

# Sverige för nyanlända

*Värden, välfärdsstat, vardagsliv*

*Delbetänkande av Utredningen om samhälls-  
orientering för nyanlända invandrare*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2010:16

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23361-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Integrations- och jämsällldhetsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2009 att bemyndiga chefen för Integrations- och jämsällldhetsdepartementet, statsrådet Nyamko Sabuni att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag om samhällsorientering för nyanlända invandrare (Dir. 2009:101).

Med stöd av bemyndigandet förordnades Erik Amnå, professor i statskunskap vid Örebro universitet, som särskild utredare.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 november 2009 processledaren Arjun Bakshi, politiskt sakkunniga Catharina Bildt, kanslirådet Carina Cronsioe, departementsrådet Gunnar Hermanson, departementssekreteraren Eva Lotta Johansson, ämnessakkunniga Robert Larsson, utvecklingsledaren Tomas Norberg och projektledaren Tove Österling Wallner. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 9 november 2009 undervisningsrådet, fil. dr Marika Sanne, och från och med den 16 november 2009, fil. dr Jan Andersson. I arbetets slutfas deltog också pol. mag. Daniel Björkegren, praktikant vid Länsstyrelsen i Stockholms län.

Utredningen – som har antagit namnet *Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare* – överlämnar härmed delbetänkandet *Sverige för nyanlända* (SOU 2010:16). Utredningen

avser att lämna ytterligare ett betänkande i maj 2010 angående förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Stockholm den 4 mars 2010

Erik Amnå

/Jan Andersson  
Marika Sanne

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
<b>1 Utgångspunkter</b> .....	<b>23</b>
<b>2 Samhällsorienteringen och dess sammanhang</b> .....	<b>27</b>
2.1 Migration och invandringsmönster .....	27
2.2 Bosättningsmönster .....	30
2.3 Målgruppen för etableringsplan och samhällsorientering .....	32
2.4 Utbildningsnivå.....	35
2.5 Samhällsinformation under asyltiden .....	36
2.6 Introduktionsprogrammen .....	37
2.6.1 Ansvarsfördelning .....	37
2.7 Reformering av etableringssystemet.....	39
2.8 Utblick över Europa .....	40
2.8.1 Nederländerna.....	41
2.8.2 Norge.....	41
2.8.3 Tyskland.....	43
2.8.4 Danmark.....	43
2.8.5 Storbritannien .....	44
2.8.6 Finland.....	45
2.8.7 Belgien .....	45
2.8.8 Frankrike .....	46
2.8.9 Sammanfattning av ländernas strategier.....	47
2.8.10 Integration i samverkan inom EU .....	48

<b>3</b>	<b>Samhällsorienteringens innehåll.....</b>	<b>49</b>
3.1	Samhällsorientering från 1960- till 2000-tal.....	50
3.2	Nuläge och erfarenheter .....	52
3.2.1	Länsstyrelsens kartläggning.....	52
3.2.2	Andra erfarenheter.....	56
3.3	Utredningens överväganden och förslag .....	58
3.3.1	Utredningens överväganden.....	59
<b>4</b>	<b>Samhällsorienteringens utformning .....</b>	<b>69</b>
4.1	Utgångspunkter för förslag om genomförande .....	69
4.1.1	Samhällsorientering en utbildningsinsats – men ingen skolform .....	69
4.1.2	Dialog och reflektion – inte bara information .....	72
4.2	Omfattning .....	74
4.2.1	Nuläge och erfarenheter .....	74
4.2.2	Överväganden och förslag.....	75
4.2.3	Kommunernas ansvar och andras.....	77
4.3	Tidpunkt och ordningsföljd .....	79
4.3.1	Nuläge och erfarenheter .....	79
4.3.2	Överväganden och förslag.....	80
4.4	Språk och grupp sammansättning .....	81
4.4.1	Nuläge och erfarenheter .....	82
4.4.2	Överväganden och förslag.....	85
4.5	Lärarkompetens.....	87
4.5.1	Nuläge och erfarenheter .....	87
4.5.2	Överväganden och förslag.....	92
4.6	Läromedel .....	94
4.7	Uppföljning och utveckling.....	95
4.7.1	Nuläge och erfarenheter .....	96
4.7.2	Överväganden och förslag.....	98

4.8	Intyg, betyg, vidareflyttning .....	99
4.9	Samarbete och distans.....	100
4.10	Konsekvensanalys .....	102
	<b>Referenser .....</b>	<b>105</b>
	<b>Bilaga</b>	
	Kommittédirektiv 2009:101.....	109

# Sammanfattning

Många människor kommer till Sverige för att söka skydd undan krig och förföljelser. Den sista fasen i en lång och ofta smärtsam migrationsprocess är också den första fasen av livet i det nya landet. För de allra flesta är informationsbehovet då stort. Hur skaffar jag mig arbete och bostad? Hur fungerar det med skola och sjukvård? Vilka rättigheter och skyldigheter har jag när jag väl har fått mitt uppehållstillstånd?

## Bakgrund

Offentligt arrangerad samhällsinformation till nyanlända invandrare har diskuterats ända sedan 1960-talet. Den erbjudna informationen har varierat till form och innehåll. Under lång tid var samhälls- och arbetslivsorientering en del av skolformen Svenska för invandrare (sfi), och gavs alltså integrerad med undervisningen i svenska. I mitten av 2000-talet ville regeringen effektivisera sfi genom att göra den till en mer renodlad språkutbildning. Mål som avsåg samhällsorientering togs därför bort i och med en förändring av kursplanen 2007. Ytterligare skäl som angavs till denna förändring var att samhällsinformationen i många fall bör ges i ett tidigt skede av introduktionen och därtill på modersmål, eftersom den nyanlända annars riskerar att missa eller missförstå viktig information.

Kommunerna ansvarar för att ge samhällsinformation inom ramen för introduktionsarbetet, när de har fått statlig ersättning för detta. De statliga myndigheterna har också en skyldighet att vid behov vidta särskilda åtgärder för att informera nyanlända om sin verksamhet. Variationen i samhällsinformationens innehåll, omfattning och pedagogik har varit förhållandevis stor. Kartläggningar visar en variation mellan kanske en dag och 300 timmars samhällsinformation. Informationen har ibland getts i informella och indi-



viduella former och ibland i mer strukturerade program med grupper av deltagare. Den har i vissa kommuner utförts av flyktinghandläggare (eller motsvarande), i andra av sfi-lärare och i ökande utsträckning av så kallade samhällskommunikatörer eller liknande. Viktiga inslag har också varit studiebesök hos statliga myndigheter och andra inrättningar, eller besök av representanter för dessa. Innehållet har pendlat mellan praktisk vardagskunskap, praktisk samhällskunskap och värdegrund, enligt en kartläggning av länsstyrelserna.

Att kvaliteten i samhällsinformationen varierar mellan kommunerna, är en viktig utgångspunkt för regeringens direktiv till den utredning som här redovisas.<sup>1</sup> Vårt uppdrag är således att säkerställa att samhällsorientering av en viss nationell standard ges i hela riket. Samhällsorienteringen ska ges till de nyanlända personer som omfattas av den föreslagna nya etableringslagen som planeras träda i kraft den 1 december 2010. Samhällsorienteringen ska då ges som en av tre delar i den etableringsplan som ska upprättas för alla som omfattas av lagen. Övriga två delar är sfi och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Regeringen vill också garantera ett visst innehåll i samhällsorienteringen, nämligen grundläggande värden som demokrati och alla människors lika värde, vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet. Den ska vara tydlig med avseende på den enskildes rättigheter och skyldigheter. Vidare framhåller regeringen vissa former för samhällsorienteringen, genom att ange att den ska ge utrymme för dialog och reflektion. För att markera skillnaden gentemot den i nuläget erbjudna *samhällsinformationen*, använder regeringen istället ordet *samhällsorientering* i direktiven till utredningen.

## Betänkandet och förslag till förordning

Utredningen lämnar nu sitt förslag med avseende på samhällsorientering för nyanlända personer som omfattas av den föreslagna etableringslagen. I ett senare betänkande lämnar vi vårt förslag avseende övriga nyanlända personer. Förslaget tar formen av ett författningsförslag med bilaga, som reglerar kommunernas utförande av samhällsorienteringen. Övriga delar av betänkandet, och särskilt kapitel 3 och 4, ska användas som en kommentar till

---

<sup>1</sup> Dir. 2009:101.

förordningen och dess bilaga. Det innebär att texten avser att förklara och utveckla innebörden i bestämmelserna, till vägledning för utförarna av samhällsorientering. På så sätt ska exempelvis vår diskussion om lärarkompetens och om fördelar och nackdelar med alternativa sätt att utforma samhällsorienteringen, fungera som ett underlag för lokala pedagogiska överväganden.

## **60 timmar – så snart som möjligt**

Förslaget innebär i korthet att varje nyanländ person ska erbjudas minst 60 timmars samhällsorientering. Det är svårt att beräkna hur stor målgruppen kan komma att bli, men en uppskattning ger vid handen att det rör sig om 8 000–10 000 personer årligen. De 60 timmarna ska ses som en gemensam bas, som kompletteras genom insatser från kommunen själv, landstinget eller statliga myndigheter i enlighet med annan reglering. Samhällsorienteringen ska inledas så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd och i normalfallet vara avslutad när det första etableringsåret är till ända. Kommunen ges frihet att – efter lokala pedagogiska överväganden och mot bakgrund av individuella behov – besluta om tidpunkten, ordningsföljden för de olika ämnesområdena och vilka läromedel som ska användas.

## **Höjd lärarkompetens**

En viktig erfarenhet från den verksamhet som har bedrivits på senare år är att lärarna/samtalsledarna/kommunikatörerna – eller vad man väljer att kalla dem som håller i samhällsinformationen – är nyckelaktörer och att effektiviteten i informationen står och faller med deras förmåga att anpassa undervisningen till de individuella deltagarnas behov och förutsättningar. Framgångsrik samhällsinformation måste bygga på dialog och diskussion – inte vara en enkelriktad kommunikation från en okänd föreläsare till en tyst grupp. Från utredningens sida har vi dragit slutsatsen att det är viktigt att rikta uppmärksamheten inte bara mot vad som ”går ut” – alltså det föreskrivna innehållet i samhällsinformationen – utan framför allt på vad som ”går in”, dvs. vad deltagarna faktiskt förstår och tar med sig. Detta är avhängigt pedagogiken i vid mening.

En central fråga gäller därför kompetensen hos de personer som leder samhällsorienteringen, dvs. lärarna eller samtalsledarna. Erfarenheter från utvecklingsprojekt på området visar att samhällsorientering av hög kvalitet är en stor pedagogisk utmaning. Den som håller i samhällsorienteringen måste inte bara behärska ämnet, utan också uppvisa pedagogisk kompetens som är lämplig med tanke på både undervisningens och målgruppens karaktär. Undervisningen ska präglas av dialog, diskussion och reflektion i syfte att främja förståelsen och ge utrymme för deltagarnas egna frågor, tankar och kunskapsbehov. Målgruppen präglas av att det handlar om vuxna människor i en migrationsprocess men som i andra avseenden ofta har mycket olikartade erfarenheter – det är unga och gamla, män och kvinnor, högutbildade och lågutbildade, med ursprung i stad eller landsbygd, olika länder och religioner.

### Samhällsorientering på modersmål

Ytterligare en viktig aspekt av kompetensen hos dem som utför samhällsorienteringen är språkkunskaperna. Vårt förslag är nämligen att samhällsorienteringen till största del ska ges på den nyanlända personens modersmål eller annat språk som han eller hon behärskar väl. Skälet till detta är tidpunkten i kombination med pedagogiken. Det är av största vikt att samhällsorienteringen ges tidigt i etableringsprocessen och det innebär i sin tur att de flesta inte kan svenska tillräckligt bra för att uppnå den förståelse som behövs. En undervisning på svenska med hjälp av tolk ger inte samma möjligheter till ett aktivt deltagande med frågor och diskussion som en undervisning på modersmål. Samhällsorienteringen bör alltså i normalfallet ges på modersmål, men kan i vissa delar ges på svenska eller svenska med tolk. Valet av språk ska i första hand ske mot bakgrund av pedagogiska överväganden.

Den som utför samhällsorienteringen behöver därför ämneskunskap, pedagogisk kompetens och goda kunskaper i både svenska och det språk som samhällsorienteringen ges på. Vi bedömer att det i dagsläget inte finns tillräckligt många personer i Sverige som har en bred kompetens av just detta slag. För att säkerställa nationell likvärdighet och en hög kvalitet på samhällsorienteringen behövs därför särskilda insatser på högskolenivå. Kompletteringskurser om 30 högskolepoäng med särskild inriktning på denna målgrupp och utbildningsinsats bör kunna erbjudas inom

ramen för exempelvis lärarutbildningen. Det behövs, bedömer vi, en *professionalisering* av samhällsorienteringen.

## Kommunerna ansvarar – och samarbetar med andra

Den höjda ambitionsnivån för samhällsorienteringen kan komma att ställa vissa kommuner inför praktiska utmaningar. Kommunernas ansvar för att erbjuda samhällsorientering betyder dock inte att de alltid måste utföra den i egen regi. I många fall kommer kommunerna att behöva antingen köpa tjänsten eller på annat sätt samarbeta med andra kommuner eller aktörer. Distansundervisning med hjälp av modern teknik kommer att bli ett nödvändigt inslag för en del. Vi bedömer att behovet av regional samverkan kommer att bli stort på vissa håll. Länsstyrelserna, som med förslaget ges ett ansvar för uppföljningen av verksamheten, bör inom ramen för sitt samordningsansvar också stödja dessa strävanden.

## Innehåll

Innehållet i samhällsorienteringen anges i de riktlinjer för samhällsorienteringen som återfinns i förordningens bilaga. Det spänner över många ämnen, såsom Sveriges geografi, demografi, ekonomi, sociala struktur, politik, välfärdsinstitutioner och kultur. För att markera att utgångspunkten för samhällsorienteringen ska vara deltagarnas behov och frågor, utgår dock riktlinjernas indelning i nio ämnesområden inte från universitetsämnena, politikområden eller offentliga institutioner. I stället utgår indelningen från grundläggande aktiviteter i människors vardagsliv:

*Att komma till Sverige*

*Att bo i Sverige*

*Att försörja sig och utvecklas i Sverige*

*Att bilda familj i Sverige*

*Att leva med barn i Sverige*

*Att påverka Sverige*

*Att utöva religion i Sverige*

*Att bli sjuk och åldras i Sverige*

*Lokalkunskap*

## Värden, välfärdsstat, vardagsliv

Innehållet i samhällsorienteringen kan sammanfattas med orden värden, välfärdsstat och vardagsliv. Dessa tre återkommande aspekter ska präglade vart och ett av de nio ämnesområdena.

Det kan vara svårt att precisera vad som avses med ett samhälles grundläggande värden. Vårt principiella ställningstagande är här att utgå från grundlagen. Den mest auktoritativa och bindande formuleringen av de övergripande etiska och konstitutionella principerna återfinns i regeringsformen. Där återges den gemensamma referensram som ytterst ska hjälpa oss att fredligt lösa de konflikter som uppstår och de principer som ska ligga till grund för statens handlande. Värden och principer som uttrycks i regeringsformen och i internationella konventioner som Sverige anslutit sig till, blir i vårt förslag utgångspunkten vid behandlingen av aspekten ”värden”. Vid sidan av värden ska samhällsorienteringen som nämnts även innehålla vardagskunskap av praktisk natur liksom institutionella och organisatoriska aspekter av demokrati och välfärdsstat.

Också andra viktiga principiella utgångspunkter för vårt förslag, hämtar näring ur regeringsformen. Samhällsorienteringen ska präglas av likabehandling och respekt för de enskilda deltagarna. Vi vill säkra den viktiga medborgaresurs som kunskap om samhällets grundläggande etiska principer och organisatoriska uppbyggnad utgör. Syftet med samhällsorienteringen är att stärka deltagarnas förmåga att forma inte bara sina egna liv utan också delta i formandet av det svenska samhället. Det ska ske genom att ge en solid grund för personliga ställningstaganden präglade av reflektion och insikt.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om samhällsorientering som avses i 5 § lagen (2010:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

### **Samhällsorienteringens innehåll och inriktning**

2 § Den samhällsorientering som varje kommun ska erbjuda nyanlända syftar till att underlätta deras etablering. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om

1. konstitutionella grundvalar,
2. offentliga institutioner, och
3. praktiskt vardagsliv.

3 § Samhällsorienteringen ska ge utrymme för dialog och reflektion. Deltagarna ska ges möjligheter att utöva inflytande över innehåll och metoder.

Den närmare inriktningen av samhällsorienteringen ska följa de riktlinjer som framgår av *bilagan*.

## Samhällsorienteringens utformning och organisering

4 § Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats enligt 6 § lagen (2010:000) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Den bör normalt vara avslutad ett år efter det att etableringsplanen har upprättats.

5 § Varje nyanländ ska erbjudas en samhällsorientering som i tid omfattar minst 60 timmar.

6 § Kommunen bestämmer i vilken ordning samhällsorienteringens ämnesområden ska behandlas. Pedagogiska överväganden och individuella behov bör utgöra grunden för sådana beslut.

7 § Samhällsorienteringen ska i första hand bedrivas på modersmålet eller annat språk som deltagaren behärskar väl. Till viss del får dock samhällsorienteringen ske på svenska. Vid behov ska tolk anlitas.

8 § Varje kommun ska upprätta en plan för samhällsorienteringen. I planen ska anges samhällsorienteringens mål, innehåll, omfattning och organisering.

Kommunen ska när det finns behov av det revidera planen med hänsyn till nya förutsättningar och bedömning av hur genomförandet fungerat.

9 § Kommunen ska vid behov samarbeta med andra kommuner i syfte att samhällsorienteringen ska bedrivas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt.

10 § En kommun får uppdra åt andra att anordna samhällsorientering.

11 § Kommunen ska se till att de personer som ger samhällsorienteringen har lämplig pedagogisk förmåga och ämneskunskap samt väl behärskar såväl svenska som det språk som samhällsorienteringen bedrivs på.

## Intyg

12 § Kommunen ska ge varje deltagare ett intyg efter avslutad samhällsorientering. Av intyget ska omfattningen och innehållet av genomgången samhällsorientering framgå.

Kommunen ska också på begäran av deltagaren utfärda intyg på delvis genomgången samhällsorientering.

## Uppföljning m.m.

13 § Varje kommun svarar för utvärdering och utveckling av samhällsorienteringen.

14 § Länsstyrelsen ska stödja kommunerna inom länet i arbetet med samhällsorienteringen samt följa upp verksamheten. Varje kommun ska lämna länsstyrelsen de uppgifter som behövs för detta.

15 § Länsstyrelsen ska vid behov ta initiativ till och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen.

16 § Länsstyrelsen ska varje år samtidigt med årsredovisningen lämna en redovisning om samhällsorienteringen inom länet till regeringen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2010.



# Bilaga

## Riktlinjer för samhällsorientering för nyanlända

### Syfte och karaktär

Samhällsorientering syftar till att underlätta nyanländas etablering i Sverige genom att deltagarna utvecklar kunskap om konstitutionella principer, om välfärdsstatens uppbyggnad och idéer liksom om vardagslivet i Sverige. Den insikt och förståelse som kursen ger, ska vara sådan att den stärker deltagarens förmåga att forma sitt liv och delta i förandet av det svenska samhället.

Innehållet spänner över ett vitt fält, från abstrakta rättighetsprinciper över statliga institutioner och bostadssegregation till föräldramöten på förskolan. Med historiska och jämförande perspektiv skapas en förståelse för hur och varför demokratin och välfärdsstaten växt fram och formats, liksom för de principer och synsätt som dessa vilar på. Samhällsorienteringen ska främja personliga ställningstaganden baserade på reflektion och insikt.

### Vägledande principer för genomförandet

Deltagarnas livssituation, erfarenheter och tidigare utbildning ska vara en utgångspunkt för och tas tillvara som en resurs i samhällsorienteringen. Jämförelser mellan olika samhällen, kulturer och värderingsmönster är en viktig del, liksom gemensam argumentation och reflektion.

Deltagarna ska ges möjlighet att aktivt utöva inflytande över kursens innehåll och metoder. På denna grund ska samhälls-

orienteringen anpassas till deltagarnas förutsättningar, behov och önskemål.

Samhällsorienteringen ska också ge en grund för deltagarnas fortsatta lärande och informationssökande på egen hand.

## Innehåll

Innehållet i samhällsorienteringen spänner över många ämnen, såsom Sveriges geografi, demografi, ekonomi, sociala struktur, politik, välfärdsinstitutioner och kultur. För att markera att utgångspunkten för samhällsorienteringen ska vara deltagarnas behov och frågor, utgår nedanstående indelning i nio ämnesområden inte från universitetsämnena, politikområden eller offentliga institutioner. I stället utgår indelningen från grundläggande aktiviteter i människors vardagsliv.

Varje ämnesområde ska, där så är möjligt och lämpligt med hänsyn till förståelsen, behandla följande aspekter:

1. Historisk utveckling.
2. Grundläggande rättigheter och skyldigheter som de uttrycks i svensk grundlag och internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till.
3. Annan viktig lagstiftning.
4. Offentlig förvaltning, välfärdsinstitutioner, socialförsäkringar etc.
5. Konkret och praktisk information.

För varje ämnesområde anges ett centralt innehåll som ska behandlas. Det är formulerat så att det ska lämna utrymme för läraren och deltagarna att göra egna fördjupningar och tillägg utifrån deltagarnas behov och önskemål och samhällsorienteringens övergripande syfte. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten på varje ämnesområde kan därigenom anpassas efter deltagarna.

### **Att komma till Sverige**

Migrationsprocessens olika faser. Integrationspolitiken i Sverige, princip och praktik. Etableringsprocessen. Diskrimineringslagen och Diskrimineringsombudsmannen. Rasism. Språkets betydelse. Kulturmöten och kulturkrockar.

### **Att bo i Sverige**

Grundläggande drag i Sveriges geografi och befolkning. Bosättningsmönster och arbetsmarknadens karaktär i land och stad, inklusive segregationstendenser. Vardagliga och praktiska aspekter på boende, exempelvis vad som gäller i olika upplåtelseformer, bostadsförmedling, hemförsäkring, brandsäkerhet. Att ta ett banklån. Möjlighet att söka bostadsbidrag.

### **Att försörja sig och utvecklas i Sverige**

Arbetsmarknaden, fackföreningar, viktig lagstiftning på arbetsmarknadsområdet såsom arbetsmiljö och medinflytande. Att starta och driva företag. Skatt, moms och deklaration. Hur hushållens, företagens och offentlig ekonomi hänger samman. Vuxenutbildningens olika former och möjligheten att få studiemedel. Validering.

### **Att bilda familj i Sverige**

Individualistiska och kollektivistiska synsätt. Välfärdsstatens idéer och uppbyggnad, inklusive tanken bakom särbeskattning, förskola och föräldraförsäkring. Lagstiftning kring äktenskap och samboförhållanden. Lagstiftning kring hbt-rättigheter. Jämställdhet i grundlag, internationella konventioner, lagstiftning och praktik. Familjerådgivning. Kvinnojourer.

### **Att leva med barn i Sverige**

Barns rättigheter som de uttrycks i FN:s barnkonvention och svensk lagstiftning, inklusive förbudet mot barnaga. Barnombudsmannen. Skollagen, socialtjänstlagen och lagen om vård av unga. Förskola och skola – organisation, arbetsätt, syfte och syn på barnen. Förväntningar från skola och förskola på föräldrarna. Förhållningssätt som barnen möter i skola och kamratkrets. Synen på funktionshinder och möjligheter att få extra stöd.

### **Att påverka Sverige**

Folkstyrelsen: Demokrati i teori och praktik. Hur Sverige styrs. Institutioner som riksdag, regering och statsförvaltning. Grundläggande om Europeiska unionen. Kommunernas ansvar och uppbyggnad. Åsiktsbildningen i samhället inklusive politiska partier, föreningar och organisationer, massmedia. Hur val går till. Demokratiska förhållningssätt i vardagen.

Rättsstaten: Grundlagens principer om åsiktsfrihet, föreningsfrihet, tryckfrihet etc. Rättstatens principer. Att hävda sin rätt. Rättsväsendet inklusive Justitieombudsmannen och Justiekanslern samt polisens roll. Myndighetskontakter. Offentlighet och sekretess. Mutor och bestickning.

### **Att utöva religion i Sverige**

Den historiska utvecklingen i Sverige med avseende på religion. Religionsfrihet. Religionens förhållande till politik och familjeliv. Religiösa samfund och högtider.

### **Att bli sjuk och åldras i Sverige**

Välfärdsstatens idé och finansiering. Sjukvårdens organisation och finansiering. 112, apotek och sjukvårdsupplysning. Egenvårdens funktion. Tandvård. Äldreomsorg. Pensioner.

### **Lokalkunskap**

Kommunen och närområdet: politik, arbetsmarknad, näringsliv, kommunikationer, föreningsliv och rekreation. Allemansrätten. Var centrala inrättningar som bibliotek, vårdcentral, polis, affärer, skolor etc. finns. (Detta ämnesområde kan eventuellt integreras i relevanta ämnesområden ovan.)

# 1 Utgångspunkter

En demokrati utmärks av att var och en erbjuds effektiva och jämlika möjligheter att å ena sidan delta i gemensamma beslut om samhällets utveckling, å andra sidan utforma sitt liv självständigt och leva i frihet.

Detta förutsätter att medborgarna har de *resurser* som krävs. Statens strävan är att alla medborgare ska ges jämlika förutsättningar av kulturellt, ekonomiskt och socialt slag. Eftersom exempelvis de sociala och ekonomiska resurserna är ojämnt fördelade är syftena bakom flera politikområden och flera myndigheters verksamhet just att undanröja sådana skillnader mellan medborgare och grupper av medborgare som hotar den politiska jämlikheten. Denna ambition präglar bland annat skatte-, arbetsmarknads-, utbildnings- och socialpolitiken.

