

En reformerad samhällsorientering för bättre integration

*Betänkande av Utredningen om
en förbättrad samhällsorientering för nyanlända*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:55

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1249-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-1250-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Persson

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillkalla en särskild utredare för en översyn av samhällsorienteringen för att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem samt att stärka kunskaperna om det svenska samhället hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige (dir. 2023:169). Till särskild utredare förordnades den 15 februari 2024 oppositionsrådet Roger Haddad.

Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 21 februari 2025. Den 19 september 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att utredningens uppdrag förlängdes. Uppdraget ska enligt detta direktiv redovisas senast den 30 april 2025 (dir. 2024:89).

Den 18 juni 2024 förordnades följande experter att ingå i utredningen: undervisningsrådet Boki Brkovic (Statens skolverk), utredaren Kenneth Forssell (Sveriges Kommuner och Regioner), fil dr Andreas Johansson Heinö (Tankesmedjan Timbro), integrationsutvecklaren Linda Jönsson (Länsstyrelsen Skåne), verksamhetschefen Jussi Koreila (Vuxenutbildning i Samverkan samt Stockholms stad) samt den kvalificerade handläggaren Arina Kozhina (Arbetsförmedlingen). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Lisa Ahlström (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Evelina D'Arro (Arbetsmarknadsdepartementet), kanslirådet Vanja Bardh Olsson (Arbetsmarknadsdepartementet) samt departementssekreteraren Yvonne Spong (Justitiedepartementet).

Den 1 december 2024 entledigades Vanja Bardh Olsson. Den 27 januari 2025 förordnades kanslirådet Annika Århammar (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen i hennes ställe.

Utredaren Karin Darin anställdes den 2 maj 2024 som sekreterare i utredningen. Verksjuristen Olof Edling anställdes den 4 juni 2024 som sekreterare i utredningen och entledigades den 31 mars 2025. Kanslirådet Maria Hansson anställdes den 29 juni 2024 som sekreterare i utredningen. Undervisningsrådet Inger Bergendorff har sedan den 3 mars 2025 arbetat som verksamhetsstöd i utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *En reformerad samhällsorientering för bättre integration* (SOU 2025:55).

Stockholm i april 2025

Roger Haddad

Karin Darin
Olof Edling
Maria Hansson
Inger Bergendorff

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag	35
1.1 Utredningens förslag	35
1.1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	35
1.1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	36
1.1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	38
1.1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.....	41
1.1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.....	42
1.1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar	43
1.1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare	44
1.1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar	46

1.1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning....	47
1.1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	51
1.2	Utredningens alternativa förslag om skriftligt prov.....	53
1.2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	53
1.2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning....	54
2	Utredningens uppdrag, genomförande och disposition ...	55
2.1	Utredningens direktiv	55
2.2	Utredningens avgränsningar	57
2.3	Utredningens arbete	57
2.4	Definitioner och förklaringar av vissa begrepp.....	58
2.5	Betänkandets disposition	59
3	Om invandring och integration i Sverige.....	61
3.1	Invandringen till Sverige minskar	61
3.2	Utrikes föddas situation i Sverige.....	63
3.2.1	Utrikes födda kvinnor	63
3.2.2	Utrikes födda män	65
3.2.3	Utrikes födda barn och unga.....	66
3.3	Samhällsorientering framöver	67
3.3.1	Samhällsorientering – en central del av integrationspolitiken	67
3.3.2	Samhällsorientering för att motverka utanförskap	68
3.3.3	Komvux bidrar till vuxnas lärande	69
3.3.4	Samhällsorientering som en arbetsmarknadspolitisk insats	69

4	Om samhällsorientering	71
4.1	Framväxt av kursen i samhällsorientering	71
4.1.1	Den första samhällsinformationen togs fram på 1960-talet.....	71
4.1.2	Statligt anordnad information om samhället började erbjudas på 1970-talet	72
4.1.3	Samhällsinformationen till flyktinginvandrare från 1980 till 2010	74
4.2	Om den nuvarande kursen i samhällsorientering	78
4.3	Nuvarande regelverk för samhällsorientering	81
4.3.1	Kommunernas ansvar och målgrupp är reglerat i lag.....	81
4.3.2	Syfte, innehåll, utformning och uppföljning är reglerat i förordning	83
4.4	Hur samhällsorientering fungerar i dag.....	84
4.4.1	Kommunerna anordnar samhällsorientering i hög grad och samordnar sig ofta med varandra.....	84
4.4.2	Målgruppen är bred	85
4.4.3	Deltagare i samhällsorientering	86
4.4.4	Nyanlända som deltar i insatser men som i dag inte har tillgång till samhällsorientering	92
4.4.5	Om innehåll och genomförande av nuvarande samhällsorientering	95
4.4.6	Ekonomisk ersättning till individer för deltagande i samhällsorientering	106
4.4.7	Kommuner får ersättning av staten för samhällsorientering.....	108
4.5	Samhällsorientering i sex andra länder.....	109
4.5.1	Norge	110
4.5.2	Danmark.....	112
4.5.3	Nederländerna	113
4.5.4	Belgien.....	115
4.5.5	Tyskland.....	117
4.5.6	Kanada.....	118
4.5.7	Likheter och skillnader mellan länderna	119

4.6	Information om Sverige till nyanlända och utrikes födda utöver samhällsorientering	121
4.7	Forskning om samhällsorientering.....	126
5	Komvux uppbyggnad och regelverk	129
5.1	Komvux uppbyggnad	129
5.1.1	Målen med utbildningen inom komvux.....	129
5.1.2	Huvudmannaskapet	130
5.1.3	Komvux olika skolformsdelar	132
5.1.4	Kursplaner och ämnesplaner	136
5.1.5	Elever och kursdeltagare i komvux	138
5.1.6	Studieomfattning och garanterad undervisningstid.....	141
5.1.7	Distans-, fjärr- och närundervisning.....	142
5.2	Nationella prov, betyg och intyg.....	143
5.2.1	Nationella prov.....	143
5.2.2	Nationella bedömningsstöd	144
5.2.3	Betyg och intyg	145
5.3	Behörighet och rätt till studier på komvux	146
5.3.1	Behörighet och rätt till studier i de olika skolformsdelarna.....	146
5.3.2	Rätten att fullfölja studier	150
5.3.3	Rätten att studera i annan kommun.....	151
5.4	Studie- och yrkesvägledning, kartläggning och studiefinansiering	151
5.4.1	Studie- och yrkesvägledning.....	151
5.4.2	Inledande kartläggning	152
5.4.3	Individuell studieplan.....	152
5.4.4	Språkstöd	153
5.4.5	Validering och prövning	153
5.4.6	Ersättningar för studier på komvux.....	154
5.5	Behörighet att undervisa och lärarlegitimation	156
5.5.1	Behörighet för att undervisa i de olika skolformsdelarna.....	157
5.5.2	Undantag från behörighet och legitimation.....	158
5.5.3	Fortbildning och kompetensutveckling	160

5.6	Systematiskt kvalitetsarbete	161
5.7	Myndigheter som styr, stödjer och utför tillsyn över komvux	162
5.7.1	Skolverket	163
5.7.2	Skolinspektionen	164
5.7.3	Specialpedagogiska skolmyndigheten	165
6	Samhällsorientering i dag jämfört med i komvux	167
6.1	Likvärdighet och kvalitet i skolväsendet	167
6.2	Kursinnehållet i samhällsorientering	168
6.2.1	Lokala beslut om nuvarande kursinnehåll.....	168
6.2.2	Styrning av kursinnehållet i komvux.....	169
6.3	Undervisningen i samhällsorientering	170
6.3.1	Utrymme för dialog och reflektion i nuvarande samhällsorientering	170
6.3.2	Undervisningen i komvux ska förmedla kunskaper och värden.....	170
6.4	Möjligheten till distansundervisning	171
6.4.1	Samhällsorientering via distansundervisning	171
6.4.2	Distansundervisning inom komvux	172
6.5	Undervisningsspråket	173
6.5.1	Nuvarande samhällsorientering bedrivs främst på modersmål	173
6.5.2	Undervisning på modersmål och språkstöd i komvux	174
6.6	Betyg och prov	178
6.6.1	Intyg och kunskapstest inom nuvarande samhällsorientering	178
6.6.2	Betyg inom komvux	178
6.7	Behörighet att undervisa i samhällsorientering.....	180
6.7.1	Nuvarande kompetenskrav för samhällskommunikatörer.....	180
6.7.2	Behörighetskrav för lärare i komvux.....	181

6.8	Fortbildningsinsatser.....	181
6.8.1	Nuvarande fortbildningsinsatser för samhällskommunikatörer	181
6.8.2	Fortbildningsinsatser för lärare i komvux	182
6.9	Systematiskt kvalitetsarbete.....	182
6.9.1	Uppföljning av elevernas synpunkter i nuvarande samhällsorientering	182
6.9.2	Krav på systematiskt kvalitetsarbete inom komvux.....	183
6.10	Förutsättningarna att nå målgruppen för samhällsorientering.....	184
6.10.1	Nuvarande förutsättningar att nå målgruppen....	184
6.10.2	Förutsättningar att nå målgruppen inom ramen för komvux	185
6.11	Studie- och yrkesvägledning	185
6.11.1	Studie- och yrkesvägledning i nuvarande samhällsorientering	185
6.11.2	Studie- och yrkesvägledning inom komvux	185
6.12	Nationell uppföljning och tillsyn	186
6.12.1	Uppföljning av nuvarande samhällsorientering..	186
6.12.2	Uppföljning av utbildning inom komvux.....	187
6.12.3	Tillsyn och granskning av utbildning i komvux..	188
6.13	Behovet av informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.....	188
6.13.1	Informationsutbytet om nuvarande samhällsorientering	188
6.13.2	Informationsutbytet om kurser i komvux.....	189
6.14	Utredningens sammantagna slutsatser.....	189
7	Samhällsorientering som en utbildning inom komvux... 197	
7.1	Den kommunala vuxenutbildningens uppdrag.....	197
7.2	Förutsättningar för kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux	198
7.2.1	Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en orienteringskurs.....	199

7.2.2	Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux på grundläggande nivå 200	200
7.2.3	Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux i sfi 202	202
7.3	Förutsättningar för att delta och tillgodogöra sig samhällsorientering som en kurs i komvux 202	202
7.3.1	Utrikes födda med kort tid i Sverige kan inte alltid studera i komvux på grundläggande nivå..... 203	203
7.3.2	Målgruppen har större möjligheter att ta del av utbildningen i komvux i sfi 203	203
7.4	Komvux i sfi är i dag enbart en kvalificerad språkutbildning 205	205
7.5	Utredningens förslag och bedömningar om hur samhällsorientering kan inordnas i komvux..... 206	206
7.5.1	Samhällsorientering ska tillhandahållas som en kurs inom komvux i sfi..... 206	206
7.5.2	Kursen i samhällsorientering blir en del av den sammanhållna utbildningen 209	209
7.5.3	Det ska finnas en nationell kursplan för kursen i samhällsorientering 210	210
7.5.4	Rätten till samhällsorientering bör inte tidsbegränsas..... 211	211
7.5.5	Det ska finnas ett krav på behörighet för att undervisa i samhällsorientering 212	212
7.5.6	En elev som inte behärskar undervisningsspråket ska ha rätt till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar..... 215	215
7.5.7	Skolverket bör samla in uppgifter och ta fram statistik om kursen i samhällsorientering 221	221
7.5.8	Kommunerna bör bli skyldiga att lämna uppgifter om kursen i samhällsorientering till Susa-navet 222	222
7.5.9	Fjärrundervisning är att föredra framför distansundervisning 224	224

8	Målgrupp och obligatorisk samhällsorientering.....	225
8.1	Målgrupp för samhällsorientering	225
8.1.1	Om nuvarande målgrupper för samhällsorientering	225
8.2	Utredningens förslag och bedömningar om målgruppen ..	229
8.2.1	Målgruppen för sfi ska utvidgas till att även omfatta de som har behov av samhällsorientering	229
8.3	Hur samhällsorientering kan göras obligatorisk för fler	232
8.3.1	Den språkliga definitionen av obligatorisk och obligatorium.....	233
8.3.2	Samhällsorientering anses i dag vara en obligatorisk insats för vissa deltagare.....	234
8.3.3	Inom skolväsendet finns krav på deltagande i form av skolplikt och närvaroplikt.....	234
8.3.4	Komvux är en frivillig skolform utan krav på deltagande eller närvaro	235
8.3.5	Juridiska plikter förekommer även inom andra delar av samhället	236
8.3.6	Särskilt om krav på utrikes födda personer	236
8.4	Fler bör omfattas av obligatoriet	238
8.4.1	Samhällsorientering är en obligatorisk insats för de individer som uppbär någon form av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen.....	238
8.4.2	För att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats krävs uppgifter om deltagarnas närvaro	241
8.4.3	Samhällsorientering blir ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	242
8.4.4	Om målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas kommer fler att kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering	245
8.4.5	Samhällsorientering införs som en obligatorisk insats eller aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar.....	246

8.4.6	Kommunerna ska verka för att fler som uppbär ekonomiskt bistånd ska anvisas att delta i samhällsorientering	250
8.4.7	Kommunernas uppsökande och motiverande arbete bör förstärkas	253
8.4.8	Skolverket bör ta fram ett stöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet	254
8.4.9	Det finns ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning	255
9	Innehåll, omfattning och prov i samhällsorientering i komvux i sfi.....	259
9.1	Kunskap om grundläggande värderingar och om att leva i Sverige	259
9.2	Möjlighet att utveckla kunskap och kompetens för arbets- och samhällslivet	263
9.3	Kunskaper som ska förmedlas.....	264
9.3.1	Övergripande bedömning om det centrala innehållet i kursplanen	264
9.3.2	Kunskap om grundläggande värderingar.....	267
9.3.3	Kunskap om hur samhället är organiserat.....	275
9.3.4	Kunskap om praktiskt vardagsliv	281
9.3.5	Avgränsningar av innehållet.....	286
9.3.6	Skillnader mot nuvarande innehåll	288
9.3.7	Skolverket bör samverka med andra myndigheter	289
9.4	Omfattning av samhällsorientering	290
9.4.1	Kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska ha en garanterad undervisningstid om minst 100 timmar	290
9.4.2	Verksamhetspoäng bör införas för kursen i samhällsorientering om det införs för komvux i sfi.....	293
9.4.3	Kursen i samhällsorientering bör få delas in i delkurser om verksamhetspoäng införs för komvux i sfi.....	294

9.5	Skriftligt prov i samhällsorientering	295
9.5.1	Ett prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi innebär utmaningar	296
9.5.2	Ett nationellt prov ska införas i kursen samhällsorientering i komvux i sfi	298
9.6	Alternativt förslag om ett avslutande skriftligt prov	301
9.6.1	Ett skriftligt prov ska användas i kursen samhällsorientering	302
10	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	305
11	Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar	307
11.1	Krav på konsekvensanalysen	307
11.2	Utredningens förslag, bedömningar samt ikraftträdande ..	308
11.2.1	Samhällsorientering inom komvux	308
11.2.2	Målgrupp och obligatorium	309
11.2.3	Kursens innehåll, omfattning och avslutande prov	310
11.2.4	Ikraftträdande	312
11.3	Konsekvenserna om ingen åtgärd vidtas	312
11.4	Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet	313
11.5	Konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden	314
11.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	315
11.7	Konsekvenser för sysselsättning	316
11.8	Få deltagare även efter reformen	316
11.8.1	Uppskattning av antal deltagare	317
11.8.2	Få elever ökar behovet av fjärrundervisning	321
11.9	Konsekvenser för kommunerna	321
11.9.1	Förberedelserna för reformen ökar de administrativa kostnaderna	322

11.9.2	Kommunernas uppsökande arbete behöver prioriteras	322
11.9.3	Behöriga lärare och studiehandledning kommer innebära ökade personalkostnader	323
11.9.4	Nationella prov innebär merarbete.....	324
11.9.5	Konsekvenser av det alternativa förslaget med ett lokalt prov.....	324
11.9.6	Uppgiftsinsamling bedöms endast medföra begränsade merkostnader	325
11.9.7	Om det kommunala självstyret	326
11.10	Kostnader för kommunerna för samhällsorientering före och efter reformen	327
11.10.1	Kostnader per deltagare i dag.....	327
11.10.2	Hur kommunerna bör ersättas av staten för de ökade kostnaderna om samhällsorientering blir en del av komvux.....	329
11.11	Konsekvenser för statliga myndigheter.....	332
11.11.1	Skolverket	332
11.11.2	Arbetsförmedlingen	336
11.11.3	Länsstyrelserna	337
11.11.4	Statens skolinspektion.....	340
11.11.5	Andra myndigheter	340
11.12	Övergripande bild av statliga kostnader och besparingar...	341
11.13	Konsekvenser för företag	342
11.14	Konsekvenser för enskilda	342
11.15	Övriga konsekvenser	343
12	Författningskommentar	345
12.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	345
12.2	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	346

Referenser..... 351**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:169.....	363
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:89.....	375
Bilaga 3	Beräkning av antal deltagare och kostnadsberäkningar	377

Sammanfattning

Den 14 december 2023 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den samhällsorientering som landets kommuner ansvarar för att erbjuda enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (dir. 2023:169). I utredningens uppdrag ingår bland annat att:

- föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorienteringen, bland annat genom att göra samhällsorienteringen obligatorisk,
- föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningssystem, exempelvis etableringsersättning, så att ersättning villkoras med deltagande i samhällsorienteringen, för att uppnå samhällsorienteringens syfte,
- föreslå hur samhällsorienteringen för nyanlända kan bli en del av kommunal vuxenutbildning (komvux),
- föreslå omfattning och innehåll för samhällsorienteringen och hur den kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle enligt direktivet redovisas senast den 21 februari 2025. Genom tilläggsdirektiv den 19 september 2024 förlängdes uppdraget till den 30 april 2025.

