

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.¹ 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

¹ 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 ny-anlända 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 medborgarresurs 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.