En viktig medborgarresurs är *kunskaper* om samhällets grundläggande värden och organisatoriska uppbyggnad. Skillnader i dessa avseenden är en av de starkaste förklaringarna till ojämlighet ifråga om politiskt deltagande. Om man inte har kännedom om dessa spelregler, saknar man en viktig förutsättning för att kunna leva och verka i det nya samhället.

Den mest auktoritativa och bindande formuleringen av den svenska statens övergripande konstitutionella principer återfinns i regeringsformen. Där återges den gemensamma referensram som ytterst ska hjälpa oss att fredligt lösa de konflikter som uppstår. Där finns de grundläggande riktmärkena för den offentliga maktens handlande, som framgår av följande citat från propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80, föreslagna ändringar i kursiv):

**1 kap.**

**2 §** Den offentliga makten *ska* utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd *ska* vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Särskilt *ska* det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet *och för goda förutsättningar för hälsa*.

Det allmänna *ska* främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna *ska* verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

*Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.*

*Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.*

En samhällsorientering kan sägas syfta till att fördjupa ett slags medborgaranda:

Det är av största vikt att förstärka medborgarnas egen demokratiska värdegrund – medborgarandan – och att inom den ramen skapa största möjliga utrymme för dem att gemensamt styra sig själva. Medborgarandan bygger på vissa karaktäsegenskaper som medborgarna kan odla och träna, exempelvis kritisk rationalism (vilja att sätta sig in i olika frågor, ifrågasätta och förstå hur andra resonerar etcetera), laglydighet (en skyldighet att följa lagar) och solidaritet (oegennyttig hållning till medmänniskor, empati).<sup>1</sup>

I det ljuset handlar samhällsorienteringen om vad var och en utifrån ovan angivna konstitutionella värden dels bör förvänta sig och vilka krav man har rätt att ställa, dels bör räkna med att andra förväntar sig av en själv.

En utgångspunkt för detta betänkande är att staten måste anstränga sig till det yttersta för att ge var och en som nyss anlänt till Sverige och som fått uppehållstillstånd en chans att skaffa sig jämlika kunskapsmässiga förutsättningar för att ”uppnå delaktighet och jämlikhet” i samhällslivet. Basala kunskaper om Sveriges historia, geografi och befolkningsammansättning hör till sådan realia som måste finnas med. Men huvudsakligen har vi valt att precisera *samhällsorientering* till tre aspekter – *värden, välfärdsstat och var-*

---

<sup>1</sup> SOU 2000:1, *En utbändig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, s. 241.

*dagsliv*. Mer precist avser ”värden” insikt i och förtrogenhet med de konstitutionella grundvalarna, ”välfärdsstat” kunskaper om de offentliga institutionerna och ”vardagsliv” praktiskt tillämpad kännedom om hur välfärdsstaten fungerar, inte minst, om än inte bara, på lokal nivå liksom om olika sociala praktiker.

På samma sätt som det är statens skyldighet att tillhandahålla denna undervisning är det varje medborgares *rättighet att få tillgång till en sådan utbildning*. Det anstår däremot inte staten att villkora medborgarskapet med godkänd utbildning i samhällsorientering. Precis som en demokratisk stat bör göra för alla sina andra medborgare inkluderas medborgare generellt, blint och jämlikt, utan att deras kunskapsmässiga kvalifikationer först prövas. Något annat vore dessutom ett historiskt brott mot den bärande, solidariskt inkluderande idén bakom folkhemmet och välfärdsstaten.

Statens handlande ska också på detta område präglas av *lika-behandling* när det gäller innehållet i samhällsorienteringen. Staten bör exempelvis avstå från att peka ut några grupper som särskilt behövande utan ge alla nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande m.fl. samma samhällsorientering. Principen om likabehandling får också till följd att likvärdig utbildning bör eftersträvas för att minimera utrymmet för andra lokala variationer av samhällsorienteringens innehåll än de som gäller den mer praktiska kännedomen om den lokala välfärdsstaten. Inga skillnader ifråga om resurser att förmedla grundläggande kunskap om samhället får tas som ursäkt för att bedriva samhällsorienteringen på en nivå som ligger under den nationella standarden.

Ett annat principiellt förhållningssätt i betänkandet är *respekten för de enskilda deltagarna*. Från administrativ synpunkt kan det vara frestande att dela in de nyanlända i breda kategorier efter exempelvis religiös tillhörighet. Men det vore felaktigt, eftersom Sverige som sekulär stat har som princip att inte kategorisera sina medborgare utifrån religiösa identiteter (jfr *Staten och imamerna*, SOU 2009:52). Dessutom vore det vare sig respektfullt eller särskilt effektivt att inte ta sin utgångspunkt i de individuella variationer som finns när det till exempel gäller utbildnings- och yrkesbakgrund. Insikten om att de som kommer att delta är vuxna människor med olika slags erfarenheter bör leda till att pedagogiska former som skapar utrymme för en individanpassad reflektion och dialog.

Slutligen utgår detta betänkande från vad det *allmänna – i form av stat och kommun* – bör göra och ta ansvar för ifråga om att ori-



entera en nyanländ flykting om det nya samhället. Det sker i en insikt om att etableringen för var och en i praktiken är en process som äger rum i ett samspel med många andra organisationer och institutioner som församlingar, föreningar, folkbildning, medier, företag, grannar, släktingar med flera. En nyanländ person gör där val som i betydande utsträckning påverkar vilka former, vilket förlopp och vilket innehåll som hans eller hennes verkliga samhällsorientering får. Det allmännas roll i detta sammanhang bör begränsas och koncentreras till ett medborgarperspektiv.

## 2 Samhällsorienteringen och dess sammanhang

### 2.1 Migration och invandringsmönster

I Sverige finns nästan hela världen representerad. År 2002 bodde här en miljon människor som invandrat från fler än tvåhundra olika länder. Det är en dramatisk ökning från knappt 200 000 personer år 1950. År 2002 utgjorde de 11,8 procent av den svenska befolkningen. Invandringen har varierat kraftigt över åren, både beträffande vilka som kommit och orsakerna till att de kommit till Sverige. Sedan mitten av 1940-talet har omkring två miljoner personer invandrat till Sverige, samtidigt som ca 1,2 miljoner personer har utvandrat. Invandringen under 1960-talet kännetecknades av att människor från Finland och södra Europa, bl.a. Italien, dåvarande Jugoslavien, Grekland och Turkiet, flyttade till Sverige för att arbeta. Minskad efterfrågan på arbetskraft och hårdare invandringsregler på 1970-talet bidrog till att invandringen ändrade karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring, och då kom bl.a. chilenare, assyrier/syrianer, greker och polacker till landet. Men inom Norden rådde fri rörlighet och många från Finland fortsatte att söka sig till Sverige. På 1970- och 1980-talen kom 15 000–20 000 invandrare per år. Under 1980- och 1990-talen flydde många från Iran, Irak och Libanon till Sverige, och under 1990-talet sökte sig ett mycket stort antal flyktingar hit från före detta Jugoslavien. Även många somalier bosatte sig i Sverige under 1990-talet.

Sverige har jämfört med andra länder de senaste åren haft en omfattande invandring av personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Under 2007 hade Sverige flest asylansökningar av alla EU-länder i absoluta tal och åtta gånger fler än hela EU-15 räknat som andel av befolkningen.<sup>1</sup> OECD har vid ett

---

<sup>1</sup> UNHCR 2009: *Asylum levels and trends in industrialized countries 2008*.

flertal tillfällen påpekat att invandringens sammansättning i Sverige präglas av en jämförelsevis stor andel invandring på grund av skyddsbehov vilket också leder till en stor följdinvandring av familjeskäl. Sammantaget innebär det att Sverige står inför en större integrationsutmaning än andra länder eftersom personer som invandrar med skyddsbehov har betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra kategorier invandrare.<sup>2</sup>

Under år 2009 registrerade Migrationsverket 24 194 asylsökande i Sverige. Det är en liten minskning i förhållande till 2008. De största grupperna asylsökande under 2009 bestod av somalier (24 procent), irakier (9 procent) och afghaner (7 procent).

Samtidigt som flyktingvågen från Irak har fortsatt att minska, har det skett en ökning av antalet asylsökande från flera andra länder, framför allt Somalia. Under 2009 sökte 5 874 somalier asyl i Sverige, vilket är en ökning med 75 procent jämfört med året innan. Det har också skett en ökning av antalet asylsökande från bland annat Afghanistan, Kosovo, Iran, Ryssland och Eritrea (tabell 1).

**Tabell 1. Asylsökande 2009** <sup>3</sup>

Asylsökande	
<i>Land</i>	<i>Antal asylsökande 2009</i>
Somalia	5 874
Irak	2 297
Afghanistan	1 694
Kosovo	1 239
Iran	1 144
Ryssland	1 058
Eritrea	1 000
Statslösa	912
Mongoliet	753
Syrien	587
Övriga	7 636
<i>Totalt</i>	<i>24 194</i>

Med utgångspunkt i den ökning som skedde i slutet på 2009 justerade Migrationsverket prognosen för 2010 i början på året och

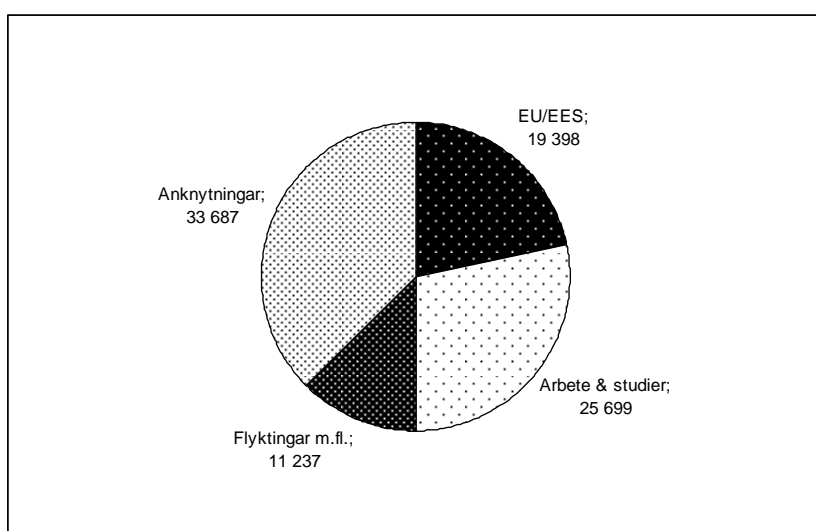
<sup>2</sup> OECD 2007 *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden.*

<sup>3</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2009.

beräknar att ungefär 25 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2010. För 2011 prognostiseras 24 000 och för 2012 på 22 000 asylsökande. För de två följande åren beräknas 20 000 personer per år söka asyl.<sup>4</sup>

Under 2009 fick 18 299 personer uppehållstillstånd i Sverige enligt preliminär statistik från Migrationsverket. Av dessa var 10,1 procent kvotflyktingar, 25,1 procent hade vistats i Migrationsverkets anläggningsboende, 23,5 procent hade vistats i s.k. eget boende, samt 41,3 procent fick uppehållstillstånd på grund av anknytning eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Åldersmässigt var 43,4 procent under 18 år, 54,5 procent var mellan 18 och 64 och 2 procent var 64 år eller äldre.<sup>5</sup>

**Figur 1. Fördelning av beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter på olika kategorier av ärenden 2008<sup>6</sup>**



<sup>4</sup> Migrationsverket 2010: *Kostnads- och verksamhetsprognos, 18 jan 2010.*

<sup>5</sup> Hämtat från Migrationsverkets dokument "Överenskommelser 2009 och mottagna/ vidareflyttade 2008 och 2009". Tillgängligt på: <http://www.migrationsverket.se/info/242.html>.

<sup>6</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

## 2.2 Bosättningsmönster

De som beviljas uppehållstillstånd i Sverige får efter ett positivt beslut bosätta sig efter eget tycke. Personer som under asyltiden har bott i anläggningsboende måste flytta därifrån för att lämna plats till andra asylsökande. Migrationsverket och den anläggningsboende inleder samtal där utgångspunkten är att alla har behov av en kommunplats, men de som har ordnat bostad själva kan tacka nej till denna kommunplacering. Migrationsverket ska så långt möjligt anvisa personer med beviljat uppehållstillstånd till kommuner med tillgång till en arbetsmarknad inom pendlingsavstånd, men andra hänsyn kan också behöva tas vid en kommunplacering.

För nyanlända som under asyltiden bott i eget boende – det vill säga de som under den här tiden hittat boendeform på egen hand – blir förändringarna med hänseende på bostadssituation inte stora. Dock kan en person som under asyltiden bott i eget boende, men som efter beslutet inte längre har möjlighet att bo kvar på adressen, vända sig till Migrationsverket för att få hjälp med anvisning till ett boende enligt samma förutsättningar som en person från anläggningsboende. Dock måste ett sådant önskemål ges till Migrationsverket inom en månad sedan beslutet om uppehållstillstånd gavs den nyanlände.

En kommun kan skriva en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande, så kallade introduktionsplatser. Migrationsverket kan enbart anvisa en person med nyligen beviljat uppehållstillstånd till kommuner som de har en överenskommelse med – kommunerna kan dock ta mot personer utan att ha en överenskommelse. Det är länsstyrelserna som överlägger med kommunerna i respektive län om introduktionsplatser. Därefter lämnar länsstyrelserna underlag till överenskommelser för undertecknande av kommunerna och Migrationsverket.<sup>7</sup>

Under 2007 hade Migrationsverket undertecknade överenskommelser med 268 kommuner, under 2008 hade 270 kommuner överenskommelser med Migrationsverket, ett antal som höll sig stabilt över 2009. I mitten av februari 2010 har Migrationsverket tecknat överenskommelser med totalt 151 kommuner som totalt motsvarar 14 500 platser – men fler överenskommelser beräknas tecknas, under främst första kvartalet, i år.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

<sup>8</sup> Enligt uppgifter från Migrationsverket.

I rapporten *Invandrades flyttmönster* – från Statistiska centralbyrån (SCB) – där utrikes föddas flyttmönster studeras, visade det sig att omflyttningen är stor de första åren bland dem som invandrat till Sverige. Den grupp som flyttar mest är de som fått asyl<sup>9</sup> och speciellt de som bott på ett anläggningsboende under tiden som deras ärende utreddes. Studien delade in de invandrade i olika grupper beroende på vilken kontinent de var födda och ett gemensamt drag för en stor del av grupperna är att de är starkt koncentrerade till storstadsregionerna.<sup>10</sup> De som fått asyl i Sverige och själva valt sitt eget boende följer detta mönster i hög grad och är således starkt koncentrerade till storstadsregionerna redan när de anländer till Sverige.

När jämförelsen görs mellan boendet vid beslut om uppehållstillstånd i Sverige och fem år senare visar det sig att en större andel bor i storstadsregioner efter fem år. Störst ökning står de asylsökande för, med 5,8 procent, men även invandrare av anhörig- och arbetsmarknadsskäl bor i större utsträckning i storstadsregionerna efter fem år. Däremot finner studien att individer med uppehållstillstånd av asylskäl under 2007 i större utsträckning har sökt sig till mindre regioncentra. Här finns alltså en tendens till att de mindre städerna börjar öka sitt mottagande. Dock finner studien att anhöriginvandrare till väldigt stor del bosätter sig i Stockholmsregionen – de andra två storstadsregionerna är stora mottagare även de, men den absolut största andelen återfinns i Stockholmsregionen.<sup>11</sup>

Sammanfattningsvis konstaterar SCB att flyttfrekvensen för invandrare är hög, speciellt inom gruppen som har beviljats asyl. Storstadsregionerna är stora mottagare av målgruppen, men SCB noterar en tendens till att mottagandet börjar nå större proportioner i mindre regioner.

Karaktären av mottagandet i landet skiljer sig också och behöver till exempel inte motsvara befolkningsandelen i landet. I exempelvis Östergötlands län bor 4,5 procent av befolkningen, men länet står

---

<sup>9</sup> SCB har här valt att definiera individer i gruppen asyl som personer som fått uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus enligt Genève-konventionen, kvotflyktingar ("personer som kommer till Sverige genom organiserad överföring") eller personer som får uppehållstillstånd av humanitära skäl. SCB noterar även att uppehållstillstånd av humanitära skäl har ersatts av synnerligen ömmande skäl, men menar att detta innebär ungefär samma kriterier.

<sup>10</sup> I fråga om begreppet storstadsregioner har SCB valt att använda dåvarande NUTEK:s FA-regioner, som är en typ av arbetsmarknadsregioner. De regioner som enligt denna definition kvalade in som storstadsregioner var Stockholms-, Göteborgs-, samt Malmöregionen.

<sup>11</sup> SCB 2008: *Invandrades flyttmönster*. SCB, Stockholm.

för 8 procent av kommunmottagandet i landet.<sup>12</sup> Samtidigt skiljer sig sammansättningen av bosättnings-skäl. I exempelvis Norrbottens län är nästan hälften av de kommunmottagna kvotflyktingar (inflyttade i Sverige efter regeringsbeslut) samtidigt som Stockholms län har ungefär lika stor andel som bor i eget boende.<sup>13</sup> Det här ger olika lokala och regionala förutsättningar och skapar därmed behov av olika lokala och regionala lösningar.

### 2.3 Målgruppen för etableringsplan och samhällsorientering

I propositionen Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) föreslås att målgruppen för en etableringsplan – och därmed även samhällsorientering – ska vara en nyanländ som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Upphållstillståndet ska ha beviljats

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §§ utlänningslagen (2005:716)
2. enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen
3. enligt 21 eller 22 kap. utlänningslagen

De som omfattas av en etableringsplan enligt definitionen ovan är alltså följande individer:

Enligt 5 kap. 1 § i utlänningslagen har *flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande* som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd.

Vem som är *flykting* definieras i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Med flykting avses enligt bestämmelsen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som

---

<sup>12</sup> Beräkningar baserade på data från Migrationsverkets dokument "Överenskommelser 2009 och mottagna/vidareflyttade 2008 och 2009". När det gäller kommunmottagandet för 2009 är siffrorna preliminära, men andelen var ungefär 8 procent även 2008.

<sup>13</sup> Beräkningar baserade på data från Migrationsverkets dokument "Mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande 2008".

är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

*Alternativt skyddsbehövande* är den utlänning som i annat fall än vad som avses i 4 kap. 1 § i utlänningslagen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och

2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

*Övriga skyddsbehövande* är de som i andra fall än som avses i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller

2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

5 kap. 2 § utlänningslagen innefattar uppehållstillstånd som getts till utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande, så kallad vidarebosättning.

5 kap. 4 § säger att om ett internationellt organ, som har behörighet att pröva klagomål från enskilda, finner att ett beslut om avvisning eller utvisning i ett enskilt ärende strider mot ett svenskt konventionsåtagande, skall uppehållstillstånd ges till den som omfattas av beslutet, såvida inte synnerliga skäl talar mot att uppehållstillstånd ges.

Slutligen, för första punkten, inkluderas personer som fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Där ges utrymme för att under omständigheter där uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall



särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

12 kap. 18 § behandlar de fall där nya uppgifter framkommit efter negativt beslut om uppehållstillstånd som kan ligga till grund för ett beviljat uppehållstillstånd. 21. och 22 kap. utlänningslagen behandlar tillfälligt skydd och tribunalvittnen.

Personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning kommer inte automatiskt att innefattas av rätten till en etableringsplan. De som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har uppehållstillstånd i Sverige enligt de kriterier som anges ovan, och som inom två år från det att personen de har anknytning till har fått uppehållstillståndet beviljat, tillhör målgruppen. De som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning, men som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen blev folkbokförd innefattas inte i målgruppen. Detta då det har bedömts att individen normalt är etablerad i samhället efter två år och därmed har ett nätverk.

Individer som faller inom målgruppens kriterier, men som har förvärvsarbete på heltid eller går i gymnasieskola har inte rätt till en etableringsplan. Samma gäller för dem som har nedsatt fysisk eller psykisk prestationsförmåga – för att ha rätt till en etableringsplan måste individen bedömas kunna arbeta till 25 procent.

Med uttrycket nyanlända avses i fortsättningen de personer som ingår i målgruppen för en etableringsplan och därmed även utgör målgrupp för samhällsorientering samt vår utredning.

Statistik som specifikt inriktar sig på målgruppen finns inte att tillgå i dagsläget, men en ungefärlig bild av sammansättningen kan ges genom att redovisa den statistik som finns tillgänglig för kommunmottagna mellan 20 och 64 år. En sådan redovisning måste dock göras med några reservationer. De siffror som redovisas nedan är antalet utbetalningar som Migrationsverket gjort enligt ersättningsförordningen till kommunerna. Alltså är det inte en representativ bild för hur många som faktiskt kan befinna sig i kommunerna utan enbart en redovisning av hur många utbetalningar som gjorts vid årets slut till kommuner som rapporterat flyktingmottagande till Migrationsverket.

Det är också viktigt att poängtera – något som kanske märks i siffrorna – att gruppen kan fluktuera ganska stort från år till år och därför går det inte heller att säga att den här redovisningen kommer att stämma överens med nyanlända de kommande åren. Detta till trots är de här siffrorna det närmaste som går att komma en unge-

färlig ögonblicksbild av kommunmottagandet och kan därmed ge en liten fingervisning om målgruppens sammansättning.<sup>14</sup>

**Tabell 2. Antal personer i målgruppen 2005–2009, uppdelat på kön**

	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Totalt</i>
2005	2 400	2 700	5 100
2006	6 700	10 000	16 700
2007	5 600	8 200	13 800
2008	5 200	4 700	9 900
2009 <sup>15</sup>	5 200	3 800	9 000

Vilken nationalitet de nyanlända har som kommer till Sverige är inte heller statistiskt över åren. Bland de kommunmottagna mellan 20 och 64 år, har de vanligaste grupperna sedan 2005 varit personer med medborgarskap i Irak, Somalia, Afghanistan, Eritrea samt personer som räknas som statslösa. Andra vanliga nationer har varit Serbien (samt Serbien och Montenegro), Iran, Azerbajdzjan, Burma och Etiopien.<sup>16</sup> Andelen och det totala mottagandet har skiftat mellan åren och visar att de nyanlända är en heterogen grupp där individerna har olika förutsättningar för etablering i Sverige.

## 2.4 Utbildningsnivå

Någon tillförlitlig statistik som ger en generell bild över nyanländas utbildningsnivå finns inte att tillgå.<sup>17</sup> Men enbart det faktum att de nyanlända kommer från många olika länder utspritt över kontinenterna – där de på sin hemort också har olika möjligheter till utbildning – torde skvallra om att förutsättningarna för gruppen varierar stort.

I utredningen *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) görs en ekonomisk konsekvensanalys med antagandet att

<sup>14</sup> Grupperna som redovisas i tabellen nedan är justerade efter kommunmottagna nyanlända invandare, alltså individer som kommunen fått ersättning för, i åldern 20-64 år. Gruppindelningen är gjord efter en grov indelning på ålder och kan variera på tiotalet personer, siffrorna är därför avrundade till närmsta hundratal.

<sup>15</sup> Siffrorna från 2009 är preliminära och kan komma att skrivas upp.

<sup>16</sup> Enligt statistik från Migrationsverket.

<sup>17</sup> Vi har varit i kontakt med SCB för att få tillgång till viss information från databasen STATIV, men det har visat sig att viss information därifrån inte uppfyller de krav på säkerställd information som SCB har och de har därför avrått oss från att använda sådan statistik.

de personer som är aktuella för en etableringsplan och därmed samhällsorientering, fördelar sig jämt över dessa fyra kategorier:

- Universitetsutbildning eller annan utbildning
- Gymnasieutbildning, hantverkare, byggnadsarbetare eller annat praktiskt arbete
- Kortare skolutbildning eller mindre arbetslivserfarenhet
- Ej skolgång

Därmed kan det konstateras att gruppen är heterogen även i fråga om utbildningsnivå.

## 2.5 Samhällsinformation under asyltiden

Under asyltiden har Migrationsverket viss samhällsinformerande verksamhet. I samband med att Migrationsverket påbörjade projektet ”Kortare väntan” – som syftar till att korta ner tiden mellan ansökan och beslut – behöver resten av verksamheten även anpassas till den förväntade kortare handläggningstiden av ett ärende. Samhällsinformationen påverkas i den grad att om det är uppenbart att individen som söker asyl kommer att få avslag är arbetet mer inriktat på ett återvändande till hemlandet – eller något annat land.

I Migrationsverkets regleringsbrev för 2010 framgår det att asylsökande ska erbjudas att genomgå en introduktion, där samhällsinformation är en del av programmet. Introduktionsprogrammet som helhet ska omfatta 20 timmar, där fem timmar går åt till att kartlägga den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund. De övriga 15 timmarna kan bland annat ägnas åt information om asylprocessen, svenska lagar och regler, hälso- och sjukvård, familje- och jämställdhetsfrågor samt information om svensk arbetsmarknad. Men viss information ges redan under de så kallade inskrivningsamtalen, när den asylsökande först ansöker om asyl.

Samverkan med andra aktörer varierar. De statliga myndigheternas medverkan beror till största del på deras representation på orten där mottagningsenheten finns. Frivilligorganisationerna brukar oftast vara mer aktiva i de fall där det blir frågan om ett återvändande.

Materialet som används ser olika ut beroende på mottagningsenhet och brukar ofta genomgå uppdateringar med olika intervall.

Det finns planer på att sätta samman ett gemensamt material som alla mottagningsenheter ska använda. Samtidigt har det förekommit diskussioner om andra metoder att ge informationen på, bland annat filmer. Detta främst för att öka effektiviteten i samhällsinformationen.

## 2.6 Introduktionsprogrammen

Inriktningen på den svenska politiken är att nyanlända invandrare ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som andra invånare. Därför får i stort sett alla nyanlända ett permanent uppehållstillstånd om de beviljas asyl. Efter uppehållstillståndet övergår ansvaret för den nyanländes insatser från Migrationsverket till kommunerna.

Kommunerna ansvarar i dag för genomförandet av introduktionsprogram och får statlig ersättning för det. Introduktionen utformas av kommunerna och den ser därmed också mycket olika ut från kommun till kommun. Introduktionsarbetet organiseras inom olika förvaltningar, vilket präglar synen på arbetsuppgifterna. Vissa kommuner har valt att lägga introduktionsarbetet under socialförvaltningen medan andra har lagt det under förvaltningar med mer arbetsmarknadsinriktad verksamhet.