Om invandring och integration i Sverige

År 2024 uppgick antalet utrikes födda i Sverige till drygt 2 miljoner personer. Det motsvarade cirka 20 procent av befolkningen. Utrikes födda är en heterogen grupp. Under de senaste tio åren har antalet flyktingar som sökt sig till Sverige minskat kraftigt och denna trend

förväntas fortsätta. Även antal beslut om arbetstillstånd och antal som invandrar som anhöriga förväntas minska.

Det finns strukturella skillnader mellan utrikes födda kvinnor och män. Kvinnor arbetar oftare deltid och tar större ansvar för hem och barn, vilket kan försvaga deras ställning på arbetsmarknaden. Män har högre sysselsättningsgrad och inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får män oftare ta del av arbetsmarknadsinsatser, medan kvinnor får ta del av sociala aktiviteter och förberedande utbildningar.

Etnisk diskriminering i rekryteringssammanhang är ett utbrett fenomen, såväl nationellt som internationellt. Diskriminering drabbar både kvinnor som män, även om män drabbas i något större utsträckning.

Utrikes födda unga har högre arbetslöshet och lägre utbildningsnivå än inrikes födda unga, men utrikes födda flickor uppnår bättre studieresultat än inrikes födda pojkar. Unga med utländsk bakgrund siktar också högre i yrkes- och studieval, särskilt de med bakgrund utanför Europa.

Samhällsorientering är viktig för att utrikes födda ska få kunskap om sina rättigheter, skyldigheter och möjligheter i Sverige. Det kan också bidra till att de som står långt ifrån arbetsmarknaden förstår hur arbetsmarknaden fungerar och hur man söker jobb. Samhällsorientering kan därför betraktas som en arbetsmarknadspolitisk insats.

Om samhällsorientering

Samhällsorientering i Sverige har utvecklats sedan 1960-talet och omfattar i dag en kurs på minst 100 timmar för nyanlända invandrare. Kursen syftar till att underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet genom att ge grundläggande förståelse för det svenska samhället, inklusive rättigheter, skyldigheter och praktiskt vardagsliv. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Kommunerna ansvarar för att erbjuda samhällsorientering och kan samverka med andra kommuner eller upphandla tjänsten. Samhällsorientering ges på modersmål eller ett språk deltagaren behärskar, och innehåller åtta tematiska delar.

Nuvarande samhällsorientering regleras i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och i förordningen

(2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Enligt länsstyrelsernas återrapportering påbörjade 6 520 personer, varav 59 procent kvinnor och 41 procent män, samhällsorientering mellan 1 oktober 2022 till och med den 30 september 2023.

Komvux uppbyggnad och regelverk

Komvux regleras i skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning samt i vissa andra angränsande förordningar. Komvux består av fem delar: komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå samt komvux i svenska för invandrare (komvux i sfi).

Komvux riktar sig till vuxna med målet att stödja deras lärande och utveckling. Kommunen är huvudman för komvux, men kan samarbeta med andra kommuner eller regioner och även lägga ut utbildning på entreprenad. Enskilda utbildningsanordnare kan erbjuda utbildning motsvarande komvux om de har betygsrätt.

Komvux kan bedrivas som när-, fjärr- och distansundervisning, utan specifika regler för när respektive undervisningsform ska användas. Utbildningen ska anpassas efter varje elevs behov, och flexibla lösningar ska erbjudas för att eleven ska kunna kombinera studier med arbete. Samtliga elever ska få stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt i sitt lärande. Studie- och yrkesvägledning ska finnas tillgänglig för alla elever och personer som avser att påbörja en utbildning.

Samhällsorientering i dag jämfört med i komvux

Utredningen anser att en grundförutsättning för att kursen i samhällsorientering ska uppnå sitt syfte och fungera ändamålsenligt, är att deltagarna får likvärdig kunskap om det svenska samhället och samhällets grundläggande värderingar. Utredningen bedömer att detta i ökad utsträckning kan åstadkommas om samhällsorientering inordnas som en kurs i komvux. En utmaning är att eleverna har behov av att få undervisningen på ett språk som de behärskar eller på annat sätt få stöd att följa undervisningen för att kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Om kursen inordnas i komvux kommer den att omfattas av läroplanen för vuxenutbildningen (Lvux12) och en nationell kursplan, vilket kan bidra till ökad likvärdighet. I den nuvarande kursen ska det ges utrymme för frågor, diskussioner och reflektioner för att deltagarna ska ta till sig kunskaper om det svenska samhället och dess värderingar och normer. Utredningen menar att det finns goda förutsättningar att bevara och även stärka den pedagogik som karaktäriserar kursen i dag, om kursen inordnas i komvux.

Utredningen anser att närundervisning är att föredra för eleverna i kursen, men kanske inte alltid möjligt då antalet elever antas bli få. Fjärrundervisning kan då vara ett alternativ, även om det kan innebära utmaningar när det gäller elevernas möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

I dag ska kursen i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar. Utbildningen i komvux bedrivs främst på svenska och möjligheterna för eleven att få utbildning på ett språk som den behärskar är begränsad. Utredningen menar att när eleven inte behärskar undervisningsspråket är studiehandledning på ett språk som eleven behärskar en grundläggande förutsättning för att eleven ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Om samhällsorientering inordnas som en kurs i komvux blir det möjligt att sätta betyg på kursen vilket även gör det möjligt att följa upp studieresultaten på nationell nivå. Det skapas även förutsättningar för att införa ett nationellt prov.

Utredningen anser att dagens samhällskommunikatörer tillför ett jämförande perspektiv på traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor samt skapar goda förutsättningar för deltagarna att ta till sig de kunskaper som förmedlas. Samtidigt anser utredningen att en person som ska undervisa i samhällsorientering kan behöva både ämneskunskaper och lärarutbildning för god kvalitet i undervisningen. Utredningen menar att om samhällsorientering inordnas i komvux, kan studiehandledaren delvis fylla samhällskommunikatörens roll.

Om kursen inordnas i komvux kommer lärarna att kunna ta del av Skolverkets kompetens- och fortbildningsinsatser och myndigheten blir den nationella aktör som kommunerna i dag efterfrågar. Utbildningen kommer också att omfattas av kraven på systematiskt kvalitetsarbete.

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux blir det möjligt för kommunerna att samordna det uppsökande arbetet och nå målgruppen för samhällsorientering och språkutbildning i komvux i sfi samtidigt. Utredningen anser därmed att en inordning av kursen i komvux i sfi kan bidra till att kursen ges i ett tidigare skede efter invandringen.

Tillgången till studie- och yrkesvägledning som finns inom komvux är viktig för att eleverna ska kunna göra underbyggda studie- och yrkesval. För elever som nyligen har kommit till Sverige kan studie- och yrkesvägledningen bidra till en förståelse för olika yrken och utbildningar i en svensk kontext. Den individuella studieplanen, som upprättas inom komvux, är ett centralt dokument för elevens studier och målet med dessa. Via upprättandet av studieplanen kan också behovet av språkstöd identifieras.

Om kursen inordnas i komvux kommer den att omfattas av Skolverkets uppföljning, utvärdering och av den officiella statistiken om komvux. Skolinspektionen kan utöva tillsyn över verksamheten vilket kan bidra till stärkt kvalitet. En inordning av kursen i komvux kan också bidra till ett förbättrat informationsutbyte om eleverna i samhällsorientering mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Utredningens bedömningar och förslag

Samhällsorientering som en utbildning inom komvux

Samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi

Utredningen föreslår att samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs i komvux i sfi. Detta innebär att lagen (2013:156) och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphävas, och kursen ska i stället omfattas av skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Syftet med komvux i sfi ska utvidgas till att även ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på.

Förslaget syftar till att skapa ökad likvärdighet och kvalitet i samhällsorientering, och att underlätta för elever att ta del av både språkutbildning och samhällsorientering i komvux i sfi.

Utredningen har övervägt att samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs i komvux på grundläggande nivå eller som en orienteringskurs, men funnit att komvux i sfi är den lämpligaste lösningen.

Samhällsorientering ska vara en del av sammanhållna utbildning

Utredningen bedömer att samhällsorientering som en kurs i komvux i sfi ska ingå i den sammanhållna utbildningen för vissa deltagare i etableringsprogrammet. Den sammanhållna utbildningen ska därmed innehålla utbildning i svenska språket och samhällsorientering inom komvux i sfi, men även orienteringskurser och kurser på grundläggande nivå eller ämnen på gymnasial nivå ska ingå utifrån elevens förutsättningar och behov.

Samhällsorientering ska ha en nationell kursplan

Utredningen föreslår att det ska finnas en nationell kursplan för samhällsorientering. Kursplanen ska innehålla kursens centrala innehåll och betygskriterier. Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag till kursplan. En nationell kursplan bidrar till likvärdighet i utbildningen och tydliggör förväntningarna på deltagarnas kunskaper efter avslutad kurs.

Rätten till kursen samhällsorientering bör inte tidsbegränsas

Utredningen bedömer att rätten till samhällsorientering inte bör tidsbegränsas på motsvarande sätt som språkutbildningen i sfi enligt förslagen i *Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi*. Detta innebär att personer ska kunna delta i samhällsorientering även efter att ha vistats i Sverige under en längre tid, om de saknar sådana kunskaper som kursen syftar till att ge.

Behöriga lärare ska undervisa i kursen samhällsorientering

Utredningen föreslår att det ska införas krav på behörighet för att undervisa i samhällsorientering. Behörig att undervisa i kursen ska den vara som är behörig att undervisa i samhällskunskap i grundskolan eller gymnasieskolan.

Utredningen bedömer även att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag på en nationell fortbildningsinsats för lärare som undervisar i samhällsorientering i komvux i sfi.

Det ska finnas en rätt till studiehandledning i kursen samhällsorientering

Utredningen föreslår att elever i samhällsorientering ska ha rätt till studiehandledning på ett språk som de behärskar om kursen bedrivs på ett språk som de inte behärskar.

Studiehandledning på modersmål eller elevens starkaste språk är viktig för att elever ska kunna delta aktivt och tillgodogöra sig utbildningen, särskilt för de som ännu inte behärskar det svenska språket. Utredningen anser att detta stöd är avgörande för att dessa elever ska kunna delta i undervisningen.

Det finns utmaningar med att införa en rätt till studiehandledning. Till exempel innebär det ökade kostnader för huvudmännen för komvux. Trots detta bedömer utredningen att en rätt till studiehandledning för eleverna i samhällsorientering är nödvändig.

Utredningen bedömer även att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en utbildning till studiehandledare i form av en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå.

Skolverket bör ta fram statistik om samhällsorientering

Utredningen bedömer att Skolverket bör få i uppdrag att samla in uppgifter och redovisa statistik om kursen i samhällsorientering. Statistiken bör omfatta statistik om elever, deras bakgrund och studieresultat, samt information om lärare och studiehandledare. Kostnader för kursen bör också redovisas. Statistiken bör presenteras på nationell, regional och kommunal nivå, samt utifrån regio-

nala statistikområden (RegSO) när myndigheten bedömer att det är möjligt.

Kommuner bör bli skyldiga att lämna uppgifter om samhällsorientering till Susa-navet

Utredningen bedömer att kommunerna bör bli skyldiga att lämna uppgifter om samhällsorientering till Skolverkets databas Susa-navet. Detta kan underlätta samverkan mellan kommunerna. Skolverket bör ta fram en förteckning över vilka uppgifter som ska lämnas. Dessa uppgifter bör sedan föras in i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Fjärrundervisning bör erbjudas för små språk- och elevgrupper i de fall närundervisning inte är möjlig

Även om närundervisning är att föredra för att på bästa sätt nå kursens syfte menar utredningen att kursen måste kunna erbjudas i andra undervisningsformer. Utredningen bedömer att fjärrundervisning enligt skollagens mening bör erbjudas för små språk- och elevgrupper i de fall närundervisning inte är möjlig.

Målgrupp och obligatorisk samhällsorientering

Målgrupp

Målgruppen för komvux i sfi ska utvidgas till att omfatta de som har behov av samhällsorientering

Utredningen föreslår att komvux i sfi ska omfatta de som har behov av samhällsorientering. Det innebär att de personer bosatta i Sverige som saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället ska ha rätt att delta i samhällsorientering, oavsett hur länge de har bott i Sverige och bosättningsgrund.

Samhällsorientering ska ha en nedre åldersgräns på 16 år, vilket är samma som för språkutbildningen i sfi. Detta skapar enhetlighet i skolformsdelen och underlättar för elever att kombinera samhällsorientering med språkutbildningen i sfi. Unga utrikes födda, särskilt

de som inte går i gymnasieskolan, kan ha behov av grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

Samhällsorientering ska inte ha någon övre åldersgräns eftersom även äldre personer kan ha behov av samhällsorientering.

Obligatorisk samhällsorientering

Samhällsorientering ska vara obligatorisk för de som uppbär olika former av ekonomiska ersättningar förenad med krav på deltagande

Utredningen bedömer att samhällsorientering är obligatorisk för de individer som får ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen. Detta gäller exempelvis för de som deltar i samhällsorientering inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller i enlighet med socialtjänstens planering. För de som inte får sådan ekonomisk ersättning, är samhällsorientering inte att anse som en obligatorisk insats. Det är inte aktuellt att införa generella krav på deltagande eller straff för den som underlåter att delta i samhällsorientering.

