 000
Personalomkostnader: 100 procent av personalomkostnaden enl. tabell 2.2	35 633 000
	143 285 000

Lokal- och övriga kostnader

Schabloniserade statsbidrag föreslås utgå till lokaler, läromedel och övrigt. Lokalbidraget har beräknats till 25 kronor för varje undervisningstimme. Statsbidraget till läromedel antas utgå med 600 kronor per kursdeltagare och bidraget till kommunens kostnader för övrigt har beräknats med en viss procentandel av vad en undervisningstimme kostar i direkt lön (BT 12:0, 94:45 i juni 1980).

Följande antaganden har gjorts om statsbidragets storlek

Lokaler	25 kronor per undervisningstimme
Övrigt (kurators- och SYO-verksamhet, rekrytering och uppsökande verksamhet, tolkar, fackmannamedverkan, stödundervisning samt administration) 50 % av BT 12:0	47 kronor per undervisningstimme
Summa	72 kronor per undervisningstimme

Därutöver utgår även statsbidrag för läromedel med ca 10 kr per undervisningstimme.

Det sammanlagda statsbidraget till kostnader för lokaler, läromedel och övrigt kan för hela riket beräknas enligt tabell 4.2.

Tabell 4.2 Statsbidrag för lokal- och inventariekostnader

Lokaler och inventarier	22 973 000
Läromedel	9 600 000
Övrigt	43 188 000
	75 761 000

Barnomsorg

Statsbidrag antas utgå enligt förordning om statsbidrag till daghem och fritidshem (SFS 1976:396). Bidraget utgår med visst belopp per plats. Beloppet är indexreglerat med hänsyn till den genomsnittliga löneutvecklingen inom den offentliga sektorn. För 1980 kan bidraget beräknas till 19 600 kronor per plats. Totalt skulle bidraget i 1980 års prisnivå motsvara ca 19,6 Mkr (19 600 x 1 000 platser). Skillnaden mellan statsbidraget och kostnaden per barn (20 750 - 19 600 = 1 150) förutsätts täckas med föräldraavgifter.

4.3 Finansiella effekter

Statsbidragets storlek avgör i vilken utsträckning huvudmannaskapsförändringen medför finansiella påfrestningar på kommunerna. Den del av kostnaderna som i beräkningarna har förutsatts finansieras med kommunala medel redovisas i tabell 4.3.

Nettokostnaden beräknas i tabell 4.3 till 15 Mkr och avser lokaler. I övrigt förutsätts kommunernas kostnader finansieras med statsbidrag och avgifter inom barnomsorgen.

Vid en jämförelse mellan kommunernas nettokostnader och kommunernas totala skatteunderlag inklusive tillskott på grund av brist på skattekraft motsvarar nettokostnaden för sfi ca 1 öre per skattekrona. Ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sfi skulle alltså få relativt måttliga finansiella effekter på den totala kommunsektorn. Vissa likviditetsmässiga effekter kommer emellertid att uppstå eftersom statsbidragen föreslås utbetalas i efterskott.

Tabell 4.3 Kommunernas nettokostnader

Kostnader	
Lokaler och inventarier	38 327 000
Personalkostnader	143 285 000
Läromedel och övrigt	52 788 000
Barnomsorg	20 750 000
	255 150 000
Avgår statsbidrag och föräldraavgifter	
Lokaler	- 22 973 000
Personalkostnader	-143 285 000
Läromedel och övrigt	- 52 788 000
Barnomsorg	- 20 750 000
Totalt	-239 796 000
Nettokostnad	15 354 000

5 Effekter på enskilda kommuner

5.1 Val av kommuner

Fem kommuner har valts ut i syfte att närmare belysa de kommunalekonomiska konsekvenserna av ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sfi. De utvalda kommunerna är Haninge, Södertälje, Perstorp, Hallstahammar och Haparanda. Samtliga dessa kommuner har i förhållande till flertalet kommuner i landet en hög andel utländska medborgare. Haparanda har den högsta andelen utländska medborgare (ca 20 procent). Endast Botkyrka har en högre andel i Sverige.

Tabell 5.1 Andelen utländska medborgare per 1979-12-31

Kommun	Folkmängd	Utländska medborgare	
		Antal	I procent av folkmängden
Haninge	57 624	7 338	12,7
Södertälje	79 396	12 943	16,3
Perstorp	7 463	746	10,0
Hallstahammar	18 424	2 447	13,3
Haparanda	9 443	1 883	19,9

I syfte att översiktligt beskriva de fem kommunernas kommunalekonomiska förutsättningar redovisas här deras egna skatteunderlag, garanterade skattekraft samt utdebitering. Kommunernas egna skatteunderlag per invånare (skattekraft) varierar något mellan kommunerna. Södertälje kommun är ensam om att ha en skattekraft som ligger över medelskattekraften i riket.

