

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet

*Slutbetänkande av Utredningen om
sambällsorientering för nyanlända invandrare*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:37

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 978-91-38-23392-4
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 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.

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. I arbetet har också utvecklingsledaren Christian Foster deltagit.

Utredningen – som har antagit namnet *Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare* – överlämnade sitt delbetänkande *Sverige för nyanlända – Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16) den 4 mars 2010. Utredningen lämnar härmed sitt slutbetänkande

angående förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Stockholm den 19 maj 2010

Erik Amnå

/ Jan Andersson
Marika Sanne

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
1 Förslag till lag om samhällsorientering för nyanlända invandrare	9
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	10
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:000) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	11
1 Sverige för nyanlända	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 60 timmar – så snart som möjligt.....	14
1.3 Höjd lärarkompetens	15
1.4 Samhällsorientering på modersmål	16
1.5 Kommunerna ansvarar – och samarbetar med andra	16
1.6 Innehåll	17
1.7 Värden, välfärdsstat, vardagsliv	17
2 Vilka är de nyanlända?	19
2.1 Anhöriga.....	20
2.2 Arbetskraftsinvandrare	21

2.3	Gäststuderande.....	22
2.4	EES-medborgare med uppehållsrätt.....	23
2.5	Flyktingar med flera över 65 år	23
2.6	Sammanfattning.....	23
3	Urvalsprincip.....	25
4	Hur ska målgruppen nås?	31
5	Finansiering	35
	Referenser.....	39
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2009:101	41

Sammanfattning

Utredningen har i delbetänkandet *Sverige för nyanlända – Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16) föreslagit en reglering av den samhällsorientering som ska erbjudas alla nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Där föreslog vi riktlinjer för såväl innehåll som utformning, vilka sammanfattas i kapitel 1 i föreliggande slutbetänkande.

I detta slutbetänkande utreds huruvida även de nyanlända som inte omfattas av etableringslagen ska erbjudas samhällsorientering. Som framgår av kapitel 2 berör det omkring 65 000 personer över 18 år. Skälen att komma hit kan vara av många slag. En del anländer av flyktingskäl eller därför att de har skyddsbehov. Andra är nyanlända som har anknytning till någon som är bosatt i Sverige, men som inte omfattas av rätten till etableringsinsatser. Somliga kommer hit för att studera eller utnyttja sin rätt att vara här för studier och arbete enligt EES-avtalet. Slutligen finns de som fått uppehållstillstånd därför att presumtiva arbetsgivare bedömt deras yrkeskunande attraktivt för den svenska arbetsmarknaden.

Efter en närmare analys i kapitel 3 av de kraftigt varierande behov av samhällsorientering som dessa olika personer kan tänkas ha, föreslås att kriteriet för vem som ska ha rätt till samhällsorientering ska vila på integrationspolitikens generella målsättning om *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund*. Vi menar att det allmänna bör erbjuda samhällsorienteringen åt *alla* nyanlända som avser att etablera sig i landet utifrån *vars och ens* förutsättningar och behov. Detta bör ske i form av ett kommunalt åläggande med samma reglering och riktlinjer som vi föreslagit ska gälla samhällsorienteringen för de nyanlända som omfattas av etableringsinsatserna. Målgruppen föreslås alltså utökas med *övriga vuxna nyanlända invandrare med uppehållstillstånd på minst ett år, med undantag för gäststuderande*.

I betänkandets kapitel 4 resoneras också om ett antal vägar för att nå ut med informationen via olika offentliga myndigheter men även ideella organisationer och medier.

Till sist görs i kapitel 5 ett försök till kostnadsberäkning för den föreslagna reformen. Det är dock svårt att förutse hur många som verkligen kommer att anta kommunernas erbjudande. En skälig uppskattning om att cirka 15 000 personer kommer att delta innebär en uppskattad kostnad om cirka 90 miljoner årligen, som bör tillföras kommunerna inom ramen för statens allmänna bidrag till kommunerna (utgiftsområde 25).

Författningsförslag

1 Förslag till lag om samhällsorientering för nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Varje kommun är skyldig att se till att nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen, fyllt arton år och inte går i gymnasieskola eller har tillfälligt uppehållstillstånd för studier erbjuds samhällsorientering.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll, omfattning och organisering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

dels att 5 § ska upphöra att gälla,

dels att 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.

Planen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla

1. svenskundervisning för invandrare för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (1985:1100),

2. samhällsorientering, och

3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Planen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla

1. svenskundervisning för invandrare för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen (1985:1100),

2. samhällsorientering *enligt lagen (2011:000) om samhällsorientering för nyanlända invandrare*, och

3. aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:000) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:000) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

dels att 6–16 §§ ska betecknas 7–17 §§,

dels att rubriken till förordningen samt 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 6 §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2010:16

Föreslagen lydelse

**Förordning om samhälls-
orientering för *vissa* nyanlända
invandrare**

**Förordning om samhälls-
orientering för nyanlända
invandrare**

1 §

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

Denna förordning innehåller bestämmelser om samhällsorientering som avses i *lagen (2011:000) om samhällsorientering för nyanlända invandrare*.

4 §

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

Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter att en etableringsplan har upprättats enligt 6 § *lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*. Den bör normalt vara avslutad ett år efter att etableringsplanen har upprättats.

