



Handläggare: Carin Larsson  
Telefon: 076-122 5474

Till  
Socialtjänst- och  
arbetsmarknadsnämnden

**Sverige för nyanlända - värden, välfärdsstat,  
vardagsliv  
Svar på Remiss av SOU 2010:16**

(1 bilaga)

**Förslag till beslut**

1. Förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Gillis Hammar  
Förvaltningschef

Helene Bengtson  
Avdelningschef

**Sammanfattning**

Enligt den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som träder i kraft den 1 december 2010 ska kommunerna erbjuda *samhällsorientering* till de nyanlända som omfattas av lagen.

Den nu gällande lagstiftningen som reglerar att kommunen ska ge samhällsinformation till nyanlända flyktingar innehåller inga riktlinjer i fråga om innehåll eller omfattning. Konsekvensen av detta är att variationen är mycket stor i landets olika kommuner. Regeringen har därför tillsatt en särskild utredare med uppdraget att lämna förslag till reglering av samhällsorienteringen. Utredningen om samhällsorientering för nyanlända presenterade den 4 mars 2010

delbetänkandet ”Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv” (SOU 2010:16), avseende samhällsorienteringens omfattning, innehåll och utformning. Ytterligare ett betänkande ska lämnas i maj 2010. Det ska hantera förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till nyanlända utanför flyktingmottagandet.

Utredningens första betänkande och förordningsförslag innebär att vissa nyanlända av kommunen ska erbjudas en samhällsorientering, om möjligt på modersmål, under 60 timmar. För samhällsinformatörerna/kommunikatörerna föreslås en särskild lärarkompetens utvecklas och en kompletterande utbildning om 30 högskolepoäng inrättas.

Förvaltningen ser i stort positivt på utredningens förordningsförslag, men noterar samtidigt att föreslagen utformning kan innebära behov av samverkan med andra kommuner för att få ett tillräckligt stort deltagarunderlag till kontinuerliga kursstarter. Juridiska hinder för regionalt samarbete har dock identifierats.

Förvaltningen ser vissa otydligheter i fråga om målgruppen och efterlyser förtydliganden. Det finns också anledning att se över möjligheterna att kunna erbjuda utökade grupper samhällsorienteringen, förutsatt att kommunerna i så fall kompenseras ekonomiskt i motsvarande omfattning.

Förvaltningen ser positivt på att förordningens riktlinjer gör det möjligt för kommunerna att kontrollera vilka moment den nyanlända genomgått vid flytt från en kommun till en annan, vilket effektiviserar etableringsprocessen.

Förvaltningen konstaterar att verktyg för att följa upp kunskapsmålen behöver utvecklas.

## **Bakgrund**

En särskild utredare utsågs i november 2009 för att utreda och lämna förslag om samhällsorientering för nyanlända invandrare (Dir. 2009:101). Enligt direktivet skulle utredaren utarbeta förslag till utformning och reglering av kommunens samhällsorientering för nyanlända invandrare. Nuvarande regelverk, förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ger kommunerna utrymme att själva utforma samhällsinformationen på det sätt de finner lämpligt. Förslaget skulle också ta hänsyn till behovet av regional samverkan. Enligt direktivet var syftet med utredningen att kommunerna skulle få stöd i sin uppgift att tillgodose nyanlända invandrares behov av orientering om samhällsförhållanden på lokal, regional och nationell nivå.

Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare överlämnade den 4 mars 2010 delbetänkandet Sverige för nyanlända (SOU 2010:16) som behandlar samhällsorienteringens omfattning, utformning och innehåll. Ytterligare ett betänkande ska lämnas i maj 2010 angående förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som omfattas av den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Regeringen beräknas innan sommaren presentera och besluta om den förordning som reglerar statens ersättning till kommunerna för samhällsorienteringen och övriga insatser som kommunen åläggs genom den nya lagen om etableringsinsatser.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har genom beslut i kommunfullmäktige i april 2010 fått uppdraget att förbereda och driftsätta en organisation för samhällsorienteringen från 1 december 2010 utifrån den kommande statliga regleringen.

### **Ärendets beredning**

Inom Stockholms stad har kommunstyrelsen remitterat betänkandet för yttrande senast den 10 maj 2010 till stadsdelsnämnderna i Enskede-Årsta-Vantör, Hässelby-Vällingby, Rinkeby-Kista, Skärholmen, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden samt stadsledningskontoret. Förvaltningen har begärt och fått utsträckt remisstid med hänvisning till att nämndens sammanträde äger rum först den 17 maj. Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom förvaltningens arbetsmarknadsavdelning. Samråd har skett med avdelningen för stadsövergripande sociala frågor samt stadsledningskontorets juridiska avdelning.