För att samhällsorientering ska vara obligatorisk krävs uppgifter om närvaro

För att samhällsorientering ska kunna vara en obligatorisk insats bedömer utredningen att det krävs uppgifter om närvaro gällande de elever som får ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen. Komvux är en frivillig skolform som saknar uttryckliga krav på närvaro, men för samhällsorientering behövs uppgifter om närvaro för att säkerställa rätten till ekonomisk ersättning.

Samhällsorientering blir ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Genom utredningens förslag att införliva samhällsorientering i komvux, blir samhällsorientering ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Studier i komvux är en möjlig insats eller aktivitet i flera arbetsmarknadspolitiska program. Detta

skapar fler möjligheter för individer att delta i samhällsorientering med incitament i form av rätt till olika individersättningar.

Om målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas kommer fler att kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering

Utredningen bedömer att om målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas enligt förslagen i SOU 2023:24, kommer fler personer, särskilt kvinnor, att omfattas av obligatorisk samhällsorientering. Detta skulle innebära att fler anhöriginvandrare än i dag får tillgång till etableringsinsatser och samhällsorientering, vilket kan förbättra deras integration.

Samhällsorientering ska vara obligatorisk i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar

Utredningen föreslår att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats eller aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar, för de som inte tidigare har deltagit i samhällsorientering och bedöms sakna sådana kunskaper om det svenska samhället som kursen syftar till att ge. Detta ska dock inte gälla om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att personen i stället deltar i andra insatser eller aktiviteter inom ramen för programmen.

Kommunerna ska verka för att fler som uppbär ekonomiskt bistånd ska anvisas att delta i samhällsorientering

Utredningen föreslår att kommunerna ska anvisa personer som uppbär ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) till samhällsorientering om de inte tidigare har deltagit i kursen och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som kursen syftar till att ge. Detta ska ske som en kompetenshöjande insats, om det inte är särskilt motiverat med andra insatser.

Kommunernas uppsökande och motiverande arbete bör förstärkas

Kommunerna ska aktivt verka för att nå och motivera dem som har rätt till samhällsorientering att delta i kursen. Utredningen bedömer att de skärpningar om uppsökande och motiverande arbete som föreslås för språkutbildningen i sfi i *Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi* även bör gälla samhällsorientering. Varje kommun bör därmed bland annat upprätta en handlingsplan för sina insatser och regelbundet följa upp och revidera den.

Skolverket bör ta fram ett stöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet

Utredningen bedömer att Skolverket bör ta fram ett metodstöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet. Stödet bör beakta kommuners olika förutsättningar.

Det finns ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning

Utredningen bedömer att det finns ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande i samhällsorientering för att få rätt till ekonomisk ersättning. Deltagare i samhällsorientering kan ha rätt till olika former av statlig och kommunal ersättning. För att få ersättning måste deltagarna uppfylla krav på deltagande. Frånvaro utan godtagbara skäl kan leda till nekad eller indragen ersättning. Det nuvarande regelverket anses tillräckligt och det saknas skäl att införa ytterligare skärpningar specifikt för samhällsorientering.

Innehåll, omfattning och avslutande prov i samhällsorientering**Övergripande bedömning om det centrala innehållet i kursplanen**

Utredningen bedömer att Skolverket bör utgå från tre delar när de tar fram centralt innehåll för kursen i samhällsorientering: grundläggande värderingar, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv. Kursen ska ge grundläggande kunskap om det svenska

samhället, med tyngdpunkt på grundläggande värderingar baserade på lagstiftning. Ett förstärkt jämställdhetsperspektiv bör inkluderas där det är relevant.

Det bör även förmedlas att deltagarna har ett eget ansvar att söka samhällsinformation från tillförlitliga källor. Innehållet bör anpassas efter pedagogiska överväganden och deltagarnas behov. Diskussioner om aktuella samhällshändelser och praktiska frågor bör också ingå i undervisningen.

Kunskap om grundläggande värderingar

Kursen samhällsorientering bör ha ett tydligt fokus på de grundläggande värderingar som det svenska samhället vilar på, så som demokrati och grundlagar, rättsstatens principer, pressfrihet och mediernas roll, central lagstiftning, mänskliga rättigheter, barnens rättigheter, jämställdhet, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, förbud mot diskriminering, samt förbud mot hat, hot och fientlighet.

Kunskap om hur samhället är organiserat

Kursen samhällsorientering bör inkludera undervisning om hur samhället är organiserat, såsom Sveriges välfärdssamhälle, kultur och högtider, geografi och befolkningssammansättning, arbete, hälsa och sjukvård, krisberedskap, kommuners uppdrag, statliga myndigheters uppdrag, samt lagstiftning om alkohol, tobak, narkotika, allemansrätt, djurskydd, begravning och arv.

Kunskap om praktiskt vardagsliv

Kursen samhällsorientering bör inkludera undervisning om praktiskt vardagsliv, såsom normer och sociala koder, bank-id och bankkonto, bostad och boende, arbete och socialförsäkringar, skola och förskola, kommunal service, fritid och kultur, hälsa, stödinsatser till föräldrar och barn, samt civilsamhällets integrationsinsatser.

Samverkan med andra myndigheter i framtagandet av det centrala innehållet

Utredningen bedömer att Skolverket bör samverka med andra myndigheter, såsom Länsstyrelsen i Västra Götaland, Migrationsverket och Jämställdhetsmyndigheten, vid framtagandet av det centrala innehållet i kursplanen för samhällsorientering. Detta för att ta del av deras erfarenheter av samhällsorientering respektive samhällsinformation och för att förstärka jämställdhetsperspektivet.

Omfattning av samhällsorientering

Kursen i samhällsorientering ska ha en garanterad minsta undervisningstid

Utredningen föreslår att kursen samhällsorientering ska ha minst 100 timmar garanterad undervisningstid, utöver de 15 timmar per vecka som ges för språkutbildningen i sfi. Den sammanhållna utbildningen för vissa deltagare i etableringsprogrammet ska omfatta minst 23 timmars undervisning per vecka, inklusive samhällsorientering och språkutbildning i sfi.

Utredningen anser att 100 timmar är tillräckligt för att täcka kursens innehåll, inklusive behov av reflektion och diskussion. Kommunerna är nöjda med nuvarande omfattning, men undervisningstiden kan behöva anpassas till eleven beroende på elevens språkkunskaper. Samhällsorientering bör vara kort och orienterande för att så många som möjligt ska kunna delta i och slutföra kursen.

Verksamhetspoäng bör införas för kursen i samhällsorientering om det införs för komvux i sfi

Utredningen bedömer att om verksamhetspoäng införs för komvux i sfi, bör det även införas för kursen i samhällsorientering. Skolverket bör få i uppdrag att bestämma antalet verksamhetspoäng för kursen och inkludera detta i kursplanen. Ett enhetligt mått på studieomfattning kan underlätta planeringen av elevens utbildning inom komvux i sfi och komvux i stort.

Samhällsorientering bör få delas in i delkurser om verksamhetspoäng införs för komvux i sfi

Utredningen bedömer att kursen samhällsorientering bör få delas in i delkurser om verksamhetspoäng införs i komvux i sfi. Detta skulle möjliggöra en anpassning av utbildningen efter elevers olika behov, och vara ett stöd för personer med kort utbildningsbakgrund och begränsade kunskaper i svenska. Delkurser möjliggör också för elever att endast läsa de delar av kursen de behöver.

Skriftligt prov i samhällsorientering

Ett skriftligt prov i kursen samhällsorientering innebär utmaningar

Det finns flera utmaningar med att använda skriftliga prov i kursen samhällsorientering. Nationella prov konstrueras och utprövas vanligtvis endast på svenska. Ett prov endast på svenska har låg validitet eftersom elevernas kunskaper i svenska språket varierar, vilket gör det svårt att konstruera frågor som alla elever kan förstå korrekt.

Skriftliga prov behöver uppfylla grundläggande krav på reliabilitet och validitet för att resultaten ska bli jämförbara och rättvisa. Det finns risk att ett skriftligt prov i kursen samhällsorientering inte kommer att uppfylla dessa krav, vilket kan leda till felaktiga betyg.

Utredningen har övervägt att i stället för nationella prov föreslå en skyldighet för huvudmännen att konstruera och använda lokalt utformade prov. Lokalt utformade prov kan dock motverka likvärdigheten i betygsättningen. Utredningen har även övervägt att i stället för nationella prov föreslå att nationella bedömningsstöd ska användas. Nationella bedömningsstöd ställer dock samma höga krav på reliabilitet och validitet som nationella prov och utmaningarna skulle därför i stort sett bli desamma.

Ett nationellt prov ska införas i kursen samhällsorientering

Trots de utmaningar som finns med att använda skriftliga prov i kursen samhällsorientering föreslår utredningen att ett nationellt prov ska införas i kursen samhällsorientering. Provet ska vara skriftligt och genomföras i pappersformat.

Provet ska vara obligatoriskt för alla som deltar i kursen, men om det finns särskilda skäl bör rektorn kunna besluta att en elev undantas från att genomföra provet. Provet ska genomföras i slutet av kursen och endast en gång per kurs. Det bör tas fram ett till två prov per år, med fastställda första och sista provdatum. Skolverket bör ansvara för att ta fram det nationella provet.

Skolverket bör överväga att översätta provet till flera språk för att möjliggöra för elever som har otillräckliga kunskaper i svenska att genomföra provet. För elever med funktionsnedsättningar eller läs- och skrivsvårigheter bör provet, oavsett vilket språk det är konstruerat på, kunna anpassas, exempelvis genom förlängd provtid eller språkstöd.

Utredningen har övervägt att i stället för nationella prov lämna förslag om nationella bedömningsstöd eller lokalt utformade prov. Nationella prov är att föredra framför bedömningsstöd eftersom de är obligatoriska och gör det möjligt att följa studieresultaten via Skolverkets statistikinsamling. Lokalt utformade prov anses inte lämpliga då de kan motverka likvärdigheten i utbildningen.

Alternativt förslag: ett skriftligt prov som inte är nationellt prov ska införas i kursen samhällsorientering

Utredningen föreslår som ett alternativförslag att huvudmännen för komvux i sfi ska ansvara för att använda ett skriftligt prov som inte är ett nationellt prov i slutet av kursen i samhällsorientering. Utredningen ställer sig dock inte bakom detta förslag. Syftet med provet ska vara att stödja betygsättningen och följa upp elevernas kunskaper. Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial till kursplanen för kursen i samhällsorientering samt ett stödmaterial för kommunernas framtagande av det skriftliga provet. Fördelen med ett lokalt utformat prov är flexibilitet och möjlighet till anpassning efter elevernas behov. Ett lokalt utformat prov är dessutom mindre resurskrävande för staten, men kan innebära utmaningar när det kommer till likvärdighet och kvalitet.

Ikraftträdande

Ändringarna i skollagen med flera författningsförslag föreslås att träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 31 december 2027.

Konsekvenser

Förslagen förväntas bidra till att fler personer som har behov av grundläggande kunskaper om det svenska samhället och dess grundläggande värderingar kan ta del av samhällsorientering samt till ökad likvärdighet och kvalitet i samhällsorientering. Förslagen förväntas därmed bidra till förbättrad integration och minskat utanförskap.

Antalet deltagare bedöms bli få. Drygt 3 600 elever beräknas delta i samhällsorientering som en obligatorisk insats under 2028. Utöver dessa beräknas cirka 4 250 elever delta även om det inte är en obligatorisk insats för dem.

Utredningen anser att staten bör ersätta kommunerna och Skolverket för ökade kostnader. Den största delen av dessa kostnader är för att kompensera kommunerna för ökade kostnader för behöriga lärare och studiehandledning. En del av kostnaderna beror på att statens ersättning till kommunerna för samhällsorientering inte har räknats upp i samma utsträckning som kostnaderna har ökat under tidigare år.

Utredningen föreslår att 58 miljoner kronor ska fördelas till kommunerna för förberedelser under 2027 om samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi från och med 2028.

Utredningen anser att kommunerna ska ersättas för ökade kostnader för samhällsorientering genom att schablonersättningen för flyktingar och anhöriga till flyktingar totalt höjs med cirka 95 miljoner kronor för de personer som väntas tas emot i kommunerna under 2028. Hur stor ersättningen till kommunerna blir efter 2028 kommer att variera utifrån antalet personer i åldern 16–65 år som tas emot i kommunerna respektive år. Det bör även tillföras 214 miljoner kronor årligen på anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i budgetpropositionen från och med 2028, för de personer som deltar i samhällsorientering som en del av komvux i sfi men som kommunerna inte får ersättning för via schablonersättningen för flyktingar och anhöriga till flyktingar.

Utredningen bedömer att Skolverket bör få nya uppdrag som avser samhällsorientering både under 2027 och från och med 2028. År 2027 föreslås Skolverket få 9 miljoner kronor i ökat anslag. Från och med 2028 föreslår utredningen att Skolverket ska få 5,7 miljoner kronor per år i ökat anslag.

Utredningen föreslår även besparingar på länsstyrelsernas anslag på cirka 3,1 miljoner kronor per år från och med 2028 eftersom de inte längre föreslås ha ansvar för stöd, uppföljning och redovisning av samhällsorientering om kursen blir en del av komvux i sfi.

1 Författningsförslag

1.1 Utredningens förslag

1.1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Den upphävda lagen gäller fortfarande för samhällsorientering som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Om en enskild som avses i första stycket inte tidigare har deltagit i samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge, ska han eller hon som kompetenshöjande verksamhet anvisas att delta i sådan utbildning. Detsamma ska gälla för en enskild som trots att han eller hon tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

Vad som sägs i tredje stycket gäller inte om socialnämnden bedömer att det är särskilt motiverat att den enskilde i stället anvisas att delta i annan kompetenshöjande verksamhet.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 20 kap. 4, 24, 31 och 32 §§ skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 kap. 24 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

4 §

Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier.

Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.

Anpassad utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i anpassade grundskolan ska ge.

Anpassad utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i anpassade gymnasieskolan ska ge.

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar.

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket *och om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på*. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar.

24 §

Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

Utbildning i svenska för invandrare ska *i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket* i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

24 a §

Utbildning i svenska för invandrare ska i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället omfatta minst 100 timmars undervisning.

Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

31 §

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och
2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och
2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

32 §

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig har inte rätt att delta i utbildningen.

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig har inte rätt att delta i utbildningen *i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 31 december 2027.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning som har påbörjats före den 1 januari 2028.

1.1.4 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphöra att gälla.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Den upphävda förordningen gäller fortfarande för samhällsorientering som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin ska införas en ny paragraf, 7 §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

7 §

En person som inte tidigare har deltagit i samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och som bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge, ska inom ramen för garantin ta del av sådan utbildning med stöd av 30 § andra stycket 4 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Det samma ska gälla för en person som trots att han eller hon tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att personen i stället deltar i andra insatser inom garantin.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

6 a §

En person som inte tidigare har deltagit i samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och som bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge, ska inom ramen för garantin ta del av sådan utbildning med stöd av 6 § första stycket 4 denna förordning. Detsamma ska gälla för en person som trots att han eller hon tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

Vad som sägs i första stycket gäller inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att personen i stället deltar i andra aktiviteter inom garantin.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

dels att 2 kap. 31 a och 31 b §§ ska ha följande lydelse

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 31 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

31 a §

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är den som har avlagt

1. ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk,

2. grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 1–3 eller med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 om examen omfattar 30 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk,

3. en äldre examen än som avses i 1 eller 2 och som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk, eller

4. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk.

Första stycket gäller dock inte behörighet att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i kursen samhällsorientering.

31 b §

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i *grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen* är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i *något eller några av ämnena samhällskunskap, religionskunskap, historia och geografi*.

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i grundläggande kurs i naturorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena fysik, kemi och biologi.

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i *svenska för invandrare i kursen samhällsorientering* är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i *ämnet samhällskunskap*.