För personer som inte omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska

samhällsorienteringen påbörjas så snart som möjligt efter folkbokföring och vara avslutad inom tre år.

6 §

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till samhällsorientering och för att motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

1 Sverige för nyanlända

I detta kapitel sammanfattas förslaget i delbetänkandet *Sverige för nyanlända – Värden, välfärdsstat, vardagsliv*, SOU 2010:16.

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?

1.1 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. För några år sedan 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 individuella 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.

1.2 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

¹ Bilaga 1.

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.

1.3 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.

1.4 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.

1.5 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.

1.6 Innehåll

Innehållet i samhällsorienteringen anges i de riktlinjer för samhällsorienteringen som återfinns i en bilaga till den förordning vi föreslår. 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:

<i>Att komma till Sverige</i>	<i>Att påverka Sverige</i>
<i>Att bo i Sverige</i>	<i>Att utöva religion i Sverige</i>
<i>Att försörja sig och utvecklas i Sverige</i>	<i>Att bli sjuk och åldras i Sverige</i>
<i>Att bilda familj i Sverige</i>	<i>Lokalkunskap</i>
<i>Att leva med barn i Sverige</i>	

1.7 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.

2 Vilka är de nyanlända?

Målgruppen för den etableringslag som grundlägger rätten att delta i samhällsorientering omfattar de personer som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats sådant uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (i normalfallet 12 månader eller längre). Mer konkret ingår i målgruppen *flyktingar*, *alternativt skyddsbehövande* och *övriga skyddsbehövande* samt *anhöriga* till samtliga dessa som ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen blivit folkbokförd.

Som ett underlag för överväganden om övriga nyanlända personer också ska erbjudas samhällsorientering, beskriver vi i detta kapitel vilka dessa är. Redan i denna beskrivning utesluter vi barn och ungdomar under 18 år, eftersom dessa ges samhällsorientering inom ramen för grund- och gymnasieskola.

Dessa övriga nyanlända kan till att börja med indelas på följande sätt efter skäl för beviljade uppehållstillstånd:

1. *Anhöriga* (avsnitt 2.1 nedan);
 - a) dels de som har anknytning till flyktingar eller skyddsbehövande/synnerligt ömmande omständigheter men som har ansökt om uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen blev folkbokförd,
 - b) dels de som har anknytning till person bosatt i Sverige som inte omfattas/har omfattats av flyktingmottagandet.
2. *Arbetskraftsinvandrare* (avsnitt 2.2)
3. *Gäststuderande* (avsnitt 2.3)

Utöver de människor som enligt någon av ovan beskrivna grunder beviljats uppehållstillstånd i Sverige finns personer som befinner sig i landet mot bakgrund av så kallad "uppehållsrätt" i enlighet med EES-avtalet, vilka vi redogör för i avsnitt 2.4. Slutligen säger vi i avsnitt 2.5 något om den mindre grupp av människor som har fått uppe-

hållstillstånd på samma grund som målgruppen för etableringslagen men som är äldre än 65 år.

2.1 Anhöriga

För det första räknas anhöriga till flyktinginvandrare som har beviljats uppehållstillstånd senare än två år efter det att anknytningspersonen blev folkbokförd som nämnts inte till målgruppen för etableringslagen, och de ingår därför i den här utredningens underlag för en eventuellt utökad målgrupp. För det andra kan till gruppen anhöriga räknas dem inom gruppen nyanlända vars anknytningsperson i Sverige själv inte har flyktingbakgrund.

Totalsiffran för de som 2009 fick uppehållstillstånd på basis av anknytning var 34 082 (andelen kvinnor är 57 procent). En viss andel av dessa ingår dock i etableringslagens målgrupp, nämligen kategorin ”flyktinganhöriga” vilka är 9 273 personer, varför det alltså återstår ca 24 800 personer. Efter ytterligare subtraktion av barn och ungdomar under 18 år återstår det ca 19 900 personer i denna grupp.¹

I statistiken från Migrationsverket görs dock ingen uppdelning mellan grupperna enligt a respektive b ovan. Vill man ytterligare begrunda de olika skälen för dessa anhörigas uppehållstillstånd kan man notera följande. Av de 19 900 har ca 10 400 personer (över 18 år) fått status som anhöriga i enlighet med EG-direktiv, vilket betyder att de är gifta eller sambo med anknytningspersonen (andelen kvinnor är ca 58 procent). Vidare är det ca 8 700 personer (över 18 år) som har fått status som anhöriga i enlighet med nationell lagstiftning, vilket betyder att de har en sådan relation till anknytningspersonen att de har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande (andelen kvinnor är ca 61 procent).

Utöver åldersfördelning är en annan faktor att beakta vilket land den anhörige har utvandrat ifrån. Sammansättningen av gruppen anhöriga med avseende på ursprungsland motsvarar till viss del statistiken över asylsökande, med framträdande undantag för Thailand, varifrån 2 806 personer kommer (andelen kvinnor är hela 81 procent) och Turkiet med 1 144 personer. Sju länder står för hälften av totalantalet, varför gruppen är något mer heterogen än de asylsökande, där sju länder står för 59 procent.