### **Ärendet**

Förordningsförslaget syftar till att i framtiden undvika skillnader i samhällsorienteringens omfattning och kvalitet beroende på nyanländas bosättningsort. Minst 60 timmars samhällsorientering, organiserad i grupp, och på modersmål, föreslås bli ett grundkrav. Vissa delar kan ges på svenska eller svenska med tolk.

Utredningens förslag innebär en nationell standard när det gäller samhällsorientering för nyanlända. Innehållsmässigt utgår utredaren från begreppen värden, välfärd, vardagsliv vilket innebär ett försök att täcka in mer övergripande konstitutionella värden, välfärdssamhällets funktioner och hur det påverkar den enskildes vardagsliv. Indelningen i de olika rubrikerna syftar till att markera deltagarperspektivet. Innehållet omfattar rubrikerna:

- 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

Pedagogiken föreslås grunda sig på dialog och reflektion, där undervisningens utgångspunkt ska vara deltagarens egna erfarenheter och tidigare kunskaper. Grundkrav för den som i utredningen kallas för lärare är någon form av pedagogisk utbildning, dock inte full lärarexamen, samt kunskaper om och förståelse för migrationsprocessen. Dessutom efterfrågas kunskaper om det svenska samhället, dess idéer, historia, statens organisation etc. När det gäller den språkliga kompetensen, krävs goda kunskaper i svenska och modersmålet. Kompletterande utbildningar om 30 högskolepoäng föreslås inrättas på högskolenivå för den yrkesgrupp som ska ge samhällsorientering.

### **Förvaltningens synpunkter**

Förvaltningen ser positivt på förordningsförslaget i sin helhet. Förvaltningen uppfattar att ambitionsnivån generellt kommer att höjas i förhållande till nuvarande regelverk, vilket är till gagn för målgruppen och för samhället i stort. Förvaltningen anser också att förordningsförslaget tydliggör samhällsorienteringen som en rättighet för nyanlända och ger dem en chans till en god start i det nya landet. Förvaltningens synpunkter utgår nedan från de av utredarens förslag som förvaltningen ser en anledning att kommentera.

#### *Målgruppen för etableringsplan och samhällsorientering (2.3)*

Förvaltningen anser att förordningsförslaget i förhållande till Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända ger oklara besked i frågan om målgrupp. Lagen innebär att kommunen är skyldig att ge nyanlända som omfattas av lagen samhällsorientering, men gör ingen distinktion mellan nyanlända med etableringsplan och de utan. I förordningsförslagets fjärde paragraf finns en större tydlighet när det gäller kopplingen mellan etableringsplan och rätten till samhällsorientering som etableringsinsats. Om rätten till samhällsorientering ska utgå från om den nyanlände har en etableringsplan via arbetsförmedlingen, kommer grupper som på grund av till exempel sjukdom eller föräldraledighet inte kan delta i etableringsinsatser på minst 25 % inte omfattas av samhällsorienteringen. Förvaltningen anser att dock att dessa grupper, liksom andra nyanlända, är personer som har stora behov av samhällsorientering, eftersom de annars är beroende av familjens eller vänners tolkning av hur samhället

fungerar och vilka rättigheter och skyldigheter de har. Kommunerna bör dock hitta flexibla lösningar och ta hänsyn till dessa personers förutsättningar att delta.

Förvaltningen identifierar även andra grupper som kan behöva samhällsorientering men som inte omfattas av förordningsförslaget. Det kan till exempel röra sig om anknytningar till personer som ingått i flyktingmottagandet, men där anknytningen sökt uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen blev folkbokförd. Det kan också vara anknytning till person bosatt i Sverige som inte omfattas av flyktingmottagandet (till exempel "kärleksinvandrare") samt personer som har invandrat som arbetskraft.

Förvaltningen vill dock påpeka att om kommunerna åläggs att erbjuda samhällsorientering till andra grupper än de inom flyktingmottagandet, förutsätts att kommunerna ersätts ekonomiskt av staten i motsvarande omfattning.

#### *Samhällsorienteringens innehåll (kapitel 3)*

"Förslag: Samhällsorienteringen för nyanlända ska genom dialog och reflektion behandla värden, välfärdsstat och vardagsliv i Sverige."