### 2.6.1 Ansvarsfördelning

Ansvaret för introduktionen av nyanlända delas i dag mellan stat och kommun. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret, medan kommunerna utformar och genomför introduktionsprogrammen.

Enligt förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken har alla statliga myndigheter ett ansvar för att anpassa sin verksamhet också efter nyanländas behov. För att skapa förutsättningar för samverkan och utveckling inom området träffades år 2001 en överenskommelse på central nivå mellan Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Migrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt dåvarande Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Överenskommelsen förnyades senast i mars 2006.

Överenskommelser har också träffats på lokal och regional nivå i enlighet med inriktningen i den centrala överenskommelsen.

I samband med att Integrationsverket lades ner den 30 juni 2007 tog Migrationsverket över det övergripande ansvaret för beredskap och kapacitet i landet att ta emot nyanlända samt att, vid behov, medverka vid deras bosättning. Länsstyrelserna har ansvaret för förhandlingsarbetet med kommunerna om antalet nyanlända som kan tas emot för bosättning i en kommun men det är Migrationsverket som tecknar överenskommelse med kommunen. Det finns ingen plikt för en kommun att erbjuda plats för bosättning, men överenskommelserna är att betrakta som en mycket stark viljeinriktning.

Staten ersätter kommunerna för mottagandet av nyanlända i enlighet med förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen). Kommunen kan bevilja introduktionsersättning i enlighet med lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

Kommunerna har ansvaret för samordning av introduktionen. En nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd har rätt att bosätta sig i en kommun utan att vänta in Migrationsverkets beslut. Kommunen tar då över ansvaret från Migrationsverket.

Kvotflyktingar har sin bostadsort klar före inresa till Sverige och familjesammansättning, språk, ålder, utbildning, hälsotillstånd, arbetslivserfarenhet och liknande har stor betydelse för Migrationsverkets val av kommun.

I samband med att Migrationsverket fattar beslut om bosättningsort, skickar verket över relevant information om den nyanlände till den aktuella kommunen. Varje kommun bestämmer själv hur den vill organisera mottagandet men vanligtvis kallas den nyanlände till ett möte där man går igenom villkor och förutsättningar för introduktionen samt den nyanländes sociala situation, bostadssituation och hälsa. Den nyanlände erbjuds vid behov en hälsoundersökning. En anmälan till inskrivning och nivåtest inför sfi-studier görs och testet, som kan vara utformat som en kartläggning, utförs av kommunen eller den utbildningsanordnare som har fått i uppdrag av kommunen att genomföra sfi-undervisningen. Sfi-studierna ska påbörjas senast inom tre månader från anmälan. Det kan ta längre tid innan studierna kan påbörjas och detta gäller särskilt i kommuner som på grund av ett stort inflöde av nyanlända

har svårt att hantera mottagandet. En bedömning görs också om den nyanlände står till arbetsmarknadens förfogande.

Kommunen samordnar och ansvarar i enlighet med ersättningsförordningen för att personen får det stöd som behövs för att insatser under introduktionen ska bli framgångsrika. Samordningen består t.ex. av insatser från Arbetsförmedlingen, näringsliv, utbildningsanordnare, landsting och frivilligorganisationer. Integrationspolitiken utgår från att såråtgärder för invandrare ska begränsas till deras första tid i Sverige. Därefter ska den generella politiken gälla och statliga och kommunala myndigheter uppmärksamma alla invandrades behov av stöd i syfte att underlätta deras försörjning och delaktighet i samhället. Individerna har dock alltid ett eget ansvar för introduktionen. Vid utformningen av introduktionsplanerna ska den nyanländes utbildning, erfarenheter och kunskaper från hemlandet beaktas. Under introduktionen ska den nyanlände dessutom ges förutsättningar att skapa sig en realistisk bild av sina möjligheter i Sverige.

## 2.7 Reformering av etableringssystemet

I regeringens förslag till reformering av nyanländas etablering konkretiseras den politik för egenmakt som presenterades i regeringens strategi för integration, regeringens skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Att förbättra introduktionen för nyanlända är ett av regeringens fokusområden i den integrationspolitiska strategin. Enligt regeringens proposition Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) ska arbetsmarknadsperspektivet gälla från dag ett. Staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och den nyanlände får genom en etableringslots ett professionellt stöd att hitta sin egen väg för att så snabbt som möjligt försörja sig själv. Inriktningen är att åstadkomma ett stabilt och flexibelt system för mottagande och etablering som snabbare leder till arbete och egenförsörjning.

Kommunerna bör enligt regeringens förslag även fortsättningsvis ha ansvar för att erbjuda sfi. Kommunerna bör också få ett lagreglerat ansvar för att erbjuda samhällsorientering. Sfi och samhällsorientering bör ingå i de etableringsplaner som Arbetsförmed-

lingen ska upprätta tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner.

Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan). En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Beslut i fråga om rätt till etableringsplan får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt regeringen bör etableringsplanen utformas med utgångspunkt i en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbehov. Etableringsplanen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (1985:1100), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Av planen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår i insatserna och de olika aktiviteternas omfattning och längd. Aktiviteterna i planen ska tillsammans motsvara verksamhet på heltid om det inte föreskrivs något annat. Planen ska vid behov revideras av Arbetsförmedlingen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om etableringsplaner.

## 2.8 Utblick över Europa

Behovet av samhällsorientering är uppmärksammat även utanför landets gränser, men synen på fördelningen av ansvar, vilka ämnen och teman som är relevanta, samt vilka som är den primära målgruppen föranleder olika lösningar i Europas länder. Här följer en sammanställning av åtta länder i Europa, där åtta olika lösningar – men ändå så pass lika Sveriges att en redovisning av deras lösningar utgör en belysande kontrast till den här utredningen – utgör grunden för den formella samhällsinformationen.

### 2.8.1 Nederländerna

Nederländerna har ett system där den nyanlände individens eget ansvar betonas. Integration ses officiellt som en plikt för den invandrade. En plikt som anses vara uppfylld när ett slutprov – där språk- och samhällskunskap mäts – är avklarat. Förberedelser inför provet är helt upp till individen att bestämma om, det finns inga obligatoriska kurser över huvud taget. De eventuella kurser som finns betalas av individen själv. Det enda som är obligatoriskt är slutprovet, som måste ha slutförts inom tre och ett halvt år – för individer som redan fanns i landet när lagen genomfördes är tiden fem år. Ett uppehållstillstånd kräver ett avklarat slutprov och dessutom kan individen bötfällas om slutprovet inte är avklarat inom den utsatta tiden. Även om deltagande i kurser inte är obligatoriskt finns det program som anordnas av kommunen som är speciellt utformade för vissa grupper – nämligen invandrare som får ekonomiskt stöd, arbetslösa invandrare som inte får ekonomiskt stöd (vilket har visat sig vara många kvinnor) samt religiösa ledare. För att delta måste individen betala €270 i kursavgifter. Även slutprovet är avgiftsbelagt med €230 i anmälningsavgift.<sup>18</sup>

För anhöriginvandrare påbörjas integrationen redan före ankomsten till Nederländerna. Sedan 2006 måste alla anhöriginvandrare som avser bilda familj och religiösa ledare som avser arbeta i landet genomföra ett prov på någon av de nederländska ambassaderna för att få inresetillstånd till landet. Provet mäter kunskaper i språk och om samhället. Även här beläggs individen med en avgift á €350. När provet är avklarat kan individen få tillstånd att resa in i landet.<sup>19</sup>

### 2.8.2 Norge

Huvudsyftet med introduktionsprogrammet i Norge är att ge grundläggande färdigheter i norska, grundläggande insyn i norskt samhällsliv samt att förbereda deltagande i norskt yrkesliv och/eller utbildning. I Norge har nyanlända invandrare med asyl eller uppehållstillstånd beviljat på humanitära skäl mellan 16 och 55 år rätt till

---

<sup>18</sup> Factsheet civic integration act (WI) 2007. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

<sup>19</sup> Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 2009: *Evaluation of the Civic Integration (Preparation Abroad) Act*. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>



och skyldighet att genomgå en norsk- och samhällsinformationskurs. Anhöriga till nyanlända har även rätt till samma program, om de anlänt och gjort anspråk på familjeåterförening inom fem år från det att anknytningspersonen bosatt sig. Samhällsinformationen (samfunnskunnskap) omfattar 50 timmar och ska bedrivas på ett språk som deltagaren förstår.

Kommunen har skyldighet att erbjuda undervisningen, en plikt som föreligger i fem år efter det datum då individen fått uppehållstillstånd, och får statlig ersättning per individ. Omfattningen på själva introduktionsprogrammet är två år, med möjlighet till förlängning med ytterligare ett år om det bedöms nödvändigt. Med språkundervisning omfattar programmet 300 timmar, men kan förlängas med upp till 2 700 timmar – om det bedöms nödvändigt för att individen ska få tillräckliga kunskaper för att klara sig i samhället. Kommunen är skyldig att inom tre månader erbjuda ett introduktionsprogram, räknat från det datum individen bosatt sig i kommunen eller framfört en önskan om att delta i ett introduktionsprogram. Individer som är över 55 år har rätt till samma undervisning, men är inte förpliktade att delta i den.<sup>20</sup>

Innehållet i samhällsinformationen är bestämd enligt en nationell kursplan som består av sju ämnen (emne). De är ”Innvandrere i Norge”, ”Demokrati, velferd og verdeir”, ”Helse”, ”Skole, utdanning og kvalifisering”, ”Arbeid, arbeidsliv og arbeidsmarknad”, ”Barn og familie” samt ”Befolkningsstruktur og naturforhold”.<sup>21</sup> När introduktionsprogrammet utvärderades 2007 konstaterades det bland annat att innehållet i programmet borde utvecklas, att kommunerna inte fick full kostnadstäckning (något som främst gällde de mindre kommunerna) samt att många avbryter programmet, men av dem som fullföljer programmet har 60 procent fått arbete eller fortsatt i utbildning.<sup>22</sup> Kritiken mot innehållet i samfunnskunnskapen påminner om den som uppmärksammats i Sverige angående samhällsinformation i den mening att kvalitén på innehållet i samhällsinformationen varierar beroende på var i landet den ges.

---

<sup>20</sup> [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

<sup>21</sup> Vox. Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet 2005: *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo.

<sup>22</sup> [www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se)

### 2.8.3 Tyskland

I Tyskland påbörjas samhällsinformationen (orienteringskurs) först då deltagaren anses uppnått tillräckliga tyskkunskaper, medverkan i introduktionsprogrammen, där samhällsinformation ingår, bestäms utifrån de språkkunskaper individen har. Om en nyanländ invandrare tillhör den grupp som bedöms ha otillräckliga kunskaper i det tyska språket är deltagande i introduktionsprogrammet obligatoriskt och i slutet av kursen ges ett prov som måste avklaras för att kursen ska anses vara avslutad. Barn är uteslutna ur gruppen som måste genomgå introduktionsprogrammet vid bristande språkkunskaper. En avslutad kurs – med avklarad prov – innebär att vistelsetiden för att kvalificera sig om ansökan till medborgarskap skärs ner med ett år – från åtta till sju år.

Samhällsinformationen syftar till att ge deltagarna förståelse för det tyska politiska systemet, positiva uppfattningar om Tyskland, en uppfattning om rättigheter och skyldigheter som medborgare, förutsättningar för att på egen hand sedan bygga på de kunskaper som erhållits via kursen, förutsättningar för att delta i samhällslivet samt att underlätta anpassningen till den nya kulturella kontexten. Kursen pågår under 45 undervisningstimmar, där en undervisningstimme motsvarar 45 minuter. Samhällsinformationen består av tre moduler: ”politik i en demokrati”, ”historia och ansvar” samt ”medborgare och samhället”, där tonvikt anpassas efter deltagarnas intresse, men det finns förbehåll för att andra ämnen än de som nämns i modulerna kan tas upp beroende på gruppen.<sup>23</sup>

Kursen är belagd med en avgift för de flesta deltagare på €1 per undervisningstimme, även om den är obligatorisk. Dock finns det undantag och nyanlända som får det grundläggande ersättningsstödet för arbetssökande – samt andra som kan visa särskilda skäl till varför de har svårt att täcka kostnaderna – är undantagna avgiften.<sup>24</sup>

### 2.8.4 Danmark

Samhällsinformation är inte ett obligatoriskt inlag i det danska integrationsprogrammet. Kommunerna ansvarar för att personer över 18 år som invandrat till Danmark får ett integrationsprogram, som maximalt får pågå i tre år och ska under den tiden innebära

<sup>23</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: *Concept for a Nationwide Integration Course/Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs*.

<sup>24</sup> [www.integration-in-deutschland.de](http://www.integration-in-deutschland.de)

heltidssysselsättning. Huvudinnehållet i programmet bestäms mellan kommunen och individen i ett integrationskontrakt där en bedömning görs efter individuella omständigheter, och inriktning ligger på att få den nyanlände i egen försörjning så snart det är möjligt.<sup>25</sup> Huvudinnehållet i introduktionsprogrammet är dock språkutbildning, utöver det kan kommunerna erbjuda ytterligare insatser.<sup>26</sup>

Samhällsorientering har inte någon framträdande roll i dansk integrationspolitik. En studie som försökt mäta effekten av integrationsprogrammen i Danmark fann att deltagarnas kunskaper om fundamentala rättigheter (yttrandefrihet, tryckfrihet, rösträtt och så vidare) var relativt utbredda i den undersökta gruppen. Där- emot saknade många i gruppen kunskaper om det politiska systemet i Danmark och hade låg kännedom om medborgarrättigheter (civil rights) och individens ställning i det danska samhället och med detta konstaterande lämnas området om samhällskunskap.<sup>27</sup>

### 2.8.5 Storbritannien

Storbritannien har inget offentligt introduktionsprogram att erbjuda nyanlända invandrare. För att få permanent uppehållstillstånd i landet (indefinite leave to remain) måste ett prov som demonstrerar tillräckliga kunskaper i språk och om samhället klaras av. Kravet gäller dock inte för personer som är under 18 eller över 65 år, vissa grupper av flyktingar som fått inträde till landet av humanitära skäl, samt vissa grupper av anhöriga.<sup>28</sup>

Hur individen förbereder sig inför provet är upp till denne att bestämma själv, men det finns officiellt material – såsom handbok och övningar – att köpa för dem som önskar. Innehållet i testet är frågor om bland annat individens roll i samhället, hur det politiska systemet är uppbyggt i Storbritannien, hur sjukvården fungerar, hur skolsystemet ser ut, hur arbetsmarknaden ser ut och fungerar, barnomsorg och föräldraledighet, information om egenföretagande etcetera.<sup>29</sup> Systemet har kritiserats av *the Commission for Integration and Cohesion* i en rapport som fann att kunskaper om

---

<sup>25</sup> Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration 2009: *Integration 2009 – Nine focus areas*. Tillgänglig på: <http://www.nyidanmark.dk>

<sup>26</sup> [www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)

<sup>27</sup> AFK 2009: *Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration*. Tillgänglig på: <http://www.nyidanmark.dk>

<sup>28</sup> [www.ukba.homeoffice.gov.uk](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk)

<sup>29</sup> [www.lifeintheuktest.gov.uk](http://www.lifeintheuktest.gov.uk)

praktiska saker i vardagslivet, medborgerliga rättigheter och skyldigheter med mera, inte hade nått ut till personer med uppehållstillstånd.<sup>30</sup>

### 2.8.6 Finland

I den finska lagtext som reglerar mottagandet av nyanlända invandrare – allmänt kallad integrationslagen – omnämns vissa aktiviteter som kommunen kan erbjuda i en integrationsplan och ett integrationsprogram. Statliga myndigheter har ingen rätt att detaljstyra innehållet i en sådan plan. Det enda obligatorium som åligger kommunerna är att upprätta en integrationsplan om den nyanlände har rätt till en sådan enligt integrationslagen. Således finns det stora skillnader mellan kommunerna i innehållet i integrationsplanen. Det här har uppmärksammats i en rapport till finska riksdagen, samtidigt som ett önskemål om en riktad finansiering av samhällsinformerande insatser framförts. Alla kommuner upprättar inte heller en integrationsplan och har inget integrationsprogram.<sup>31</sup>

De som har rätt till en integrationsplan är bosatta arbetslösa invandrare och de som får utkomststöd – motsvarigheten till det försörjningsstöd som finns i Sverige. Rätten till en integrationsplan varar i tre år från det att individen registrerades som folkbokförd i en kommun, men kan förlängas upp till två år om särskilda skäl finns för det. En integrationsplan berättigar även till integrationsstöd, i stället för utkomststödet. I integrationslagen uttrycks också det som bör ingå i den integrationsplanen som en nyanländ invandrare erbjuds. Där omnämns introduktion i samhället och samhällslivet samt andra åtgärder som stödjer invandrare att på egen hand skaffa sig de kunskaper och färdigheter som behövs i samhället.<sup>32</sup>

### 2.8.7 Belgien

Belgien har ingen nationell förordning som kräver samhällsorientering, föreskrifter om ansvar och genomförande av eventuella integrationsprogram ligger istället på den regionala nivån. I till

<sup>30</sup> Commission on Integration and Cohesion 2007: *Our shared future*. Communities and Local Government Publications, Wetherby.

<sup>31</sup> Statsrådets redogörelse till riksdagen för genomförandet av integrationslagen 2008. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

<sup>32</sup> Finlands författningssamling. Lag 1215/2005 om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.

exempel den flamländska regionen finns lagstiftning som säger att utlänningar med ett uppehållstillstånd som sträcker sig längre än tre månader, individer som blivit belgiska medborgare utom landets gränser och sedan flyttar till Belgien, asylsökande vars ansökning om asyl är mer än fyra månader gammal samt religiösa ledare måste börja en integreringskurs som innehåller samhällsorientering. Värt att notera här kan också vara att asylsökande enbart är förpliktade att närvara på samhällsorienteringen, inte resten av integreringskursen. Målgruppens ålder är mellan 18 och 65, men det finns även speciella åtgärder riktade mot yngre invandrare. Ett villkor introduktionsprogrammet för med sig är närvaro på 80 procent av undervisningen, annars riskerar individen att få böter.

Innehållet i integrationsprogrammet består av tre delar. Språkkurser, något som kallas social orientering samt arbetsorientering. Den sociala orienteringen ger kunskaper om det flamländska samhället och fokus ligger bland annat på den belgiska statliga strukturen, utbildning och hälsa. Arbetsorientering är tänkt att leda nyanlända invandrare vidare till studier och/eller arbete, men är även inriktat på att visa upp andra delar av samhället till exempel vilka ideella organisationer som finns eller vad som går att göra på fritiden.<sup>33</sup>

Till följd av detta har exempelvis Gent introducerat en samhällsorienteringskurs som sträcker sig över 75 timmar.<sup>34</sup> Då Belgien valt att delegera kompetens i frågor rörande integration till den regionala nivån har inte hela Belgien samma krav på samhällsorientering som den flamländska regionen.<sup>35</sup>

### 2.8.8 Frankrike

Frankrike hade i många år en föreställning om att den generella politiken var tillräcklig för att invandrare skulle etableras i samhället och att åtgärder riktade speciellt mot den gruppen snarare skulle motverka än påskynda integration i det franska samhället. Bland annat i samband med presidentvalresultatet 2002, där nationalistiske Jean-Marie Le Pen förlorade i andra omgången enbart eftersom den socialistiske kandidaten valt att stödja den borgerliga

<sup>33</sup> <http://binnenland.vlaanderen.be/inburgering/integrationprograme.htm>

<sup>34</sup> Migration Policy Group 2004: *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området.*

<sup>35</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

Jaques Chirac, ansåg den nyvalde presidenten att integrationspolitiken behövde en översyn.<sup>36</sup>

Det här ledde till en integrationspolitik där ett integrationskontrakt är centralt. Arbetskraftsinvandrare, anhöriginvandrare (som är 16 år och uppåt), familjemedlemmar till en fransk medborgare som själva inte är medborgare (som är 18 år och uppåt) samt flyktingar och deras familjer, måste – om de vill få ett längre uppehållstillstånd – skriva under ett integrationskontrakt.

En obligatorisk del i integrationskontraktet är en endagskurs i samhällskunskap samt en kurs på antingen en eller sex timmar (beroende på vem som utför – den kortare sessionen utförs av myndigheten med ansvar för integrationskontraktet, den längre av en extern aktör) där vardagslivet i Frankrike behandlas. Kurserna hålls oftast i närheten av den myndighet som har ansvar för integrationskontraktet. Efter det här följer en språkbedömning, där de individer som bedöms ha otillräckliga kunskaper i franska får genomgå språkträning. Om handläggaren för kontraktet anser att individen det gäller inte har svarat upp mot de åtaganden som kontraktet stipulerar kan denne riva upp kontraktet och därmed försvinner möjligheten till ett förnyat, eller förlängt, uppehållstillstånd.<sup>37</sup>

### 2.8.9 Sammanfattning av ländernas strategier

I tabellen nedan redovisas de olika ländernas samhällsinformation med avseende på vissa punkter. *Målgrupp* behandlar till vilken målgrupp informationen främst är riktad. *Nivå* visar på vilken nivå beslutet om innehållet, omfattning, målgrupp etcetera angående samhällsinformationsprogrammen tas. *Obligatorisk* visar om medverkan för individen i själva samhällsinformationen – inte eventuellt introduktionsprogram – är obligatorisk eller frivillig. Innehåll kopplar an till de tre teman som vi i denna utredning anser utgör innehållet i samhällsorienteringen och ger på ett förenklat sätt en överblick över innehållet.

<sup>36</sup> Sahlberg, Lillemor 2007: *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder*. Integrationsverket, Norrköping.

<sup>37</sup> www.ofii.fr

Tabell 3. Överblick över 8 länders samhällsinformation

Land	Målgrupp	Nivå	Obligatorisk	Innehåll
Nederländerna	Vuxna nyanlända, arbetskraftsinvandrare, anhöriga	Nationell	Kurs – nej Prov – ja	Värden, välfärdsstat
Norge	Flyktingar 16–55 år	Nationell	Ja	Värden, välfärdsstat, vardagsliv
Tyskland	Otillräckliga språkkunskaper	Nationell	Ja	Värden, välfärdsstat
Danmark	Över 18 år	Lokal	Nej	Individuellt anpassad
Storbritannien	Över 18 år	Nationell	Kurs – nej Prov – ja	Värden, välfärdsstat
Finland	Över 18 år – under 18 år vid önskemål	Lokal	Nej	Individuellt anpassad
Belgien	18–64 år, finns även särskilda insatser för barn	Regional	Ja	Värden, välfärdsstat, vardagsliv
Frankrike	Flyktingar över 18 år, anhöriga över 16 år, arbetskraftsinvandrare	Nationell	Ja	Välfärdsstat

### 2.8.10 Integration i samverkan inom EU

Europeiska unionen har även den uppmärksammat behovet av en struktur för integration. I juni 2003 betonade stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet vikten av att utbyta erfarenheter och information om invandring på EU-nivå, för att lära av varandra. Som ett svar på den uppmaningen producerade nationella kontaktpunkter inom området för integration 2004 en handbok om integration där goda exempel och praxis lyfts upp. Boken har även kommit ut i en andra upplaga som fokuserar på boendesituationen för nyanlända över hela Europa.<sup>38</sup>

God praxis, eller goda exempel, är även i fokus på den europeiska hemsidan för integration som Kommissionen är initiativtagare till. Tanken är att verksamma personer på lokal, regional och nationell nivå ska kunna utbyta erfarenheter, berätta om sina framgångsrika projekt samt ge en inblick i hur integrationsarbetet bedrivs i de övriga EU-länderna.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Migration Policy Group 2004, Migration Policy Group 2007: *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området*. Andra upplagan.

<sup>39</sup> European web site on integration, tillgänglig på: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

### 3 Samhällsorienteringens innehåll

**Förslag:** Samhällsorienteringen för nyanlända ska genom dialog och reflektion behandla värden, välfärdsstat och vardagsliv i Sverige. Dess inriktning, omfattning och utformning ska regleras enligt förordning med bilaga i *Författningsförslag*. De erfarenheter och överväganden som ligger till grund för detta förslag, redovisas i kapitel 3 *Samhällsorienteringens innehåll* och kapitel 4 *Samhällsorienteringens utformning*. Dessa två kapitel ska också fungera som en kommentar till förordningen och dess bilaga. Det innebär att texten avser att förklara och utveckla innebörden i bestämmelserna till vägledning för utförarna av samhällsorientering. På så sätt ska exempelvis vår diskussion om fördelar och nackdelar med alternativa sätt att utforma samhällsorienteringen, fungera som ett underlag för lokala pedagogiska överväganden.

Önskemålen från olika delar av samhället när det gäller innehållet i den samhällsinformation som bör förmedlas till nyanlända är många och olika. Från fakta om arbete, boende, skola och utbildning till mera övergripande samhällsfrågor som demokrati och jämställdhet. Dessutom finns önskemål om att det svenska samhällets grundläggande värderingar ska presenteras på ett sådant sätt att de nyanlända får förståelse för dem.

Den enskilda individens behov av samhällsinformation varierar dock kraftigt i innehåll och i omfattning beroende på individens förkunskaper. Förkunskapen beror i sin tur bland annat på tiden i Sverige och vilket socialt nätverk den nyanlända invandraren har runt omkring sig. Dagens samhällsinformation till nyanlända kommer ofta från stat, landsting och kommun men kan även komma från andra avsändare. Föreningslivet och andra delar av civilsamhället spelar t.ex. en stor roll i förmedlingen av information om hur det kan vara att leva i det svenska samhället. Flera olika



informationsgivare kan förstås ge upphov till olikheter i det samlade innehållet i samhällsinformationen. Det bör dock betraktas som helt naturligt att den nyanlände gör ett individuellt val med avseende på vilket samspel man önskar med sin omgivning, och att detta kommer att påverka både form och innehåll i den samlade samhällsinformation som fås. Det är dock kommunerna som har ansvaret för att bedriva den *officiella* samhällsinformationen på ett sätt som ger den nyanlände individen en god orientering om det svenska samhället.