¹ Migrationsverkets årsredovisning 2009, bilaga 5.

2.2 Arbetskraftsinvandrare

Vidare finns bland dem som kan tänkas omfattas av en utvidgad målgrupp den grupp vars uppehållstillstånd beviljats av *arbetsmarknadsskäl*. Under 2009 var det 21 340 personer som beviljades uppehållstillstånd på sådana grunder. Geografiskt sett är det sju länder, Thailand, Indien, Kina, Ukraina, USA, Ryssland och Turkiet som tillsammans står för 68 procent, övriga länder omfattar tillsammans 32 procent. Thailand toppar statistiken bland ursprungsländerna med 6 245 personer (varav 88 procent är män). Könsfördelningen för gruppen som helhet är 72 procent män och 28 procent kvinnor. Åldersmässigt utgör de personer som är över 18 år 92 procent av samtliga, vilket gör att ca 19 600 personer återstår inom denna grupp.

Den 15 december 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring i Sverige. Genom den nya lagstiftningen har Sverige växlat över från en restriktiv hållning till arbetskraft från tredje land som tidigare enbart omfattade bristyrken, till en efterfrågestyrd och mindre reglerad invandring. Enligt de nya reglerna är det arbetsgivarna som avgör vilka behov av arbetskraft som finns. Arbetskraftsinvandring är således nu tillåtet inom alla yrkeskategorier under förutsättning att arbetsgivaren erbjuder avtalsmässiga villkor och arbetstagaren arbetar i sådan omfattning att hon kan försörja sig.

Redan år 2008 fanns de vanligaste yrkeskategorierna inom data-, tele- och elektronikbranscherna. Den trenden har stått sig under år 2009. Med undantag för de många *medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske* som kom till Sverige under sommaren har *dataspecialister, storkushålls- och restaurangpersonal* samt *civilingenjörer, arkitekter med flera* varit de yrkesgrupper som har dominerat i statistiken under perioden.

Med de nya reglerna för arbetstillstånd infördes också nya *tillståndstider*. Om anställningen är tidsbegränsad får arbetstagaren ett uppehålls- och arbetstillstånd som enbart gäller denna period. Arbetstagaren kan längst få tillstånd i två år. Därefter kan han eller hon lämna in en ansökan om förlängning och få tillstånd i ytterligare två år. Efter 48 månader kan arbetstagaren få permanent uppehållstillstånd.² Det finns också en i dagsläget liten grupp som beviljas permanent uppehållstillstånd direkt, utan att först ha fått ett tidsbe-

² Migrationsverket. Rapport 1:2009, "Ett år med nya regler för arbetskraftsinvandring".

gränsat tillstånd med möjlighet till förlängning, men under 2009 var det endast 81 personer inom denna grupp av nyanlända.³

Tabell 1 Längden på de arbetstillstånd som beviljats från den 15 december 2008 till den 1 december 2009

Kortare än 6 mån.	Mellan 6 mån. och ett år	Mellan ett år och två år	Två år
63,5%	12,5%	10,0%	14,0%

Även om de många korta arbetstillstånden kan förklaras med att ett stort antal bärplockare beviljades tillstånd för att arbeta i Sverige under sommaren, kan man konstatera att en stor del av arbetstagarna beviljats arbetstillstånd för en begränsad och kortare tid. Hittills är det endast 24 procent av de människor som beviljas uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl som fått tillstånd längre än 12 månader, vilket alltså innebär ett sådant tillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. I konkreta termer innebär det endast ca 4 700 personer under 2009 (mellan 18–64 år). Men flera av dem som endast har beviljats kortare uppehållstillstånd kommer sannolikt fortsätta sina respektive anställningar.

2.3 Gäststuderande

Under 2009 sökte medborgare i 142 olika länder tillstånd för att studera i Sverige. De fem största grupperna av sökande bestod i likhet med 2008 av medborgare i Pakistan, Kina, Iran, Indien och Bangladesh. Största delen av förstagångsansökningarna, 86 procent, kom från sökande som antagits för studier vid universitet eller högskola.

Sammanlagt fick totalt 13 487 personer uppehållstillstånd på grund av studier under 2009. De som är mellan 18–64 år utgör hela 99 procent av gruppen, vilket gör ca 13 400 personer.

³ Antalet beviljade permanenta uppehållstillstånd för arbetstagare var dock betydligt fler – 796 personer – under 2008. Migrationsverket. Rapport 1:2009, "Ett år med nya regler för arbetskraftsinvandring".

2.4 EES-medborgare med uppehållsrätt

Utöver de människor som enligt någon av ovan tre beskrivna grunder beviljats uppehållstillstånd i Sverige finns de som befinner sig i landet mot bakgrund av så kallad ”uppehållsrätt” i enlighet med EES-avtalet.