Tabell 5.2 Skattekraft enligt 1980 års taxering (1981 års budget)

Kommun	Skattekraft Skattekronor/invånare	I procent av medelskattekraften
Haninge	295:09	96
Södertälje	325:06	106
Perstorp	295:11	96
Hallstahammar	284:75	93
Haparanda	225:61	73

Samtliga utvalda kommuner ingår i skatteutjämningssystemet vilket innebär att kommunerna av staten är garanterade en viss skattekraft. Den av staten garanterade skattekraften varierar mellan kommunerna beroende på skillnader i geografiskt läge, bebyggelsestruktur och åldersstruktur. Skatteutjämningssystemet har, som tidigare nämnts, under de senaste åren etappvis byggts ut. Den sista etappen planeras att genomföras under 1982. Kommunernas garantinivå för 1981 och 1982 redovisas i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Garanterad skattekraft i % av medelskattekraften

Kommun	1981	1982
Haninge	107	112
Södertälje	106,68	107
Perstorp	102,25	103
Hallstahammar	101,5	103
Haparanda	132,75	133

Ett av syftena med skatteutjämningssystemet är att utjämna skillnader i utdebiteringen mellan kommunerna. Trots att systemet byggts ut kvarstår stora skillnader. Hallstahammar har under 1981 en utdebitering som ligger nästan 1:50 över genomsnittet för de kommuner i landet som ingår i landsting (15:63). Södertälje, Haninge och Hallstahammar har under 1981 en total kommunal utdebitering (kommuner, landsting och kyrkan) som är högre än medelutdebiteringen i landet (29:55).

Tabell 5.4 Kommunal respektive total kommunal utdebitering under 1981

Kommun	Kommunal	Total kommunal
Haninge	15:50	29:92
Södertälje	15:45	29:94
Perstorp	16:00	29:00
Hallstahammar	17:00	29:70
Haparanda	16:00	29:54

5.2 Antal deltagare i sfi

I syfte att försöka bedöma omfattningen av svenskundervisningen för invandrare i de fem kommunerna har inflyttningen under 1979 av utrikes födda invandrare kartlagts. Denna grupp omfattar invandrare som ej tidigare kyrkobokförts i någon annan kommun i landet utan i huvudsak inflyttat direkt från utlandet till kommunen. Skulle de ha vistats i någon annan kommun har det varit under en kortare tid.

Den åldersgrupp av utrikes födda invandrare som antas omfattas av svenskundervisning är 16-64 år. Bland nordbor har endast finländska medborgare medtagits. Tabell 5.5 redovisar antalet under 1979 inflyttade utrikes födda invandrare 1979 i åldersgruppen 16–64 år. Antalet invandrare fördelade efter kön, ålder och födelseland redovisas i bilaga 5:2.

Tabell 5.5 Antal inflyttade utrikes födda invandrare 1979, 16–64 år

Kommun	Antal utrikes födda invandrare 16–64 år	Därav nordbor men icke finländare	Antal elever i sfi
Haninge	469	- 6	463
Södertälje	721	-40	681
Perstorp	96	-14	82
Hallstahammar	128	- 1	127
Haparanda	78	-	78

Invandrarnas nationalitet varierar något mellan kommunerna. I Haparanda var det enbart finländsk invandring under 1979. Finländare var även dominerande i Haninge (62 %) och Södertälje (51 %). Till den senare kommunen inflyttade även en stor andel från Syrien (8 %) och Turkiet (13 %). Vietnameser utgjorde den största nationaliteten i Perstorp (79 %) medan sydamerikaner var dominerande i Hallstahammar.

5.3 Driftkostnader

Driftkostnadskalkylerna har för de fem kommunerna utarbetats med utgångspunkt i kalkylen för hela kommunsektorn, som redovisas under avsnitt 3. Kostnaden per undervisningstimme beräknas där till 254:64 vid en gruppstorlek på 11 deltagare. Därutöver har kostnader för barnomsorg beaktats.

De förutsättningar, som i övrigt har legat till grund för beräkningarna, är följande.