31 c §

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena samhällskunskap, religionskunskap, historia och geografi.

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i grundläggande kurs i naturorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i något eller några av ämnena fysik, kemi och biologi.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027 och ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 31 december 2027.

1.1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Schablonersättning till en kommun avser kostnader för

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),

3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen,

4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

5. *sambällsorientering,*

5. *tolkning, och*

6. *tolkning, och*

6. *andra insatser för att underlätta etablering i samhället.*

7. *andra insatser för att underlätta etablering i samhället.*

För personer som inte har fyllt 66 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd i schablonersättningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

dels att 2 kap. 12, 14 och 24 §§, 4 kap. 10 a §, 5 kap. 8 och 10 a §§ och 6 kap. 9 och 11 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 17 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

12 §

För kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska det finnas *en kursplan*. Den ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen. Av *kursplanen* ska betygskriterierna för varje kurs framgå.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om *kursplanen*.

För *kurser inom* kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska det finnas *kursplaner*. *Kursplanerna* ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen. Av *kursplanerna* ska betygskriterierna för varje kurs framgå. *Av kursplanen för kursen samhällsorientering ska dessutom kursens centrala innehåll framgå.*

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om *kursplanerna*.

14 §

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanen* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanen* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanerna* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanerna* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

17 b §

Studiehandledning ska tillhandahållas en elev på ett språk som eleven behärskar om eleven deltar i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i kursen samhällsorientering och kursen bedrivs på ett språk som eleven inte behärskar.

24 §

Sammanhållen utbildning för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna, ska utformas utifrån de nyanlända elevernas utbildningsbehov. Vid utformningen av utbildningen ska kommunen samverka med Arbetsförmedlingen och andra berörda aktörer såsom regionen, andra kommuner och enskilda utbildningsanordnare.

Utbildningen ska innehålla

- | | |
|--|---|
| 1. utbildning i svenska för invandrare, | 1. utbildning i <i>svenska språket och samhällsorientering inom svenska för invandrare,</i> |
| 2. orienteringskurser, och | |
| 3. kurser på grundläggande nivå eller ämnen på gymnasial nivå. | |

Även andra insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling kan ingå i utbildningen.

4 kap.

10 a §

Nationella prov ska användas inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå på

1. nivå 1 och 2 i ämnet engelska,
2. nivå 1 och 2 i ämnet matematik,
3. nivå 1 och 2 i ämnet matematik – fortsättning, och
4. nivå 1 och 3 i ämnena svenska eller svenska som andraspråk.

Proven ska vara uppdelade i delprov som genomförs på vissa dagar eller under vissa perioder.

Nationella prov ska användas inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i slutet av kurserna B, C och D.

Nationella prov ska användas inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i slutet av kurserna B, C och D *samt samhällsorientering.*

5 kap.

8 §

För utbildningen ska de kursplaner eller ämnesplaner tillämpas som är meddelade av regeringen eller av Statens skolverk för motsvarande utbildning inom skolväsendet.

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanen* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanen* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanerna* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanerna* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

10 a §

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare från och med det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig, är dock inte behörig att delta i utbildningen.

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare från och med det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge.

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig, är dock inte behörig att delta i utbildningen *i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket.*

6 kap.**9 §**

För utbildningen ska de kursplaner eller ämnesplaner tillämpas som är meddelade av regeringen eller av Statens skolverk för motsvarande utbildning inom skolväsendet.

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanen* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanen* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

För elever med intellektuell funktionsnedsättning får nödvändiga avvikelser göras från *kursplanerna* för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Nödvändiga anpassningar av *kursplanerna* får även göras för döva eller hörselskadade elever.

11 a §

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare från och med det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig, är dock inte behörig att delta i utbildningen.

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare från och med det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge.

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig, är dock inte behörig att delta i utbildningen *i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket*.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 31 december 2027.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för utbildning som har påbörjats före den 1 januari 2028.

1.1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 12 och 14 §§ förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (*sfi*) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. *Insatsen kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska bestå av både utbildning i svenska språket och samhällsorientering.*

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanländ i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet.

14 §

En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av *sfi* eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), *samhällsorientering enligt lagen (2013:156)*

En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av *kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare* eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen

om samhällsorientering och utbildning enligt 13 § första stycket 2. (2010:800) och utbildning enligt 13 § första stycket 2. *Insatsen kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska bestå av både utbildning i svenska språket och samhällsorientering.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.2 Utredningens alternativa förslag om skriftligt prov

1.2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 29 kap. 28 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

28 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmän att använda prov i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i den del utbildningen syftar till att ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 31 december 2027.

1.2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 d §, av följande lydelse,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 4 kap. 10 d § som ska lyda ”Prov i kursen samhällsorientering”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Prov i kursen samhällsorientering

10 d §

Inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i kursen samhällsorientering ansvarar huvudmännen för att i slutet av kursen använda skriftliga prov. Syftet med proven är att stödja betygssättningen.

När prov som avses i första stycket används ska eleverna delta i provet. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i provet, om det finns särskilda skäl.

Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs om prov som avses i första stycket och om skyldighet att delta i sådana prov.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. Förordningen tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 31 december 2027.

2 Utredningens uppdrag, genomförande och disposition

2.1 Utredningens direktiv

Den 14 december 2023 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av samhällsorienteringen (dir. 2023:169) *se bilaga 1*. Syftet med översynen var att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem samt att stärka kunskaperna om det svenska samhället hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige. Enligt direktivet ska utredaren bland annat

- föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorienteringen, bland annat genom att göra samhällsorienteringen obligatorisk,
- föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningssystem, exempelvis etableringsersättning, så att ersättning villkoras med deltagande i samhällsorienteringen, för att uppnå samhällsorienteringens syfte,
- föreslå hur samhällsorienteringen för nyanlända kan bli en del av kommunal vuxenutbildning (komvux),
- föreslå omfattning och innehåll för samhällsorienteringen och hur den kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle enligt det ursprungliga beslutet redovisas senast den 21 februari 2025. Enligt beslut om tilläggsdirektiv den 19 september 2024 (dir. 2024:89) *se bilaga 2* ska uppdraget i stället redovisas senast den 30 april 2025.

Enligt direktivet läggs integrationspolitiken om till att bli mer kravbaserad och betona individens eget ansvar – utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva.

I uppdraget ingår att analysera och redovisa för- och nackdelar med det nuvarande systemet för samhällsorientering jämfört med att tillhandahålla samhällsorientering som en utbildning inom komvux. Samhällsorienteringen behöver enligt direktivet förändras. Kursen behöver ha ett ändamålsenligt och enhetligt innehåll, samt hålla hög och likvärdig kvalitet i hela landet. Även tillsyn, kontroll, uppföljning och utveckling av verksamheten samt reglering av kompetensen hos de som undervisar lyfts fram i direktivet.

Det framgår även att det är önskvärt att samhällsorienteringen i normalfallet bedrivs på plats och avslutas med ett godkänt skriftligt prov. Ett avslutande prov i samhällsorientering ska enligt uppdraget inte användas för att kontrollera huruvida individen uppfyller vissa kunskapskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap.

En annan avgränsning i direktivet är att utredaren ska utgå från att en utbildning i samhällsorientering inom komvux inte ska berättiga till studiestöd.

I uppdraget att föreslå innehåll för samhällsorientering ska det bli en ökad tonvikt jämfört med i dag på jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar. Utredningen ska även föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorienteringen, bland annat genom att göra samhällsorienteringen obligatorisk. En utgångspunkt ska vara att alla som deltar i etableringsprogrammet ska delta i samhällsorienteringen. Även andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen samt unga som inte går i gymnasieskolan nämns i direktivet. Utredningen ska också föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningsystem.

Vad gäller konsekvenser ska utredningen enligt direktivet genomgående ha ett jämställdhets- respektive integrationsperspektiv i den analys som görs samt analysera och redovisa eventuella konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden.

2.2 Utredningens avgränsningar

Utredningen gör en avgränsning i den del av uppdraget som handlar om att föreslå hur kursen i samhällsorientering kan tillhandahållas som en utbildning inom komvux. Utredningen har i uppdrag att föreslå hur kursen i samhällsorientering kan inordnas i skolformen komvux. Komvux är organiserad och reglerad för att främja enhetlighet och en likvärdig utbildning, vilket enligt utredningens direktiv kan främja likvärdighet och kvalitet i kursen i samhällsorientering. Utredningen har därför fokuserat på alternativ som utgår från att kursen i samhällsorientering ska lyftas in i komvux organisation och regelverk, och inte analyserat alternativ som inbegriper kursen i samhällsorientering som en egen organisation med ett eget regelverk. Av samma anledning har utredningen även avgränsat arbetet till att analysera hur kursen i samhällsorientering kan inordnas i någon av komvux befintliga skolformsdelar, i syfte att lyfta in kursen i något av de regelverk som finns för de olika skolformsdelarna.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen har hämtat in synpunkter genom enskilda möten med ett tiotal kommuner, med Lapplands kommunalförbund samt varit inbjuden till möten med Sveriges Kommuners och Regioners (SKR:s) komvuxnätverk och till möte med Vuxenutbildning i Samverkan (ViS). Utredningen har också träffat *Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap* (Ju 2023:17) och *Nationell samordnare för arbetet mot utanförskap* (A 2024:03), ett flertal statliga myndigheter samt några organisationer inom civilsamhället.

Utredningen har även inhämtat synpunkter, särskilt om nationella prov respektive lärarbehörighet, av experter vid Statens skolverk, Göteborgs universitet samt Malmö universitet. Utredningen har även haft samtal med Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet.

Utredningen har beställt statistik från Statistiska centralbyrån om uppehållstillstånd och Arbetsförmedlingen har varit behjälplig med statistik om arbetsmarknadspolitiska program och Skolverket med statistik om komvux. Utredningen fick även möjlighet att ställa några frågor i länsstyrelsernas kommunenkät om samhällsorientering 2024.

Konsulten Kajsa Rosén, Strategirådet, har bistått utredningen med avsnittet om samhällsorientering i andra länder.

Utredningen har haft fem protokollförda expertgruppsmöten samt löpande kontakt med experter och sakkunniga i expertgruppen under arbetet.

2.4 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp

Distansundervisning: Enligt 1 kap. 3 § skollagen är distansundervisning interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid. Distansundervisning används i vissa delar av betänkandet som ett samlingsbegrepp för både distansundervisning enligt denna definition och fjärrundervisning.

Enskild utbildningsanordnare: En enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning. Det som sägs om en enskild utbildningsanordnare gäller även en folkhögskola som bedrivs av en kommun eller en region.

Fjärrundervisning: Interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid.

Litteracitet: Begreppet litteracitet har sitt ursprung i den internationella beteckningen literacy, att kunna läsa och skriva. Begreppet har under senare år fått en vidare innebörd och innefattar skrift i alla former samt bilder. Berättande, med och utan bilder, ritande, sjungande och samtal, symboler samt olika läsning och skrivande är delar av detta utvidgade begrepp.

Nyanlända: Begreppet saknar en enhetlig definition. I *Begreppet invandrare – användning i myndigheters verksamheter* (Ds 2000:43) definieras nyanlända som personer som själva invandrat för en relativt kort tid sedan. I 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800) framgår att en elev inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.

Enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 15 § andra stycket, får den nyanlände ta del av insatser som längst till och med 36 månader (tre år) från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Utredningens förslag och bedömningar är inte beroende av en enhetlig definition av begreppet nyanlända.

Närundervisning: Undervisning som sker i sedvanlig form, där elever och lärare inte är skilda åt vare sig i rum eller i tid.

Samhällskommunikatör: Person som håller i den nuvarande kursen i samhällsorientering. Det är inte en skyddad yrkestitel utan olika beteckningar används, till exempel samhällskommunikatör, samhälls- och hälsokommunikatör och studievägledare. I det här betänkandet används beteckningen samhällskommunikatör.

2.5 Betänkandets disposition

Betänkandets efterföljande kapitel är disponerade som följer. Kapitel 3–5 är bakgrundskapitel, kapitel 6 är analyskapitel och kapitel 7–10 innehåller utredningens förslag och bedömningar. Konsekvenser framgår i kapitel 11 och författningskommentarer i kapitel 12.

I *kapitel 3* redogörs övergripande för invandring, integrationspolitik, situationen för utrikes födda i Sverige, målet för komvux samt samhällsorienteringens betydelse för integration, utanförskap och arbetsmarknadsetablering.

I *kapitel 4* redovisas framväxten av samhällsorientering, nuvarande regelverk och genomförande samt hur samhällsorientering organiseras i sex andra länder. Även hur nyanlända kan få information om Sverige utöver samhällsorientering samt exempel på forskning om samhällsorientering framgår.

I *kapitel 5* beskrivs skolformen komvux uppbyggnad och regelverk, elevsammansättning samt vilka myndigheter som styr, stödjer och utför tillsyn.

I *kapitel 6* analyseras samhällsorientering utifrån hur den fungerar i dag jämfört med vad det skulle innebära att inordna utbildningen i skolformen komvux.

I *kapitel 7* resoneras om hur samhällsorientering kan tillhandahållas som en utbildning inom någon av de befintliga skolformsdelarna inom komvux, vilket utmynnar i förslag och bedömningar om detta.

I *kapitel 8* resoneras det om målgruppen och om vad ett obligatorium innebär varpå förslag och bedömningar för detta lämnas. Utredningen lämnar även en bedömning om nuvarande regelverk för sanktioner.

I *kapitel 9* resoneras inledningsvis om grundläggande värderingar varpå bedömningar om vilka kunskaper som bör ingå i samhällsorientering samt om omfattningen av kursen presenteras. Utredningen för även ett resonemang om prov och lämnar ett förslag respektive ett alternativt förslag om ett avslutande prov.

I *kapitel 10* lämnas förslag på ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 11* redovisas ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar.

Det avslutande *kapitel 12* innehåller författningskommentar till de lagförslag som utredningen lämnar. I *bilaga 1 och 2* finns kommittédirektiven. I *bilaga 3* redovisas beräkningar av antal deltagare och kostnadsberäkningar.

3 Om invandring och integration i Sverige

I detta kapitel ges inledningsvis korta beskrivningar av invandringen till Sverige under de senaste åren, den nuvarande integrationspolitiken och om situationen för utrikes födda i Sverige. Därefter beskriver utredningen vad kursen i samhällsorientering kan ha för betydelse för integration, utanförskap och arbetsmarknadsetablering. Även målet för kommunal vuxenutbildning (komvux) framgår. Detta kapitel ger en övergripande inledande bild, medan detaljer om samhällsorientering och komvux samt utredningens förslag och bedömningar presenteras i efterföljande kapitel i betänkandet.

3.1 Invandringen till Sverige minskar

Utrikes födda är en stor och heterogen grupp som består av kvinnor och män, flickor och pojkar som har bott i Sverige lång eller kort tid och som har kommit hit av en mängd olika anledningar. En del är här för att stanna – en del kommer att flytta härifrån.

År 2024 uppgick antalet utrikes födda i Sverige till drygt 2 miljoner. Detta motsvarade cirka 20 procent av befolkningen som helhet.¹

Flyktinginvandring har dominerat under vissa korta tidsperioder, men det är anhöriginvandring (till andra än flyktingar) som stått för mer än hälften av den totala invandringen till Sverige under de senaste decennierna. Andelen kvinnor som invandrat som anhöriga är större än andelen män (SOU 2023:24).