Totalt tog Migrationsverket under 2009 emot 23 752 ansökningar om registrering av uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt och ansökningar om uppehållskort eller permanent uppehållskort, där registrering av uppehållsrätt stod för merparten av ärendena, 78 procent. Av dessa utgör arbetstagare och anhöriga till EES-medborgare de största enskilda ärendekategorierna. Det är mycket svårt att utifrån dessa uppgifter säga något konkret om hur många som anländer varje år och som har för avsikt att stanna i Sverige under en längre tid eller permanent. Migrationsverket beräknade dock 2007 antalet människor som befann sig i landet mot bakgrund av EES-avtalet och som hade blivit folkbokförda till ca 12 500 personer. Även dessa människor bör rimligen ingå i det underlag som kommunerna ska ta hänsyn till när målgruppen för samhällsorientering utvidgas.⁴

2.5 Flyktingar med flera över 65 år

Utöver ovanstående nyanlända bör i underlaget inkluderas kommunmottagna som fått uppehållstillstånd på samma grundval som målgruppen för etableringslagen men är äldre än 65 år och av det skälet inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Kommunerna kommer dock att få ersättning för samhällsorientering för denna grupp, vilket regleras i en kommande förordning. Det rör sig om färre än 1 000 personer.

2.6 Sammanfattning

I detta kapitel har vi kartlagt de vuxna nyanlända som inte omfattas av etableringslagen. Gruppernas storlek framgår av tabell 2, på grundval av statistik gällande 2009. Undantaget är EES-medborgare där det dessvärre inte gått att få fram någon tillförlitlig uppgift om det årliga inflödet.

⁴ Migrationsverkets prognosunderlag från verksamhetsområde Besök och bosättning, 2007-09-24.

Tabell 2 Vuxna nyanlända utanför etableringslagen

Grupp	Antal
Anhöriga	19 900
Arbetskraftsinvandrare	19 600
Gäststuderande	13 400
Flyktingar med flera 65+	<1 000
EES-medborgare	?

3 Urvalsprincip

Vilka bland alla nyanlända utanför flyktingmottagandet är det då rimligt att också erbjuda samhällsorientering? Kan det exempelvis finnas några principiella skäl för att prioritera några på andras bekostnad? Är det mer angeläget att möta somligas behov än andras?

Skiftande behov

Hur ser då behoven av samhällsorientering ut för olika individer? Många nyanlända som *inte* omfattas av flyktingmottagandet, har ändå liknande behov av att få kunskap om det nya landet. Finns det då någon skillnad i samhällets behov av att öka engagemang och delaktighet i samhället hos dessa grupper som i flyktinggruppen? Många i dessa grupper kommer från länder med konflikter och oroligheter vilket innebär att de levt under liknande förhållanden som de flyktingar som bosatt sig i Sverige. Svårigheterna att möta en ny kultur, ett nytt samhällssystem, kan i stor utsträckning bedömas vara desamma.

En rimlig utgångspunkt är att anhöriga till flyktingar, skyddsbehövande etcetera liksom de som av andra skäl inte omfattas av flyktingmottagandet i allmänhet har lika stort behov av samhällsorientering som personer som ingår i flyktingmottagandet. Det är naturligtvis viktigt att akta sig för att generalisera dessa personers levnadssätt i Sverige, men man kan ur dessa grupper urskilja undergrupper som riskerar att hamna utanför de institutioner och system där de skulle kunna skaffa sig kunskaper om det samhälle de lever i. Ett exempel är kvinnor som när de kommer till Sverige snabbt får barn och därmed i större utsträckning hänvisas till hemmet på grund av föräldraledighet. Ett annat exempel är äldre personer eller sjukskrivna personer som ofta inte är aktuella för arbetsmarknaden och inte heller deltar i sfi. I denna grupp finns många som isoleras i

hemmet, och även i detta fall är beroende av familjens tolkning av hur samhället fungerar och vilka rättigheter och skyldigheter de har.

Bland dem som har anknytning till person som bor i Sverige och som inte omfattas av flyktingmottagandet finns också personer som befinner sig i en verkligt prekär situation. Det är de barn, kvinnor och män som utsätts för brott inom familjen i sitt nya hemland. Dessa personer som har tillfälligt uppehållstillstånd i två år på grund av anknytning befinner sig i en slags beroendeställning till den part som de har anknytning till, eftersom det krävs att relationen ”håller” för att det tillfälliga uppehållstillståndet ska kunna bli permanent. Personerna ingår inte i flyktingmottagandet och i de fall där en anknytningspart utsätts för brott inom familjen riskerar hon eller han att inte få del av nödvändig information för att ta sig ur den utsatta situationen samt få kunskap om samhället och sina rättigheter. Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige – Roks – har särskilt uppmärksammat vissa nyanlända kvinnors situation, nämligen de som flyttat till Sverige på grund av en relation med en svensk man. Kvinnorna kommer till jouren för att mannen utsatt dem för våld och de har antingen lämnat mannen eller blivit lämnade av honom. Enligt Roks får jourerna ofta se de här kvinnorna utvisas – och mannen hämta hem en ny fru. Roks poängterar att en viktig förklaring till dessa kvinnors utsatta situation är just det faktum att de saknar kunskap om vilka rättigheter de har och vilka skyddsnät som finns. Roks understryker vikten av att samhället upplyser dessa kvinnor om att kränkningar och våld är ett brott, att mannen inte utan vidare kan få dem utvisade från Sverige och vilket skyddsnät som finns till förfogande i form av socialtjänst, rättsväsende, kvinnojourer etc. Roks efterlyser därför tydliga bestämmelser om vem som ska leverera denna information och när det ska göras, och försäkringar om att informationen blir densamma oavsett var i landet man befinner sig.¹