Förvaltningen anser att utredarens uppdelning är väl genomtänkt utifrån de olika detaljnivåer deltagaren förväntas ta del av. Det är viktigt att få möjlighet att reflektera över olika företeelser i samhället utifrån konstitutionella värden, men också att se hur det påverkar situationer i vardagen och hur de ska hanteras. Eftersom nyanlända är en rörlig grupp som ofta flyttar underlättar de nationella riktlinjerna kontroll av genomgångna moment i samhällsorienteringen vid flytt, och det i sin tur ökar effektiviteten i etableringsprocessen. Förvaltningen uppfattar riktlinjerna som tydliga, men konstaterar samtidigt att det ställer höga krav på den pedagogiska kompetensen som måste grunda sig i interkulturella perspektiv och förmåga att förmedla kunskaper på ett neutralt och icke värderande sätt.

#### *Utgångspunkter för förslag om genomförande (kapitel 4.1)*

"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..."

Förslaget som understryker vikten av dialog, reflektion och inflytande ligger helt i linje med de intentioner som funnits i utvecklingsarbetet inom projektet "Samhällsorientering i samverkan" där Stockholms stad har deltagit. Olika metoder som bygger på dialogpedagogik har testats och det har vuxit fram en stor samstämmighet kring frågan hur den pedagogiska utformningen ska se ut. Genom dialogpedagogiken kan samhällskommunikatören fånga upp frågeställningar och

lyssna in var deltagarna befinner sig kunskaps- och intressebaserat. Det i sin tur blir vägledande när det gäller vilken tyngdpunkt man behöver lägga vid olika frågor inom ett utbildningsområde och ger en möjlighet att kontinuerligt följa upp hur olika kunskaper har tagits emot av deltagaren.

#### *Omfattning (kapitel 4.2)*

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

Utredningens grundkrav på 60 timmars samhällsorientering, i grupp på modersmål är realistiska om nyanlända ska få möjlighet till dialog och reflektion. Förvaltningen bedömer att den ambitionsnivå som förordningsförslaget innebär förutsätter samverkan mellan kommuner för att få ett tillräckligt stort deltagarunderlag till kontinuerliga kursstarter på olika språk.

#### *Tidpunkt och ordningsföljd (kapitel 4.3)*

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

Förvaltningen ser positivt på att utredaren lämnar öppet för flexibilitet i upplägget av samhällsorienteringen. Med tanke på variationen i de nyanländas olika livssituationer blir det nödvändigt att anpassa samhällsorienteringen efter individuella behov.

#### *Språk och sammansättning (kapitel 4.4)*

”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.”

Förvaltningen anser att samhällsorientering på modersmål eller med tolk är bra och fungerande alternativ i samhällsorienteringen, men att det för de flesta deltagare är alldeles för tidigt att ge samhällsorientering på svenska och ser det inte som något alternativ i någon del av samhällsorienteringen. Det är en mycket liten del av deltagarna som inom det första året har tillskansat sig så pass stora svenskkunskaper att de på ett fullgott sätt kan tillgodogöra sig de kunskaper som samhällsorienteringen erbjuder, särskilt med tanke på att undervisningen ska

grunda sig på dialog och reflektion. Användning av tolk kommer att bli nödvändig i de fall det rör sig om mindre vanliga språk där det är svårt att hitta samhällskommunikatörer men detta försvårar samtidigt möjligheten att kunna fördjupa, förklara och föra en dialog om nyckelbegrepp och kulturspecifika fenomen.

#### *Lärarkompetens (kapitel 4.5)*

”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.”

De krav som ställs på de personer som ska undervisa får anses höga. Förvaltningen bedömer att det med största sannolikhet går att finna kompetens inom de största och vanligaste invandrarspråken, men nyanlända som talar mindre vanliga språk kan komma att behöva hänvisas till andra lösningar, till exempel svenska med tolk och i vissa fall webbaserade lösningar. Vissa avsnitt kommer att kunna skötas via internetbaserade utbildningspaket, men det kommer inte att kunna ersätta de möjligheter till dialog och reflektion som ges i det fysiska rummet, särskilt inte för den med låg utbildningsnivå. När det gäller användandet av externa aktörer, såsom myndigheter och organisationer, anser förvaltningen att deras insats att informera nyanlända också bör anpassas efter deltagarnas kunskapsnivå.

Förvaltningen anser att också folkhögskolor bör kunna ses som en lämplig utbildare när det gäller att utveckla kompetens i dialogpedagogik och interkulturalitet och bör övervägas som ett alternativ eller komplement till högskoleutbildningar.

#### *Läromedel (kapitel 4.6)*

”Förslag: Kommunerna väljer läromedel mot bakgrund av pedagogiska överväganden...”

Förutsatt att riktlinjerna är tydliga ser förvaltningen inga problem med att utbildningsanordnare tar fram material som passar dem. Eftersom flera regioner och kommuner hittills har valt att lägga ut material på webbsidor finns det därmed en möjlighet för alla som har behov att ta del av detta. Webbaserat material kan



också öppna upp för intresserade Sfi-skolor att använda materialet i sin undervisning och på så sätt tillsammans med samhällsorienteringen utveckla en ”röd tråd” från samhällsorienteringen in i Sfi-undervisningen.