Innehållet i samhällsinformationen kan inte helt skiljas från den *form* i vilken informationsförmedlingen sker. Viss typ av information lämpar sig väl för att masskommuniceras, främst gäller detta konkreta sakupplysningar i ämnen som är bekanta och angelägna för mottagaren, medan det är svårt att behandla grundläggande värderingar med samma metod. I betänkandet har vi dock valt att behandla formerna för samhällsorienteringen separat från innehållet och detta görs i kapitel 4.

I detta kapitel beskrivs samhällsorienteringens innehåll först i ett kort historiskt perspektiv, och sedan presenteras en aktuell lägesbeskrivning. Erfarenheter av att arbeta med olika slags innehåll inkorporeras i analysen och utredningens egna överväganden leder fram till förslag på innehåll i den framtida samhällsorienteringen.

### 3.1 Samhällsorientering från 1960- till 2000-tal

Diskussionen om hur man bäst når nyanlända med samhällsinformation är ständigt pågående och under en tidsperiod av mer än 40 år har det presenterats en flora av idéer och lösningar. I slutbetänkandet från utredningen om flyktingmottagande och introduktion *Etablering i Sverige – Möjligheter för individ och samhälle* (SOU 2003:75) diskuteras de nyanländas behov av samhällsinformation, men utredningen framhåller att området aldrig har varit väl definierat vare sig till innehåll eller till form.

I betänkandet visas också hur kravet på samhällsinformation genom åren har ökat. Redan under 1960-talet konstaterade en rad utredningar att nyanlända invandrare behöver samhällsinformation för att kunna orientera sig i sitt nya hemland. Sedan dess har behovet egentligen aldrig ifrågasatts, tvärtom har det framhållits som en närmast självklar ingrediens i de åtgärder som borde riktas till nya invandrare. I slutet av 1960-talet låg fokus på information kring

samhällets uppbyggnad, dvs. en samhällsinformation av saklig, konkret och praktisk art av typ hur sjukvården är organiserad, skolsystemet uppbyggt, vart man vänder sig som konsument, hur man röstar, hur man larmar polis, brandkår och ambulans osv.

Några decennier senare – i början av 1980-talet – hade kraven på samhällsinformationen vuxit. Det räckte inte längre med att presentera hur samhällets service är uppbyggd och fungerar. Det höjdes också krav på att tankarna, idéerna och värderingarna bakom de samhälliga systemen skulle presenteras och förklaras för att därigenom också bli kända och respekterade av invandrarna.<sup>1</sup>

De ökade kraven på innehållet i samhällsinformationen speglar förändringen i invandringen från nordisk och europeisk invandring från några få länder till en invandring från många och ofta fjärran belägna länder där erfarenheter av motsvarande samhällliga system förmodades saknas. I början av 2000-talet utökades kraven ytterligare, så att samhällsinformationen även skulle främja en förståelse för samhällets grundläggande normer och förmågan att kunna hantera de frågor som uppkommer vid migration och mötet med ett nytt land.

Fram till mitten av 2000-talet var samhällsinformationen en del av sfi, och detta var också den viktigaste offentligt erbjudna samhällsinformationen till nyanlända. Men i propositionen Vissa frågor om vuxnas lärande m.m. (prop. 2005/06:148) betonades att de hittillsvarande dubbla målen hade bidragit till en otydlighet vad gäller utbildningens syfte, och den renodlades därför till språkinläring från januari 2007. Ytterligare ett skäl till att samhällsinformationen lyftes ut från sfi var att den ansågs innehålla viktig information om medborgarnas rättigheter och skyldigheter vilket bedömdes behöva förmedlas på modersmål för att undvika att något går deltagarna förbi eller missförstås. Efter denna separation av samhällsinformation från sfi-undervisningen har kommunerna haft det fortsatta ansvaret för att tillhandahålla samhällsinformation till nyanlända.

---

<sup>1</sup> SOU 2003:75, *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*, s. 317.

## 3.2 Nuläge och erfarenheter

### 3.2.1 Länsstyrelsens kartläggning

Regeringen beslutade i september 2009 att ge länsstyrelserna i uppdrag att *kartlägga befintlig samhällsinformation* för nyanlända invandrare på lokal och regional nivå. Länsstyrelserna beslutade i sin tur att låta Länsstyrelsen i Stockholms län att utföra kartläggningen.<sup>2</sup>

Länsstyrelsen i Stockholms län har i sin kartläggning använt sig av följande arbetsdefinition av *samhällsinformation*:

Den verksamhet som kommun, eller annan myndighet, själva eller genom uppdrag formulerar i syfte att tillhandahålla deltagarna:

1. Kunskap om det svenska vardagslivet, samhället och arbetsmarknaden
2. Orienteringsförmåga i svenskt samhälls- och näringsliv
3. Redskap för att kunna delta i samhällets sociala nätverk
4. Fördjupad samhällsförståelse inklusive värdegrund och förmågan att uppfatta outtalade normer och värderingar

Enligt länsstyrelsens kartläggning kan man trots olikheterna i samhällsinformationens innehåll mellan olika delar av landet dock finna vissa gemensamma drag. Någon enhetlig kursplan är det knappast fråga om. Den tvärsnittsbild eller aggregerade lista som dock framträder beskrivs i rapporten med följande uppräknings av olika innehållsliga teman:

- |                          |                               |
|--------------------------|-------------------------------|
| 1. Mänskliga rättigheter | 2. Demokratiska värderingar   |
| 3. Individ och samhället | 4. Lagar och regler i Sverige |
| 5. Hur fungerar Sverige  | 6. Sverige geografiskt        |
| 7. Arbetsmarknad         | 8. Utbildning                 |
| 9. Bostadsmarknad        | 10. Trafikkunskap             |
| 11. Sjukvård             | 12. Hushållsekonomi           |
| 13. Föreningsliv         | 14. Datakunskap               |
| 15. Svensk kultur        | 16. Svenska koder och normer  |
| 17. Hälsa                | 18. Familjeliv                |

<sup>2</sup> Länsstyrelserna 2010: *Kartläggning av samhällsinformation för nyanlända*. Länsstyrelsen i Stockholms län. Kartläggningen baseras för det första på en enkät som omfattar 279 kommuner. För det andra bygger resultatet på intervjuer med ansvariga för samhällsinformationen i ett antal kommuner som sägs ge en fördjupad kunskap om arbetet med samhällsinformation i ca 35 kommuner.

Det pågår enligt länsstyrelsen en diskussion inom kommunerna om bredd kontra djup i samhällsinformationen. Det vanligaste är att en majoritet av punkterna ovan ingår, men att de inte alltid dokumenteras på ett liknande sätt. För att sortera innehållet tydligare menar länsstyrelsen att samhällsinformationen så som den bedrivs bland landets kommuner relativt lätt kan delas in i tre övergripande delar:

- 1) värdegrund
- 2) praktisk samhällskunskap
- 3) praktisk vardagskunskap

Kommunernas samhällsinformationsarbete innehåller således enligt länsstyrelsen i princip alltid dessa tre delar, även om ambitionsnivå och grad av detaljnivå kan skilja mellan kommunerna. Följande sammanfattande presentation av samhällsinformationens nuvarande innehåll tar avstamp i denna av länsstyrelsen etablerade uppdelning.

### Värdegrund

Enligt länsstyrelsen ingår diskussioner om värdegrund som något centralt i nästan alla kommunala introduktionsprogram. De värderingar som ingår i en värdegrund går på djupet och manifesteras främst i t.ex. grundlagar. Andra värderingar behöver inte gälla samma djupgående delar av samhället. Exempelvis kan förståelsen av sociala koder och normer snarare sägas vara exempel på en nödvändig kunskapsmassa och har införts i samhällsinformationen av pragmatiska skäl. Utgångspunkten är att förklara och ge verktyg för att den nyanlända ska fungera i vardagen.

Gemensamt för alla undersökta kommuner är att värden som demokrati och mänskliga rättigheter tas upp inom samhällsinformationen. Länsstyrelsen gör tolkningen att samhällsinformationen i detta avseende till stor del syftar till att ge de nyanlända samma kunskaper och förutsättningar som den inhemska befolkningen får inom skolan. I 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (lpf -94) anges det t.ex. att "det offentliga skolväsendet vilar på demokratins grund", och vidare att...

...skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på. Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla

människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla.<sup>3</sup>

Värdegrundsperspektivet i kommunernas samhällsinformation strävar dock inte enligt länsstyrelsens tolkning mot att göra "invandraren" till "svensk" utan att öka den nyanländes deltagande och inflytande i samhället och att öka dennes möjligheter att värna sina rättigheter respektive fullgöra sina skyldigheter i samhället.

Inom området värdegrund skiljer sig dock ambitionsnivån mellan kommunerna avsevärt. Såväl tidsåtgång samt val av pedagogik visar på en stor spännvidd. I sin enklaste form kan området behandlas i en föreläsning om vad demokrati är och hur det tar sig konkret uttryck i vårt samhällssystem. I sina mer avancerade former behandlas området typiskt i en seminarieserie där även grundläggande värden diskuteras och konkretiseras.

### Praktisk samhällskunskap

En stor del av den samhällsinformation som förmedlas till nyanlända är enligt Länsstyrelsen av mycket praktisk natur, och kretsar ofta kring information om hur den offentliga sfären är utformad i Sverige. Detta för att stödja individen i förmågan att kunna orientera sig i det nya samhället. Här återfinns man t.ex. information om hur den demokratiska processen fungerar och om hur Sverige styrs. Vidare omfattar denna del information kring val, hur riksdagen fungerar, hur lagar skapas, och vilken roll och struktur som centrala myndigheter har. Information om utbildning, arbetsmarknad och fackföreningars roll är delar som sällan eller aldrig undgås.

Det finns här också en viss koppling mellan undervisningens form och dess innehåll. När undervisningen bedrivs enligt ett mer individualiserat perspektiv handlar det inte sällan om att ge hjälp med blanketter samt att genomföra enskilda studiebesök och utflykter. Vid ett mer grupporienterat undervisningsupplägg används oftast samordnade föreläsningar med företrädare för olika myndigheter, vilket dock ger liten möjlighet att anpassa innehållet efter

---

<sup>3</sup> Läroplan för de frivilliga skolformerna Lpf 94, s.3. De frivilliga skolformerna inkluderar Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda.

individ, men desto bättre möjligheter att utveckla ett relevant och förståeligt material.

En generell slutsats från länsstyrelsens kartläggning är att även om kommunerna valt att prioritera olika mellan de tre delarna, så har den samhällsinformation som bedrivs till övervägande del sin *tyngdpunkt* i just den praktiska samhällskunskapen. En förklaring till detta kan vara att det anses vara en nödvändig sorts kunskap som dessutom kan förmedlas på ett okontroversiellt sätt. Informationen förmedlas *oftast* i föreläsningsform där den som undervisar inte behöver ha något särskilt förhållande till den nyanlände eller någon annan form av bakgrundskunskap än sakkunskap.

### Praktisk vardagskunskap

Den tredje delen i länsstyrelsens indelning av samhällsinformationens innehåll rör den privata sfären som till exempel, hälsa, familj, barn och mat. Frågor som egenvård och barnuppfostran tas ofta upp, liksom frågor om privatekonomi och en praktisk orientering i sociala koder. Ibland kan innehållet även vara av rent praktisk karaktär som syftar till att underlätta det dagliga livet, och i den kategorin återfinns bland annat datakunskaper och trafikknunskaper.

Trots skillnader kommunerna emellan på detta område verkar det finnas en gemensam insikt om att värdegrund och praktisk samhällskunskap inte räcker för att erbjuda individen en rättvis möjlighet att orientera sig i det svenska samhället. Den praktiska kunskapen av tämligen personlig karaktär blir med detta synsätt ett nödvändigt komplement för att *konkretisera* delar av värdegrund och samhällskunskap. Det framhålls som viktigt att området pedagogiskt sett präglas av reflektion och dialog snarare än informationsgivande. Den praktiska kunskapen av personlig karaktär behöver dock inte alltid illustrera något logiskt led från värdegrunden via offentlig praktisk kunskap till en personlig kunskap, utan kan härstamma från värderingar som inte manifesteras i det offentliga rummet i form av formella beslutsordningar. Exempel på detta är koder på arbetsplatsen, religionens roll i Sverige eller firande av traditioner. I vissa undervisningsprogram finns denna typ av information med för att exemplifiera hur kunskapen kan användas i praktiken för att undvika eller lindra kulturkrockar.

Den vardagliga praktiska delen av samhällsinformationen är väldigt utvecklad i vissa regioner, medan andra inte anser den vara en del av samhällsinformationen. I de flesta kommuner finns dock ett utvecklat samarbete mellan landsting och kommun kring föräldraskap och möjligtvis egenvård. Samverkan på området verkar dock mest kretsa kring att informera om vårdens arbetssätt och vårdnivåer vilket snarast hör till området praktisk samhällskunskap.

### 3.2.2 Andra erfarenheter

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), presenterade vintern 2007 resultatet av ett omfattande utrednings- och politiskt beredningsarbete om introduktionen av nyanlända och flyktingar. I rapporten *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens* framhåller SKL vikten av att mål om delaktighet i samhället följs upp samtidigt som man konstaterar svårigheterna att mäta faktisk delaktighet. Därför föreslås att man ska mäta sådant som faktiskt är mätbart, exempelvis tillägnad kunskap rörande det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar beträffande människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, jämställdhet samt allmän samhällskunskap.<sup>4</sup>

I en annan rapport från SKL görs rekommendationen att kunskap om 5 delmoment bör ha tillägnats efter samhällsinformation.

1. Vårt sätt att organisera och styra samhället, bland annat via demokratiska val
2. Kunskap om samhället i övrigt såsom arbete, boende, skola, utbildning, hälso- och sjukvård
3. Människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter
4. Jämlikhet mellan könen
5. Barns rättigheter<sup>5</sup>

Inom ramen för en förstudie genomförd av Länsstyrelsen i Stockholms län avseende samhällsinformation i Stockholms läns kommuner tillfrågades deltagarna genom enkäter och intervjuer om

---

<sup>4</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2007: *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens*, s. 17.

<sup>5</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2007: *Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller*, s. 11.

önskemål på innehåll i samhällsorienteringen. Deltagarna betonade att områden som arbete, yrkes- och branschinformation är viktigt att få information om. Andra högt prioriterade informationsområden var bostad, hälsa och sjukvård, lag och rätt, rättigheter och skyldigheter, studier, anknytningsärenden och medborgarskap. Informationsområden som politik, sport och fritid, jämställdhet och interkulturell kommunikation bedömdes inte vara lika viktigt. Enligt rapporten presenterade kommunerna själva en bild av viktiga informationsområden som påminner om deltagarnas. Det tyder på att kommunerna har en god kunskap om de nyanländas behov och önskemål.<sup>6</sup>

#### *Erfarenheter av att diskutera värdegrundsfrågor*

Vid de kommunbesök som Sfi-utredningen genomförde gav flera lärare (och ibland studerande) uttryck för osäkerhet inför och frustration över arbetet med det svåra område som rör normer och värderingar. Det kan handla om frågor kring barnuppfostran, könsroller, synen på vad som är avvikande och onormalt m.m. Detta område ansågs vara svårt av flera anledningar:

- området är stort och oöverblickbart, vilket gör att läraren känner en osäkerhet inför eller saknar tillräckliga metodiska kunskaper att närma sig området,
- värderingar ligger djupt och kan vara svåra att tala om p.g.a. avsaknaden av ett gemensamt språk och/eller ett icke färdigt utvecklat andraspråk eller för att det kan uppfattas som känsligt och integritetskränkande att ta upp vissa frågor.<sup>7</sup>

En del av svårigheterna i att bedriva värdegrundsdiskussioner kan dock sägas bero på problem av mer *substantiell* natur, dvs. att olika värderingar ibland faktiskt "kolliderar" med varandra – i kontrast till svårigheter som mera beror på olikheter i språk eller bristande metodisk kompetens hos utbildare och samtalsledare. Frågan handlar bland annat om vilka krav kan man ställa på medborgare som inte delar de grundläggande värderingarna, men som för den skull inte bryter mot lagen. Frågan berör således vilka grunder

<sup>6</sup> Pergelius, Linda 2008: *Förstudie: Regional samhällsinformation i Stockholms län*, s. 66–67.

<sup>7</sup> SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, s. 143.



gemenskapen i samhället ska byggas på i framtiden och vilka redskap som kan användas för detta.

I en rapport från *FoU i väst* diskuteras erfarenheter från det så kallade Göteborgsprogrammet efter ca ett halvårs bedrivna verksamhet bl.a. med avseende på hur värdegrundsfrågorna har hantearats samt tagits emot av deltagarna. Värdegrundsfrågorna visar sig ge upphov till vissa konflikter i diskussionerna då några deltagare uppfattar att samhällsinformationens syfte är att assimilera människor in i det svenska samhället. Enligt FoU i väst var dock assimilering inte syftet med programmet, men det går att utläsa att deltagarna till viss del kunde förändra sina värderingar. De ämnen som lett till mest diskussion i deltagargrupperna var barnaga och jämställdhet, och det framkommer av redovisningen att efter samhällsinformationen har vissa av deltagarnas attityder ändrats, i riktning mot åtminstone en större beredskap att kunna problematisera den bild av de egna värderingar som fanns i utgångsläget. Vidare har många av deltagarna betonat vikten av att lära sig och förstå svenska lagar för att kunna respektera det svenska samhället och levnadssättet.<sup>8</sup>

Flera integrationsprojekt i Sverige har också arbetat med att utforska den typ av värderingar som inte är i direkt konflikt med lagen men som ändå är märkbart annorlunda än ”majoritetskulturens” och som påverkar en persons vardagsliv. Man har då bland annat arbetat med introduktion av ”svenska koder”, främst i samband med arbetsmarknadsintegration.<sup>9</sup>

### 3.3 Utredningens överväganden och förslag

**Förslag:** Samhällsorienteringens innehåll ska regleras närmare genom en bilaga till förordningen ”Riktlinjer för samhällsorientering för nyanlända”. Riktlinjerna ska fungera normerande för utförarna av samhällsorienteringen. För att markera ett deltagarperspektiv är innehållet där indelat i ämnesområden med utgångspunkt i centrala aktiviteter i människors liv, enligt följande:

<sup>8</sup> Sennemark, Eva och Moberg, Anette 2009: *Dialog i centrum. En utvärdering av samhällsinformationen till nyanlända flyktingar i Göteborgs Stad*. FoU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborg, s. 22–23.

<sup>9</sup> NTG-asyl & integration 2007: *Europeisk medborgarkunskap – för alla? Om samhällsinformation och gemensam värdegrund i ett mångkulturellt Europa*. Skrift nr 6, s. 44.

*Att komma till Sverige*

*Att bo i Sverige*

*Att försörja sig och utvecklas i Sverige*

*Att bilda familj i Sverige*

*Att leva med barn i Sverige*

*Att påverka Sverige*

*Att utöva religion i Sverige*

*Att bli sjuk och åldras i Sverige*

*Lokalkunskap*

Oavsett vilket ämnesområde som behandlas ska samhällsorienteringen uppmärksamma följande tre aspekter:

1. värden,
2. välfärdsstat och
3. vardagsliv

Samhällsorienteringen ska därmed innehålla såväl vardagskunskap av praktisk natur, men också kunskaper om det svenska samhället ur ett mer institutionellt och organisatoriskt perspektiv, samt ett inslag av såväl information om, som diskussion och reflektion kring konstitutionella värden i det svenska samhället.

### 3.3.1 Utredningens överväganden

Åtskilliga definitioner och innehållsbeskrivningar av samhällsinformation kan utläsas från utredningar och rapporter som behandlar frågan om introduktion för nyanlända. Definitionerna är dock i allmänhet mycket kortfattade, men en övergripande tendens är att två olika perspektiv på frågan kan anammas. För det första ett ovanifrån-perspektiv där innehållet ofta består av tematiskt ordnade faktainslag och där deltagarna ses som mottagare av information om framför allt rättigheter och skyldigheter. Exempelvis kan man i det nedlagda Integrationsverkets måldokument hitta följande definition av samhällsinformationen (där endast vissa delmål av verksamheten berörs):

Dessa är att individen har kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar, människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen och barns rättigheter och om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv.<sup>10</sup>

För det andra finns ett perspektiv underifrån i vilket det istället betonas att innehållet handlar om ”vardagliga samhällsfrågor som nyanlända kommer i kontakt med” och ”hur samhället fungerar och dess grundläggande värderingar”.

När ”grundläggande värderingar” har introducerats hittills i samhällsinformationen tycks det ha funnits en tendens att också detta område, liksom mer faktabetonade informationsinslag, betraktats som något som det främst ska spridas kunskap om, men inte föranleda något aktivt ställningstagande från mottagaren av samhällsinformation. Exempelvis uttrycker utredningen *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) att den nyanlända ska

kunna ta tillvara sina rättigheter, fullfölja sina skyldigheter och inte begå lagbrott. Att de nyanlända ska värdesätta det nya samhällssystemet är bra men inte nödvändigt så länge kunskap om rättigheter finns och skyldigheter efterlevs. Värderingar kan ta generationer att förändra.<sup>11</sup>

Det är mot denna bakgrund vi vill förstå varför Regeringen i propositionen Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) menar att det tidigare använda begreppet samhällsinformation inte fullt ut beskriver vad utbildningen bör innehålla utan föreslår att utbildningen i stället ska benämnas samhällsorientering. I direktiven till föreliggande utredning förtydligar regeringen att samhällsorienteringen ska *förmedla vikten av* grundläggande värden som demokrati och alla människors lika värde. Den bör innehålla kunskapsinhämtning och *reflektion* över vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet. Den ska också ge tydlig information om den enskildes rättigheter och skyldigheter. Samhällsorienteringen bör även ge utrymme för dialog och reflektion.<sup>12</sup>

Den faktiskt genomförda samhällsinformationen brukar som vi sett – bland annat från Länsstyrelsen i Stockholms läns kartlägg-

---

<sup>10</sup> Integrationsverket 2006: *Mål för nyanländas introduktion*.

<sup>11</sup> SOU 2008:58, *Egenansvar med professionellt stöd*, s. 210–211.

<sup>12</sup> Dir 2009:101, s. 3.

ning – omfatta såväl vardagskunskap av tämligen praktisk natur, men också kunskaper om det svenska samhället ur ett mer institutionellt och organisatoriskt perspektiv. En given tolkning av regeringens direktiv är att begreppet *samhällsorientering* bör inrymma såväl dessa bägge perspektiv, men även ett inslag av såväl information om, som diskussion och reflektion kring *konstitutionella värden* i det svenska samhället.

Sammantaget gör detta att samhällsorienteringen enligt vår bedömning bör bedrivas genom att inom varje ämnesområde uppmärksamma tre olika aspekter; nämligen ”värden”, ”välfärdsstaten” och ”vardagsliv”.

Tanken är bland annat att vid kommunernas utformning av samhällsorienteringen, inklusive framställning och anskaffning av undervisningsmaterial, bör det vara en målsättning att inom varje ämnesområde försöka uppmärksamma alla tre aspekterna. Någon exakt jämvikt i kvantitativ mening mellan de tre aspekterna är dock inte realistiskt att eftersträva. Inte heller är det meningen att en viss aspekt ska få samma kvantitativa utrymme mellan olika ämnesområden. Det är därför naturligt att vissa områden innehåller mer av värdeaspekten än praktiska vardagliga omständigheter, och vice versa. Det viktiga att betona är snarare att det i den samhällsorientering som erbjuds finns en *beredskap* för att förklara samt diskutera samtliga tre aspekter inom varje ämnesområde. Det är också en tydlig erfarenhet från utvärderingar och samtal med ansvariga inom olika kommuner att vid ett informationspass av i huvudsak praktisk natur, tenderar t.ex. värdefrågor naturligen initieras av deltagarna själva.

Det är en konkret utmaning för alla försök att innehållsbestämma samhällsorienteringen att beskrivningen av det svenska nuläget inte får bli för idealistisk. Den bild som ges av Sverige måste i detta avseende illustrera hur det faktiskt fungerar, genom att pedagogiskt uppmärksamma problem som kan uppstå när grundläggande värden ska förverkligas i praktiken. En god samhällsorientering handlar om att få möjlighet att reflektera över dessa frågor och komma till insikt om sin egen roll och sina egna åsikter och förhållningssätt i sammanhanget. Utan denna insikt kan man knappast aktivt ta ställning till och bli delaktig i samhället.

### 1) Värden

Vilka slags värden är det då som bör stå i centrum för diskussion och undervisning i vårt förslag till samhällsorientering? En tänkbar strategi för att komma fram till vilka värden som kan tjäna som utgångspunkt för denna första aspekt på samhällsorienteringen är att utgå från de värderingar som kan finnas mer eller mindre uttalade i det svenska samhället. Att fastställa en någorlunda entydig definition av ett samhälles grundläggande värderingar är naturligtvis inte någon lätt uppgift. Dagens svenska samhälle präglas av en allt större mångfald av kulturer, livsstilar och religiösa tillhörigheter. Rent hypotetiskt skulle det kunna finnas en minsta gemensam nämnare av värderingar som åtminstone majoriteten i samhället kan säga sig stå för vid en given tidpunkt. Ett försök att utifrån ett sådant antagande att empiriskt ringa in några centrala värderingar i det svenska samhället genom att kontrastera dessa mot andra länders värderingsmönster har gjorts av Ronald Inglehart och Wayne Baker. Inglehart & Baker är kända för sina livsåskådningsundersökningar som genomförts i över ett 80-tal länder mellan åren 1981 och 2000. Den övergripande slutsatsen från dessa undersökningar är att svenskarna har världens mest individualiserade och sekulariserade åsikter.<sup>13</sup> Det tål dock att diskuteras om fenomenet med individualiserade åsikter egentligen handlar om grundläggande värderingar eller om det snarare handlar om *attityder* till olika samhällsfrågor.