När det sedan gäller arbetskraftsinvandrare kan man först fråga sig i vilken utsträckning som arbetsgivarna tar ett ansvar för att ge personer som invandrat av arbetsmarknadsskäl någon slags orientering om det svenska samhället. Ur en synvinkel kan även arbetskraftsinvandrare generellt sett ha ett behov av samhällsorientering. De har visserligen en arbetsplats och arbetskollegor, men de som

¹ Roks rapport 2/2009: *Täckmantel: äktenskap. Kvinnojourernas erfarenhet av fruimport*. Diskussionen om ”fruimporten” har också föranlett migrationsminister Billström att överväga ny lagstiftning samt tydligare riktlinjer om vad det är kvinnorna har rätt att veta om bakgrunden hos de män de gifter sig med, SvD 2010-02-02.

inte behärskar svenska språket eller känner till vilka rättigheter och skyldigheter de har, riskerar att hamna i en beroendeställning till sin arbetsgivare. På längre sikt kan bristande kunskaper om samhällslivet och dess funktioner för individen innebära en inläsnings-effekt och ett hinder för en mer djupgående etablering i samhället. Även om vi vet att det finns arbetsgivare som gör betydande introduktionsinsatser, bör inte dessa arbetstagare göras beroende av sina arbetsgivares ambitioner och förmåga. Med andra ord bör man överväga att arbetskraftsinvandrare tillförsäkras rätten till att få delta i det allmännas samhällsorientering för nyanlända.

När det gäller gymnasieungdomar menar vi att deras behov av samhällsorientering kan antas bli tillfredsställda inom ramen för den befintliga gymnasieutbildningen. Detta gäller även de gymnasie-studerande som är över 18 år.

Utredningens överväganden och förslag

Förslag: Alla vuxna nyanlända som har för avsikt att stanna i landet en längre tid bör ges samhällsorientering. Rätten bör kvarstå under tre års tid. Förslaget grundas på de principer som präglade vårt delbetänkande och som i sin tur finns fastslagna i riksdagens mål för integrationspolitiken: *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund* (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155). De enda som undantas från denna generella regel är arbetskraftsinvandrare med kortare uppehållstillstånd än 12 månader samt gäststuderande.

Kommunerna bör åläggas en utvidgad skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt vår föreslagna reglering.

Även om olika grupper av nyanlända förvisso kan sägas ha skiftande behov har vi stannat för en generell princip. I linje med vårt delbetänkande och utifrån riksdagens mål för integrationspolitiken föreslår vi att samhällsorienteringen görs till en rättighet för alla nyanlända som kommit hit med avsikt att etablera sig här. I riksdagens mål för integrationspolitiken slås den politiska jämlikheten fast: *lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund* (rskr. 2008/09:155). Det är också principer som präglar lagrummen kring sfi. I 13 kap. skollagen (1985:1100) for-

muleras rätten till svenskundervisningen som just generellt erbjudande:

6 § Rätt att delta i en kommuns sfi har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år:

1. Den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet skall ha rätt att delta i sfi.

2. Finländska medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

7 § Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig, har inte rätt att delta i sfi.

I vårt delbetänkande angav vi skäl för att deltagandet i samhällsorienteringen ska vara en *rättighet* för den enskilde. Som huvudprincip menar vi alltså att varje nyanländ som har för avsikt att stanna i Sverige ska ha rätt till samhällsorientering. Vi ser egentligen inga skäl för att en nationellt kvalitetssäkrad samhällsorientering för nyanlända ska erbjudas endast den som omfattas av etableringslagen. Både breda samhällsintressen och individuella egenintressen talar för att utsträcka rätten att delta i samhällsorienteringen till fler.

Syftet med samhällsorientering kan likställas med sfi på så sätt att det är en grundläggande insats för att uppnå viktiga förutsättningar för delaktighet i samhället och en snabbare etablering på arbetsmarknaden. Dessutom kommer sannolikt ett intyg på genomgången samhällsorientering för en nyanländ att inom några år innebära en merit inför inträdet på den svenska arbetsmarknaden.

Endast när det gäller personer som bara avser att stanna i Sverige *en kortare tid* menar vi att det av flera skäl inte finns samma behov av samhällsorientering. Det handlar dels om gäststuderande, dels om personer som på grund av arbetsmarknadsskäl beviljats uppehållstillstånd som är kortare än 12 månader. Huvudsakligen är dessa gruppers vistelse i Sverige av tillfällig art och de behöver följaktligen inte samma typ av orientering som den som har för avsikt att stanna i Sverige permanent eller för en längre tid. Detta ställningstagande är också i linje med direktivens formulering om andra nyanlända "invandrare", eftersom "invandrare" normalt avser personer

som har för avsikt att bo i landet en längre tid.² I våra beräkningar har vi således dragit gränsen vid 12 månader. När det gäller den "bortre gränsen" för hur länge rätten till samhällsorientering ska gälla, föreslår vi, särskilt mot bakgrund av "tvåårsregeln" för anknytningar, att denna gräns sätts till tre år. Visserligen ska huvudregeln även här vara att orienteringen ska inledas så snart som möjligt. Men för de personer som av skilda skäl inte kan delta från början bör möjligheten utsträckas till att gälla även en tid efter permanent uppehållstillstånd.