Flyktinginvandringen till Sverige ökade under 2000-talet och antalet asylsökande nådde sin topp 2015. Under 2016 beviljades totalt

¹ SCB:s webbplats <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utrikes-fodda-i-sverige/>, hämtat den 21 mars 2025.

cirka 150 500 uppehållstillstånd som förstagångsärenden, varav cirka 48 procent (71 562 personer) var alternativt skyddsbehövande, konventionsflyktingar eller hade andra flyktingskäl.²

Efter 2015 har antalet flyktingar som sökt sig till Sverige minskat kraftigt. En mer restriktiv migrationslagstiftning har påverkat antalet som sökt skydd i Sverige från krig och förföljelse. Det har inneburit att antalet deltagare i kursen i samhällsorientering har minskat under de senaste åren.

Sedan Rysslands storskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 har det så kallade massflyktsdirektivet aktiverats och framför allt kvinnor och barn från Ukraina söker skydd i andra länder. Den som söker skydd med stöd av massflyktsdirektivet har rätt till uppehållstillstånd och den som har varit i Sverige i minst ett år med sådant uppehållstillstånd har också sedan den 1 november 2024 i de flesta fall rätt att folkbokföra sig i landet. För den som är folkbokförd i landet med uppehållstillstånd som grundar sig på massflyktsdirektivet finns möjlighet att ta del av nuvarande samhällsorientering samt studera sfi.

Under 2024 beviljade Migrationsverket knappt 94 000 uppehållstillstånd till personer som ansökte om det för första gången i olika ärendekategorier, vilket kan jämföras med cirka 102 000 tillstånd under 2023. Minskningen har olika förklaringar. Bland annat inkom färre ansökningar inom asyl och arbetstillstånd under 2024 jämfört med 2023.

Fördelningen mellan olika typer av ärenden under 2024 var cirka 29 procent arbetsmarknadsärenden, cirka 26 procent familjeanknytningsärenden och cirka 20 procent ärenden om studier. Cirka 17 procent av uppehållstillstånden var på grund av skyddsskäl (asylsökande, massflyktsdirektiv och kvotflyktingar), vilket motsvarade cirka 15 500 personer. Andelen uppehållstillstånd av skyddsskäl var i samma storleksordning som under 2023. Därutöver beviljades cirka 8 procent av uppehållstillstånden till EU/EES-medborgare och knappt 1 procent uppehållstillstånd beviljades på grund av verkställighets hinder.

En stor andel av dem som beviljades uppehållstillstånd av skyddsskäl var de cirka 11 000 personerna från Ukraina som fick uppehålls-

² Öppen data på Migrationsverkets webbplats den 3 april 2025.

tillstånd enligt massflyktsdirektivet och de drygt 900 kvotflyktingar som tagits ut genom UNHCR:s³ program för vidarebosättning.

Största ursprungsländer, samtliga uppehållsgrunder, var Indien och Ukraina, med cirka 12 000 tillstånd per land. Därefter följde Kina, Pakistan och Thailand. Länderna hade olika många sökande i olika kategorier. Från Ukraina har till exempel ett stort antal beviljats skydd, Indien hade sökande inom både arbetstillstånd, studier och anknytning och från Kina har flertalet beviljats uppehållstillstånd för studier.⁴

Invandringen till Sverige, särskilt flyktingar och anhöriga till flyktingar som söker skydd på grund av krig och förföljelse, förväntas fortsätta att minska kommande år. Även antal beslut om arbetstillstånd och antal som invandrar som anhöriga förväntas minska (Migrationsverket 2025).

3.2 Utrikes föddas situation i Sverige

3.2.1 Utrikes födda kvinnor

Utrikes födda kvinnor har en svagare anknytning till arbetsmarknaden än både inrikes födda kvinnor och utrikes födda män. Utomeuropeiskt födda kvinnor är sysselsatta i lägre utsträckning även efter flera år i Sverige och har lägre inkomster. En orsak till detta kan vara att kvinnor oftare arbetar deltid och tar större ansvar för hemmavarande barn (IFAU 2023).

Jämställdhetsmyndigheten (2023) har i en rapport sammanställt hur utrikes födda kvinnors livssituation i Sverige kan se ut. Den kvalitativa studien bygger på tio fokusgruppsdiskussioner med utrikes födda kvinnor. Vissa har kommit till Sverige som kvotflyktingar, andra har sökt sig till Sverige på grund av sin partner. En stor del har kommit på grund av väpnade konflikter i ursprungslandet. Oaktat skilda orsaker till invandring och olika ursprungsländer, beskriver kvinnorna liknande erfarenheter i mötet med det svenska samhället – trots många ansträngningar att komma in i

³ UNHCR är FN:s flyktigorgan med uppdrag att skydda människor som har tvingats fly från krig, konflikt eller förföljelse.

⁴ Pressmeddelande från Migrationsverket publicerat den 10 januari 2025. Migrationsverkets webbplats <https://www.migrationsverket.se/nyhetsarkiv/nyhetsarkiv/2025-01-10-fortsatt-minskning-av-uppehallsstand-2024.html>, hämtat den 24 mars 2025.

samhället och att etablera sig på arbetsmarknaden vittnar många om en känsla av minskad egenmakt efter ett par år i Sverige.

En del av de utmaningar som framkommer är bristen av både socialt och professionellt nätverk, vilket skapar en isolering som försvårar situationen och minskar chanserna att hitta jobb. Svårigheter att få kontakt med majoritetssamhället upplevs som ett hinder både för att få öva språket och för jobbchanser. Vidare tar majoriteten av kvinnorna merparten av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, vilket de menar begränsar möjligheter att ta arbeten eller att vidareutbilda sig. Flera visar också misstro mot förskola och fritidshem vilket påverkar viljan att lämna barnen till barnomsorg. Uttryck som handlade om att *det är familjens ansvar att ta hand om barnen* och därför går barnen inte på förskola och att *en bra mamma inte lämnar bort sitt barn* förekom. Det fanns också en rädsla hos vissa att barnen skulle hamna i kriminalitet.⁵

Kvinnorna upplever också utmaningar på arbetsmarknaden. När de arbetstillfällena som erbjuds framför allt är timvikariat och osäkra anställningar blir det dessutom svårt att vara hemma för vård av sjukt barn utan att förlora arbetet. Den ekonomiska oron är stor, framför allt hos ensamstående föräldrar. Flera av kvinnorna i storstadsregionerna hade en svår bostadssituation med osäkra kortvariga kontrakt i andra eller tredje hand till höga hyror.

Kvinnorna berättade också om att familjebanden utsattes för påfrestningar på grund av ändrad maktbalans, som ibland ledde till skilsmässa och att männen åkte tillbaka till ursprungslandet. Flera kvinnor berättade om psykiskt, fysiskt och ekonomiskt våld och kontroll. Många vittnar dessutom om dåligt bemötande av myndighetsanställda (Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Rapporten från Jämställdhetsmyndigheten målar upp en mörk bild av hur det är att leva i Sverige som utrikes född kvinna. Utredningen anser att kunskap om och förståelse för hur utrikes födda kvinnor upplever sin situation hos dem som ska arbeta med samhällsorientering framöver är lika viktig som om exempelvis kunskap om gruppens sysselsättningsgrad.

⁵ Flera forskningsöversikter visar, tvärt emot denna farhåga, att det har gynnsamma effekter på barns utveckling både på lång och kort sikt att delta i förskolan, och att barn som gått i förskola mer sällan hamnar i kriminalitet (Jämställdhetsmyndigheten 2023 s. 20).

3.2.2 Utrikes födda män

Under 2023 hade män generellt sett en något högre sysselsättningsgrad än kvinnor, och utrikes födda män hade en betydligt högre sysselsättningsgrad än utrikes födda kvinnor (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13 s. 11). Utrikes födda män arbetar heltid i större utsträckning än vad utrikes födda kvinnor gör.

Enligt Ruist (2018) tenderar sysselsättningsgapen mellan manliga och kvinnliga flyktinginvandrare att vara stora under deras första tio år i Sverige. En viktig förklaring till detta är sannolikt att många är i barnafödande åldrar vid invandring. Att kvinnor tar ett större ansvar än män för små barn framträder tydligare i det totala sysselsättningsgapet mellan könen bland nyanlända, än vad det gör i en befolkningsgrupp med en jämnare åldersfördelning, såsom Sveriges hela förvärvsarbetande befolkning. Efter cirka tio år i landet tenderar däremot sysselsättningsgapet mellan könen att krympa i ganska rask takt. Efter cirka tjugo år är så gott som hela gapet slutet.

Två studier av Arbetsförmedlingens insatser för nyanlända visar att män fick ta del av arbetsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i högre utsträckning än kvinnor som framför allt fick ta del av sociala aktiviteter, förberedande utbildningar och extratjänster. Män träffade arbetsförmedlare i ett tidigare skede, fick fler besök och kallelser till möten hos arbetsförmedlare än kvinnor och träffade oftare samma handläggare. Män begärde också mer stöd och hade en tydligare idé om målet med sin etableringsplan. Kvinnorna hade längre ledtider från inskrivning till både första, andra och tredje besöket samt fick kallelsen från Arbetsförmedlingen senare (Arbetsförmedlingen 2017; Arbetsförmedlingen 2018).

Arbetsförmedlingen och ett flertal myndigheter har bland annat fått i uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden (regeringsbeslut dnr A2022/00809). I en av redovisningarna lyfter myndigheterna fram vikten av att både kvinnor och män erbjuds tillgång till likvärdiga insatser (Arbetsförmedlingen 2023).

I en nyligen publicerad kunskapsöversikt över aktuell forskning framgår att etnisk diskriminering i rekryteringssammanhang är ett utbrett fenomen, såväl nationellt som internationellt. Forskningen antyder att diskriminering drabbar både kvinnor som män, även om

män drabbas i något större utsträckning. Inte bara utlandsfödda personer drabbas, utan även personer födda i landet med utländsk bakgrund (Aslan Akay och Cheung 2024).

3.2.3 Utrikes födda barn och unga

Mellan 2009 och 2017 beviljades närmare 340 000 utrikes födda barn och ungdomar uppehållstillstånd i Sverige. De flesta kommer att växa upp, utbilda sig, arbeta och bilda familj i Sverige (Delmi 2018).

Av betänkandet från en tidigare utredning *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) framgår att om kvinnor som har invandrat som anhöriga hamnar utanför arbetsmarknaden riskerar detta att få konsekvenser också för deras eventuella barns uppväxt- och levnadsvillkor. Dels blir familjens inkomst låg med enbart en försörjare, vilket innebär att många barn riskerar att växa upp i relativ fattigdom. Dels är det svårt för en förälder att stötta sitt barn om föräldern själv har bristande kunskaper i svenska språket och begränsade kunskaper om samhällets regler och institutioner. Därför har bättre integration av anhöriginvandrare stor betydelse för integrationen av barn och unga på arbetsmarknaden och i samhället. Detta gäller i synnerhet om föräldrarna har kort utbildning och saknar grundläggande kunskaper och kompetenser som behövs i mottagarlandet (SOU 2023:24; OECD 2017).

Utrikes födda unga möter större utmaningar vad gäller både studieresultat och arbetsmarknadsetablering jämfört med unga inrikes födda. Till exempel är andelen unga som saknar gymnasieutbildning större bland utrikes födda än bland inrikes födda. Skillnaden har dessutom ökat de senaste åren till följd av att andelen utan gymnasiekompetens ökat bland utrikes födda killar. Arbetslösheten bland unga är också högre bland utrikes födda än bland inrikes födda och utrikes födda unga är arbetslösa i längre perioder än unga som är födda i Sverige. Det är också mer än dubbelt så vanligt för utrikes födda att tillhöra gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Andelen som lever under ekonomiskt utsatta förhållanden är betydligt högre bland utrikes födda unga, även om skillnaderna har minskat mellan inrikes och utrikes födda (MUCF 2024).

Utrikes födda unga är en stor och heterogen grupp – det går bra för en del av de utrikes födda ungdomarna. Närmare tre fjärdedelar

(72,5 procent) av de elever som slutförde gymnasieskolan på ett nationellt program gick ut med behörighet till universitet och högskola läsåret 2021/22. Bland inrikes födda unga var andelen 81,5 procent bland tjejer och 67 procent bland killar läsåret 2021/22. I gruppen utrikes födda var motsvarande andelar 71,5 procent bland tjejer och 52,4 procent bland killar. Utrikes födda tjejer har alltså bättre studieresultat än inrikes födda killar (MUCF 2024).

Det finns även studier som visar att 15–16 åringar med utländsk bakgrund siktar högre i yrkes- och studieval än andra jämnåriga. Det här gäller särskilt för unga med bakgrund utanför Europa. Även när hänsyn tas till föräldrarnas yrken och socioekonomiska situation, samt ungdomarnas kognitiva och språkliga förmåga, kvarstår en skillnad till fördel för de som har utländsk bakgrund (Plenty och Jonsson 2021).

Sammantaget är barn och unga som är utrikes födda eller har utländsk bakgrund en heterogen grupp som har olika förutsättningar. Utredningen anser därför att kursen i samhällsorientering, som en del av andra insatser som kan leda till arbete för utrikes födda, kan ha betydelse för att barn till utrikes födda får bättre uppväxtvillkor.

3.3 Samhällsorientering framöver

3.3.1 Samhällsorientering – en central del av integrationspolitiken

Utredningen anser att samhällsorientering har en viktig roll i integrationspolitiken, oavsett om samhällsorientering blir en del av komvux eller inte framöver. Samhällsorientering kan bidra till att de kvinnor och män som kommer till Sverige så fort som möjligt etablerar sig på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. Samhällsorientering ger kunskaper som är värdefulla både i arbets- och samhällslivet.

Utredningen menar att samhällsorientering kan bidra till det integrationspolitiska målet, som lyder:

Det integrationspolitiska målet är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället

och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250).

Av målet framgår att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska anstränga sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Utredningen anser att kursen i samhällsorientering bidrar till att utrikes födda kvinnor och män får kunskap om rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt vilka krav som ställs på alla som lever i det svenska samhället.

Utredningen anser att samhällsorientering inte behöver begränsas till utrikes födda som nyligen har kommit till Sverige, utan också kan vara en viktig insats för kvinnor och män som varit länge i Sverige, men som fortfarande inte har grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

3.3.2 Samhällsorientering för att motverka utanförskap

I direktivet framgår att utredningen i sin konsekvensanalys ska analysera och redovisa eventuella konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden. Utredningen väljer att lyfta dessa frågor även inledningsvis.

I SCB:s (2024) fördjupade rapport om utanförskap, som är framtagen tillsammans med Boverket, framgår att områden med stor sammanvägd problematik har en något yngre befolkning, en lägre andel inrikes födda och en högre andel födda i övriga Europa (utom Norden) och i övriga världen. En högre andel av de utrikes födda har också varit i Sverige kortare tid jämfört med utrikes födda i områden utan liknande problem, andelen boende med kort utbildning är dubbelt så hög, samt andelen med lång eftergymnasial utbildning är lägre än i andra områden.

Utredningen anser att samhällsorientering ska finnas för de som behöver det, oavsett var de bor i Sverige. Men i SCB:s fördjupade analys om utanförskap finns viktig kunskap. Med hjälp av de analysverktyg som SCB och Boverket har utvecklat finns också tillgång till värdefull information som kan vara stöd, särskilt för de kommuner som har områden där utanförskapet är stort. I dessa områden

kan det bo personer som har behov av grundläggande kunskaper om Sverige, även om de har bott i Sverige en längre tid.

3.3.3 Komvux bidrar till vuxnas lärande

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur samhällsorientering kan bli en del av komvux. I skollagen (2010:800) anges att målen för komvux är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utbildningen ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

I budgetpropositionen för 2025 framgår att trots att arbetslösheten fortfarande är hög fortsätter antalet elever i komvux att minska. Den totala minskningen av antal elever är en trend över flera år som kan bero på den minskade invandringen till Sverige, eftersom utrikes födda utgör en stor andel av eleverna i komvux. Vidare framgår det att kvinnor slutför utbildningar med godkänt betyg i högre grad än män (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 16).