Ett annat exempel på ansatser som söker beskriva vilka värderingar som finns i Sverige återfinns i en rapport från Integrationsverket, där Thorleif Pettersson och Yilmaz Esmer diskuterar hur svensk kultur och värderingar i det svenska samhället kan förstås i förhållande till grundläggande värderingar i andra länder. De konstaterar att svenskar utmärker sig genom att deras intresse för religion i allmänhet är betydligt lägre, liksom deras påtagligt svagare intresse av en traditionell familjeform som bygger på traditionella könsroller. Svenskarna visar också en mycket starkare uppslutning kring de emancipatoriska frihetsvärdena. Svenskarna har större horisontell tillit till andra, de är som regel mer aktiva i civilsamhället, de är mer politiskt engagerade, de har en starkare demokratisk övertygelse och de är mer positiva till jämställdhet. Samtidigt före-

---

<sup>13</sup> Inglehart, Ronald & Baker, Wayne E. 2000: "Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values", *American Sociological Review*, Vol. 65 (February:19–51), s. 30.

faller de ha en något mer tillåtande ekonomisk moral och de anser också att arbete är en mindre viktig betingelse för den egna försörjningen eller för självförverkligande och känsla av identitet.<sup>14</sup>

Frågor om invandrade personers normer och värderingar har uppmärksammats i samhällsdebatten de senaste åren i samband med våld och övergrepp som av vissa rättfärdigats genom hänvisning till kulturella normer. Förväntningarna på vad samhällsorientering kan åstadkomma är stora och motsvaras inte alltid av vad som är möjligt ens med den bästa information eller utbildning. Dels är bakgrunden till familje- och samhällsproblem så komplex att de måste lösas genom olika insatser på lång sikt, dels vet vi att information sällan når så djupt som till värderingar och handling. Både information och innehållet i en utbildning består av erbjudanden och möjligheter. I vilken utsträckning den som erbjuds information förmår och vill ta till sig innehållet beror ytterst alltid på den enskilda individen. Det går att ha viss kontroll över vad som erbjuds, men aldrig över vad som i slutändan tas emot och hur individen handlar utifrån detta.<sup>15</sup>

En annan strategi, som också är den som föreliggande utredning stannat för, är att utgå från ett *medborgarperspektiv* på samhällsorienteringen. Samhällsorienteringen bör arbeta med att visa på rådande lagar och regler samt på olika samhällsfenomen och synliggöra och diskutera bakomliggande normer och värden. Det innebär också att utgångspunkten alltså inte hämtas från de rent empiriskt konstaterade värderingsmönster som råder i landet, även om dessa är viktiga inslag i en upplysning om vilka värderingar som delas av många människor i vårt land. Istället bör samhällsorienteringens värdeaspekt hämtas från regeringsformen (RF), som är den mest auktoritativa och bindande formuleringen av de konstitutionella värdena som finns i Sverige. Där återges den gemensamma referensram som ytterst ska hjälpa oss att fredligt lösa de konflikter som uppstår. Utan kännedom om dessa konstitutionella spelregler saknar man reella möjligheter att agera som medborgare.

En strävan att göra dessa frågor något mer konkreta kan gärna ta fasta på företeelser som brukar sammanfattas med uttrycken "mänskliga rättigheter" och "demokratiska värderingar". De i regeringsformen uppräknade fri- och rättigheterna är här ett sådant konkret exempel: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet,

---

<sup>14</sup> Pettersson, Thorleif och Esmer, Yilmaz, Integrationsverket 2005: *Vilka är annorlunda? Om invandrades möte med svensk kultur*, s. 52–53.

<sup>15</sup> SOU 2003:77, s. 152.

demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till och den Europeiska unionens fördrag och lagstiftning på området måste naturligtvis också inrymmas i diskussionen om konstitutionella värden. Med fördel kan man utifrån kontroverser där värdekonflikter ställs på sin spets diskutera problem att förverkliga värdena i praktiken.

Viktigt att betona i sammanhanget är alltså att ett fokus på grundläggande värden inte ens när utgångspunkten hämtas från våra grundlagar implicerar något statiskt förhållningssätt eller ett perspektiv befriat från konflikter. Frågor om medborgarnas rättigheter och skyldigheter liksom vilka värderingar som kan anses vara gemensamma måste vara föremål för ständig tolkning och debatt. De centrala frågorna handlar om vilket samhälle vi lever i och vilket samhälle vi vill ha. Detta är en process som bl.a. innebär avvägningar mellan rättigheter – t.ex. yttrande- och religionsfriheten – och skyldigheter och till och med säkerhetspolitiska aspekter.

Diskussion och undervisning kring konstitutionella värden blir därmed i en mening ett integrationsverktyg bland andra i syfte att öka förståelsen och respekten för dessa värden.

## 2) *Välfärdsstaten*

Sverige är en demokrati och en välfärdsstat. En del i förståelsen av detta handlar om att se hur de grundläggande värden som det svenska samhällsbygget tagit utgångspunkt i kommer till konkret uttryck i utformningen av institutioner och välfärdslösningar. Precis som det svenska demokratiska systemet har sina särdrag, representerar Sverige även en specifik utformning av den mer generella kategorin "välfärdsstat", exempelvis via särbeskattning och en väl utbyggd föräldraförsäkring.

Viktiga kunskaper att förmedla här berör förstås vårt sätt att styra och organisera samhället, bland annat via demokratiska val, massmedier och organisationer. Institutioner som riksdag, regering och statsförvaltning ingår naturligen, liksom kunskaper om den kommunala nivåns ansvar och uppbyggnad. Vidare måste skattepolitiken med dess omfördelande roll i välfärdssamhället behandlas här. Kunskaper om rättsväsendet och polisens roll är också centrala för förståelsen av det svenska samhället på denna nivå. Vidare ingår

utbildningspolitiken, integrationspolitiken och de centrala aktörerna inom områdena, liksom kunskaper om arbetsmarknadens regler och karaktär. Hur åsiktsbildningen i samhället sker och dess koppling till politiska partier, föreningar och organisationer samt massmedia ingår också som en viktig del. Fler naturliga inslag i denna del av samhällsorienteringen är sjukvårdens organisation och finansiering. Lagstiftningen på familjepolitikens område respektive jämställdhetspolitiken och diskrimineringslagstiftningen är fler exempel på centrala områden där detta perspektiv bör få ett genomslag på undervisningen, liksom den svenska förvaltningsmodellen: professionalismen, medbestämmandet, offentlighetsprincipen, dualismen m.m.

### 3) *Vardagsliv*

Den tredje delen av samhällsorienteringen syftar till att uppnå en praktisk förståelse av hur vardagslivet fungerar i Sverige, och hur detta konkret hänger samman med konstitutionella värden och den övergripande utformningen av välfärdsstaten. I vissa delar kommer den praktiska vardagskunskapen att behöva ta utgångspunkt i olika myndigheters informationsområden. En praktiskt fokuserad orientering omkring de sociala koder som uppträder i det svenska samhället ingår här också, exempelvis sådana koder som finns på en arbetsplats, religionens roll i Sverige eller firande av traditioner. Sådana inslag bör finnas med i samhällsorienteringen bland annat utifrån tanken att sådan typ av kunskap kan vara ett värdefullt verktyg för att underlätta mötet mellan människor med olika kulturella bakgrunder.

En av de viktigaste uppgifter som undervisningen i detta sammanhang ställs inför är att försöka motverka stereotyper. Det är variationen i de samhälls- och kulturyttringar som deltagarna möter som är normal. Detta är dock inte så lätt som det kan tyckas, eftersom det kan vara svårt att få syn på det som tas för givet. Det vi däremot lättare ser är antingen det som kontrasterar tydligt (det som inte överensstämmer med vårt synsätt) eller det vi vill få bekräftat (t.ex. våra egna fördomar). Det kan försvåra arbetet om varken lärare eller de studerande ser det som behöver kontrasteras eller om många studerande inte har tillgång till möten med aktörer inom samhälls- och arbetsliv.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> SOU 2003:77, s. 153.



En lista med exempel på innehåll med ett vardagsperspektiv kan förstås göras mycket lång. Med utgångspunkt i de nyanländas behov och frågor kan exempelvis bostadssituation och orientering om den lokala arbetsmarknaden bedömas vara centrala områden där ett vardagsperspektiv omedelbart gör sig gällande. Likaså finns förstås tämligen vardagliga och konkreta informationsbehov som måste beaktas när det gäller barn och ungdomars roll och situation i det svenska samhället. Även konkreta frågor som uppstår i anslutning till religionens förhållande till politik och familjeliv bör beaktas utifrån detta perspektiv.

### Ett styrande dokument för samhällsorienteringen

För att sammanfatta är det således en viktig medborgarresurs att ha kunskaper om såväl samhällets konstitutionella värden och etiska principer som dess organisatoriska uppbyggnad. Skillnader i dessa avseenden är en av de starkaste förklaringarna bakom ojämlikheten i fråga om politiskt deltagande. Varje medborgare har därför en *rättighet* att få sådan kunskap. Värden, välfärdsstaten och vardagslivet utgör det mest framträdande innehållet i samhällsorienteringen i vårt förslag. För att förslaget ska få tydligt genomslag i den kommunala praktiken, var vi valt att konkretisera det i en bilaga till den föreslagna förordningen, med titeln *Riktlinjer för samhällsorientering för nyanlända*. Detta särskilda dokument ska fungera normerande för kommunerna och lärarna vid utformningen av samhällsorienteringen, dvs. som en form av kursplan. Riktlinjerna beskriver kortfattat samhällsorienteringens karaktär och syfte, liksom vägledande principer för genomförandet. Därefter följer en beskrivning av innehållet indelat i ämnesområden. Vårt betänkande kan betraktas som en kommentar till förordningen och bilagan. Det innebär exempelvis att när vi i nästa kapitel diskuterar fördelar och nackdelar med alternativa sätt att utforma samhällsorienteringen, är detta att betrakta som ett underlag för lokala pedagogiska överväganden.

Riktlinjernas indelning i ämnesområden följer inte tredelningen värden, välfärdsstaten och vardagslivet, utan dessa är att betrakta som viktiga återkommande aspekter på de olika ämnesområdena. Riktlinjernas indelning i ämnesområden baseras istället på centrala aktiviteter i människors liv, enligt följande rubriker.

*Att komma till Sverige*

*Att bo i Sverige*

*Att försörja sig och utvecklas i Sverige*

*Att bilda familj i Sverige*

*Att leva med barn i Sverige*

*Att påverka Sverige*

*Att utöva religion i Sverige*

*Att bli sjuk och åldras i Sverige*

*Lokalkunskap*

Denna indelning är medvetet gjord för att markera deltagarperspektivet. Det yttersta syftet med samhällsorienteringen är trots allt inte att underlätta offentliga institutioners arbete gentemot målgruppen, utan att underlätta målgruppens integration och etablering i samhället. Indelningen är därför tänkt att återspegla livet snarare än statsförvaltningen. Den markerar på detta sätt att utgångspunkten för samhällsorienteringen ska vara deltagarnas behov.

På varje ämnesområde kommer värden, välfärdsinstitutioner och vardagsliv att vara viktiga aspekter – men de kommer att ta olika stor plats, dels beroende på ämnesområdet, dels beroende på den aktuella gruppens sammansättning – vilka deltagarna är, vad de vill och behöver.

Under varje rubrik – varje ämnesområde – beskriver riktlinjerna vad undervisningen bör handla om. Lärarna och deltagarna formar tillsammans det mer exakta ämnesinnehållet – tyngdpunkten, omfattningen, graden av konkretion – på varje område. Alla deltagare har sålunda rätt till samhällsorientering på varje område, men innehållet kan och bör variera.

Att inte behandla värden, välfärdsinstitutioner och vardagsliv för sig, som separata moment, har också en pedagogisk funktion. Abstrakta rättighetsprinciper aktualiseras, kommer till uttryck och *förstås* genom institutioner och i vardagslivet; dessa måste alltså behandlas tillsammans. Valet av innehåll liksom metoder ska också avgöras mot bakgrund av hur förståelse bäst uppnås. Sveriges historia är inte framskrivet som ett eget ämnesområde i riktlinjerna. Men historien – t.ex. den utveckling som ledde fram till allmän

rösträtt i Sverige, eller den utveckling som ledde fram till lagen mot barnaga – kan ofta vara ett pedagogiskt viktigt inslag för att nå en förståelse av innebörden och motiven till rösträtten respektive förbudet mot barnaga. Där så är lämpligt bör därför ett historiskt perspektiv anläggas.

Grundläggande rättigheter och skyldigheter såsom de uttrycks i grundlag och internationella konventioner – liksom mer underordnad lagstiftning – är givna inslag på vissa områden (t.ex. *Att leva med barn i Sverige*) men kan vara mindre aktuella på andra (t.ex. *Att bo i Sverige*). Det är viktigt att deltagarna i samhällsorienteringen får kännedom om vad som är inom lagens gränser och vad som inte är det. Självklart ska inte hela lagboken vara ett innehåll i samhällsorienteringen, utan urvalet här sker rimligen utifrån skillnader mellan Sverige och de länder som deltagarna kommer ifrån, vilket ju i sin tur varierar.

Konkret och praktisk information och vägledning blir sannolikt aktuellt på alla ämnesområden, allt från hur man söker ett banklån, över vem som utför validering, till hur man gör i vallokalen. Ett stort utrymme för frågor och önskemål från deltagarna innebär att innehållet i den konkreta och praktiska informationen kommer att variera.

## 4 Samhällsorienteringens utformning

I detta kapitel presenteras erfarenheter, överväganden och förslag med avseende på hur samhällsorienteringen ska utformas. Det gäller frågor gällande omfattning, tidpunkt, undervisningsspråk, pedagogik, lärarkompetens, uppföljning och utveckling m.m.

### 4.1 Utgångspunkter för förslag om genomförande

*Förslag:* Samhällsorienteringen ska vara en utbildningsinsats, där deltagarnas kännedom om och förståelse av det svenska samhället utvecklas i syfte att underlätta deras deltagande i samhällslivet. Dialog, reflektion och inflytande är viktiga inslag i en individanpassad samhällsorientering; en pedagogisk ansats som ligger till grund för övervägandena avseende omfattning, språk, lärarkompetens m.m.

I avsnittet redogörs för vår tolkning av direktiven mot bakgrund av tidigare erfarenheter av samhällsorientering. Detta bildar sedan utgångspunkt för det mer detaljerade förslag som följer i avsnitten 4.2–4.9.

#### 4.1.1 Samhällsorientering en utbildningsinsats – men ingen skolform

Samhällsorientering för nyanlända invandrare är ingen ny företeelse. Ser man till den allra senaste historien framträder två huvudsakliga spår i den samhällsorientering som bedrivits, ett formellt utbildningsspår, och ett mer informellt myndighetsspår.

Fram till 2007 ingick samhällsorientering<sup>1</sup> som en del av skolformen svenska för invandrare (sfi). Sfi-utbildningen syftade sålunda inte bara till att ge eleverna en språklig kompetens, utan skulle också ge...

... kunskap om och förståelse av samhällets organisation och dess grundläggande värderingar för att underlätta den elevens integration, aktiva medverkan i och bidrag till utvecklingen av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige.<sup>2</sup>

I kursplanen återfanns då särskilda mål att sträva mot och mål att uppnå som hänförde sig till det samhällsorienterande syftet, liksom särskilda betygskriterier mot vilka sfi-läraren bedömde eleverna. Liksom för övriga skolformer fanns och finns för sfi bestämmelser för genomförande av nationella prov och rapportering av uppgifter till den officiella statistiken. Kommunerna ansvarar för verksamheten liksom för lokal utvärdering och utveckling, men sfi ingår också i skolsystemet i stort, inklusive den statliga tillsyn, utvärdering, och utvecklingsstöd som bedrivs av statliga myndigheter på området. Samhällsorienteringen var således integrerad med språkutbildningen, och en del av utbildningssystemet.

Vid sidan av denna formella utbildning i samhällskunskap, gavs och ges en mer eller mindre informell information som en del av flyktingmottagandet. Kommunernas introduktionsenheter och särskilt då introduktionssekreteraren/flyktinghandläggaren eller motsvarande, har förstås hela tiden haft ett ansvar att hjälpa de nyanlända att tillgodose akuta behov av bostad, arbete, sjukvård etc., liksom att i övrigt hjälpa dem att etablera sig i det nya landet. Här kan också nämnas det informationsarbete som statliga myndigheter bedriver – ofta i samarbete med sfi och introduktionsenheter – när det gäller att informera om grundläggande regler och rutiner på respektive myndighets ansvarsområde.<sup>3</sup> Det gäller t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

---

<sup>1</sup> I sfi-kursplanen användes inte något sådant begrepp, men enligt Sfi-utredningen (SOU 2003:77, *Vidare vägar och vägen vidare - svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*, Fritzes, Stockholm, s. 136) användes ofta ordet "samhällsorientering" för att syfta på det innehåll som skulle präglade svenskundervisningen. Sfi-utredningen använde istället begreppet "samhällslivsorientering" därför att de ansåg att det bättre speglade utbildningens syfte.

<sup>2</sup> "Kursplan i svenska för invandrare (sfi)", [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), 2006-01-10.

<sup>3</sup> Kommunernas samarbete med andra myndigheter beskrivs i en kartläggning som Länsstyrelsen i Stockholms län har gjort för länsstyrelsernas räkning: *Kartläggning av samhällsinformation för nyanlända*, s. 32-33. Tolv myndigheters arbete med samhällsinformation till nyanlända beskrivs också i Carlén, Kerstin och Maria Löfgren 2010: *Regional samhällsinformation. Delrapport 1*, Carlén och Werner AB, Stockholm, avsnitt 4.3. Konsulternas utvärdering gjordes för Botkyrka kommuns räkning.

I och med 2007 års revision av kursplanen för sfi, försvann det ena av dessa historiska spår för genomförandet av samhällsinformation. Sfi är numera en renodlad språkutbildning, som inte innehåller några mål med avseende på samhällskunskap.<sup>4</sup> De statliga myndigheternas allmänna informationsansvar återstår dock, liksom kommunernas ansvar att ge samhällsinformation inom ramen för de nyanlända invandrarnas introduktion.

Vårt utredningsuppdrag är att föreslå en statlig reglering av samhällsorienteringen så att variationen mellan kommunerna minskar och ett bestämt innehåll garanteras:

Samhällsorienteringen ska förmedla vikten av grundläggande värden som demokrati och alla människors lika värde. Den bör innehålla kunskapsinhämtning och reflektion över vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet. Den ska också ge tydlig information om den enskildes rättigheter och skyldigheter. Samhällsorienteringen bör ge utrymme för dialog och reflektion.<sup>5</sup>

Det *innehåll* som enligt regeringens direktiv sålunda ska säkras, visar ett tydligt släktskap med de mål som tidigare gällde för samhällskunskapen som en del av sfi, liksom för övrigt med en del av de mål som gäller för övriga skolformer, såsom grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Det vår skola ger dem som växer upp till medborgare i landet, ska vara utgångspunkt för den kunskapsutveckling som samhällsorienteringen för dem som kommer till Sverige från andra länder syftar till.

När det gäller *regleringen* av utbildningen däremot, tyder regeringens hantering av frågan inte på att återinförande av en "skolformsmodell" är aktuell. Med "skolformsmodell" menas här att samhällsorienteringen regleras med en kursplan inom utbildningssystemet, med de resurser och vägval som därmed följer. Samhällskunskapsdelen av sfi lyftes bort ur den kursplanen så sent som i regeringsbeslutet 2006. Inte heller följde regeringen utredaren Monica Werenfels Röttorps förslag i utredningen *Egenansvar med professionellt stöd* (SOU 2008:58) att uppdra åt Skolverket att

---

<sup>4</sup> Av relevans för samhällsorienteringen är dock att "Eleven ska också utveckla sin interkulturella kompetens genom att reflektera över egna kulturella erfarenheter och jämföra dem med företeelser i vardags-, samhälls- och arbetsliv i Sverige." (Kursplan för sfi, SKOLFS 2009:2). I praktiken är förstas också det svenska samhället ett fortlevande innehåll i sfi. Alla språkutbildningar innehåller också s.k. realia om det land där språket talas. Men syftet och målen (med undantag för den ovan nämnda) gäller numera språkutvecklingen enbart.

<sup>5</sup> Dir. 2009:101, s. 3.

utarbete en kursplan för samhällsorienteringen. Vi uppfattar sålunda denna väg som stängd.

Även om vi i allt väsentligt ser samhällsorienteringen som en *utbildningsinsats*, där syftet och delvis innehållet i grunden bör vara detsamma som den svenska skolans medborgarförberedande uppdrag, så följer vårt förslag för organisering av verksamheten mot denna bakgrund inte utbildningssystemets modell på en rad viktiga punkter. Samhällsorienteringen blir, i vår utformning, en utbildningsinsats – men ingen skolform.

#### 4.1.2 Dialog och reflektion – inte bara information

Den samhällsinformation som bedrivs av kommunerna i dag tar sig olika former.<sup>6</sup> Dels finns, som nämnts, den individualiserade informella samhällsinformationen direkt från flyktinghandläggaren till den enskilda invandraren, vanligen med hjälp av tolk. Dels finns mer formaliserade utbildningsinsatser, där vissa kommuner fortsätter att ge samhällsorientering i anslutning till sfi, medan andra skapar särskilda program eller organiserar samhällsinformation inom ramen för introduktionsenheten. Det handlar sålunda om föreläsningar, diskussioner och övningar inom ramen för klassrumsundervisning, studiebesök, seminarier och samtalscirklar.

Mixen av dessa inslag är naturligtvis olika i olika kommuner, och detta är en viktig bakgrund till vår utredning. Direktiven ger också vissa anvisningar med avseende på frågan om *hur*, nämligen att samhällsorienteringen visserligen ska ge tydlig information men också utrymme för dialog och reflektion.

Dialogformen är dessutom framträdande i det utvecklingsarbete som nu sker i de större kommunerna/länen. Det gäller t.ex. Göteborgs stad,<sup>7</sup> det länsövergripande arbete i Stockholm som är under utveckling,<sup>8</sup> samhälls- och hälsokommunikatörerna i Skåne,<sup>9</sup> liksom ett par projekt i Uppsala.<sup>10</sup> De olika programmen skiljer sig åt med avseende på vilket språk som utbildningen bedrivs på liksom hur gruppansättningen ser ut, men samtliga betonar

---

<sup>6</sup> Länsstyrelserna 2010.

<sup>7</sup> Se Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009: *Dialog i centrum. En utvärdering av samhällsinformationen till nyanlända flyktingar i Göteborgs Stad*. FOU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborg.

<sup>8</sup> En utvärdering av arbetet hittills redovisas i Carlén och Löfgren 2010.

<sup>9</sup> [www.lst.se/skane/amnen/Integration/partnerskapskane/Samhallskommunikatorer/](http://www.lst.se/skane/amnen/Integration/partnerskapskane/Samhallskommunikatorer/)

<sup>10</sup> Projekten "MoLi" och "VaMed!", se t.ex. [www.vamed.se](http://www.vamed.se). Också ett material och utbildningsinsatser från Barnens rätt i samhället, BRIS, bygger på dialogform.

vikten av tvåvägskommunikation i undervisningen, utrymmet för frågor, diskussion, reflektion. Ofta kopplas dessa inslag till det kunskapsinnehåll i utbildningen som utgörs av normer och värden – både grundläggande värden som uttrycks i statens uppbyggnad och lagstiftning, och mer ”osynliga” koder och normer som kan, men inte måste, ha koppling till dessa grundläggande värden.

Liksom i direktiven associeras vidare dialogen med kunskapsformen förståelse. Förmedling av information eller fakta – t.ex. att det finns en lag med ett visst innehåll – kan göras som envägs-kommunikation, men en förståelse av lagens innebörd – t.ex. vad den kan *betyda* i vardagen – anses uppnås bäst med dialogformen. Vi återkommer till detta i avsnittet om lärarnas kompetens.

Erfarenheterna från nämnda utvecklingsprojekt är dock att även vid vad som synes vara enkel faktaförmedling, väcks frågor med koppling till värdegrunden. Vid ett informationspass om bostadsmarknaden kan en deltagare t.ex. berätta om självupplevd diskriminering på etnisk grund. Jämställdhetsfrågor kan aktualiseras i orientering om arbetsmarknad och utbildning, likaväl som i ett moment om familjelagstiftning. Några skarpa linjer mellan det ena och det andra, går sålunda inte att dra i praktiken. Det gör att man i Stockholm, Göteborg och Skåne tänker in dialogen som en del också i de moment som mycket syftar till faktaförmedling, även om utbildningen i andra delar syftar till fördjupning och har större inslag av exempelvis diskussion.

Ett utrymme för dialog och reflektion bör rimligen också innebära större möjlighet att ta tillvara de erfarenheter och den kompetens som deltagare har med sig in i undervisningssituationen. Erfarenheten är att dialogformen – rätt genomförd – är ett sätt att bemöta personer med den respekt de har en självklar rätt till och som är extra viktig då samhällsorienteringen innefattar värderingar och normer.

Dessutom kan deltagarna med sådana undervisningsformer få ett direkt, informellt inflytande över innehållet i utbildningen, så att det bättre anpassas till just dessa individers behov. I dagens läroplaner stadgas att elever i alla skolformer ska omfattas av de demokratiska principerna att kunna påverka, vara delaktig och ta ansvar.<sup>11</sup> En sådan rätt att aktivt utöva inflytande över utbildningen, bör enligt vårt förslag även gälla deltagare i samhällsorientering.

---

<sup>11</sup> *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94, kap. 2.3. Läroplan för de frivilliga skolformerna Lpf 94, kap. 2.3.*



Vi menar sålunda att när kommunerna i framtiden utformar samhällsorienteringen är det av största vikt att det görs i syfte att underlätta frågor, diskussion, reflektion och kommunikation i två riktningar mellan lärare och deltagare och även deltagare emellan. Pedagogiken i denna mening, har implikationer för vid vilken tidpunkt samhällsorienteringen ges, vilken kompetens som lärarna/samtalsledarna/informatörerna bör ha och hur grupp-sammansättningen bör se ut. Det kan också ha betydelse för vilket språk man väljer att ge samhällsorienteringen på, liksom vilket läromedel som används. I det följande redogörs för våra överväganden och förslag i dessa delar. Allra först följer ett avsnitt om samhällsorienteringens omfattning.