Antal kursdeltagare per grupp: 11	
Utbildningens längd i undervisningstimmar	
- Etapp 1:	300 (1 termin)
- Etapp 2:	300 (1 termin)

Tabell 5.6 Antal undervisningstimmar

Kommun	Timmar
Haninge	25 200
Södertälje	37 200
Perstorp	4 200
Hallstahammar	7 200
Haparanda	4 200

Tabell 5.7 Undervisningskostnader

Kommun	Kostnader
Haninge	6 417 000
Södertälje	9 473 000
Perstorp	1 069 000
Hallstahammar	1 833 000
Haparanda	1 069 000

Behovet av barnomsorg finns som tidigare nämnts främst bland de invandrare som inte tillhör arbetskraften. Det är osäkert hur stor denna grupp är i den enskilda kommunen. Antalet barn i förskoleåldrarna som är utrikes födda invandrare redovisas i bilaga 2. Det har förutsatts att behov av barnomsorg finns hos 1/3 av de barn som under 1979 är utrikes födda invandrare med undantag av nordbor, dock inte finländare. Kostnader för ett barn som vistas på daghem motsvarande halvtid har beräknats till ca 20 750 per år.

Tabell 5.8 Barnomsorgskostnader

Kommun	Antal barn med behov av barnomsorg	Kostnader
Haninge	20	415 000
Södertälje	37	768 000
Perstorp	13	270 000
Hallstahammar	9	187 000
Haparanda	6	125 000

Av de fem kommunerna skulle sannolikt den kommunala ekonomin i Perstorp påverkas mest av ett kommunalt övertagande av svenskundervisningen för invandrare eftersom kommunen under 1979 hade en i förhållande till kommunens folkmängd stor invandring. Kalkylen visar att kommunens konsumtion p. g. a. sfi skulle öka med ca 3 %. I övriga kommuner skulle konsumtionen öka något mindre, med mellan 1,4 och 1,7 procent. Ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sfi skulle innebära att de fem kommunerna skulle få det mycket svårt att begränsa volymexpansionen till den nivå på 0,5 procent per år som långtidsutredningen angett som ram för kommunernas konsumtionsökning 1981-85.

Tabell 5.9 Totala driftkostnader och konsumtionsökning

Kommun	Kostnader	Motsvarar i konsumtionsökning, %
Haninge	6 832 000	1,4
Södertälje	10 241 000	1,7
Perstorp	1 339 000	3,0
Hallstahammar	2 020 000	1,6
Haparanda	1 194 000	1,5

Driftkostnadskalkylerna för de fem kommunerna bygger alltså på inflyttning av utrikes födda invandrare under 1979. Inflyttning av invandrare kan emellertid variera till antal högst avsevärt mellan olika år. Kalkylerna måste därför ses som ett räkneexempel som grundats på inflyttning av invandrare under ett bestämt år.

5.4 Investeringar

Investeringsvolymen i kommunerna kommer knappast att påverkas i någon större omfattning av ett kommunalt övertagande av huvudmannaskapet för sfi. Kommunerna kommer i första hand att försöka utnyttja befintliga skollokaler samt hyra externa lokaler av bl a studieförbunden. Vikande elevunderlag på grundskolan och slopandet av statsbidraget till skolbyggnader är några orsaker till varför kommunerna är försiktiga med framtida investeringar i skolbyggnader.

Flertalet av de fem kommunerna uppger sig i dag inte ha något överskott på lokaler. Haninge kommun har i dag ett vikande elevunderlag på lågstadiet. Gymnasieskolan har brist på lokaler medan Komvux uppger sig ha en begränsad reserv av skollokaler som emellertid inte kommer att räcka till för sfi. Kommunen kommer förmodligen i huvudsak att hyra lokaler för sfi. Södertälje kommun, som haft försöksverksamhet med sfi, kommer att kunna lösa lokalbehovet genom att hyra externa lokaler av bl a studieförbunden. Perstorps kommun har i dag brist på skollokaler. Invandringen har under de senaste åren varierat kraftigt i Perstorp vilket gör det svårt att bedöma lokalbehovet för sfi. Kommunen har dock förhoppningen om att kunna hyra lokaler i arbetsmarknadsstyrelsens förläggning. Hallstahammars kommun kan lösa lokalbehovet för sfi inom gymnasieskolans ram. I Haparanda kommun ökar elevunderlaget något vilket gör att högstadiet har underskott på lokaler. En viss ledig kapacitet finns dock inom gymnasieskolan. Lokalbehovet för sfi kommer att kunna lösas med egna eller förhyrda lokaler i AMU-filialen.