När det gäller elever i komvux i sfi finns det en markant könsskillnad – endast var femte kvinna var etablerad på arbetsmarknaden ett år efter avslutade studier. För männen var nivån ungefär dubbelt så hög. Kvinnor studerade dock i större utsträckning än män året efter att de hade avslutat sfi, vilket delvis förklarar skillnaderna i etablering (Skolverket 2023a s. 27).

Det är väl känt att komvux har en del brister, vilket utredningen tar upp i kapitel 6.

3.3.4 Samhällsorientering som en arbetsmarknadspolitisk insats

Integrationen i Sverige beskrivs ibland som misslyckad. Frågan är komplex. Utredningen anser att det finns både problem och ljuspunkter – samtidigt. Utvecklingen på arbetsmarknaden, den ekonomiska integrationen, är enklast att mäta. Utrikes föddas syssel-

sättningsgrad varierar beroende på ett flertal bakgrundsvariabler, exempelvis skäl för invandring (bosättningsgrund), tid i landet och kön. Även efterfrågan på arbetskraft och förekomsten av diskriminering har betydelse för sysselsättningsgraden.

En mycket positiv utveckling, som regeringen lyfter fram i den senaste budgetpropositionen, är exempelvis att både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden har fortsatt att öka under den senaste fjortonårsperioden, särskilt bland europeiskt födda, men även bland utomeuropeiskt födda, både bland kvinnor och män. Det är däremot problematiskt att utomeuropeiskt födda kvinnor hade en arbetslöshet på runt 22 procent. Men viss positiv utveckling kan skönjas, eftersom det är en minskning med 4 procentenheter jämfört med föregående år (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13 s. 10–13).

I dag omfattas deltagare i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen av obligatorisk samhällsorientering. I utredningens direktiv framgår att utgångspunkten bör vara att även andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen utan eller med begränsad erfarenhet av svenskt samhälls- och arbetsliv och som inte har deltagit i samhällsorientering tidigare ska delta. Med anledning av denna skrivning har utredningen utrett om samhällsorientering kan göras obligatorisk i fler arbetsmarknadspolitiska program, se kapitel 8.

Utredningen anser att samhällsorientering kan vara en viktig insats för de som står långt ifrån arbetsmarknaden och som har behov av grundläggande kunskaper bland annat om hur arbetsmarknaden fungerar och hur man kan söka jobb i Sverige. Utredningen har uppfattat det som att nuvarande samhällsorientering framför allt ses som en integrationsinsats för etablering i samhällslivet. Utredningen vill därför betona att samhällsorientering även kan bidra till etablering i arbetslivet. Även samhällsorientering bör därmed kunna betraktas som en arbetsmarknadspolitisk insats framöver.

4 Om samhällsorientering

Detta kapitel inleds med en beskrivning av framväxten av samhällsorientering från och med 1960-talet till i dag. Efter det beskrivs nuvarande regelverk och genomförande, inklusive målgrupper, kursens innehåll, berörda myndigheters uppdrag, ekonomiska individersättningar, sanktioner samt hur samhällsorientering finansieras. Därefter redogörs det för hur samhällsorientering organiseras i sex andra länder. Kapitlet avslutas med en kort genomgång av hur nyanlända kan få information om Sverige genom andra kanaler utöver samhällsorientering samt med några exempel på forskning om samhällsorientering.

4.1 Framväxt av kursen i samhällsorientering

4.1.1 Den första samhällsinformationen togs fram på 1960-talet

Sverige har en lång historia av att erbjuda olika typer av informationsinsatser om samhället för personer som kommit nya till landet, men fram till 1960-talet förekom inte några sådana insatser. De flyktingar som kom till Sverige under 1930- och 1940-talet från Tyskland, Norge, Danmark och Baltikum fick ekonomiskt och socialt stöd för sitt uppehälle från dåtidens frivilliga kommittéer. De fick även delvis stöd från sina tidigare hemländer i form av hemlandsdelegationernas flyktingkontor, vars uppgift var att stödja och hjälpa landsmän som kommit till Sverige som flyktingar. Den svenska staten tog under 1930-talet och i början på andra världskriget bara ett minimalt ansvar för flyktingarna (Byström 2012 samt Byström och Frohnert 2017).

Invandringen till Sverige efter andra världskriget och under 1950- och 1960-talet bestod i huvudsak av män och kvinnor från de nor-

diska länderna, Grekland, Italien, Jugoslavien, Ungern och Österrike. De fick uppehållstillstånd för att arbeta under den starka konjunkturen och de flesta arbetade inom industrin (Byström och Frohnert 2017).

Under 1960-talet tillsatte regeringen *Arbetsgruppen för invandrarfrågor* med uppdrag att *se över invandrarnas anpassning* (dnr A2428/65PB regeringens bemyndigande den 27 januari 1966). Gruppen tog bland annat fram samhällsinformation i form av handboken *Ny i Sverige*, de så kallade *invandrarbroschyerna* samt tog initiativ till grundandet av *Invandrartidningen* som gavs ut på de vanligaste invandrar språken (SOU 1974:69). Bakgrunden till arbetsgruppen var att sociala orättvisor i samhället uppmärksammades alltmer vid den här tiden och fackföreningsrörelsen uttryckte oro för problem kring invandrarnas situation i Sverige. Landsorganisationen i Sverige (LO) och fackförbunden efterlyste därför riktade åtgärder för invandrarnas integration (Byström och Frohnert 2017).

Den första formen av undervisning i svenska för invandrare inrättades 1965 genom ett riksdagsbeslut (Riksdagens protokoll nr 19 Första kammaren 27–28 april 1965). En försöksverksamhet förlades till studieförbunden som fick i uppdrag att anordna avgiftsfria studiecirklar i svenska och samhällskunskap som en del av den fria och frivilliga folkbildningsverksamheten (Statskontoret 2000).

I samband med att riksdagen 1968 fattade beslut om att reglera invandringen formulerades också ett jämlikhetsmål som innebar att invandrare skulle ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen (prop. 1968:142, bet. 1968: StatsU196, rskr. 1968:405).

I propositionen resonerades det om att det fanns speciella svårigheter för invandrarna i samhället och att det därför krävdes särskilda insatser. I första hand framhölls undervisning i svenska språket och om förhållandena i Sverige; om samhället i allmänhet, om skyldigheter, sociala förmåner och om skolfrågor (prop. 1968:142 s. 101).

4.1.2 Statligt anordnad information om samhället började erbjudas på 1970-talet

Statens invandrarverk (Invandrarverket) inrättades 1969 och ansvarade bland annat för utlännings-, flykting-, invandrar- och medborgarskapsfrågor. De ansvarade också för att verka för samordning

av samhällsinformationen till och om invandrare samt svara för sådan samhällsinformation till invandrare som inte ankom på annan myndighet och för information till allmänheten i invandringspolitiska frågor (förordning [1969:137] med instruktion för Statens invandrarverk).

Invandrarverket gav information om Sverige till invandrare på olika språk och på lätt svenska och svenskar fick information om invandring och om invandrare (SOU 1974:69).

Under 1970-talet kunde invandare få undervisning i svenska inklusive samhällsinformation dels i form av arbetsmarknadsutbildning på så kallade AMU-center, dels av studieförbund (Skolverket 1997).

Från läroplanen svenska för vuxna invandrare från 1971:

Undervisningen i svenska för vuxna invandrare är att betrakta som ett villkor för ömsesidig anpassning invandrare – svenskar. Språkundervisningen bör vara det viktigaste ledet i en större process, anpassningsprocessen, och förutsättningen för att allt annat ska fungera. Men det är viktigt att invandraren så fort som möjligt efter sin ankomst till Sverige får upplysningar om sådant som är absolut nödvändigt för ett normalt liv i det nya landet (bostadsanmälan, viktiga adresser etc.). Därför måste en del av samhällsorienteringen ges på invandrarens eget språk (...) (Skolöverstyrelsen 1971 s. 33).

Med anledning av den omfattande arbetskraftsinvandringen fanns det, utöver kurserna i svenska inklusive samhällsorientering, ytterligare behov av information om frågor relaterade till arbetsmarknad, arbetsliv och invandring riktad både till invandrare och till arbetsgivare. Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), LO och Invandrarverket tog 1975 tillsammans fram handledningen *Invandrarfrågorna i företaget*. Under 1970 vände den starka konjunkturen nedåt. LO beslutade i början på 1972 att uppmana sina fackförbund att säga nej till arbetsgivarnas ansökningar om att anställa utomnordisk arbetskraft, ett beslut som i förväg var förankrat med regeringen. Det resulterade i kraftigt minskad arbetskraftsinvandring till Sverige från länder utanför Norden. Därefter kom invandringen av personer utanför Norden under 1970- och 1980-talet i stället främst att bestå av personer som sökte och fick uppehållstillstånd som flyktingar och som anhöriga till flyktingar på grund av krig och förföljelse. De kom främst från Chile 1973, därefter från Vietnam 1975 och

åren därpå fick assyrier, syrianer samt kurder flyktingstatus i Sverige (Byström och Frohnert 2017).

År 1975 fattade riksdagen beslut om nya riktlinjer för en svensk invandrarpolitik. Riktlinjerna sammanfattades i tre övergripande mål om jämlikhet, valfrihet och samverkan (prop. 1975:26, bet. 1975: InU6, rskr. 1975:160).

4.1.3 Samhällsinformationen till flyktinginvandrare från 1980 till 2010

Under 1980-talet kom de flesta av flyktingarna från Eritrea, Etiopien, Irak och Iran. Flyktingar och deras anhöriga från det forna Jugoslavien utgjorde majoriteten av invandrarna under 1990-talet (Byström och Frohnert 2017).

I samband med att antalet flyktingar ökade flyttades det praktiska ansvaret för mottagandet av flyktingar från staten till kommunerna. Inom staten övergick ansvaret för mottagandet från Arbetsmarknadsstyrelsen till Invandrarverket som bland annat fick i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande och flyktingar (prop. 1983/84:124).

Statliga myndigheter tog de kommande åren fram skriftlig information i bokform. På 1980-talet gav Invandrarverket ut boken *Sverige: en samhällsorientering för invandrare* och 1990 publicerades *Sverigeinformation*. År 1998 inrättades myndigheten Integrationsverket med ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt skulle få genomslag på olika samhällsområden. De skulle även aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället (1 § förordning [1998:201] med instruktion för Integrationsverket). År 2003 gav Integrationsverket ut *Sverige – en pocketguide* på sex språk samt i en version på lätt svenska.

Samhällsinformation var en del av undervisningen i svenska för invandrare

Under 1980-talet blev samhällsinformation en del av den då nya kommunala undervisningen i svenska för invandrare (sfi). Sfi reglerades under den här perioden i den tidigare skollagen (1985:1100)

fram till den nuvarande skollagen (2010:800) trädde i kraft i juni 2010.

Kommunernas ansvar för undervisningen i svenska utökades samtidigt som studieförbunden och AMU-centrens verksamhet med studier i svenska fasades ut. Läroplanen för svenska för invandrare från 1970-talet ersattes med nya, först med Lgrund-sfi-86 och därefter med Lsfi-91. Samhällsorientering hade i denna ordning en framträdande roll inom sfi. I kommentarmaterialet från Skolöverstyrelsen (1991) till den sistnämnda läroplanen framgår bland annat:

Kunskaper om Sverige och svenska förhållanden (...) innebär att kursdeltagarna skall få sådana allmänna kunskaper om det svenska samhället, om dess normer och värderingar och om arbetslivet att de kan ta tillvara sina rättigheter, påverka sin situation och fullgöra de krav och skyldigheter som det dagliga livet medför (s. 26).

Läroplanen för sfi 1994 upphörde med motiveringen att undervisningen skulle vila på de grundläggande värdena som angavs i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) (Skolverket 1997). I och med detta fick sfi även en kursplan.

Nästa förändring i kursplanen för sfi trädde i kraft 2003, då utbildningen strukturerades med fyra kurser på tre olika studievägar; studieväg 1 med kurs A och B, studieväg 2 med kurs B och C och studieväg 3 med kurs C och D (se även avsnitt 5.1.3). Ett av utbildningens syften var att ge kunskap om och förståelse för samhällets organisation och dess grundläggande värderingar för att underlätta elevens integration samt aktiva medverkan i och bidra till utvecklingen av samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige (SKOLFS 2002:19).

Samhällsorientering åtskiljs från svenska för invandrare

Under 2002 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bland annat pröva samhällsinformationens roll i sfi. Utredningen tog namnet *Sfi-utredningen* (U 2002:08). Utredaren skulle pröva hur sfi kunde förnyas och organiseras. Utgångspunkt för arbetet skulle vara att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom kunna stärka språkinläringen, höja svenskutbildningens status och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Även

samhällsinformationens roll i den grundläggande utbildningen i svenska språket skulle prövas (dir. 2002:105).

Sfi-utredningen bedömde att det varken var möjligt eller önskvärt att skilja samhällsinformationen från sfi. Utredaren föreslog att delen med samhällslivsorientering inom sfi, där samhällsinformation ingick, borde förstärkas och förtydligas (SOU 2003:77 s. 145).

Trots utredningens förslag togs samhällsorientering bort från sfi 2007 i samband med att en ny kursplan för sfi (SKOLFS 2006:28) trädde i kraft. Enligt regeringen var det för invandraren av stor vikt att samhällsinformation som har att göra med hans eller hennes omedelbara rättigheter, skyldigheter och behov ges i ett tidigt skede efter ankomsten till Sverige. Vidare formulerades det att samhällsinformationen bör ges på invandrarens modersmål eller på ett annat språk som han eller hon behärskar väl. Regeringen såg risker med att ge denna grundläggande samhällsinformation på svenska språket inom ramen för sfi eftersom det då kan ske missförstånd samt att fokus förskjuts från språkinläringen. Enligt regeringens bedömning borde kommunerna även i fortsättningen vara skyldiga att ge den grundläggande samhällsinformation som hittills hade getts inom sfi (prop. 2005/06:148).

Samhällsinformation som en del av kommunernas introduktion för nyanlända

Ett nytt system för statliga ersättningar till kommunerna infördes i början på 1990-talet (prop. 1989/90:105), med en schablonersättning för varje mottagen person. I propositionen föreslogs att flyktingarna skulle få en individuell plan för introduktionen och att planen förutom undervisning i svenska språket skulle innehålla exempelvis samhälls-, studie- och arbetslivsorientering. Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ersatte den tidigare ersättningsförordningen (1984:683).

Syftet med förändringen var att skapa en större frihet för kommunerna att i lokal samverkan med Arbetsförmedlingen vidta aktiva åtgärder för att flyktingarna skulle bli självförsörjande. Arbetsstättet förväntades också bli mer individriktat och samordnat genom kravet på kommunerna att upprätta en individuell introduktionsplan för att få ersättning från staten.

Den 1 januari 1993 infördes ytterligare förändringar för att effektivisera introduktionen för nyanlända. Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar gjorde det möjligt för kommunerna att bevilja ekonomisk ersättning i annan form än socialbidrag. Lagen ställde som villkor för att introduktionsersättning skulle beviljas att den nyanlände följde en introduktionsplan som upprättades av kommunen efter samråd med den enskilde.

Introduktionens effektivitet ifrågasattes

I mitten på 1990-talet lyfte regeringen behovet av en förbättrad introduktion. Med propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik* (1997/98:16) preciserades vad ett introduktionsprogram skulle innehålla för att kommunerna skulle få rätt till statlig ersättning. Någon lagstadgad skyldighet för kommunerna att erbjuda introduktionsprogram infördes dock inte.

Integrationsverket fick från och med 1998 enligt sin instruktion (1998:201) i uppdrag att följa upp kommunernas introduktion.