## 4.2 Omfattning

*Förslag:* Varje nyanländ person ska erbjudas minst 60 timmars samhällsorientering. De 60 timmarna samhällsorientering ska ses som en gemensam bas, som kompletteras genom insatser från kommunen själv, landstinget eller statliga myndigheter i enlighet med annan reglering.

Hur många timmars samhällsinformation ges av kommunerna i nuläget? Vad är en rimlig omfattning för den samhällsorientering som framledes ska erbjudas som en del av etableringsprocessen? I detta avsnitt redovisas först hur mycket samhällsinformation som i dagsläget ges i landets kommuner och därefter våra överväganden och förslag.

### 4.2.1 Nuläge och erfarenheter

Den verksamhet som i dag bedrivs under namnet samhällsinformation, varierar i omfattning mellan en dag och omkring 300 timmar, enligt den kartläggning som länsstyrelsen i Stockholm har gjort av samhällsinformationen i hela landet. Något medelvärde för hela landet framgår ej av kartläggningen. Siffrorna är svårtolkade eftersom kommunerna i undersökningen utgår från sin egen tolkning av vilken verksamhet som ingår i dagens samhällsinformation, där en del kommuner bara ”räknar” den formella, utbildningsliknande orienteringen, medan andra också räknar in informell, individuell

handledning från exempelvis flyktinghandläggarens sida och ytterligare andra har svårt att särskilja samhällsorienteringens tid från timmarna för sfi, eftersom det integreras. Länsstyrelserna konstaterar att i de kommuner där samhällsinformationen tydligt urskiljs, ligger omfattningen på mellan 60 och 100 timmar, exklusive studiebesök inom ramen för sfi.<sup>12</sup>

Några ytterligare exempel kan illustrera variationen. I Stockholms län utprövas för närvarande ett utbildningsprogram för samhällsorientering, där den föreslagna omfattningen är 50–60 timmar. I motsvarande utbildningsmodell i Göteborg får deltagarna 60 timmars formell samhällsorientering plus fyra studiebesök av okänd omfattning.<sup>13</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län gjorde en kartläggning av samhällsinformationen i länets kommuner och fann då att medelvärdet var 60 timmar samhällsinformation per person. Medianen var 32 timmar, max 300 och minimum 12 timmar per individ.<sup>14</sup> Länsstyrelsen i Skåne har samordningsansvar för den regionala verksamheten ”Samhälls- och hälsokommunikatörer”. Verksamheten finns i dag i nio kommuner. Utbudet består av 26 teman på respektive 2,5 timmar, dvs. cirka 65 timmar per person och år. Flera av dessa teman har dock en stark inriktning på just hälsa.

#### 4.2.2 Överväganden och förslag

Vad är en lämplig omfattning av samhällsorientering? Idén med samhällsorientering för nyanlända är att ge dem möjlighet att, liksom andra invånare i Sverige, ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter, att leva i samhället och att kunna påverka samhället. Samhällsorienteringens specifika bidrag till detta mål om delaktighet i samhället handlar om kunskaper, om kompetens. Den lämpliga omfattningen borde, mot denna bakgrund, vara så mycket som behövs för att de nyanlända ska nå upp till en viss miniminivå, från vilken de själva kan gå vidare med informellt lärande genom daglig interaktion med andra i arbetsliv och vardagsliv. Det skulle i sin tur rimligen innebära att omfattningen av samhällsorienteringen varierade mycket mellan de olika individerna i målgruppen. Grup-

<sup>12</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 30.

<sup>13</sup> Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009.

<sup>14</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland 2009: *Samhällsinformation – en del av introduktionen. En rapport om kommunernas arbete med samhällsinformation för nyanlända i Västra Götalands län*, Rapport 2009: 37, s. 19.

pen nyanlända är ett extremfall av heterogenitet i alla avseenden, och inte minst med avseende på utbildning. Vissa skulle utan problem klara sig utan minsta statlig hjälp med samhällsorientering; andra skulle behöva år av utbildning för att nå de mål att uppnå (ungefär minimikrav) som är formulerade för avgångsåret i den svenska grundskolan, för att ge en jämförelsepunkt.

Ett sätt att svara på frågan om vad som är lämplig omfattning, är sålunda att låta omfattningen i timmar variera och ge de nyanlända samhällsorientering tills de har nått en viss miniminivå kunskaper, vilket förslagsvis visas på ett nationellt prov.<sup>15</sup> För att producera nationella prov av den typ som används i andra ämnen, krävs bland annat nationella kursplaner att konstruera dem mot, men ”skolformsmodellen” är, som nämnts, inte aktuell för samhällsorienteringen. Vi menar dessutom att ett individuellt kunskapsprov på det innehåll som samhällsorienteringen syftar till, skulle kunna bli ett olyckligt steg på vägen mot medborgarskapstest av den typ som används i vissa länder – ett villkor för medborgarskap mot vilket principiella demokratiska invändningar med rätta reses (se kapitel 1).

Dessutom – och mer avgörande – ska samhällsorienteringen, enligt direktiven, vara en del i den nya etableringsprocess som föreslås i propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60). Etableringen ska enligt förslaget pågå i som mest två år och förutom samhällsorienteringen innehålla svenska för invandrare och arbetsmarknadsrelaterade åtgärder som exempelvis praktik. I den utredning som låg till grund för propositionen föreslogs att samhällsorienteringen skulle omfatta 50 timmar.

Vi tar därför vår utgångspunkt i etableringsprocessen snarare än i en önskad kunskapsnivå. Samtidigt kan vi konstatera att 50 timmar i många fall skulle innebära en oönskad ambitionssänkning på ett område där behovet snarare skulle tala för en höjning. Vårt förslag blir att varje nyanländ invandrare ska erbjudas minst 60 timmars samhällsorientering. Dessa 60 timmar ska fördelas mellan alla angivna ämnesområden (se bilaga i författningsförslag, *Riktlinjer för samhällsorientering*) och sålunda användas till den formella samhällsorienteringen – inte till den informella samhällsorientering som eventuellt ryms inom ramen för flyktinghandläggarens (mot-svarande) individuella information och handledning till flyktingen.

---

<sup>15</sup> Inom sfi har nyligen ett s.k. slutprov införts.

Förslaget om ett minimiantal timmar kan förväntas ha en stark styrningseffekt på kommunerna och är relativt lätt att följa upp. Med detta sätt att reglera samhällsorienteringen, vill vi garantera den enskildes rätt till samhällsorientering. Det ska inte spela någon roll vilken kommun som individen väljer att bosätta sig i, utan samhällsorientering av viss omfattning och av samma kvalitet ska ges överallt.

#### 4.2.3 Kommunernas ansvar och andras

De 60 timmarna samhällsorientering gäller det kommunala erbjudandet som ska utformas i enlighet med vårt förslag. Vi vill samtidigt med kraft påminna om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken:

Myndigheterna skall inom ramen för tillgängliga resurser ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna skall därvid uppmärksamma att detta *kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare*.<sup>16</sup>

I en utvärdering undersöktes tolv statliga myndigheters arbete med samhällsinformation till nyanlända invandrare.<sup>17</sup> Bara ett fåtal av de intervjuade representanterna verkade medvetna om myndighetens serviceskyldighet enligt förordningen. De allra flesta myndigheterna saknade central strategi eller policy för sin information till nyanlända invandrare.

Detta är naturligtvis otillfredsställande. Kommunernas samhällsinformatörer kan inte förväntas ha den detaljkunskap kring det senaste regelverket hos exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, som de nyanlända kan behöva. Myndigheterna måste själva informera mer specifikt om sina områden, som ett komplement till den breda och grundläggande samhällsorientering som kommunerna ska ge. Redan i dag sker ett samarbete mellan myndigheterna och många kommuner, men variationen är påtaglig.<sup>18</sup> Enligt länsstyrelsernas kartläggning är det dessutom vanligen på kommunens initiativ som andra medverkar i samarbetet, och inte sällan på kommunens bekostnad.<sup>19</sup> Ett undantag är sam-

<sup>16</sup> Förordning 1999:593, vår kursivering.

<sup>17</sup> Carlén, Kerstin och Maria Löfgren 2010, s. 28-33.

<sup>18</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 31-32.

<sup>19</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 31.

hälls- och hälsokommunikatörerna i Skåne, som är knutna till en regional överenskommelse om introduktion för nyanlända. Dessa kommunikatörer utbildas direkt av ansvariga myndigheter gällande den grundläggande information som bör förmedlas till nyanlända. Informationsmaterialet tas sedan fram, och uppdateras vid behov, i samarbete med respektive myndighet. Länsstyrelsen ansvarar för en slutlig innehålls- och kvalitetsmässig kontroll av det informationsmaterial som produceras.

De 60 timmars samhällsorientering som här föreslås, och för vilka kommunerna ersätts av staten, ska samordnas med övriga myndigheters informationsinsatser, men varken ersätta eller ersätts av dessa.

På liknande sätt bör man se på andra insatser som görs av landstinget eller kommunen själv. I vissa landsting kan det finnas särskilda behov av förebyggande insatser när det gäller exempelvis egenvård, men också detta bör ligga utanför de 60 timmars samhällsorientering som vårt förslag handlar om. Kunskaper om egenvård – dvs. hur man sköter sin hälsa – är värdefulla, men knappast en form av *sambhällsorientering*, till skillnad från grundläggande kunskaper om hur vårdsektorn är uppbyggd, styrd och vilken sjukvård man som medborgare har rätt till. Det kan t.ex. handla om när det är dags att söka hjälp på vårdcentral och vilken kompetens sjuksköterskor har. Skolan är ett annat område där det åligger varje skola att informera och samverka med föräldrarna kring barnen. I vissa områden kan detta kräva särskilda insatser från kommunens eller skolornas sida till vissa målgrupper, utöver de timmar i samhällsorienteringen som mer översiktligt behandlar skolan.

Vi ser således framför oss samhällsorienteringen som en gemensam bas som ges till nyanlända personer, men som också kompletteras genom insatser från kommunen själv, landstinget eller statliga myndigheter.

### 4.3 Tidpunkt och ordningsföljd

**Förslag:** Samhällsorienteringen ska inledas så snart som möjligt. När pedagogiska skäl eller individuella behov talar för det, kan delar av samhällsorienteringen vänta till en senare fas i etableringen. Alla ämnesområden bör dock i normalfallet vara avklarade när det första etableringsåret är till ända. Kommunen bestämmer när och i vilken ordning samhällsorienteringens innehåll ges. Pedagogiska överväganden och individuella behov bör utgöra grunden för sådana beslut.

När i etableringsprocessen bör samhällsorienteringen genomföras? I vilken ordning bör det föreslagna innehållet behandlas?

#### 4.3.1 Nuläge och erfarenheter

I dagsläget påbörjas samhällsinformationen vid olika tidpunkter i olika kommuner. I den kartläggning som länsstyrelsen i Västra Götaland har gjort, anger exempelvis en tredjedel av länets kommuner att man inte har någon väntetid alls, medan resterande kommuner uppger att väntetiden uppgår till allt mellan två veckor och ett år. Några kommuner har svarat att individuell samhällsinformation ges omgående men att väntetiden för deltagande i grupp kan existera. Andra kommuner har ett rullande program, där deltagaren hoppar in på det block som står i tur att börja och fortsätter tills han eller hon har gått igenom hela programmet.<sup>20</sup>

Enligt den kartläggning av samhällsinformationen i hela riket som Länsstyrelsen i Stockholms län har genomfört, påbörjas samhällsinformationen oftast så snart som möjligt. En vanlig anledning till dröjsmål är köer till barnomsorg. Ett annat skäl är att samhällsinformationen ges på svenska, varför insatsen måste vänta tills deltagarna behärskar språket tillräckligt väl.<sup>21</sup>

Erfarenheter av tidigare arbete med samhällsorientering, tyder också på att det kan finnas *pedagogiska* skäl till att lägga vissa delar av samhällsorienteringen vid en senare tidpunkt i etableringsprocessen. Diskussion och dialog kring värdegrund och/eller sociala koder och normer, kan, menar vissa, med fördel ligga senare i

<sup>20</sup> Länsstyrelsen Västra Götaland 2009, s. 16.

<sup>21</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 30.

utbildningen, medan faktaförmedlingen både kan och bör ligga tidigare. Om deltagarna har viss egen erfarenhet av livet i det svenska samhället, är det lättare att ta till sig information, förstå och delta aktivt i diskussionerna. De studiecirkelar som planeras för Stockholms läns regionala samhällsinformation, ska exempelvis inledas ungefär ett halvår in i etableringsprocessen, medan den utbildningsserie om 11 moment med tonvikt på faktaförmedling, tänks starta så fort som möjligt efter etableringssamtalet.

Till pedagogiska skäl för en senareläggning av samhällsorienteringen hör förstås också de som har med språk och gruppsammansättning att göra. För diskussion och reflektion kring grundläggande rättigheter, kan det ibland vara en fördel med grupper där deltagarna kommer från olika länder. Fler perspektiv och erfarenheter finns då representerade, vilket kan underlätta jämförelser och en öppen, infallsrik diskussion. Detta innebär vanligen att undervisningen måste ske på svenska, vilket i sin tur innebär en senareläggning av samhällsorienteringen.

#### 4.3.2 Överväganden och förslag

Alla nyanlända personer har förstås rätt till individuell hjälp i akuta frågor gällande exempelvis bostad och försörjning vid etableringens början. Men vi menar att också den formella, mer organiserade samhällsorienteringen i vårt förslag bör komma tidigt under etableringsprocessen så att deltagarna får inblick i frågor gällande arbetsmarknad, boende, utbildning etc. som de också omedelbart kommer i kontakt med eller måste planera för. Ytterligare ett skäl för tidig samhällsorientering är att den då når även de personer som relativt snabbt avslutar sin etableringsprocess. Vårt förslag är därför att samhällsorienteringen ska inledas så snart som möjligt. När pedagogiska skäl talar för det, kan delar av samhällsorienteringen vänta till en senare fas i etableringen. Alla ämnesområden bör dock i normalfallet vara avklarade när det första etableringsåret är till ända.

När det gäller ämnesområdenas ordningsföljd bör kommunernas friutrymme vara större eftersom behoven varierar. I kommuner där bostadsbristen är brännande, är också information om bostadsmarknaden ett akut behov hos de nyanlända och bör därför givetvis komma så tidigt som möjligt i utbildningen. I en mindre landsbygdskommun är bostäder kanske det minsta av alla problem,

varför ämnet kan beröras mindre och vid en senare tidpunkt i utbildningen.

Utöver överväganden som har med ortens särdrag att göra, bör kommunerna även ta hänsyn till de enskilda deltagarnas varierande behov i planeringen. De nyanlända som redan är föräldrar, behöver till exempel omedelbart både fakta och förståelse vad gäller svensk skola och förskola. För dem som inte är föräldrar kan denna del väl anstå till senare delar av etableringsprocessen. I vissa fall kan också hälsoskäl göra det lämpligt att senarelägga delar av samhällsorienteringen. Många nyanlända har hemska erfarenheter i bagaget och därtill en lång och smärtsam migrationsprocess bakom sig. Individen måste naturligtvis befinna sig i ett sådant psykiskt tillstånd att han eller hon har möjlighet att aktivt tillgodogöra sig samhällsorienteringen för att det ska vara meningsfullt att erbjuda den.

Exakt i vilken ordning de olika ämnesområdena behandlas, bör staten därför rimligen inte föreskriva utan det måste anpassas till behoven på orten. I beslut om när och i vilken ordning som samhällsorienteringens innehåll ges, bör pedagogiska överväganden och informationsbehov av detta slag vara viktigast. När innehållet och kunskapsformen så kräver, bör utbildningsinsatsen vänta tills deltagarna hunnit få viss egen erfarenhet av livet i det nya landet. I övrigt ska insatserna göras så fort det är möjligt, eftersom det handlar om kunskap som dessa personer ofta ganska akut behöver för sitt vardagliga liv.

#### 4.4 Språk och gruppammansättning

*Förslag:* Samhällsorienteringen ska till största del ges på deltagarens modersmål eller annat språk som han eller hon behärskar väl. Mindre delar kan ges på svenska eller svenska med tolk. Kommunerna beslutar, mot bakgrund av pedagogiska överväganden och de individuella behov som finns på orten, hur grupperna sätts samman.

Viss information och handledning kommer alltid att ges individuellt i möten mellan introduktionssekreteraren, lotsen eller liknande. Men vad gäller den mer formaliserade delen av samhällsorienteringen, som vårt utredningsförslag handlar om, är också frågan om gruppammansättning en delikat fråga som kräver pedagogiska



överväganden. Hur bör grupperna vara sammansatta med avseende på språklig bakgrund, kulturell bakgrund, utbildningsbakgrund, ålder och kön? Som redan konstaterats är målgruppen extremt heterogen, vilket både kan vara en tillgång och en svårighet i samhällsorienteringen.

Frågan om gruppsammansättningen är intimt förknippad med frågan om vilket språk undervisningen bör ges på. Om svenska är undervisningsspråk är alla alternativa gruppsammansättningar möjliga, medan undervisning på modersmål förstås ger mer homogena grupper i åtminstone vissa avseenden. Frågan om undervisningsspråk är i sin tur beroende av valet av tidpunkt för samhällsorienteringen.

#### 4.4.1 Nuläge och erfarenheter

De tre huvudsakliga alternativ som står till buds vad gäller undervisningsspråket är deltagarens modersmål, svenska eller svenska med tolk till deltagarens modersmål. I den kartläggning som Länsstyrelsen i Stockholms län har gjort av samhällsinformationen i rikets alla kommuner, framgår att en fjärdedel av dem ger samhällsinformation på modersmål *till viss del*. Den vanligaste strategin verkar dock vara svenska med tolk ”vid behov”. Utredarnas bedömning är att de flesta kommunerna använder alla tre strategierna – svenska, modersmål, tolk – parallellt, men att tyngdpunkten skiljer sig åt.<sup>22</sup>

Alla tre strategier har sina fördelar och nackdelar av både pedagogiskt och praktiskt slag. Modersmålet har fördelen att det möjliggör samhällsorientering tidigt i etableringsprocessen. Modersmålet ger också de bästa förutsättningarna för en djupare förståelse och för deltagarens egen aktiva medverkan. Det kan ibland också vara en pedagogisk fördel att deltagarna kommer från samma land eller språkområde. Nackdelarna är främst praktiska, då genomförandet i normalfallet kräver samverkan mellan flera kommuner och fler resor för deltagarna. Dessutom krävs en bredare kompetens av informatörerna, enligt den nationella kartläggningen.<sup>23</sup> Utredarna konstaterar dock att modersmål ”tycks ligga inom de flesta stora utvecklingsarbeten på området.”<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 22.

<sup>23</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 22.

<sup>24</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 23.

Svenska som undervisningsspråk är praktiskt eftersom tillgången på både lärare och informatörer (t.ex. representanter för myndigheter) är förhållandevis stor. Med svenska som undervisningsspråk finns goda möjligheter att samordna verksamheten med sfi och annan kommunal vuxenutbildning. Pedagogiska skäl kan också tala för svenska som undervisningsspråk, eftersom det gör det möjligt att ha grupper med deltagare från olika länder (vi återkommer nedan till fördelen med detta) eller att dela in grupper efter andra indelningsgrunder än språk, såsom utbildningsbakgrund. Ett annat pedagogiskt skäl för att använda svenska är att deltagarna då också får lära sig de svenska orden för de ämnesspecifika begrepp som förekommer ("riksdag" istället för det förväntade "parlament").<sup>25</sup> Möjligen kan det också vara en fördel för svenskinlärningen. En stor pedagogisk nackdel är förstås att förståelsen blir sämre än på modersmålet, och deltagarna har också svårare att ställa frågor, delta aktivt i diskussioner eller över huvud taget uttrycka sina tankar, önskemål, reflektioner och kommentarer. Svenska som undervisningsspråk innebär att samhällsorienteringen måste komma relativt sent i etableringsprocessen, eftersom deltagarna måste ha uppnått en viss nivå på svenskkunskaperna för att tillräckligt väl kunna tillgodogöra sig innehållet.

En ytterligare nackdel med svenska som undervisningsspråk är varken pedagogisk eller praktisk utan har med jämställdhet att göra. Erfarenheter som Länsstyrelsen i Stockholms län har gjort, tyder på att kvinnor har en relativ nackdel av att samhällsinformation ges på svenska. Många kvinnor kommer nämligen till Sverige ett eller ett par år efter sina makar. I praktiken kan det innebära att kvinnorna – innan de har uppnått tillräckliga svenskkunskaper – i högre grad blir beroende av männens tolkning av information.<sup>26</sup>

Det tredje alternativet, svenska med tolk, innebär ofta pedagogiska nackdelar i det att ett mellanled mellan lärare/informatör och deltagare upprättas. Det är svårare att t.ex. diskutera och över huvud taget att ha en undervisning i dialogform när allting måste tolkas. Undervisningen går långsammare. Om flera språk är representerade i gruppen och tolkas samtidigt – vilket förekommer – kan det lätt bli rörigt i rummet. I en brukarutvärdering var dock deltagarna mycket positiva till att använda tolk.<sup>27</sup> En praktisk nackdel är

<sup>25</sup> Detta förekommer även vid samhällsinformation på modersmål, då dessa kommunikatörer ju också kan svenska.

<sup>26</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 23f.

<sup>27</sup> När Stockholms läns regionala modell testades hösten 2009, var undervisningsspråket svenska med en tolk. Deltagarna var positiva till detta. En deltagare förklarade: "Jag hör

att tillgången på kvalificerade tolkar inte täcker behovet redan i dagsläget. Fördelen med tolk är att samhällsorienteringen kan sättas in omedelbart vid etableringens början och att även mindre språkgrupper får information på sitt modersmål (i den mån det finns tolkar).

Gruppsammansättningen och språket är som nämnts intimt förknippade. I den kartläggning av samhällsinformationen i riket som länsstyrelserna gjort, konstateras att i de fall deltagarna delas in i grupper, så är språket den vanligaste indelningsgrunden.<sup>28</sup> Det gäller förstås då samhällsorienteringen ges på modersmål, men också då den ges på svenska. Kommunerna har då olika krav på vilken sfi-nivå deltagarna ska ha uppnått. I ett exempel anpassas informationen efter nivå (A/B respektive C/D), men det vanliga är att deltagarna ska ha nått över en viss nivå. Även vid användning av tolk har språket en betydelse för gruppindelningen, eftersom det finns en gräns för hur många tolkar som är möjligt att använda samtidigt.<sup>29</sup>

Länsstyrelsernas kartläggning visar dock att även andra indelningsgrunder förekommer, om än sparsamt. Det kan handla om föräldragrupper, grupper för unga, eller grupper för deltagare från ett specifikt land. Ibland ges samhällsinformation till kvinnor och män för sig i vissa ämnen (t.ex. sex och samlevnad), men det handlar då om en tillfällig uppdelning av gruppen. Det förekommer även att yrkes- och utbildningsbakgrund utgör grund för gruppindelning.<sup>30</sup> I vissa befintliga samhällsorienteringsprogram har man funnit det viktigt att ibland bilda särskilda ungdomsgrupper.

Erfarenheterna är att när det gäller ursprungsland finns fördelar med både blandade och oblandade grupper. I vissa moment som syftar till förståelse är erfarenheten att denna gynnas av att deltagarna kommer från olika länder. Det ger en möjlighet till en rikare diskussion med olika erfarenheter och infallsvinklar. Då undviks också en situation där identiteter och sätt att leva konstrueras och

---

svenskan, hör tolkningen och får skriftligt material. Tillsammans blir det bäst!" Andra trodde att man fick mest tillförlitlig information med svenska föreläsare eftersom dessa antogs känna landet och problematiken bäst. Till saken hör att samtliga i utprövningen lovordade tolken och han verkar ha fungerat som mer än en tolk. "Tolken var jättebra!!! Han är inte bara en vanlig tolk. Han är vår länk till omvärlden." (Carlén, Ingrid och Maria Löfgren 2010, bilaga 4, s. 4.) Den konsult som gjorde utvärderingen, påpekar trots dessa positiva erfarenheter att erfarenheter i andra utvärderingar talar för modersmål som undervisningsspråk (s. 36).

<sup>28</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 23f.

<sup>29</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 29.

<sup>30</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 29.

cementeras för att deltagarna upplever att ”det svenska” ställs mot ”det somaliska” etc. I andra moment – vid behandlingen av andra frågor – kan homogenitet i vissa avseenden vara en fördel. Deltagarna känner sig trygga i en krets av landsmän och diskussionen kan ägnas åt sådana frågor som är aktuella för människor från just det landet.

Vilken typ av grupp sammansättning som är mest ändamålsenlig beror också på deltagarnas individuella behov och önskningar. I vissa fall kan det vara nödvändigt att börja undervisning i mindre, homogena grupper, för att sedan när deltagarna är trygga nog, istället använda mer blandade grupper. Här kan även anhörigas inställning spela roll. I vissa fall där män inte tillåtit sina hustrur att gå i blandade grupper, har man bedömt det som nödvändigt att ha grupper med enbart kvinnor, som ett första steg.

#### 4.4.2 Överväganden och förslag

Vårt förslag är att samhällsorienteringen till största del ska erbjudas på deltagarens modersmål eller annat språk som personen behärskar väl, men att den till mindre delar kan ges på svenska eller möjligen svenska med tolk. Skälet för förslaget är tidpunkten och pedagogiken i kombination. Samhällsorientering för nyanlända invandrare ska inte bestå enbart i faktaförmedling, utan ha inslag av dialog och reflektion. För att deltagarna själva ska vara aktiva och nå en djupare förståelse, är det en stor fördel om undervisningen bedrivs på deras modersmål. Alternativet att vänta tills deras svenska är tillräcklig, skulle vanligen betyda att man väntar åtminstone ett år. Men kunskapen behöver man i många fall långt dessförinnan! Språkets betydelse var en viktig bidragande orsak till att samhällsinformation lyftes ut ur sfi i kursplaneförändringen 2007:

För invandraren är det av stor vikt att samhällsinformation som har att göra med hans eller hennes omedelbara rättigheter, skyldigheter och behov ges *i ett tidigt skede* efter ankomsten till Sverige. Den bör ges *på invandrarens modersmål* eller på ett annat språk som han eller hon behärskar väl. Det är en förutsättning för att personen skall kunna tillgodogöra sig informationen. Att ge denna grundläggande samhällsinformation på svenska inom ramen för sfi medför risker för missförstånd och riskerar att förskjuta fokus från språkinläringen.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Prop. 2005/06:148, s. 30, vår kursivering.