5.5 Finansiella effekter

Statsbidrag antas utgå till kostnader för lärare, skolledare, lokaler, läromedel, vissa övriga verksamheter (bl a kurators- och syo-verksamhet, uppsökande verksamhet, administration samt barnomsorg). Principerna för statsbidragsgivningen redovisas i avsnitt 4.2. Statsbidragen har i tabell 5.10 omräknats till ett bidrag per undervisningstimme.

Tabell 5.10 Statsbidrag per undervisningstimme (gruppstorlek: 11 deltagare)

Lärare och skolledare	155:93
Lokaler	25:–
Läromedel	10:–
Övrigt (kurators- och syo-verksamhet, rekrytering och uppsökande verksamhet, tolkar, fackmanna-medverkan, stödundervisning samt administration	47:–
	237:93

Kostnaden per undervisningstimme har tidigare beräknats till 254:64 vilket innebär att nettokostnaden per undervisningstimme motsvarar 16:71. Statsbidraget till kostnader för barnomsorg har i avsnitt 4.2 beräknats till 19 600 per plats. Skillnaden mellan statsbidraget och kostnaden per plats 1 150 (20 750 - 19 600) förutsätts täckas med föräldraavgifter. Den del av kostnaderna för undervisning som kommunerna själva får finansiera redovisas i tabell 5.11.

Tabell 5.11 Kommunernas nettokostnader

Kommun	Kostnader
Haninge	421 000
Södertälje	622 000
Perstorp	70 000
Hallstahammar	120 000
Haparanda	70 000

Vid en jämförelse mellan nettokostnaderna och kommunernas skatteunderlag inklusive skatteutjämningsbidrag motsvarar nettokostnaden ca 3 öre per skattekrona i Haninge, Södertälje och Perstorp och ca 2 öre per skattekrona i Hallstahammar och Haparanda. Den finansiella belastningen som blir följden av att kommunerna tar över ansvaret för svenskundervisningen för invandrare blir mera kännbar i dessa kommuner i jämförelse med riket som helhet (1 öre per skattekrona). Även här bör det poängteras att beräkningarna får ses som ett räkneexempel, som grundats på inflyttningen av invandrare under ett bestämt år. Skulle inflyttningen av invandrare förändras i framtiden påverkas naturligtvis kalkylerna i motsvarande grad.

Bilaga 5:1. Beräkning av lokalkostnader

Nettogolvarea per klassrum	60 m2
Tillägg för bruttoarea 60 %	36 m2
Bruttoarea per klassrum	96 m2
Byggkostnad kr/m2 bruttoarea	3 000:-
Tomtkostnad kr/m2 bruttoarea	300:-
Beräknad årskostnad kr/m2 bruttoarea:	
Kapitaltjänst	
- 9 % av byggnadskostnaderna	270:-
- 6 % av tomtkostnaderna	18:-
Drift av underhållskostnader	200:-
Summa årskostnader kr/m2	488:-
Årskostnad per lektionssal 488 x 96	46 848:-

Bilaga 5:2. Utrikes födda invandrade 1979 fördelade efter ålder och kön 1979-12-31 enligt indelningen 1980-01-01.

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
LÄN: 01 STOCKHOLM			KOMMUN: 36 Haninge					
Norden	M	193	11	9	90	70	11	2
	Kv	173	17	10	91	45	8	2
	Sa	366	28	19	181	115	19	4
Finland	M	191	11	9	89	69	11	2
	Kv	168	16	10	87	45	8	2
	Sa	359	27	19	176	114	19	4
Övriga länder	M	2			1	1		
	Kv	5	1		4			
	Sa	7	1		5	1		
Övriga Europa	M	43	10	5	6	21	1	
	Kv	58	5	10	11	27	5	
	Sa	101	15	15	17	48	6	
Jugoslavien	M	8			3	4	1	
	Kv	15		2	7	3	3	
	Sa	23		2	10	7	4	
Polen	M	12	3	1	1	7		
	Kv	25		5	3	16	1	
	Sa	37	3	6	4	23	1	
Storbritannien	M	9	2	2	1	4		
	Kv	5	1	1	1	2		
	Sa	14	3	3	2	6		
Övriga länder	M	14	5	2	1	6		
	Kv	13	4	2		6	1	
	Sa	27	9	4	1	12	1	