Sammanfattningsvis förordar vi att kommunerna åläggs att erbjuda samhällsorienteringen åt *alla* vuxna nyanlända invandrare med uppehållstillstånd på minst ett år, med undantag för gäststuderande. Samhällsorienteringen ska ges utifrån *vars och ens* förutsättningar och behov, enligt den reglering och de riktlinjer vi anvisat i delbetänkandet. Samhällsorienteringen bör inledas så snart som möjligt men vara avslutad inom tre år. Vi beräknar antalet personer enligt tabell 3, utifrån statistik för 2009.

Tabell 3 Vuxna nyanlända utanför etableringslagen och föreslagen målgrupp

Grupp	Antal	Målgrupp
Anhöriga	19 900	19 900
Arbetskraftsinvandrare	19 600	4 700
Gäststuderande	13 400	-
Flyktingar med flera 65+	<1 000	<1 000
EES-medborgare	?	?

² Dir. 2009:101, s. 3.

4 Hur ska målgruppen nås?

Förslag: Kommunerna ska informera om samhällsorientering och aktivt rekrytera nyanlända som ingår i målgruppen. I detta syfte ska de också samarbeta med andra aktörer.

I föregående kapitel har vi föreslagit att alla nyanlända personer som har kommit för att bosätta sig i Sverige och som är folkbokförda ska ha rätt till samhällsorientering och att kommunerna ska erbjuda denna. Ska kommunerna också *aktivt rekrytera* människor till att delta i samhällsorientering?

Ur vårt perspektiv är samhällsorienteringen en resurs och en rättighet. Incitamenten för den enskilde är lätta att se. I grunden handlar det om möjligheten till ökad insikt och förståelse, ökad kontroll över den egna situationen och förmåga att ta tillvara det nya landets möjligheter. Det bör sammantaget bidra till trygghet och välmåga. Deltagandet kan också ge ett socialt nätverk och innebär en formell meritering genom det intyg som utfärdas efter genomgången kurs.

Trots detta finns det skäl att tro att ett passivt erbjudande från kommunernas sida inte räcker för många nyanlända. Att delta i samhällsorienteringen innebär nämligen också en ”kostnad” för den enskilda, i form av tid och ansträngning. Erfarenheten visar att det ibland kan finnas än högre hinder. Brist på barnomsorg kan vara ett sådant. Dubbelarbete, långa arbetstider och obekväma arbetstider kan vara andra. Det förekommer också att kvinnor av sina makar inte tillåts delta i offentliga aktiviteter, utan hänvisas till ett liv inom hemmets väggar. I sådana fall kan det vara en utmaning att nå dessa kvinnor med information om erbjudandet, och än svårare förstås att förmå dem att delta.

De personer för vilka hindren är störst har dock minst lika stort behov av samhällsorientering som andra.¹ Självfallet är det av stor

¹ Jfr Proposition 2009/10:188 Nationell sfi-bonus, s. 11: ”Vidare är det ett samhällsintresse att alla som bor i Sverige har tillräckliga kunskaper i svenska för att inte hamna i utanförskap.

vikt och ett allmänt intresse att kvinnor som far illa i en relation med en man som har tagit dem till Sverige och som står i en stark beroendeställning till honom, informeras om sina rättigheter och möjligheter till skydd och hjälp och även får sociala kontakter utanför hemmet. Det finns således både allmänna skäl och starka jämställdhetsskäl till att kommunerna intar en aktiv hållning. Behovet av samhällsorientering kan jämföras med behovet av sfi och kommunernas åliggande bör vara detsamma som för sfi, nämligen att rekrytera nyanlända till samhällsorientering genom att såväl *informera* som *motivera* dem.²

Vilka vägar finns för att nå de aktuella personerna? Nedan diskuteras för det första möjliga kanaler för att informera om möjligheten till samhällsorientering, därefter i vilka sammanhang som aktivt motivationsarbete är möjligt och sist vikten av att genom de praktiska arrangemangen underlätta för människor att delta. Också vid arbetet med information, motivation och beslut om organisationen av verksamheten är det mycket viktigt att beakta jämställdhetsaspekter.

Kommunerna har vanligen redan inarbetade informationskanaler som också bör tas i bruk för att informera om rätten till samhällsorientering för nyanlända. Det gäller förstås den kommunala hemsidan och eventuella medborgarkontor och liknande. Biblioteken spelar ofta en viktig roll som informationsspridare – även med material på andra språk än svenska – och kan rimligen också upplysa om samhällsorientering. Även andra delar av den kommunala verksamheten bör användas. I väntrum till kommunala förvaltningar, exempelvis socialtjänsten, kan enkla meddelanden sättas upp. Den egna sfi-verksamheten och annan kommunal vuxenutbildning är förstås givna informationsspridare om möjligheten till samhällsorientering. Skolor, förskolor och öppna förskolor är mycket viktiga gränssnitt mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna som når även personer som i övrigt inte har mycket myndighetskontakt.

Utöver de egna informationskanalerna, är det viktigt att kommunerna initierar ett samarbete med andra aktörer som människor med rätt till samhällsorientering kan tänkas komma i kontakt med.