År 2001 fick en särskild utredare i uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv göra en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (dir. 2001:87). Vad gällde samhällsinformation föreslog utredningen att det borde finnas en sammanhållen internetbaserad respektive skriftlig samhällsinformation för nyanlända. Utredningen föreslog också att myndigheterna inom sina respektive områden måste ta ett större ansvar för att nå ut med information till nyanlända och andra som inte har svenska som modersmål (SOU 2003:75). Utredningens förslag ledde inte till någon ny proposition om introduktionen.

Länsstyrelserna tog över Integrationsverkets uppdrag om uppföljning av kommunerna introduktion

När Integrationsverket avvecklades som myndighet 2007 fick länsstyrelserna bland annat i uppdrag att verka för att det ska finnas beredskap och kapacitet hos kommunerna i ett län att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt att följa upp introduktionen i länet. Vidare fick länsstyrelserna i uppdrag att samordna arbetet med regionala överenskommelser mellan myndigheter, kom-

muner med flera, om mål och innehåll i introduktionen (Riksrevisionen 2008).

4.2 Om den nuvarande kursen i samhällsorientering

Staten tog över samordningsansvaret från kommunerna för vissa nyanländas etablering 2010

Regeringen beslutade den 3 april 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga (dir. 2007:52). Utredningen antog namnet *Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering* (IJ 2007:02). Den 2 juni 2008 lade utredningen fram betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58). I betänkandet föreslogs bland annat en lag om introduktion av vissa nyanlända utlänningar och en lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

En ny lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare började gälla den 1 december 2010, denna förändring benämndes *etableringsreformen*. Staten tog över det samlade ansvaret från kommunerna att underlätta nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Varje kommun blev enligt lagen skyldig att erbjuda vissa nyanlända samhällsorientering (5 §).

Målgruppen för etableringsinsatserna var personer som hade fyllt 20 men inte 65 år och nyligen fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig. Även personer mellan 18–20 år med vissa uppehållstillstånd och som saknade föräldrar i landet ingick i målgruppen.

Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, där kommunernas ansvar för att erbjuda bland annat samhällsinformation framgick, upphörde att gälla.

En ny samhällsorientering infördes i två steg

I utredningen som låg till grund för etableringsreformen 2010 föreslogs att samhällskunskap för nyanlända skulle vara en obligatorisk del i introduktionen och ha en egen kursplan. Undervisningen skulle förslagsvis genomföras av behöriga lärare inom grundskolan och gymnasieskolan. Vidare ansåg utredaren att regeringen borde uppdraga åt Statens skolverk att ta fram en kursplan inom området, och att kommunen borde vara huvudman för utbildningen. Utredaren ansåg vidare att nyanlända skulle ha tillgång till undervisningen inom en månad från det att anmälan inkommit till kommunen och att en samhällskunskapspeng skulle följa den nyanlände (SOU 2008:58).

Regeringen valde att utreda frågan om samhällsorientering närmare. En särskild utredare fick i uppdrag att bland annat lämna förslag om mål, innehåll, omfattning och form vad gäller samhällsorientering för nyanlända invandrare samt att undersöka förutsättningarna att erbjuda samhällsorientering till andra nyanlända än dem som skulle omfattas av den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (dir. 2009:101).

Utredningen presenterade sina förslag i två olika betänkanden. *Sverige för nyanlända Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16) och *Sverige för nyanlända utanför flyktningmottagandet* (SOU 2010:37). I linje med förslagen infördes samhällsorientering först som en del av etableringsprogrammet för vissa nyanlända. Innehållet och omfattningen av samhällsorientering som erbjöds inom ramen för etableringslagen (2010:197) kom att regleras i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (fortsättningsvis benämnd förordningen om samhällsorientering). Regeringen gick även vidare med utredningens förslag om en utvidgad målgrupp. Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (fortsättningsvis benämnd lagen om samhällsorientering) började gälla i mars 2013.

Skälen för regeringens bedömning att målgruppen borde utvidgas var att de nyanlända invandrare som omfattades av etableringslagen (och som redan hade möjlighet att få samhällsorientering) endast utgjorde en liten del av det totala antalet personer som årligen invandrade till Sverige. Detta innebar att det stora flertalet nyanlända invandrare inte erbjöds offentligt arrangerad och reglerad samhällsinformation. För många av de nyanlända ansågs detta inte vara något

problem, men för andra grupper, som exempelvis anhöriginvandrare som saknar sociala nätverk, skulle samhällsorientering kunna bidra med viktig kunskap om den enskildes rättigheter och skyldigheter, om hur samhället är organiserat och om det praktiska vardagslivet. För dessa nyanlända invandrare skulle samhällsorientering vara en viktig insats för att uppnå nödvändiga förutsättningar för att kunna bli delaktiga i samhället och etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2012/13:63).

Kommuner fick ökade möjligheter att samverka 2012

I regeringens proposition 2011/12:107 *Samverkan mellan kommuner om samhällsorientering m.m.* föreslogs att kommunerna skulle ges en möjlighet att samverka om att erbjuda samhällsorientering till vissa nyanlända invandrare. För att åstadkomma en sådan möjlighet föreslogs att det skulle införas undantag från kommunallagens bestämmelser om lokalisering och självkostnad. Undantagen infördes genom ändringar i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som trädde i kraft den 1 juli 2012. Undantagen framgår numera av den generella regleringen om avtalssamverkan och extern delegering i 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), se prop. 2017/18:151 s. 58 och 62.

Samhällsorientering inom nuvarande etableringsprogram

Regelverket för Arbetsförmedlingens uppdrag för nyanländas etablering – som skilde sig från arbetsmarknadspolitiska program – förändrades 2018 så att etableringsprogrammet harmoniserades med den övriga arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det påverkade även regleringen av samhällsorientering.

Samhällsorientering nämns inte i den nuvarande lag som reglerar etableringsprogrammet, lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Deltagande i samhällsorientering regleras i stället i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I 12 § (första stycket) framgår att en nyanländ inom ramen för etableringsprogrammet ska ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om sam-

hällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. I andra stycket framgår det att vad som sägs i första stycket dock inte gäller om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet.

Författningsändringarna som infördes från den 1 januari 2018 presenterades i propositionen *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrarers etablering i arbets- och samhällslivet* (prop. 2016/17:175).

Regeringen bedömde att regelverket för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet i större utsträckning skulle harmoniseras med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. De viktigaste förändringarna var att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända i större uträkning skulle regleras på förordningsnivå i stället för i lag. Den så kallade rättigheten till etableringsplan togs bort och ersättes med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ett proportionerligt åtgärdssystem infördes för nyanlända motsvarande det som gällde för övriga arbetssökande samt att handläggningen av etableringsersättningen flyttades från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Innehåll och omfattning i kursen i samhällsorientering påverkades inte av dessa regeländringar.

4.3 Nuvarande regelverk för samhällsorientering

4.3.1 Kommunernas ansvar och målgrupp är reglerat i lag

Lagen om samhällsorientering innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (1 §, lagen [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Enligt 1 a § gäller lagen för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd enligt

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

Lagen gäller enligt 2 § även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),
2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,
3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,
4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,
5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, sjätte stycket utlänningslagen,
6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,
7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller
8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

Lagen gäller inte nyanlända invandrare som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till EES eller i Schweiz (2 a §).

Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av denna lag. Samhällsorientering ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (3–4 §§). Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorientering (5 §).

4.3.2 Syfte, innehåll, utformning och uppföljning är reglerat i förordning

Föreskrifter om samhällsorientering finns i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och i den regleras syftet, innehållet, utformningen och uppföljningen enligt nedan. I förordningsmotiv (Fm 2010:1) framgår motiv för respektive del i förordningen.

Samhällsorientering syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Samhällsorientering ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv (2 §).

Enligt 3 § ska samhällsorientering innehålla följande delar:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

I 3 § framgår också att tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige och att det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Samhällsorientering ska normalt vara avslutad ett år efter det att den påbörjats (4 §).

Varje nyanländ ska erbjudas samhällsorientering som omfattar minst 100 timmar och den ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet (5 §).

Kommunen bestämmer hur kursen i samhällsorientering ska utformas och i vilken ordningsföljd som delarna ska behandlas. Samhällsorientering ska ge utrymme för dialog och reflektion och i möjligaste mån bedrivs på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. De personer som ger samhällsorientering ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap (6–7 §§).

Enligt 8–9 §§ ska kommunen ha en plan för samhällsorientering. I planen ska innehåll och omfattning anges. Planen ska revideras när det behövs. Hänsyn ska då tas till nya förutsättningar och hur genomförandet fungerat. Kommunen får uppdra åt andra att utforma planen och anordna samhällsorientering. Planen ska då godkännas av kommunen.

Kommunen ska ge varje deltagare ett intyg efter avslutad samhällsorientering. Om en annan kommun begär det, ska kommunen lämna information om delvis genomgången samhällsorientering. Omfattningen och innehållet ska framgå (10 §).

Länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering. Länsstyrelserna ska också följa upp verksamheten, varje kommun ska lämna länsstyrelsen de uppgifter som behövs för detta. Varje år ska även länsstyrelserna lämna en gemensam redovisning om samhällsorientering till regeringen (11–13 §§).

4.4 Hur samhällsorientering fungerar i dag

4.4.1 Kommunerna anordnar samhällsorientering i hög grad och samordnar sig ofta med varandra

Enligt av vad som framgår ovan har kommunerna en lagstadgad skyldighet att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (1 § lagen [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). I stort sett samtliga av de 281 kommuner som deltog i länsstyrelsernas årliga uppföljningsenkät under hösten 2023 svarade att de erbjöd samhällsorientering. Mer än hälften av de svarande kommunerna rapporterar att de anordnar samhällsorientering i samordning med andra kommuner, cirka en tredjedel uppger att de gör det i egen regi och cirka en femtedel av kommunerna rapporterar att de upphandlar samhällsorientering av till exempel

studieförbund eller företag. Länsstyrelsen menar att svaren ska tolkas med försiktighet då respondenterna lägger olika innebörd i svarsalternativen samverkan och upphandlad (Länsstyrelsen Väster-norrland 2024). Kommunerna har anordnat samhällsorientering på liknande sätt även under tidigare år (Länsstyrelsen Värmland 2023 samt Länsstyrelsen Värmland 2022).

4.4.2 Målgruppen är bred

Enligt 3 § i lagen om samhällsorientering ska varje kommun erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen om samhällsorientering. Målgruppen för samhällsorientering är bred. Både nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och dess anhöriga samt flertalet övriga anhörig-invandrare har rätt att delta. Totalt var det cirka 56 200 personer som ingick i hela målgruppen i december 2023. Utredningen har bitt Statistiska centralbyrån (SCB) om data om hela målgruppen för samhällsorientering uppdelad på kön och bosättningsgrund, se tabell 4.1. Eftersom kommunerna är skyldiga att erbjuda samhällsorientering för dessa personer, med upp till tre års vistelsetid, är det relevant att se hur många som har fått uppehållstillstånd under de senaste tre åren och som fortfarande var folkbokförda den 31 december 2023.

Tabell 4.1 Antal invandrade personer 18–66 år efter grund för bosättning

Grund för bosättning	Kön	Antal 2021	Antal 2022	Antal 2023
41 Anhöriga arbetsmarknad	Kvinnor	3 199	3 860	3 498
41 Anhöriga arbetsmarknad	Män	694	925	800
42 Anhöriga	Kvinnor	5 429	5 280	5 741
42 Anhöriga	Män	2 424	2 551	2 417
43 Flyktinganhöriga	Kvinnor	807	890	872
43 Flyktinganhöriga	Män	210	157	206
51 Konventionsflyktingar	Kvinnor	2 130	1 899	1 235
51 Konventionsflyktingar	Män	2 523	2 307	1 307

Grund för bosättning	Kön	Antal 2021	Antal 2022	Antal 2023
52 Skyddsbehövande	Kvinnor	170	269	231
52 Skyddsbehövande	Män	132	287	168
53 Synnerligen ömmande omständigheter	Kvinnor	102	131	262
53 Synnerligen ömmande omständigheter	Män	111	135	408
56 Övriga tillstånd, flyktingar m.fl.	Kvinnor	33	8	23
56 Övriga tillstånd, flyktingar m.fl.	Män	26	13	4
60 Övriga tillstånd (förlängningar m.m.)	Kvinnor	492	489	145
60 Övriga tillstånd (förlängningar m.m.)	Män	543	494	151
Summa		19 025	19 695	17 468

Grupperna 41 och 42 är de så kallade övriga anhöriga. Grupper 43, 51, 52, 53, 56 tillhör målgruppen för etableringsprogrammet. I grupp 60 kan det vara båda grupperna. Det kan också finnas ett fåtal gäststuderande, gästforskare och deras familjemedlemmar kategori i 41 och 42, vilka inte ingår i målgruppen för samhällsorientering men SCB hade inte möjlighet att särredovisa dem. Utredningen beställde inte mer data om detta eftersom det är så få individer det handlar om. Personerna i populationen har invandrat till Sverige första gången under perioden 2021–2023 och var fortfarande folkbokförda den 31 december 2023. Har flera migrationer under perioden gjorts har den första valts.

Källa: STATIV 2021–2023, Registret över totalbefolkningen 2021–2023.

4.4.3 Deltagare i samhällsorientering

I detta avsnitt redovisas hur många som har deltagit i samhällsorientering enligt statistik från Arbetsförmedlingen, från kommunerna och enligt den information som utredningen har fått ta del av från Arbetsförmedlingen. Även de grupper av invandrare som utifrån skäl för uppehållstillstånd inte omfattas av samhällsorientering beskrivs. Den breda målgruppen innebär att det finns flera olika grupper av nyanlända invandrare inom målgruppen, vilket innebär att det finns ett flertal övriga regelverk och bestämmelser som påverkar deltagarnas förutsättningar för deltagandet.

Nyanlända som deltar i etableringsprogrammet

Nyanlända som har fyllt 20 men inte 66 år och nyligen har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller som anhörig till flykting eller skyddsbehövande bör vanligtvis anvisas till

samhällsorientering av Arbetsförmedlingen, som en del av etableringsprogrammet enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Hur många deltagare som har samhällsorientering som en del av etableringsprogrammet beror på hur många som Arbetsförmedlingen anvisar till samhällsorientering. Antalet inskrivna i programmet beror i sin tur på hur många personer som får uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller som anhörig till dessa och hur många av dem som väljer att delta i etableringsprogrammet (se även avsnitt 4.4.6 om individersättning).

Under 2023 var det cirka 10 350 personer som deltog i etableringsprogrammet per månad.¹

Enligt Arbetsförmedlingens rapport för 2023 var det 4 505 deltagare i etableringsprogrammet, varav 2 502 kvinnor och 2 003 män, som hade samhällsorientering som registrerad aktivitet den sista dagen i varje månad. Eftersom samhällsorientering oftast pågår längre än 31 dagar kan samma person räknas flera gånger (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

Eftersom det av denna statistik inte framgår hur många enskilda personer som har eller har haft samhällsorientering har utredningen bitt Arbetsförmedlingen om information om antal personer som har haft samhällsorientering som en registrerad aktivitet någon gång under tiden i etableringsprogrammet när de skrevs ut ur etableringsprogrammet under perioden januari 2022 till november 2024. Enligt Arbetsförmedlingens statistik är det endast cirka 22 procent av deltagarna som har haft samhällsorientering som en registrerad aktivitet. Det är ingen skillnad mellan kvinnor och män. Majoriteten av personerna deltog i etableringsprogrammet i cirka 24 månader (fulltid) så den låga andelen beror inte på att ett stort antal blev utskrivna innan de haft tid att delta i samhällsorientering.

