



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2010-03-12

IJ2010/432/IU

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Enheten för integration och urban utveckling

Eva Lotta Johansson

Telefon 08-405 13 38

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen KF/KS Kansli	
Ink.	2010 -03- 17
Dnr:	001-642/2010
Till:	R-IL

**Betänkandet Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv
(SOU 2010:16)**

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän, JO
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Rikspolisstyrelsen
4. Migrationsverket
5. Försäkringskassan
6. Socialstyrelsen
7. Statens folkhälsoinstitut
8. Barnombudsmannen
9. Skatteverket
10. Länsstyrelsen i Stockholms län
11. Länsstyrelsen i Kronobergs län
12. Länsstyrelsen i Skåne län
13. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
14. Länsstyrelsen i Västerbottens län
15. Statens skolverk
16. Folkbildningsrådet
17. Stockholms universitet
18. Stockholms universitet (Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk)
19. Södertörns högskola
20. Malmö högskola
21. Diskrimineringsombudsmannen
22. Ungdomsstyrelsen
23. Arbetsförmedlingen
24. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU
25. Botkyrka kommun
26. Sollentuna kommun
27. Stockholms kommun

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Besöksadress
Jakobsgatan 26

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-411 36 16

E-post: registrator@industry.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Industry; P=Ministry; A=SIL; C=SE

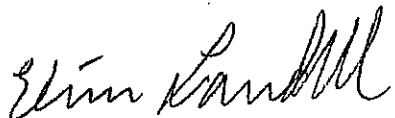
28. Södertälje kommun
29. Eskilstuna kommun
30. Motala kommun
31. Norrköpings kommun
32. Gnosjö kommun
33. Växjö kommun
34. Landskrona kommun
35. Malmö kommun
36. Falkenbergs kommun
37. Borås kommun
38. Göteborgs kommun
39. Örebro kommun
40. Västerås kommun
41. Borlänge kommun
42. Gävle kommun
43. Strömsunds kommun
44. Skellefteå kommun
45. Luleå kommun
46. Stockholms läns landsting
47. Östergötlands läns landsting
48. Skåne läns landsting
49. Sveriges Kommuner och Landsting
50. Afrosvenskarnas riksförbund
51. Irakiska riksförbundet
52. Kurdiska riksförbundet
53. Somaliska riksförbundet i Sverige
54. Riksförbundet Internationella Föreningen för Invandrarkvinnor, RIFFI
55. Svenskt Näringsliv
56. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
57. Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
58. Landsorganisationen i Sverige, LO
59. Caritas Sverige
60. Forum för frivilligt socialt arbete
61. Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare, RFS
62. Folkbildningsförbundet
63. Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU
64. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, RIO
65. Lernia Utbildning
66. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige, SIOS
67. Svenska Röda Korset, SRK
68. Sveriges Kristna Råd, SKR
69. Sveriges Muslimska Råd, SMR
70. Göteborgsinitiativet
71. Föreningen svenska läromedel, FSL
72. Tidningsutgivarna, TU

Remissvaren i fyra exemplar skall vara inkomna till Integrations- och jämställdhetsdepartementet **senast den 10 juni 2010**. Ni ombeds att även inkomma med svaren i elektronisk form. Svaren sänds per post till Integrations- och jämställdhetsdepartementet 103 33 STOCKHOLM och per e-post till registrator@integration.ministry.se. Vänligen ange diarienummer IJ2010/432/IU.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. **Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Vid behov kan ytterligare högst två remissexemplar per remissinstans beställas utan extra kostnad från Fritzes kundservice, tel. 08-690 91 90. Betänkandet kan även hämtas från regeringens hemsida: <http://www.sou.gov.se>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria "Svara på remiss - hur och varför?" Promemorian kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.



Elin Landell
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

Sverige för nyanlända

Värden, välfärdsstat, vardagsliv

Delbetänkande av Utredningen om samhällsorientering 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
Internet: 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 jämsställhetsdepartementet

Regeringen beslutade den 5 november 2009 att bemyndiga chefen för Integrations- och jämsställhetsdepartementet, 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

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Utgångspunkter	23
2 Samhällsorienteringen och dess sammanhang	27
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

3	Samhällsorienteringens innehåll.....	49
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
4	Samhällsorienteringens utformning	69
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 grupsammansättning	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
Referenser	105
Bilaga	
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.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 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 universitetsämnen, 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.