Inte minst angeläget är att nå de kvinnor som varken arbetar eller studerar och att förhindra att de isoleras från omgivningen eller far illa på grund av att de inte kan ta till vara sina rättigheter. För dessa kvinnor är deltagande i sfi av särskild betydelse.”

² Jfr bestämmelsen för sfi i skollagen (SFS 1985:100), 13 kap. 4 §. ”Varje kommun skall aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen.”

Organisationer bildade på etnisk grund är en sådan given samarbetspartner som kan hjälpa till med rekryteringen av somliga. Vid den hearing som utredningen inbjudit organisationerna till i april 2010 uttrycktes en villighet att förmedla denna typ av information. Där emot menar vi att det inte är rimligt att lägga hela ansvaret för informationen om (eller ansvaret för genomförandet av) samhällsorienteringen på dessa organisationer. Det offentliga bör inte närma sig en presumtiv deltagare utifrån vederbörandes etniska bakgrund. Tvärtom, på författningens grund bör den sekulära staten erbjuda samhällsorientering till alla och envar. Det är vars och ens sak att själv avgöra hur man vill förhålla sig till sina traditionella gruppidentiteter i det nya landet. Även med tanke på att många nyanlända kommit hit för att slippa en stat som binder dem vid traditionella, inte alltid självvalda identiteter, bör den svenska staten avhålla sig från att reproducera dessa genom sådana kategoriseringar av individerna. Det åligger kommunerna att säkerställa att orienteringen håller de nationella kvalitetskrav som regleringen anger, oavsett om samhällsorienteringen sker i egen regi eller upphandlas hos annan.

Det finns också närradiokanaler och TV-kanaler som sänder på andra språk än svenska. Landstinget är en viktig samarbetspartner. De allra flesta kommer förr eller senare i kontakt med vårdcentralen, mödravården och barnavården. I väntrummen för dessa bör information på stora invandrarspråk finnas. Om dessutom personalen där är medvetna om möjligheten och kan berätta om den för besökarna är mycket vunnet. Eventuella kvinnojourer kan tipsa. Också arbetsförmedlingens väntrum och hemsidor bör informera om möjligheten. Med Migrationsverkets hjälp skulle en mycket stor del av målgruppen kunna nås redan vid tiden för uppehållstillståndet. Man skulle till exempel kunna tänka sig en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Landsting och Migrationsverket, med innebörden att en informationsfolder om samhällsorientering följer med meddelandet om att uppehållstillstånd har beviljats.

Ibland räcker det som nämnts inte med information, utan ett mer aktivt motivationsarbete kan behövas. Detta kan ske i samband med att människor söker stöd och får personlig kontakt med handläggare, företrädesvis i kommunernas socialtjänst och på arbetsförmedling och försäkringskassa. För att detta ska bli en realitet, krävs förstås att den aktuella personalen själv är väl informerad och har kontakt med kommunal personal som ansvarar för samhällsorienteringen.

En viktig aspekt av att få människor att nyttja sin rätt till samhällsorientering, är också de praktiska arrangemangen. Samhällsorienteringen bör vara kostnadsfri för den som deltar. Den som arbetar dagtid behöver orientering på kvällstid. Den som är hemma med små barn behöver på något sätt få barnomsorgen ordnad. Det finns lyckosamma exempel på verksamhet som skett i öppna förskolans lokaler, så att medföljande barn har haft tillsyn i närheten. I vissa fall kan det vara nödvändigt att ordna samhällsorientering i grupper för enbart kvinnor, för att möjliggöra deltagande även för kvinnor vars anhöriga motsätter sig ett deltagande i grupper där män ingår.

5 Finansiering

Förslag: Staten ska ersätta kommunerna även för kostnader för samhällsorientering för övriga vuxna som inte omfattas av ersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet. Vi beräknar kostnaden till ca 90 miljoner kronor per år. Ersättningen ska utgå som en del i utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommuner.

Den 1 december 2010 kommer den nya etableringslagen att börja gälla. Den innebär förändringar av organisationen av flyktingmottagandet, bland annat i form av ett förstatligande av vissa uppgifter. Därmed följer även förändringar av den statliga ersättningen. En statlig etableringsersättning till flyktingar ska införas istället för den tidigare ersättningen, som kunde vara både försörjningsstöd och introduktionsersättning, som betalades ut av kommunerna (vilka i sin tur ersattes av staten).

Kommunerna kommer dock även i det nya etableringssystemet att ha kvar kostnader för vissa uppgifter. Det gäller sfi, tolkar, praktisk hjälp och informationsinsatser vid inflyttningen, särskilda insatser inom skola, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg med mera – och det gäller även samhällsorientering. Etableringsinsatserna betraktas som ett statligt ansvar och staten ska därför liksom tidigare kompensera kommunerna för dessa kostnader genom en schabloniserad ersättning. På basis av befintliga verksamheter som erinrar om vårt förslag, beräknas samhällsorienteringens del av denna ersättning uppgå till ca 6 000 kronor per person. Det exakta beloppet kommer att fastställas i förordningen om ersättning till kommunerna för flyktingmottagandet.