Födelseland	Kön	Samt-liga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Afrika	M	16			3	13		
	Kv	5			2	3		
	Sa	21			5	16		
Nordamerika	M	3	2			1		
	Kv	4	1	1		2		
	Sa	7	3	1		3		
Sydamerika	M	10	4	2	3	1		
	Kv	8	3	1	1	2		1
	Sa	18	7	3	4	3		1
Chile	M	6	1	2	2	1		
	Kv	6	1	1	1	2		1
	Sa	12	2	3	3	3		1
Övriga länder	M	4	3		1			
	Kv	2	2					
	Sa	6	5		1			
Asien	M	28	2	2	10	13		1
	Kv	38	6	2	15	12	1	2
	Sa	66	8	4	25	25	1	3
Turkiet	M	15			8	6		1
	Kv	18			11	4	1	2
	Sa	33			19	10	1	3
Övriga länder	M	13	2	2	2	7		
	Kv	20	6	2	4	8		
	Sa	33	8	4	6	15		

Födelseland	Kön	Samt-liga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Oceanien	M	1				1		
	Kv							
	Sa	1				1		
Samtliga	M	294	29	18	112	120	12	3
	Kv	286	32	24	120	91	14	5
	Sa	580	61	42	232	211	26	8
			KOMMUN: 81 Södertälje					
Norden	M	301	28	25	137	95	16	
	Kv	248	31	17	121	64	14	1
	Sa	549	59	42	258	159	30	1
Danmark	M	8		1	1	6		
	Kv	3			1	2		
	Sa	11		1	2	8		
Finland	M	272	23	21	130	82	16	
	Kv	222	25	17	112	54	13	1
	Sa	494	48	38	242	136	29	1
Island	M	7		1	3	3		
	Kv	10	2		5	3		
	Sa	17	2	1	8	6		
Norge	M	14	5	2	3	4		
	Kv	13	4		3	5	1	
	Sa	27	9	2	6	9	1	

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Övriga Europa	M	32	4	4	3	18	2	1
	Kv	40	2	2	14	18	4	
	Sa	72	6	6	17	36	6	1
Polen	M	5			1	4		
	Kv	9	1		4	3	1	
	Sa	14	1		5	7	1	
Tyskland Förbunds	M	7	1	2	2	1	1	
	Kv	7		2	3	2		
	Sa	14	1	4	5	3	1	
Ungern	M	8	1	1		4	1	1
	Kv	13			3	8	2	
	Sa	21	1	1	3	12	3	1
Övriga länder	M	12	2	1		9		
	Kv	11	1		4	5	1	
	Sa	23	3	1	4	14	1	
Afrika	M	5	1		2	2		
	Kv	6	1		2	3		
	Sa	11	2		4	5		
Nordamerika	M	2	1	1				
	Kv	6				5		1
	Sa	8	1	1		5		1
Sydamerika	M	30	7	5	8	7	3	
	Kv	28	8	2	5	10	3	
	Sa	58	15	7	13	17	6	

Födelseland	Kön	Samt-liga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Chile	M	27	5	5	8	6	3	
	Kv	22	6	1	4	8	3	
	Sa	49	11	6	12	14	6	
Övriga länder	M	3	2			1		
	Kv	6	2	1	1	2		
	Sa	9	4	1	1	3		
Asien	M	130	18	25	33	32	13	9
	Kv	134	19	19	42	25	15	14
	Sa	264	37	44	75	57	28	23
Libanon	M	25	5	2	12	5	1	
	Kv	13	4	1	3	1	3	1
	Sa	38	9	3	15	6	4	1
Syrien	M	32	5	8	7	10	2	
	Kv	44	8	6	15	14	1	
	Sa	76	13	14	22	24	3	
Turkiet	M	55	4	13	10	9	10	9
	Kv	67	4	11	23	6	11	12
	Sa	122	8	24	33	15	21	21
Övriga länder	M	18	4	2	4	8		
	Kv	10	3	1	1	4		1
	Sa	28	7	3	5	12		1
Oceanien	M	1				1		
	Kv							
	Sa	1				1		

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Sovjetunionen	M							
	Kv	5	1		1	3		
	Sa	5	1		1	3		
Samtliga	M	501	59	60	183	155	34	10
	Kv	467	62	40	185	128	36	16
	Sa	968	121	100	368	283	70	26
LÄN: 11 KRISTIANSTAD			KOMMUN: 65 Perstorp					
Norden	M	11		2	3	4	2	
	Kv	8	1	2		2	3	
	Sa	19	1	4	3	6	5	
Övriga Europa	M	4	1		1	2		
	Kv	2	1			1		
	Sa	6	2		1	3		
Asien	M	77	16	26	13	13	7	2
	Kv	78	20	13	21	17	5	2
	Sa	155	36	39	34	30	12	4
Vietnam, dem. rep.	M	60	12	21	12	9	5	1
	Kv	58	15	11	17	12	3	
	Sa	118	27	32	29	21	8	1
Vietnam, rep.	M	13	4	5		4		
	Kv	15	5	2	3	5		
	Sa	28	9	7	3	9		
Övriga länder	M	4			1		2	1
	Kv	5			1		2	2
	Sa	9			2		4	3