En möjlighet är förstås att ge viss faktaförmedling tidigt med tolk, i kombination med mer reflekterande inslag kring värderingar, normer och levnadssätt långt senare, på svenska. Detta är i praktiken den modell som använts och används i många kommuner, när flyktingsamordnaren med hjälp av tolk ger individuell information till flyktingen vid ankomsten till kommunen och att mer information och inslag av diskussion och dialog sedan ges inom ramen för sfi-undervisningen, på svenska.

Denna kombinationsmodell har förstås stora praktiska fördelar i det att den inte kräver lärare som kan modersmålet. Ett pedagogiskt problem är att samhällsorienteringens konkreta utbildningspass i praktiken inte kan delas upp i de analytiska kategorierna ”fakta” och ”förståelse”. Erfarenheten från pågående samhällsorientering är t.ex. att deltagarna tenderar att ställa frågor med anknytning till grundläggande värden – t.ex. om diskriminering, jämställdhet, barnuppfostran – även inom ramen för utbildningspass som huvudsakligen syftar till faktaförmedling och information. Det är i själva verket också en pedagogisk fråga. Förståelsen främjas av att olika aspekter behandlas tillsammans – värden, välfärdsstat och vardagsliv. Innebörden i grundläggande rättigheter och skyldigheter måste förstås genom deras uttryck i institutioner och deras praktiska konsekvenser i vardagslivet.

Men naturligtvis går det även i praktiken att ha en tyngdpunkt på det ena eller det andra, och man kan också återkomma till samma ämnesområde och till samma aspekter flera gånger under etableringsperioden. På så vis är det ändå möjligt att delar av samhällsorienteringen ges på svenska. Vi menar att det i så fall ska ske mot bakgrund av pedagogiska överväganden. En viktig sådan är som nämnts att med svenska som undervisningsspråk möjliggörs grupper med deltagare från olika länder, vilket kan vara en fördel genom att fler infallsvinklar och erfarenheter bidrar till en rikare diskussion och potentiellt en bättre förståelse.

I detta sammanhang vill vi dock påpeka att sfi också med nu gällande kursplan överlappar något med samhällsorienteringen. I avsnittet ”Utbildningens mål och karaktär” föreskrivs således:

Eleven ska också utveckla sin interkulturella kompetens genom att reflektera över egna kulturella erfarenheter och jämföra dem med företeelser i vardags-, samhälls- och arbetsliv i Sverige.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> ”Kursplan för svenskundervisning för invandrare (sfi)”, www.skolverket.se, 2009-12-23.

Det innebär rimligen att de nyanlända invandrarna i viss utsträckning deltar i jämförande samhällsorientering på svenska med reflektion i ett flerkulturellt klassrum inom ramen för sfi.

Med förslaget att modersmål ska vara det dominerande undervisningsspråket, blir förstås också grupp sammansättningen i många fall given: Samhällsorienteringen kommer vanligen att ges i grupper där deltagarna kommer från samma land, samma språkområde eller ett fåtal länder. Det innebär att de praktiska möjligheterna att dela in grupper på annat sätt – exempelvis utbildningsnivå, vilket också har pedagogiska fördelar – i realiteten vanligen blir små. Vårt förslag är att kommunerna ges frihet att, mot bakgrund av egna pedagogiska överväganden och de individuella behov som finns på orten, sätta samman grupperna.

## 4.5 Lärarkompetens

*Förslag:* Samhällsorientering av hög kvalitet är en pedagogisk utmaning. De personer som undervisar i samhällsorientering, bör uppvisa pedagogisk kompetens, ämneskunskap och väl behärska såväl undervisningsspråk som svenska. Den pedagogiska kompetensen bör vara anpassad efter målgruppens och undervisningens karaktär.

För att säkerställa en nationell hög och likvärdig kvalitet på samhällsorienteringen finns behov av särskilda insatser på högskolenivå. Inom ramen för exempelvis lärarutbildningen bör kurser kunna erbjudas om 30 högskolepoäng med såväl lärarstudenter som yrkesverksamma inom fältet som målgrupp.

Vem ska fungera som lärare, samtalsledare, informatör i den samhällsorientering som möter de nyanlända invandrarna? Vilken kompetens ska den ha som håller i utbildningen?

### 4.5.1 Nuläge och erfarenheter

I hittillsvarande verksamhet – de två spåren som beskrevs inledningsvis – har två huvudgrupper stått för samhällsorienteringen, nämligen dels sfi-lärarna och dels flyktinghandläggarna, ofta kompletterat med myndighetsrepresentanter. En tredje, växande grupp aktörer är s.k. samhällskommunikatörer, brobyggare, kulturtolkar

etc. Det är personer som behärskar Sverige och svenska språket, såväl som de nyanländas ursprungsland och modersmål.

Erfarenheterna av dessa tre grupper är blandade. En del finns dokumenterade av Sfi-utredningen (U 2002:08). Den granskade bland annat samhällslivsorienteringen inom dåtida sfi, men även besläktade verksamheter vid sidan av sfi. Några av de slutsatser som drogs från dessa senare erfarenheter – och som är relevanta för frågan om kompetensen – var att:

- man måste utgå från den situation människor befinner sig i och hitta en ingång utifrån det som engagerar, t.ex. barnens skolgång, arbetslivet eller internationella rättighetsprinciper,
- det är ovärderligt om informatören delar språk och kulturbakgrund med de studerande. Lika viktigt kan egna erfarenheter av att ha invandrat till Sverige vara,
- [...]
- värderingar och normer tas bäst upp i dialogform, där var och en kan reflektera och bidra, gärna i separata mans- och kvinnogrupper,
- trots språksvårigheter måste man våga vara nyanserad och undvika perspektivet ”vi och dom”.<sup>33</sup>

Ifråga om samhällslivsorienteringen inom sfi var utredningens bedömning att den ”i dag delvis bedrivs på ett för teoretiskt sätt och att ett kritiskt förhållningssätt saknas.”<sup>34</sup> Vid kommunbesök uttryckte flera lärare, men också studerande, en osäkerhet och frustration inför den del i arbetet som rörde normer och värderingar, exempelvis barnuppfostran, könsroller, synen på vad som är avvikande och normalt. Anledningarna till att området uppfattas som svårt är flera, bland annat att...

- området är stort och överblickbart, vilket gör att läraren känner en osäkerhet inför eller saknar tillräckliga metodiska kunskaper att närma sig området,
- värderingar ligger djupt och kan vara svåra att tala om p.g.a. avsaknaden av ett gemensamt språk och/eller ett icke färdigutvecklat andraspråk eller för det kan uppfattas som känsligt och integritetskränkande att ta upp vissa frågor.<sup>35</sup>

Utredningens förslag var att samhällslivsorienteringen skulle ligga kvar inom sfi-utbildningen, men att den skulle förstärkas och för-

---

<sup>33</sup> SOU 2003:77, s. 140-141.

<sup>34</sup> SOU 2003:77, s. 142.

<sup>35</sup> SOU 2003:77, s. 143.

tydligas. För att förslaget om en ökad betoning av samhällsorientering, inklusive normer och värderingar, skulle få genomslagskraft var det avgörande att kompetensutveckling med riktade kurser kom till stånd.<sup>36</sup> Utredningen konstaterade att lärarna inte nödvändigtvis behövde all den ämneskunskap som en utbildad samhällskunskapslärare har:

Det handlar istället om en god grundkunskap i samhällets strukturer och organisation, en förmåga att kunna se och förklara samhälleliga fenomen på ett kontrastivt sätt och med ett öppet förhållningssätt.<sup>37</sup>

Utredningen ville också införa möjligheten för de studerande att få delar av just samhällsorienteringen på sitt modersmål. Detta skulle...

...avsevärt stödja tillägnet av [viktig kompetens], framför allt för studerande inom studieväg 1 och 2, som kanske inte har tillgång till abstrakta begrepp på samma sätt som högutbildade kan ha. Att då kunna få kontrastera och diskutera på sitt modersmål skulle vara av stor betydelse för förståelsen av såväl det nya samhällets struktur som av dess normer och värderingar. Att möta människor från hemlandet som kan berätta utifrån egna erfarenheter skulle ge både sfi-lärare och studerande mycket.<sup>38</sup>

Så långt erfarenheter av sfi-lärarnas samhällsorientering. När det gäller flyktinghandläggarna (introduktionssekreterare eller motsvarande kommunala tjänstemän som arbetar med att ta emot och hjälpa de nyanlända i introduktionen) är den samhällsorientering som ligger närmast till hands en mer informell, individuell handledning av enskilda personer, även om förstås information i grupp också förekommer. Deras styrka som informatörer ligger i den stora kunskapen om lagar, regler, myndigheter etc. som de nyanlända möter, liksom just kännedomen om den enskilda individen.

Däremot har denna grupp tjänstemän normalt ingen pedagogisk utbildning eller erfarenhet, vilket har visats sig problematiskt i försök att använda dem som informatörer i mer strukturerade utbildningsinsatser. I den utprovning av Stockholms regionala samhällsinformation som gjordes hösten 2009, användes denna yrkesgrupp som informatörer, men utvärderingen visade att den endagsutbildning de fick inte på långa vägar var tillräcklig. Den externa utvärderaren menade att informatörernas erfarenhet och kompetens var

---

<sup>36</sup> SOU 2003:77, s. 158.

<sup>37</sup> SOU 2003:77, s. 157.

<sup>38</sup> SOU 2003:77, s. 156.



avgörande för kvaliteten på samhällsinformationen.<sup>39</sup> Utbildnings-satsningen genomfördes med en s.k. dialogmetod, och denna ställer stora krav på pedagogisk kompetens, menade man:

De nyanlända är långtifrån en homogen målgrupp, vilket förutsätter stor flexibilitet och lyhördhet i pedagogiken. Det är viktigt att kunna "läsa av" gruppen och möta gruppen där den är samt anpassa information och upplägg utifrån det. Dialogmetoden blir, rätt tillämpad, ett sätt att genom diskussion och jämförelser förstå skillnader och likheter mellan hemlandet och det svenska samhället.

Metoden behöver dock vidareutvecklas med hänsyn till den aktuella målgruppen. Det handlar bl.a. om en tydlig vuxenpedagogik och en stor medvetenhet om kulturella skillnader.<sup>40</sup>

Flyktinghandläggaren som samhällsinformatör har alltså snarare sin styrka i det individuella samtalet än som föreläsare och diskussionsledare. Men också i det individuella samtalet finns en svårighet för kommunikationen, nämligen den ojämlika maktrelationen mellan flyktingen och handläggaren. Flyktingen är beroende av handläggaren för sin försörjning. Det spelar mindre roll vid enklare faktaförmedling, men är inte den bästa förutsättningen för en öppen dialog om värderingar.<sup>41</sup>

Den tredje gruppen av informatörer – kommunikatörer, brobyggare, kulturtolkar etc. – kännetecknas av att de delar modersmål och ursprungsland med deltagarna i samhällsorienteringen, samtidigt som de är väl integrerade i det svenska samhället. Vid sidan av språkkunskaperna är det kanske framför allt denna dubbla kulturkompetens som är deras främsta styrka. Samhällsorienteringen kan riktas in på det som är mest aktuellt för den aktuella flyktinggruppen. Trygghet och förtroende kan lättare upprättas mellan samtalsledaren och deltagarna, enligt vissa källor.<sup>42</sup>

Dessa "kommunikatörer" anställs eller anlitas av kommunerna som också ofta ger dem ledning och fortbildning när det gäller innehållet i samhällsinformationen. Göteborgs program för samhällsorientering är ett sådant exempel. Kommunens koordinatörer har, ibland med hjälp av externa experter, själva utbildat sina samhällsinformatörer. I den utvärdering som gjordes av programmet när det var nytt, lyfts bland annat kompetensfrågan fram. Del-

<sup>39</sup> Carlén, Ingrid och Maria Löfgren 2010, s. 36.

<sup>40</sup> Carlén, Ingrid och Maria Löfgren 2010, s. 35-36.

<sup>41</sup> I det etableringssystem som nu införs med Arbetsförmedlingen som ansvarig statlig myndighet, kommer den nyanlända personen dock inte att vara ekonomiskt beroende av den kommunala handläggaren på detta sätt. Maktrelationen kan dock ändå vara ojämlig.

<sup>42</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 25-26; Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009, s. 15.

tagarna är överlag positiva till utbildningen och särskilt dialogmodellen med dess inslag av frågor, diskussioner och värderingsövningar. När dessa deltagare skulle beskriva en bra samhällsinformatör, betonades den pedagogiska aspekten:

En bra pedagogik var enligt deltagarna när informatören kunde levandegöra informationen, få deltagarna att känna sig delaktiga genom att de får reflektera över sina egna och andras värderingar. Det var också viktigt, menade deltagarna, att informatören kopplar informationen till sin egen erfarenhet, är väl insatt i det svenska samhället och pratar modersmålet bra.<sup>43</sup>

Informatörerna bekräftade att dialogmodellen uppskattades av alla, men menade att den inte alltid var lätt att genomföra i praktiken. Också de lyfte fram just pedagogiken när de efterfrågade kompetensutveckling, nämligen utbildning i samtalsmetodik, konflikt-hantering samt möjlighet till erfarenhetsutbyte. Till detta fanns önskemål om mer kunskap om vissa teman, särskilt kultur och koder.<sup>44</sup> En slutsats av utvärderingen var också att informatörsutbildningen behövde ”kontextualiseras mer till deltagarnas behov och bidra till att informatörerna kan möta deltagarna där de befinner sig mentalt.”<sup>45</sup>

I Skåne har man relativt lång erfarenhet av dubbelt kulturkompetenta kommunikatörer. Malmös internationella hälsokommunikatörer har där fått arvtagare i form av Partnerskap Skånes<sup>46</sup> projekt med samhälls- och hälsokommunikatörer på nio språk. Erfarenheten från dessa projekt är att modersmål och dialog är oundgängliga ingredienser i ett framgångsrikt arbete och att kommunikatörerna är nyckelpersoner som behöver hög kompetens. I anslutning till projektet har Lunds universitet startat en öppen kurs för fortbildning av kommunikatörerna och andra intresserade.<sup>47</sup>

Till dessa tre huvudgrupper av samhällsinformatörer i dagens verksamhet, kommer också inslag av representanter för statliga myndigheter – antingen genom att deltagarna i samhällsorienter-

---

<sup>43</sup> Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009, s. 21.

<sup>44</sup> Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009, s. 16.

<sup>45</sup> Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009, s. 19.

<sup>46</sup> Partnerskap Skåne är en regional plattform som Länsstyrelsen Skåne har initierat. Övriga parter är Båstads kommun, Eslövs kommun, Helsingborgs Stad, Kommunförbundet Skåne, Kävlinge kommun, Landskrona Stad, Lunds kommun, Malmö Stad, Malmö Ideella föreningars paraplyorganisation, Migrationsverket, Nätverk Social Ekonomi Skåne, Svalövs Kommun, Region Skåne, Skåneidrotten och Ängelholms kommun.

<sup>47</sup> ”Hälsofrämjande arbete i det mångkulturella samhället”, 15 hp.

ingen får åka på studiebesök, eller genom att myndighetsrepresentanterna fungerar som gästföreläsare inom ramen för den övriga samhällsinformationen. Myndighetsrepresentanternas främsta styrka ligger förstås i den specificerade kunskapen om den egna myndigheten och dess ansvarsområde, där detaljer, lag- och regeländringar kan vara nog så svåra för den utomstående att följa med i.

#### 4.5.2 Överväganden och förslag

Vad är då lämpligt? Erfarenheterna av den samhällsorientering som hittills har bedrivits i landet, pekar otvetydigt mot att samhällsorientering av hög kvalitet är en svår pedagogisk uppgift som kräver en bred kompetens. I de försök med ambitiösa program som bedrivits har samhällsinformatörerna pekats ut som nyckelaktörer i de utvärderingar som gjorts. Den nödvändiga kompetensen kan delas in i tre huvudsakliga delar, nämligen pedagogisk kompetens, ämneskunskap och språk.

Mot bakgrund av de tidigare erfarenheterna av samhällsorientering, bedömer vi att den *pedagogiska* kompetensen är den kanske viktigaste i sammanhanget, och vårt förslag är därför att samhällsorienteringen måste bedrivas av lärare med pedagogisk kompetens och insikt. Vi bedömer det inte som realistiskt att kräva en full lärarexamen, men den som undervisar i samhällsorientering bör ha fullgjort en kurs med lämplig inriktning mot denna målgrupp och kursinnehåll.

Utgångspunkten för uppläggningsen av sådana kurser måste vara målgruppens mycket speciella egenskaper: den är vanligen mycket heterogen med avseende bland annat på den viktiga utbildningsbakgrunden, det handlar om vuxna människor och det handlar om människor mitt i en migrationsprocess, ofta flyktingar. För att kunna bedriva en effektiv undervisning med denna målgrupp, krävs en förmåga att förstå och möta människor i den situation de befinner sig och även förstå det samhälle de kommer att möta. Kursen bör därför omfatta bland annat vuxenpedagogik och -didaktik, kunskap om migrationsprocesser och de psykosociala omständigheterna kring dessa, sociopolitiska aspekter på migration och integration såsom dominansförhållanden och språkets och ideologiers roll för dessa. En viktig del är att utveckla kompetensen att bedriva interkulturell undervisning där inslag av jämförelser av kulturer och

normer blir en viktig del. De blivande lärarna måste studera kulturbegreppet och reflektera kring sina egna värderingar och sin roll i förhållande till deltagarna i undervisningen. Detta är inte minst viktigt för att lärarna ska känna sig trygga med de inslag av dialog och reflektion kring ibland känsliga värdefrågor som blir en viktig del i den nya samhällsorienteringen.

Vad gäller *ämneskunskapen* – dvs. kunskap om det som läraren i sin tur ska undervisa om – är det främst kunskap om det svenska samhället som krävs: dess idéer, historia, statens organisation, grundläggande sociala, ekonomiska och geografiska förhållanden, politik och vardagsliv etc. I normalfallet kommer samhällsorienteringen att vara grundläggande, dvs. inte på en högre analytisk eller teoretisk nivå.

Och slutligen måste bestämda krav ställas på den *språkliga* kompetensen. Eftersom den framtida samhällsorienteringen – i enlighet med vårt förslag – till största del ska bedrivas på deltagarnas modersmål eller annat språk som de behärskar väl, måste de som leder undervisningen behärska både svenska och det aktuella språket väl. Detta är ett grundkrav. Vårt förslag är att lärarna ska ha minst fullständig gymnasiekurs i svenska och därtill en dokumenterad god förmåga att tala och skriva på undervisningsspråket (minst motsvarande nivå som kravet på svenska).

I dagens Sverige finns inte någon yrkesgrupp som omedelbart motsvarar dessa krav, utan förslaget kräver en långsiktig satsning i form av universitetskurser, t.ex. inom ramen för lärarutbildningarna. Det finns redan på flera universitet och högskolor kurser som har åtminstone delvis liknande inriktning. Det gäller den ovan nämnda kursen på Lunds universitet, som ju tillkom som ett sätt att möta kompetensutvecklingsbehov hos samhälls- och hälsokommunikatörerna i Skåne. Stockholms universitet planerar att till hösten 2010 starta landets första sfi-läroutbildning och preliminärt också en modersmålsläroutbildning till hösten 2011. Här finns därför goda möjligheter att samordna dessa utbildningar och samutnyttja kurser, eftersom kompetensbehoven är överlappande. Karolinska institutet har på uppdrag av Stockholms läns landsting utvecklat en kurs för hälsokommunikatörerna i länet. Här är förstås inriktningen just på hälsa, men det visar ändå den potential som finns på landets lärosäten att bidra till en professionalisering av denna yrkesgrupp.

De redan existerande kommunikatorerna av samhällsinformation är förstås en målgrupp för en kompletterande utbildning av

det slag som föreslås. En annan intressant målgrupp för en kompletteringsutbildning är de nu verksamma modersmållärarna. De har (i princip) redan viss pedagogisk kompetens och uppfyller dessutom de dubbla språkrav som finns i förslaget. Ett problem i sammanhanget är att det redan nu råder brist på modersmållärare i förhållande till behovet. Ur den enskilda lärarens synvinkel och även den enskilda, mindre kommunen, kan dock en sådan breddning av modersmållärarens kompetens och därmed verksamhetsområde vara synnerligen lämplig. Som läget är i dag är ett problem att modersmållärarna kan ha svårt att fylla ut sina tjänster inom ett rimligt geografiskt område.

Andra möjliga målgrupper för en kompletterande utbildning är sfi-lärare i de fall de har ett användbart modersmål, och kanske tolkar. Också för dessa grupper skulle samhällsorienteringen kunna vara ett sätt att bredda verksamhetsområdet och möjliggöra bättre tjänster.

Sammanfattningsvis är vårt förslag att samhällsorienteringen ska utföras av lärare med viss språklig, ämnesmässig och pedagogisk kompetens, som ovan specificerats. För att säkerställa en nationellt hög och likvärdig kvalitet på samhällsorienteringen, bedömer vi att det finns såväl behov av som möjligheter till särskilda insatser på högskolenivå. Inom ramen för förslagsvis lärarutbildningen bör kurser kunna erbjudas motsvarande 30 högskolepoäng.

På kort sikt finns inte tillräckligt många personer som uppfyller de angivna kompetenskraven. Under en övergångsperiod får kommunerna därför anlita en kombination av personer med olika kompetens för att så långt möjligt möta behoven. Sådana temporära lösningar kan också bli aktuella när ändrade invandringsmönster ställer nya språkrav.

#### 4.6 Läromedel

*Förslag:* Kommunerna väljer läromedel mot bakgrund av pedagogiska överväganden och deltagarnas behov.

I det mål- och resultatstyrda svenska skolsystemet finns ingen statlig läromedelsproduktion och heller ingen reguljär statlig gransk-

ning och auktorisation av läromedel.<sup>48</sup> Idén är att möjliggöra lokal flexibilitet och anpassning med avseende på läromedel.

Också vad gäller läromedel i samhällsorienteringen är vårt förslag att ett utrymme lämnas till kommunen, då läromedlen bör anpassas efter den aktuella målgruppens behov och lokala förutsättningar i övrigt. De erfarenheter som finns runt om i landet, pekar också här mot en differentiering med avseende på olika ämnesområdets syften och innehåll. Det finns också en efterfrågan på skriftlig dokumentation. Utöver kommunernas egen medieproduktion, bedömer vi att relevanta läromedel kommer att erbjudas av exempelvis public service-företag och läromedelsförlag.

## 4.7 Uppföljning och utveckling

**Förslag:** Kommunen ansvarar för utvärdering och utveckling av verksamheten. En lokal plan för samhällsorienteringen ska tas fram. Där anges mål, innehåll, omfattning och organisering. I planeringen ska kommunen utgå från de statliga riktlinjerna. Pedagogiska överväganden bakom lokala val med avseende på språk, tidpunkter och undervisningsformer ska anges i planen. Kommunen ska vid behov revidera planen efter nya förutsättningar och en bedömning av hur väl genomförandet fungerat. Kommunen redovisar varje år arbetets genomförande till respektive länsstyrelse.

Inom ramen för befintligt uppdrag, svarar länsstyrelserna för att samordna kommunernas uppdrag inom samhällsorienteringen. Länsstyrelserna ska ha ansvaret för att följa upp och stödja samhällsorienteringen. Länsstyrelserna ska som ett led i detta samla in och sammanställa uppgifterna från kommunerna i respektive län. Länsstyrelserna bör också vid behov inhämta uppgifter från berörda myndigheter om de har vidtagit särskilda åtgärder för att säkerställa att nyanlända har nåtts av information om myndighetens verksamhetsområde, i enlighet med förordning 1999:593. Länsstyrelserna ska på grundval av sammanställningen överväga utvecklingsinsatser. De ska redovisa sina slutsatser till regeringen.

<sup>48</sup> Däremot förekommer enstaka granskningar som utvärderingsrapporten Skolverket 2006: *I enlighet med skolans värdegrund?* Skolverket, Stockholm.

#### 4.7.1 Nuläge och erfarenheter

När samhällsorientering gavs som en del av sfi, följde uppföljning och utveckling det ansvarssystem som finns inom skolsektorn. I detta styrsystem ligger det primära ansvaret för såväl uppföljning som utveckling på den lokala nivån, dvs. kommunen och skolan. Därtill finns ett nationellt system med uppföljning i form av den officiella statistiken tillsammans med riktade nationella utvärderingar. Statens skolinspektion ansvarar för tillsyn och inspektion av enskilda skolor och kommuner.

Betyg sätts av den undervisande läraren. I den nationella kursplanen finns ett avsnitt som just föreskriver bedömningens inriktning, och i anknytning till kursplanen finns kriterier för olika betyg. Betygen är således ett uttryck för hur väl eleven nått de nationella målen i ämnet, dvs. ett slags mått på måluppfyllelse. Den särskilda kompetens som krävs för bedömning av kunskaper har fått uppmärksamhet de senaste åren och ganska omfattande kompetensutvecklingsinsatser har gjorts.

Därtill ges i vissa ämnen, bland annat sfi, nationella prov. Dessa konstrueras och utprövas av forskarlag på uppdrag av Skolverket och under medverkan av experter och referensgrupper i bestämda beprövade processer. Konstruktionen av proven sker i förhållande till kursplanerna som ju innehåller de mål som ska prövas. Alla mål kan dock inte prövas i ett och samma prov, utan lärarens bedömning av elevens kunskaper ska alltid ske på ett bredare underlag än provresultaten. De nationella proven har flera funktioner, där det viktigaste är just att stödja lärarna i deras kunskapsbedömning. De nationella proven i sfi har helt nyligen fått en ny funktion som "slutprov", vilket är unikt i det nationella provsystemet. Att ta fram ett sfi-prov kostar drygt 1 miljon kronor per prov. Till detta kommer kostnader för tryck, distribution, supportkostnader, insamling m.m.