Vårt förslag är att staten ska ersätta kommunerna även för kostnader för samhällsorientering för invandrare som inte omfattas av ersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet. Motivet är det åtagande som staten har gjort på det integrationspolitiska området (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155). Bidraget

ska utgå som en del i utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommuner.

Hur stor skulle då statens kostnad bli för samhällsorientering för denna utvidgade målgrupp? Eftersom vi anser att nyanlända personer som inte omfattas av etableringslagen bör ha rätt till samma samhällsorientering som målgruppen för etableringslagen, kan det ovan angivna beloppet om ca 6 000 kr per person användas för att skatta denna kostnad.

Som framgår av föregående kapitel går det inte att exakt beräkna antalet personer som med vårt förslag kommer att ha rätt till samhällsorientering. Det största frågetecknet gäller personer som befinner sig i landet med uppehållsrätt enligt EES-avtalet. Om dessa uppskattas till 5 000 personer per år och adderas med uppskattningarna för övriga kategorier i tabell 3, landar vi på ett ungefärligt antal om 30 000 personer. Beräkningen är gjord på siffror för år 2009.

En kostnad motsvarande ca 6 000 kr per person ger då den sammanlagda summan om ca 180 miljoner kronor. Den vilar dock på antagandet att alla som har rätt till samhällsorientering också utnyttjar den. Erfarenheten från sfi är att drygt hälften av dem som har rätt till sfi också deltar i undervisningen.¹ 30 000 deltagare i samhällsorientering per år är därför med största sannolikhet i överkant; hur mycket i överkant är omöjligt att förutse. Det beror bland annat på hur lyckosamma kommunerna blir i sin rekrytering till samhällsorientering, vilket i sin tur naturligtvis bland annat beror på hur bra samhällsorienteringen kommer att bli.

Denna grova beräkning av kostnaden vilar inte bara på en delvis osäker skattning av antalet personer, utan förstås också på en statisk föreställning om vad verksamheten kostar. När det gäller samhällsorientering för nyanlända som inte omfattas av etableringslagen, kommer den naturligtvis i normalfallet att bedrivas tillsammans med samhällsorientering för nyanlända inom ramen för etableringslagen. I många fall kommer sannolikt effekten bli att grupperna "fylls på", utan en proportionell ökning av kostnaden för lärare, lokaler och administration. Vad detta innebär i reda pengar är svårbedömt. Å andra sidan tillkommer kostnader för den information och aktiva rekrytering som förutses med detta förslag. Eftersom det av dessa skäl är svårt att förutse de exakta kostnaderna, är det viktigt att den faktiska kostnadsutvecklingen följs noggrant.

¹ Louise Kennerberg & Kristina Sibbmark, "Vilka deltar i svenska för invandrare?", IFAU Rapport 2005:13.

En positiv följd av utökningen av målgruppen för samhällsorientering är den ökade stabilitet och förutsebarhet i verksamheten som följer med en större volym. Det blir lättare att rekrytera och anställa lärare och organisera verksamhet när den på detta sätt utsätts för mindre fluktuationer mellan åren. Detta kommer att underlätta för kommunerna att till en rimlig kostnad uppfylla de kvalitetskrav som förordningen ställer.

Vi menar att samhällsorienteringen har förutsättningar att bli ett värdefullt bidrag till ökad integration och ökad jämställdhet. Kostnaderna för att bedriva samhällsorientering måste därför i princip ställas mot kostnader för bristande integration och jämställdhet i samhället. Dessa senare är omöjliga att uppskatta i kronor, men kan bedömas vara stora.

Vår samlade ekonomiska bedömning är att kanske uppemot hälften av dem som är tänkta att nås av erbjudandet om samhällsorientering kommer att anta det. Det innebär i sin tur att ca 90 miljoner kronor kommer att behövas för att täcka kommunernas kostnader. Staten bör årligen överföra motsvarande resurser till utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommuner.

Referenser

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1,
Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.
- Kennerberg, Louise & Sibbmark, Kristina, "Vilka deltar i svenska
för invandrare?", IFAU Rapport 2005:13.
- Migrationsverket. Rapport 1:2009, "Ett år med nya regler för
arbetskraftsinvandring".
- Migrationsverkets prognosunderlag från verksamhetsområde
Besök och bosättning, 2007-09-24.
- Migrationsverkets årsredovisning 2009.
- Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009.*
- Proposition 2009/10:188, *Nationell sfi-bonus.*
- Roks rapport 2/2009, *Täckmantel: äktenskap. Kvinnojourernas
erfarenhet av fruimport.*
- SOU 2010:16 *Sverige för nyanlända – Värden, välfärdsstat,
vardagsliv.* Fritzes, Stockholm.
- SvD 2010-02-02, "Regler för fruimport ska utredas".

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 invandrares 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 invandrades 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 invandrades 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 brottskadestånd. 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.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Försatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [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]
Avtalad upphovsrätt. [24]
En ny förvaltningslag. [29]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]

Finansdepartementet

Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
En reformerad budgetlag. [18]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

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]
Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]

Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]

Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]

Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]

Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

Bättre marknad för tjänstehundar. [21]

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]

Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknads paketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

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]

Sverige för nyanlända utanför flykting-
mottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd
till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell
plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och
förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]