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder 0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Oceanien	M	1				1		
	Kv	4	1	2		1		
	Sa	5	1	2		2		
Samtliga	M	93	17	28	17	20	9	2
	Kv	92	23	17	21	21	8	2
	Sa	185	40	45	38	41	17	4

LÄN: 19 VÄSTMANLAND KOMMUN: 61 Hallstahammar

Norden	M	34			18	12	4	
	Kv	18	4	1	4	7	1	1
	Sa	52	4	1	22	19	5	1
Finland	M	33			18	12	3	
	Kv	18	4	1	4	7	1	1
	Sa	51	4	1	22	19	4	1
Övriga länder	M	1					1	
	Kv							
	Sa	1					1	
Övriga Europa	M	1	1					
	Kv	5	2			2		1
	Sa	6	3			2		1
Afrika	M	1					1	
	Kv							
	Sa	1					1	
Nordamerika	M	3			1	2		
	Kv	3	1	1		1		
	Sa	6	1	1	1	3		

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
Sydamerika	M	58	8	12	6	25	6	1
	Kv	62	10	15	8	21	8	
	Sa	120	18	27	14	46	14	1
Argentina	M	9	3	1	1	4		
	Kv	11	2	1	3	3	2	
	Sa	20	5	2	4	7	2	
Chile	M	33	3	8	4	13	4	1
	Kv	37	5	12	5	11	4	
	Sa	70	8	20	9	24	8	1
Uruguay	M	14	1	3	1	8	1	
	Kv	14	3	2		7	2	
	Sa	28	4	5	1	15	3	
Övriga länder	M	2	1				1	
	Kv							
	Sa	2	1				1	
Asien	M	1					1	
	Kv	1	1					
	Sa	2	1				1	
Samtliga	M	98	9	12	25	39	12	1
	Kv	89	18	17	12	31	9	2
	Sa	187	27	29	37	70	21	3

Födelseland	Kön	Samtliga	Efter ålder					
			0-6	7-15	16-24	25-44	45-64	65-
LÄN: 25 NORRBOTTEN			KOMMUN: 83 Haparanda					
Norden	M	48	12	2	17	14	3	
	Kv	52	4	4	23	19	2	
	Sa	100	16	6	40	33	5	
Finland	M	48	12	2	17	14	3	
	Kv	52	4	4	23	19	2	
	Sa	100	16	6	40	33	5	
Samtliga	M	48	12	2	17	14	3	
	Kv	52	4	4	23	19	2	
	Sa	100	16	6	40	33	5	

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier – text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utecklingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Arbete eller pensionering. A.
71. Prostitutionen i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.
73. Landskapsinformation under 1980-talet. Bo.
74. Från hyresrätt till bostadsrätt. Bo.
75. Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. Kn.
76. Företagshypotek. Ju.
77. Hyresrätt 3. Ju.
78. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. E.
79. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. E.
80. Arrenderätt 2. Ju.
81. Skogsindustrins virkesförsörjning. I.
82. Samhällets räddningstjänst. Kn.
83. Punkskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. B.
84. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. B.
85. Äktenskapsbalk. Ju.
86. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. A.

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]
Företagshypotek. [76]
Hyresrätt 3. [77]
Arrenderätt 2. [80]
Äktenskapsbalk. [85]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]
Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]
Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. [78] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. [79]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]
Punktskatteutredningen. 1. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. [83] 2. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. [84]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]
Arbete eller pensionering. [70]
SFI-kommittén. 1. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. [86]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]
Samhället och samlingslokalerna. [63]
Landskapsinformation under 1980-talet. [73]
Från hyresrätt till bostadsrätt. [74]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i industriproduktionen. [59]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Kooperationen i samhället. [60]
Pris på energi. [69]
Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]
Skogsindustrins virkesförsörjning. [81]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmkommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans handbok. Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3. Svenska kyrkans gudtjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68]
Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. [75]
Samhällets räddningstjänst. [82]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06442-1
ISSN 0375-250X