*Uppföljning och utveckling (kapitel 4.7)*

”Förslag: Kommunen ansvarar för utvärdering och utveckling av verksamheten. En lokal plan för samhällsorientering ska tas fram. Där anges mål, innehåll, omfattning och organisering. I planeringen ska kommunen utgå från de statliga riktlinjerna [...] Länsstyrelserna ska ha ansvaret för att följa upp och stödja samhällsorienteringen...”

Det blir av stor vikt för kommunerna att hitta lämpliga verktyg för att kunna bedöma måluppfyllelsen hos deltagarna utifrån de kunskapsmål som ställs upp för att säkerställa en viss kvalitet på samhällsorienteringen. Förvaltningen identifierar i denna fråga behov av dialog och samverkan med Länsstyrelserna utifrån deras samordnings- och uppföljningsansvar.

*Intyg, betyg, vidareflyttning (kapitel 4.8)*

”Förslag: Kommunen ska till deltagaren utfärda ett kostnadsfritt intyg där omfattningen och innehållet av genomgången samhällsorientering framgår...”

Förvaltningen är positiv till förslaget. Ett intyg som redovisar de olika momenten kan bli värdefullt i jobbsökandet. Intyget på delvis genomgången samhällsorientering ger också möjlighet till att fylla på de bitar som saknas vid flytt till annan kommun.

*Samarbete och distans (kapitel 4.9)*

”Förslag: Kommunerna ansvarar för att erbjuda samhällsorientering, men behöver inte utföra den i egen regi...”

För att utifrån kommande lagstiftning finna nya former för samhällsorienteringen, deltar förvaltningen i ett utvecklingsarbete tillsammans med det regionövergripande projektet ”Samhällsorientering i samverkan”, drivet av Botkyrka kommun. Samarbete krävs i synnerhet när det gäller mindre vanliga språkgrupper. I det regionala samarbetet har en rad frågeställningar kring de juridiska förutsättningarna för en länsamverkan uppmärksamats.

Även i utredningen görs bedömningen ”att behovet av regional samverkan kommer att bli stort på vissa håll”. Utredningen föreslår att det i förordningen ska föreskrivas att kommunerna vid behov ska samarbeta med andra kommuner i syfte att samhällsorienteringen ska bedrivas så ändamålsenligt och effektivt som möjligt samt att en kommun ska få uppdra åt andra att anordna samhällsorientering. När





det gäller denna samverkan anges i utredningen att kommunerna kan köpa tjänster av varandra eller av andra utförare. Vidare pekas i utredningen på möjligheten att samverka i kommunalförbund.

I prop. 2009/10:180 "Nya rättsmedel på upphandlingsområdet" föreslås nya bestämmelser som möjliggör att kommunerna kan samverka genom inköpscentraler. Med detta avses att en upphandlande myndighet anskaffar varor eller tjänster som är avsedda för exempelvis flera kommuner eller att en upphandlande myndighet genomför upphandling eller ingår ramavtal om tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter eller enheter. I propositionen tas inte ställning till frågan om dessa möjligheter också kräver ändring i kommunallagen.

När det gäller kommunernas samverkan rörande samhällsorientering bedömer förvaltningen att mycket av den nödvändiga samverkan sannolikt kan ske genom de föreslagna inköpscentralerna. Däremot torde inte bestämmelser om inköpscentraler vara tillräckligt för att möjliggöra samverkan i de fall ett par eller några kommuner önskar samverka genom utbyte eller köp av tjänster från en eller flera kommuner som ingår i samverkan. Kommunalförbund är ibland inte heller en lämplig eller möjlig lösning för att skapa sådan samverkan. Förvaltningen anser därför att det finns anledning att peka på behov av kompetensutvidgande lagstiftning som möjliggör sådant tjänsteutbyte, möjligen skulle detta kunna utformas på liknande sätt som i 2 kap 5 § socialtjänstlagen. Vidare kan påpekas att det i dessa situationer finns en upphandlingsskyldighet samtidigt som det endast är med den eller de angränsande kommunerna som samverkan kan komma ifråga. Frågan är därför om det inom ramen för förenklad upphandling finns möjlighet att i LOU möjliggöra sådana riktade köp, genom exempelvis komplettering i 15 kap 5 § LOU.

## **Bilaga**

Remiss av SOU 2010:16, Sverige för nyanlända – värden, välfärdsstat, vardagsliv"