Både betygen och resultaten på nationella prov rapporteras via SCB in till Skolverket, som publicerar dem på aggregerad nivå som en del av den offentliga statistiken. Också för detta finns ett system, utarbetade rutiner och personal. Resultat i form av betyg och nationella prov används sedan i både lokala och nationella analyser av måluppfyllelse.

De nationella proven i sfi som gavs under den tid då samhällsorientering ingick i sfi-kursplanen, prövade även de samhällsorien-

terande delarna av kursplanen, om än mer indirekt. Sfi-utredningen beskriver det på följande sätt:

Det nationella provet i sfi mäter samhällsorienterande kunskaper genom att provets innehåll är uppbyggt kring samhällslivsorientering. Uppgifterna handlar sällan om rena faktakunskaper ("Ligger Göteborg i Götaland, Svealand eller Norrland?") utan mer om färdigheter där språk, fakta och strategier integreras (att t.ex. tolka en väderkarta över Sverige med uppgift att ange vädret i Göteborg). Ofta handlar det om att visa att man förstår ord och begrepp som förutsätts ha behandlats i undervisningen (öppet köp, vikariat, självdeklaration, snatta, försäkringskassan) och som bedöms vara av vikt för personen i det dagliga livet. Normer och värderingar återfinns implicit i innehåll snarare än explicit i frågor. Det handlar inte om att veta vad som är "rätt" och "fel" utan att kunna förhålla sig till frågeställningarna.<sup>49</sup>

Om vi istället riktar blicken mot uppföljningen av samhällsinformationen de allra senaste åren, dvs. utanför sfi, konstaterar länsstyrelserna i sin kartläggning att mål- och resultatuppföljning är "ett utvecklingsområde". En stor del av kommunerna saknar dokumenterade mål för sin samhällsinformation; andra har mål som inte är mätbara. Länsstyrelsernas insamling av utvärderingar resulterade i totalt sex stycken. Utöver dessa uppger vissa kommuner dock att de använder deltagarenkäter och avstämning med personalen som underlag för att utveckla verksamheten.<sup>50</sup> I några kommuner (Eskilstuna, Falköping, Södertälje och Stockholm) pågår utvecklingsarbeten där uppföljningsbara mål och/eller kriterier för bedömning av kunskaperna ingår.<sup>51</sup> Länsstyrelserna konstaterar att det finns två huvudsakliga förhållningssätt i uppföljningen, där man antingen fokuserar (eventuellt mäter eller bedömer) *individens kunskaper* eller fokuserar *kommunens verksamhet*.<sup>52</sup>

Från statens sida har länsstyrelserna i dag en roll i uppföljningen av samhällsinformationen i och med att den är en del av introduktionen av de nyanlända. När Integrationsverket lades ner 2007, fick nämligen länsstyrelserna i uppgift att verka för att det inom länen finns en god beredskap och kapacitet att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande med uppehållstillstånd. I detta ligger också ett ansvar att följa upp introduktionsarbetet och att främja samverkan mellan kommuner och myndigheter i länen.

<sup>49</sup> SOU 2003:77, s. 144.

<sup>50</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 34-36.

<sup>51</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 35; arbetsmaterial från Stockholms stad.

<sup>52</sup> Länsstyrelserna 2010, s. 35-36.



#### 4.7.2 Överväganden och förslag

Om samhällsorienteringen hade tagit formen av en kursplan och därmed placerats in i skolsystemet, skulle de naturliga mått på måluppfyllelse som funnits till buds för den centrala nivån ha varit betyg eller nationella prov. Statliga myndigheter för uppföljning, stöd och tillsyn hade funnits på plats i form av skolmyndigheter. Som redan nämnts, har vi dock tolkat vårt uppdrag som att denna väg – skolformens väg – i praktiken är stängd och menar dessutom att individuella kunskapsprov på just detta område reser vissa principiella invändningar.

Vårt förslag till uppföljning från statens sida fokuserar därför på kommunens verksamhet snarare än individens kunskaper. I korthet innebär det dels att kommunerna ansvarar för utvärdering och utveckling av verksamheten, dels att arbetets genomförande redovisas till respektive länsstyrelse varje år. Länsstyrelserna rapporterar i sin tur till regeringen.

Den kommunala nivån ges således ett stort ansvar med vårt utredningsförslag. En lokal plan för samhällsorienteringen ska tas fram. Där anges när och hur varje ämnesområde ska genomföras, liksom lokala kunskapsmål för de olika delarna. I planeringen ska kommunen utgå från de statliga riktlinjerna. Pedagogiska överväganden bakom lokala val med avseende på språk, tidpunkter och undervisningsformer ska anges i planen. Vidare anges hur måluppfyllelsen i de olika delarna ska bedömas. Bedömningen av individernas kunskapsutveckling är värdefull som grund för det lokala utvecklingsarbete som kommunerna ansvarar för. Kommunen ska vid behov revidera planen efter nya förutsättningar och en bedömning av hur väl genomförandet fungerat.

Den exakta formen för årlig redovisning från kommunen till länsstyrelsen, fastställs av länsstyrelsen. Den kan exempelvis innehålla svar på följande frågor:

1. Hur många av dem som har rätt till 60 timmars samhällsorientering har faktiskt deltagit i den? Om inte alla har fått det de har rätt till: hur många personer gäller det och vad är skälet för det? I båda fall anges könsfördelningen.
2. Hur många deltagare har genomgått respektive ämnesområde i samhällsorienteringen? Om inte alla har genomgått alla ämnesområden: hur många personer gäller det och vilka skäl finns för detta? I båda fall anges könsfördelningen.

3. Vilket språk har samhällsorienteringen givits på, eventuellt uppdelat på olika ämnesområden? I de delar som modersmål eventuellt inte har använts, vilka skäl finns för detta?
4. Vilken kompetens har de lärare/samtalsledare/informatörer som genomfört verksamheten? Redovisningen ska avse pedagogisk kompetens, ämnesmässig kompetens och språklig kompetens. Om och när lärarna (etc.) inte har lämplig kompetens, vilka är skälen för detta?
5. På vilket sätt har deltagarnas rätt till inflytande tillgodosetts i kommunens samhällsorientering?
6. På vilken grund och på vilket sätt avser kommunen att förbättra sin samhällsorientering inför kommande år?
7. Vilka behov av samverkan och stöd har kommunen för att fullgöra sina uppgifter?

Vi föreslår således att länsstyrelserna ges ett uppföljningsansvar för samhällsorienteringen. De ska samla in och sammanställa uppgifterna från kommunerna i respektive län och på grundval av sammanställningen överväga och initiera utvecklingsinsatser. De ska redovisa sina slutsatser till regeringen.

Eftersom det åligger statliga myndigheter att se till att alla medborgare har möjlighet att få samhällsinformation och att detta ansvar enligt förordning kan kräva särskilda åtgärder gentemot nyanlända invandrare, bör länsstyrelserna också vid behov inhämta in uppgifter från berörda myndigheter om hur detta har skett. Dessa uppgifter ska, vid sidan av redovisningarna från kommunerna, ligga till grund för länsstyrelsernas uppföljning och samordning av arbetet med samhällsorientering, och förstås i förlängningen insatser för att stödja arbetet.

#### 4.8 Intyg, betyg, vidareflyttning

*Förslag:* Kommunen ska till deltagaren utfärda ett kostnadsfritt intyg där omfattningen och innehållet av genomgången samhällsorientering framgår. Kommunen ska också på begäran utfärda intyg på en delvis genomgången samhällsorientering.

Samhällsorienteringen i vårt förslag delar delvis innehåll och mål med kurser i den kommunala vuxenutbildningen. En del av de nyanlända invandrarna kommer sannolikt att efter den inledande etableringsprocessen gå vidare med studier inom denna institution. I dessa fall är det för individen en fördel om han eller hon kan tillgodoräkna sig den samhällsorientering som genomgått under etableringstiden. Så länge inte en formell kursplan inom ramen för skolsystemet används, finns ingen möjlighet att sätta betyg på deltagandet i samhällsorientering. Eftersom förslaget lämnar ett visst lokalt friutrymme, finns ingen möjlighet att göra en ”validering på förhand” av i vilken utsträckning exempelvis kursplanen för samhällskunskap i grundläggande vuxenutbildning kommer att ha täckts efter genomgången samhällsorientering. Vårt förslag är istället att den enskilde deltagaren ska ha rätt till ett *intyg* där omfattningen och innehållet av genomgången samhällsorientering framgår. Intyget bör underlätta för exempelvis grundvux-anordnaren att anpassa utbildningen för den enskilde.

Kommunen bör dessutom ha skyldighet att utfärda ett intyg på en delvis genomgången samhällsorientering, som den deltagare kan ta med sig som flyttar till en annan kommun under etableringsperioden. På så sätt kan mottagande kommun se i vilka avseenden den nyanlände behöver kompletterande samhällsorientering.

#### 4.9 Samarbete och distans

*Förslag:* Kommunerna ansvarar för att erbjuda samhällsorientering, men behöver inte utföra den i egen regi. I många fall kommer kommunerna att behöva antingen köpa tjänsten eller på annat sätt samarbeta med andra kommuner eller aktörer. Distansundervisning med hjälp av modern teknik kommer att bli ett nödvändigt inslag i en del kommuner. Länsstyrelserna ska inom ramen för sitt samordningsansvar också stödja dessa strävanden.

Restiden till och från insatser för samhällsorientering bör också räknas in i den sysselsatta tiden för den enskilde deltagarens etablering.

Kommunernas ansvar för att tillhandahålla samhällsorientering innebär inte att varje kommun själv måste anställa lärare. Tjänsten

kan köpas – helt eller i delar – av andra utförare, såsom andra kommuner, företag, folkhögskolor eller studieförbund. Den kan också anordnas i samarbete med andra aktörer i valfri organisationsform, t.ex. kommunalförbund.

Vårt förslag avseende lärarkompetens och undervisningsspråk är nödvändiga för att tillfredsställa individens rätt till en samhällsorientering av hög kvalitet. De kan dock innebära praktiska svårigheter för kommuner med få nyanlända och över huvud taget kommuner med en eller bara ett fåtal personer med samma modersmål. Detta gäller även efter att den nödvändiga kompetensutvecklingsinsatsen för lärare har gjorts.

Förslaget ställer därför stora krav på samarbete och samordning. Kommunerna själva har det yttersta ansvaret för att tillhandahålla samhällsorienteringen, men här ligger också ett ansvar på länsstyrelserna att underlätta och initiera samordning. För små språk kan det också bli fråga om samarbete över länsgränserna. För att underlätta samarbete mellan kommuner, bör restiden till och från insatser för samhällsorientering också räknas in i den sysselsatta tiden för den enskilde deltagaren (vanligen heltid).

Även kommuner med ett större mottagande kan gynnas av samarbete med andra, till exempel genom möjligheten att bilda grupper av deltagare med likartad utbildningsbakgrund för att på så sätt möjliggöra en bättre kvalitet på undervisningen.

För att tillfredsställa kravet på modersmål, kommer det också att bli nödvändigt med inslag av distansundervisning. Videokonferenser över Internet är en teknisk lösning som tillåter interaktivitet och kommunikation ansikte mot ansikte och som därför kan vara ett värdefullt inslag i detta fall när tvåvägskommunikationen är angeläget. Erfarenheten säger dock att alla former av distansundervisning helst bör kompletteras med fysiska möten. Videokonferenser och liknande bör för övrigt kunna vara ett värdefullt hjälpmedel också för andra statliga myndigheter i deras informationsinsatser gentemot nyanlända.

Vårt förslag ställer krav på en preciserad myndighetssamverkan mellan kommunen och vissa andra myndigheter. Kommunens samhällsorientering om minst 60 timmar ska, som nämnts, kompletteras med insatser från andra myndigheter, landsting och kommunen själv, med grund i annan reglering och finansiering. När det exempelvis gäller ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedlingen och kommunen, ligger det rimligen på arbetsförmedlingen att informera om hur man söker jobb, skriver CV och lik-

nande konkret handledning, medan den samhällsorientering som vårt förslag handlar om, innefattar mer generella frågor om arbetsmarknadens karaktär och reglering, fackföreningar och arbetsrätt. Samtidigt är det sannolikt en fördel om arbetsförmedlingen och andra myndigheter också kan anlita den modersmålsresurs som läraren/kommunikatören utgör.

En potentiellt viktig samarbetspartner är också den lokala sfi-anordnaren. Dels gäller det förstås på ett grundläggande organisatoriskt plan, där en samordning av scheman måste ske för att både samhällsorientering och sfi ska kunna genomföras på ett för deltagaren bra sätt. Dels bör sfi-lärarna och samhällsorienteringslärarna kunna ha nytta av ett ömsesidigt utbyte av idéer, erfarenheter och kunskaper, t.ex. genom gemensamma utbildningsinsatser, konferenser eller liknande. Deras målgrupp är ju delvis densamma! Ett regelrätt samarbete kring undervisningsinslag är också möjlig eftersom sfi (som vi sett ovan, 4.4.2) har en kursplan som till en mindre del överlappar med samhällsorienteringen. Vi konstaterar också att "sociala koder" och liknande, bör kunna betraktas ett gemensamt inslag i sfi och samhällsorientering, eftersom det kan sägas vara en del av språket i vid mening. Kroppsspråk eller handlingar fungerar som signaler i sociala spel mellan människor, precis som orden, meningarna, betoningarna osv. fungerar som signaler i (de likaledes sociala) språkspelen. Alla sorters signaler – utom-språkliga såväl som inom-språkliga – får sin mening av sammanhanget, av spelet. Betydelsen kan skifta mellan såväl "små" sammanhang (på bussen eller vid fikabordet?) som "stora" sammanhang (i Sverige eller i USA?). Att som ny i ett land bli varse vilket slags signaler man sänder ut, kan vara användbar kunskap oavsett om man sedan väljer att förändra sitt beteende eller ej. Samhällsorienteringen och sfi delar i detta avseende ett ansvar.

#### 4.10 Konsekvensanalys

Vi bedömer att finansieringen av de förslag som här lämnats generellt ligger inom de ramar etableringspropositionen (prop. 2009/10:60) anger.

När det gäller utbildningsinsatserna inom högskolan av dem som ska handha samhällsorienteringen räknar vi med att högskolorna själva inom ramen för sina medel har tillräckliga incitament

att initiera och finansiera en sådan utbildning, eventuellt i samarbete med kommunala myndigheter.

Vad slutligen beträffar produktionen av de läromedel som bör komma till användning, har vi av principiella skäl avrått från direkt statligt ansvar. I stället förlitar vi oss på engagemang och kompetens hos riskvilliga aktörer som public service, utbildningsföretag och ideella organisationer.

# Referenser

- AKF Rapport 2009: *Nydanskeres vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration*. Tillgänglig på: <http://www.nyidanmark.dk>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: *Concept for a Nationwide Integration Course/Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs*.
- Carlén, Kerstin och Maria Löfgren 2010: *Regional samhällsinformation. Delrapport 1. Resultat- och effektutvärdering*, Carlén och Werner AB, Stockholm.
- Commission on Integration and Cohesion 2007: *Our shared future. Communities and Local Government Publications*, Wetherby.
- Factsheet civic integration act (WI) 2007. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>
- Finlands författningssamling, lag 1215/2005 om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande.
- Inglehart, Ronald & Baker, Wayne E. 2000: "Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values", *American Sociological Review*, Vol. 65 (February:19–51).
- Integrationsverket 2006: *Mål för nyanländas introduktion*.
- Kursplan i svenska för invandrare (sfi), [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), 2006-01-10.
- Kursplan för svenskundervisning för invandrare (sfi), [www.skolverket.se](http://www.skolverket.se), 2009-12-23.
- Länsstyrelsen Västra Götaland 2009: *Samhällsinformation – en del av introduktionen. En rapport om kommunernas arbete med samhällsinformation för nyanlända i Västra Götalands län*, Rapport 2009:37. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, integrations- och jämställdhetsenheten.

- Länsstyrelserna 2010: *Kartläggning av samhällsinformation för nyanlända*. Länsstyrelsen i Stockholms län.
- Läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94. Fritzes, Stockholm.
- Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94. Fritzes, Stockholm.
- Migration Policy Group 2004: *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området*.
- Migration Policy Group 2007: *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området*. Andra upplagan.
- Migrationsverkets dokument "Mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande 2008". <http://www.migrationsverket.se/info/242.html>
- Migrationsverkets dokument "Överenskommelser 2009 och mottagna/vidareflyttade 2008 och 2009". Tillgängligt på: <http://www.migrationsverket.se/info/242.html>
- Migrationsverkets kostnads- och verksamhetsprognos, 18 jan 2010.
- Migrationsverkets årsredovisning 2009.
- Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration 2009: *Integration 2009 – Nine focus areas*. Tillgänglig på: <http://www.nyidanmark.dk>
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment 2009: *Evaluation of the Civic Integration (Preparation Abroad) Act*. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>
- NTG-asyl & integration 2007: *Europeisk medborgarkunskap – för alla? Om samhällsinformation och gemensam värdegrund i ett mångkulturellt Europa*. Skrift nr 6.
- OECD 2007: *Jobs for Immigrants (Vol. 1): Labour Market Integration in Australia, Denmark, Germany and Sweden*.
- Pergelius, Linda 2008: *Förstudie: Regional samhällsinformation i Stockholms län*.
- Pettersson, Thorleif och Esmer, Yilmaz 2005: *Vilka är annorlunda? Om invandrades möte med svensk kultur*. Integrationsverkets rapportserie 2005:03.
- Proposition 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*
- Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd*.



- Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.
- Sahlberg, Lillemor 2007: *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder*. Integrationsverket, Norrköping.
- SCB 2008: *Invandrades flyttmönster*. SCB, Stockholm.
- Sennemark, Eva och Anette Moberg 2009: *Dialog i centrum. En utvärdering av samhällsinformationen till nyanlända flyktingar i Göteborgs Stad*. FOU i Väst/Göteborgsregionens kommunalförbund, Göteborg.
- Skolverket 2006: *I enlighet med skolans värdegrund?* Rapport 285. Fritzes, Stockholm.
- Skr. 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.
- Statsrådets redogörelse till riksdagen för genomförandet av integrationslagen 2008. Tillgänglig på European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Slutbetänkande från Demokratiutredningen. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om flyktingmottagande och introduktion. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*. Betänkande av Sfi-utredningen. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:58 *Egenansvar med professionellt stöd*. Betänkande av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering. Fritzes, Stockholm.
- SOU 2009:52 *Staten och imamerna – Religion, integration, autonomi*. Betänkande från Imamutbildningsutredningen. Fritzes, Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting 2007: *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens*.
- Sveriges Kommuner och Landsting 2007: *Introduktion av nyanlända – förslag till mål och modeller*.
- UNHCR 2009: *Asylum levels and trends in industrialized countries 2008*.

**Elektroniska källor:**

European web site on integration: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>

Inburgering, Vlaamse overhead:

<http://binnenland.vlaanderen.be/inburgering/integrationprogramme.htm>

Integrationsportal, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge:  
[www.integration-in-deutschland.de](http://www.integration-in-deutschland.de)

Life in the UK Test, UK Border Agency: [www.lifeintheuktest.gov.uk](http://www.lifeintheuktest.gov.uk)

Migrationsverket: [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)

Norges regerings webbplats: [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Ny i Danmark.dk, Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration:  
[www.nyidanmark.dk](http://www.nyidanmark.dk)

Office Français de l'immigration et de l'intégration: [www.ofii.fr](http://www.ofii.fr)

Tema asyl: [www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se)

UK Border Agency: [www.ukba.homeoffice.gov.uk](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk)

[www.lst.se/skane/amnen/Integration/partnerskapskane/Samhallskommunikatorer/](http://www.lst.se/skane/amnen/Integration/partnerskapskane/Samhallskommunikatorer/)

[www.vamed.se](http://www.vamed.se)

# Kommittédirektiv



## Samhällsorientering för nyanlända invandrare

---

Dir.  
2009:101

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2009

### Sammanfattning

En särskild utredare ska utarbeta förslag till utformning och reglering av kommunernas samhällsorientering för nyanlända invandrare. Förslaget ska ta hänsyn till behovet av regional samverkan inom samhällsorienteringen. Syftet är att kommunerna ska få stöd i sin uppgift att tillgodose nyanlända invandrades behov av orientering om samhällsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå.

Utredaren ska

- lämna förslag om mål, innehåll, omfattning och form vad gäller samhällsorienteringen för nyanlända invandrare,
- lämna förslag om hur samhällsorienteringen kan sammanställas, spridas och göras tillgänglig,
- lämna förslag om hur måluppfyllelsen kan mätas, och
- undersöka förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utredarens förslag i den del som avser regleringen av samhällsorienteringen för de nyanlända invandrare som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända ska redovisas senast den 1 mars 2010. Ett slutbetänkande ska redovisas senast den 17 maj 2010.

## Bakgrund

Ökad egenmakt och goda möjligheter till egen försörjning är grunden för regeringens integrationspolitiska strategi. I strategin identifieras ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända som ett av regeringens strategiska fokusområden. Viktiga delar är en tydlig ansvarsfördelning och styrning av etableringsinsatserna samt stärkta incitament till arbete och aktivitet.

Regeringen beslutade den 10 september 2009 att överlämna en remiss till Lagrådet, *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Reformen syftar till att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Men integration handlar om mer än egen försörjning och språkkunskaper. Det handlar också om att känna delaktighet och samhörighet och känna till sina rättigheter och skyldigheter.

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som bl.a. innebär att varje kommun blir skyldig att se till att samhällsorientering erbjuds dem som omfattas av den föreslagna lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 december 2010. Samhällsinformation ingick tidigare som en del av svenskundervisningen för invandrare, men togs bort från kursplanen 2007 när utbildningen gjordes om till en renodlad språkutbildning (se prop. 2005/06:148 Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.). För kommuner som tar emot flyktingar och anhöriga som omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. är det en förutsättning för att få statlig schablonersättning att det finns en introduktionsplan som bl.a. innehåller samhällsinformation. Kommunerna utformar själva samhällsinformationen på det sätt de finner lämpligt.

## Uppdraget

I betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58), som ligger till grund för reformen avseende nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering, betonas behovet av samhällsinformation till nyanlända invandrare. Därför föreslår regeringen i den nämnda lagrådsremissen att varje kommun från och med den 1 december 2010 ska vara skyldig att se till att de nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare erbjuds samhällsorientering samt att regeringen eller

den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning. Kommunerna är dock fria att organisera samhällsorienteringen utifrån de förutsättningar som finns i kommunen. Det kan t.ex. handla om hur många nyanlända som finns i kommunen och behov av samarbete med andra kommuner.

Samhällsorienteringen ska förmedla vikten av grundläggande värden som demokrati och alla människors lika värde. Den bör innehålla kunskapsinhämtning och reflektion över vad det innebär att leva i det svenska samhället, jämställdhet och respekt för ungdomars integritet. Den ska också ge tydlig information om den enskildes rättigheter och skyldigheter. Samhällsorienteringen bör ge utrymme för dialog och reflektion.

Kvaliteten på den samhällsinformation som ges till nyanlända invandrare i dag skiljer sig mellan kommunerna. Kommunerna behöver därför stöd i uppgiften att tillgodose behovet av orientering om samhällsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå.

En särskild utredare ska lämna förslag om mål, innehåll, omfattning och form vad gäller samhällsorienteringen, hur den kan sammanställas, spridas och göras tillgänglig samt hur måluppfyllelsen kan mätas. I detta ingår att överväga hur samhällsorienteringen inom ramen för de i lagrådsremissen föreslagna etableringsplanerna kan kombineras med t.ex. studier i svenska språket och praktik av olika slag.

Många nyanlända invandrare har kommit till Sverige som anhöriga till personer som är etablerade här och omfattas därför inte av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Även dessa invandrare kan ha behov av samhällsorientering. Utredaren ska undersöka förutsättningarna för kommunerna att erbjuda även dem samhällsorientering.

Länsstyrelsen i Stockholms län har under 2008 i samarbete med flera av länets kommuner genomfört en förstudie, *Regional samhällsinformation i Stockholms län*. Migrationsverket arbetar också med frågan om samhällsinformation vad gäller kvotflyktingar. Utredaren ska ta del av dessa och andra erfarenheter som gjorts inom ramen för länsstyrelsernas samordningsuppdrag.

Regeringen beslutade den 24 september 2009 att ge länsstyrelserna i uppdrag att kartlägga befintlig samhällsinformation för nyanlända invandrare på lokal och regional nivå samt att utveckla en webbaserad samhällsportal som kan användas i samtliga län. Länsstyrelserna ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 januari

2010. Utredaren ska följa länsstyrelsernas kartläggningsarbete och ta del av resultatet.

Flera organisationer som har bildats på etnisk grund bidrar till nyanländas etablering och integration. Utredaren ska belysa hur organisationerna kan bidra till samhällsorienteringen t.ex. genom verksamhet som syftar till att underlätta förståelsen av den svenska kulturen.

Erfarenheter av hur frågan om samhällsorientering har lösts i andra jämförbara länder ska tas till vara.

Förslagen ska finansieras inom ramen för de medel som finns anslagna och beräknade för samhällsorientering i den proposition om nyanländas etablering som regeringen avser att presentera för riksdagen under hösten 2009. Om utredaren lämnar förslag till en vidgning av det kommunala uppdraget ska förslag till finansiering presenteras.

Utredaren ska lämna fullständiga förslag till författningsreglering och andra åtgärder som uppdraget kräver.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska samråda med Statens skolverk, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Ungdomsstyrelsen, länsstyrelserna, Folkbildningsrådet samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska redovisa uppdraget i den del det avser regleringen av samhällsorienteringen för de nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare senast den 1 mars 2010. Ett slutbetänkande ska lämnas senast den 17 maj 2010.

(Integrations- och jämställdhetsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2010

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010  
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
- 13 Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar. Motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.

# Statens offentliga utredningar 2010

---

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

---

- Lätt att göra rätt  
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form  
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar Motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]

## **Finansdepartementet**

---

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

## **Utbildningsdepartementet**

---

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]

## **Jordbruksdepartementet**

---

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

## **Miljödepartementet**

---

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

## **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

## **Kulturdepartementet**

---

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]