Utredningen har även bitt SCB om statistik om hur många som ingår i målgruppen för samhällsorientering utifrån olika bosättningsgrunder. I december 2023 var det cirka 17 000 folkbokförda personer i åldern 18–66 år med vistelsetid i upp till tre år som hade uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande eller som anhöriga till dessa. Cirka 9 000 var kvinnor och cirka 8 000 var män. Därtill fanns det cirka 2 000 personer i kategorin *Övriga tillstånd (förlängningar*

¹ *Prognos för utbetalningar 2024–2027, 2024-02-05* tabell 25. Arbetsförmedlingen.

m.m.) som eventuellt ingår i denna grupp, men en del av dessa kan även ingå i den så kallade utvidgade målgruppen.²

Den så kallade utvidgade målgruppen

Gruppen av anhöriginvandrare som omfattas av målgruppen för samhällsorientering är heterogen. Exempelvis omfattas anhöriga till arbetskraftsinvandrare, personer som har gift sig med någon som är bosatt i Sverige samt familjemedlemmar till en EES-medborgare som är i Sverige, men som inte själv är EES-medborgare.

Hur många i målgruppen som erbjuds och deltar i samhällsorientering är oklart. Det saknas tillförlitlig insamling av data.

Enligt kommunernas rapportering till länsstyrelserna var det totalt 6 520 personer, varav 59 procent kvinnor och 41 procent män, som påbörjade samhällsorientering mellan den 1 oktober 2022 till och med den 30 september 2023 (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

En del av dessa är de som deltar varje månad inom ramen för etableringsprogrammet enligt Arbetsförmedlingens rapportering. Arbetsförmedlingens statistik avser dock deltagandet på månadsbasis och kommunerna räknar enskilda nya deltagare. Det är därmed inte lämpligt att uppskatta deltagande i den utvidgade målgruppen genom att subtrahera kommunens inrapporterade antal deltagare med Arbetsförmedlingens inrapporterade antal.

Kommuner rapporterar återkommande om svårigheter att nå ut till den utvidgade målgruppen. Länsstyrelsen i Värmland (2023) uppger att trots att många kommuner försöker att nå den utvidgade målgruppen har den årliga uppföljningen av kursen i samhällsorientering länge indikerat ett generellt lågt deltagande för personer tillhörande gruppen. De flesta kommuner, med få undantag, har inte kännedom om hur många personer i kommunen som tillhör den utvidgade målgruppen. Länsstyrelsen i Värmland (2023) menar att *utvidgad målgrupp* inte är en bakgrundsvariabel som är sökbar och tillgänglig i någon myndighetsdatabas.

Utredningen har bitt SCB att ta fram statistik om målgruppen. Det var totalt cirka 36 800 personer mellan 18–66 år, varav cirka 27 000 kvinnor och cirka 9 800 män som i december år 2023 hade

² Antal invandrade personer 18–66 år efter grund för bosättning. Källa: STATIV 2021–2023, Registret över totalbefolkningen 2021–2023 Statistiska centralbyrån.

varit folkbokförda i Sverige i upp till tre år med ett uppehållstillstånd som ligger till grund för att omfattas av den utvidgade målgruppen för samhällsorientering. Därtill fanns det cirka 2 000 personer i kategorin *Övriga tillstånd (förlängningar m.m.)* som eventuellt ingår i denna grupp, men en del av dessa kan även ha uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande eller anhöriga till dessa.³

Personer som omfattas av massflyktsdirektivet

Under 2024 kan en viss del av de personer som har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd folkbokföra sig i Sverige. Dessa omfattas därmed av lagen om samhällsorientering (1 a § punkten 3).

Folkbokförda som inte omfattas av samhällsorientering

Det är två grupper som skrivs ut i lagen att de inte har rätt att delta, de som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till EES eller i Schweiz (2 a §). Men det är fler än dessa två grupper som inte har rätt att delta. I proposition 2012/13:63 *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling* framgår skälen för varför vissa grupper inte omfattas av lagen om samhällsorientering.

Medborgare i EES-länder eller Schweiz

Medborgare i EES-länder och Schweiz ingår inte i målgruppen för samhällsorientering. Regeringens fokus för samhällsorientering vid utvidgningen av målgruppen år 2013 var att insatsen syftade till etablering i arbetslivet och därför bedömdes personer som är medborgare i EES-länder eller Schweiz inte tillhöra dem som har störst behov och nytta av samhällsorientering. Detsamma gäller för tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat.

³ Antal invandrade personer 18–66 år efter grund för bosättning. Källa: STATIV 2021–2023, Registret över totalbefolkningen 2021–2023 Statistiska centralbyrån.

Arbete

Personer som har uppehållstillstånd för arbete ingår inte heller i målgruppen. Som skäl för att de inte skulle ingå angav regeringen att det naturligtvis inte helt kunde sägas att arbetskraftsinvandrare generellt helt skulle sakna behov av samhällsorientering. Frågan handlade snarare om att denna grupp, trots att de har en etablering på arbetsmarknaden, kunde anses tillhöra den grupp nyanlända som var i störst behov och skulle ha nytta av samhällsorientering. Regeringen ansåg sammantaget att arbetskraftsinvandrare ändå inte bör omfattas av målgruppen för samhällsorientering. Förutom att en anställning i sig innebär en etablering i arbetslivet, har de via sitt arbete möjligheter att skaffa sig sociala kontaktnät och därmed etablera sig även i samhällslivet.

Gäststuderande och gästforskare och deras familjemedlemmar

När det gällde gäststudenter och gästforskare samt deras familjemedlemmar antogs de ha ett begränsat behov av samhällsorientering eftersom deras vistelse i Sverige ofta är kortvarig. Det bedömdes även finnas andra grupper med större behov.

Anhöriga till personer som bedriver näringsverksamhet

Anhöriga till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet ingår, till skillnad från anhöriga till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för arbete, inte i målgruppen för samhällsorientering enligt dagens regelverk (jämför 2 § punkten 5 lagen om samhällsorientering). *Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor* (dir. 2022:42) har föreslagit att lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även ska gälla för familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet (SOU 2023:24). Betänkandet har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Åldersgränser för deltagande

Den nedre åldersgränsen för deltagande i samhällsorientering är enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering 18 år.

I den första etableringslagen (2010:197) kunde vissa 18–19-åringar omfattas, men i den nuvarande etableringslagen (2017:584) är åldersgränsen 20 år för deltagande i etableringsinsatser inklusive samhällsorientering. Detta innebär att de som deltar inom ramen för etableringsprogrammet är minst 20 år gamla.

Under 2023 ändrades åldersgränsen för pension från 65 år till 66 år och det påverkar vilka som ingår i målgruppen för samhällsorientering. I lagen om samhällsorientering kommer en ändring att träda i kraft den 1 januari 2026. Lagen ska då gälla för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–10 d §§ socialförsäkringsbalken.

Kommuner erbjuder samhällsorientering även till personer som inte tillhör målgruppen

En tredjedel av kommunerna rapporterar att de erbjuder samhällsorientering även till personer som inte omfattas av målgruppen, exempelvis nyanlända personer som är över 66 år, asylsökande, de som omfattas av massflyktsdirektivet (före 2024) samt ensamkommande barn. Flera välkomnar även personer som varit folkbokförda i mer än tre år, även om det i 4 § andra stycket i lagen om samhällsorientering framgår att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

Avbrott och orsaker till avbrott

Av både de kvinnliga och manliga deltagarna slutför cirka 75 procent samhällsorientering inom ett år, men de 25 procent som avbryter gör det av olika skäl. De vanligaste avbrottskälerna för kvinnor är föräldraledighet, flytt till annan kommun och arbete. Männens vanligaste avbrottsorsaker är arbete, flytt till annan kommun och annat/praktik (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

4.4.4 Nyanlända som deltar i insatser men som i dag inte har tillgång till samhällsorientering

Nyanlända i andra insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förutom etableringsprogrammet omfattar den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ett antal andra arbetsmarknadspolitiska program: jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar, förmedlingsinsatser, så kallade fristående program enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program samt arbetsmarknadspolitiska program kopplade till olika anställningsstöd.⁴ De arbetsmarknadspolitiska programmen riktar sig till olika målgrupper och innebär att deltagaren får ta del av olika insatser samt kan få ekonomisk ersättning för sitt deltagande.

En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (9 § tredje stycket förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Arbetsökande som har deltagit i etableringsprogrammet under maximal tid kan ofta gå vidare till andra arbetsmarknadspolitiska program så som jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.

Målgruppen är långtidsarbetslösa som antingen har förbrukat sina ersättningsdagar inom arbetslöshetsförsäkringen eller som inte har fått arbetslöshetsersättning, men som under 14 sammanhängande månader har varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska

⁴ Utöver arbetsmarknadspolitiska program bedrivs verksamheten även i form av platsförmedling, vägledning, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, verksamhet för unga med funktionsnedsättning samt frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen, se 5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Programmen kopplade till anställningsstöd finns reglerade i förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd och förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

program. Detta gäller dock under förutsättning att personen inte får delta i insatser enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Även personer som har deltagit i aktiviteter eller insatser inom jobbgarantin för ungdomar eller etableringsprogrammet under maximal tid (15 respektive 24 månader) ingår i målgruppen.

Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin får deltagaren ta del av en bred palett av insatser. Det kan handla om platsförmedling, vägledning, arbetslivsintroduktion och arbetslivsinriktad rehabilitering. Det kan också handla om deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program som bedöms lämpliga och som den enskilde uppfyller förutsättningarna för, med undantag av åldersgränser. Inom ramen för programmet ska deltagaren även aktivt söka arbete och regelbundet redovisa sitt arbetssökande i en månatlig aktivitetsrapport.

Via det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser kan deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin studera ett år på kommunal vuxenutbildning, eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Den som under detta år har studerat sfi, eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, får även efter detta år fortsätta studera i kommunal vuxenutbildning. Den utbildningen får kombineras med fortsatta studier i komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola (30 § tredje stycket förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program).

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan i dag inte anvisas till samhällsorientering inom ramen för garantin. Detta hindrar dock inte att deltagare på eget initiativ kan delta i samhällsorientering vid sidan av garantin.

Jobbgarantin för ungdomar

Syftet med jobbgarantin för ungdomar är att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja eller återgå till en utbildning.

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar får göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar

under en ramtid om fyra månader. En anvisning till garantin får även göras för unga personer (16–25 år) som har deltagit i insatser inom etableringsprogrammet under maximal tid (24 månader).

Inom ramen för jobbgarantin för ungdomar får deltagaren på motsvarande sätt som i jobb- och utvecklingsgarantin ta del av en bred palett av aktiviteter. Det kan handla om fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning, jobbsökaraktiviteter med coachning, arbetspraktik, utbildning, stöd till start av näringsverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering, arbetsträning, förstärkt arbetsträning och förmedlingsinsatser. Med utbildning inom jobb- och utvecklingsgarantin avses kortare yrkesinriktad utbildning, kortare teoretisk utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att påbörja eller återgå till en utbildning, folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte eller komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Sådan utbildning får pågå under längst sex månader.

Deltagare i jobbgarantin för ungdomar kan i dag inte anvisas till samhällsorientering inom ramen för garantin. Detta hindrar dock inte att deltagare på eget initiativ kan delta i samhällsorientering vid sidan av garantin.

Etableringskurs på folkhögskola

Etableringskurs på folkhögskola är en sex månader lång utbildning. Syftet med kursen är att deltagarna ska stärka sina möjligheter att studera eller få ett arbete. Etableringskurserna bygger på ett samarbete mellan Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen avgör vilka som ska gå utbildningen. Målgruppen är nyanlända personer som deltar i etableringsprogrammet. Kursen ska innehålla studier i svenska språket, orienterande insatser som syftar till öka deltagarens studieförutsättningar och kunskap om utbildning och arbetsmarknad samt andra studie- och yrkesförberedande insatser. De orienterande insatserna ska inte ha samma innehåll som den samhällsorientering som kommunerna ansvarar för enligt förordningen om samhällsorientering. Under tiden som personerna deltar i etableringskursen deltar de troligtvis inte parallellt i samhällsorientering. Men det finns inget formellt hinder för dem att göra det.

4.4.5 Om innehåll och genomförande av nuvarande samhällsorientering

Kursen ska underlätta etableringen

Innehållet i samhällsorientering ska bidra till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Den nuvarande kursen i samhällsorientering ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, om hur samhället är organiserat samt om praktiskt vardagsliv (2 § förordningen om samhällsorientering).

Samhällsorientering ska innehålla åtta olika tematiska delar och tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna (3 § förordningen om samhällsorientering).

Materialet Om Sverige

De åtta tematiska innehållsdelarna enligt förordningen om samhällsorientering återspeglas i materialet *Om Sverige* som länsstyrelserna har tagit fram och ansvarar för, som en del uppdraget att länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering (11 §).

Varje del innehåller sakinformation med tillhörande reflektionsfrågor. Materialet finns på webben och det finns en funktion så att det är enkelt att skriva ut materialet på papper. Det ligger tillgängligt för alla på elva språk inklusive svenska på webbplatsen informationsverige.se.

Materialet är uppbyggt utifrån de åtta delarna i förordningen. Exempelvis handlar *Att komma till Sverige* om:

- Sverige – en demokrati och rättsstat.
- Sveriges historia.
- Välfärdsstaten.

- Velfärdsstatens framväxt utifrån mänskliga rättigheter och jämställdhet.
- Att invandra till Sverige.
- Identitet och kultur.

På webbplatsen informationsverige.se finns även ett metodstöd som riktar sig till samhällskommunikatörerna som leder samhällsorienteringen i kommunerna. Metodstödet innehåller bland annat övningar, metoder, diskussionsfrågor, bilder och filmer.

Flertalet av kommunerna använder materialet *Om Sverige* inom kursen i samhällsorientering och de är generellt positiva till materialet. De anser att det är ett bra underlag i kursen och vissa av dem använder materialet som en grund och kompletterar med lokal och regional information. De uppskattar även att materialet finns på flera olika språk (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

Kommunerna i Skåne har systematiskt även arbetat med hälsofrågor som en del av samhällsorientering genom den regionala stödplattformen Partnerskap Skåne (Länsstyrelsen i Skåne 2024).

Frågor om värderingar har fått ökat utrymme

Värderingar och normer har fått större utrymme i samhällsorientering eller motsvarande till nyanlända sedan drygt 20 år tillbaka. Vikten av kunskaper om lag och rätt samt normer och värderingar lyftes till exempel fram i direktivet för utredningen om sfi och samhällsorientering i början på 2000-talet (dir. 2002:105).

I betänkandet *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv* (SOU 2003:77) konstaterades att frågor om invandrade personers normer och värderingar hade varit aktuella det senaste året i samband med våld och övergrepp som av vissa rättfärdigats genom hänvisning till kulturella normer.⁵

Utredningen framhöll att förväntningarna på vad samhällsinformation och sfi kan åstadkomma är stora (samhällsorientering var en del av sfi vid denna tidpunkt). Utredningen menade att förväntningarna inte alltid motsvaras av vad som är möjligt ens med den

⁵ I slutet av 1990-talet sattes exempelvis frågor om hedersrelaterat våld och tvångsåktenskap på den politiska agendan ungefär samtidigt runt om i västvärlden. Se vidare i rapporten av Nationellt centrum för kvinnofrid (2010) i referenslistan.

bästa information eller utbildning. De pekade också på att bakgrunden till familje- och samhällsproblem är komplexa och att de måste lösas genom olika insatser på lång sikt och att information sällan når så djupt som till värderingar och handling. De lyfte också fram att både information och innehållet i en utbildning består av erbjudanden och möjligheter, i vilken utsträckning den som erbjuds information förmår och vill ta till sig innehållet beror ytterst alltid på den enskilda individen. Det uttrycks vidare att det möjligen går att ha kontroll över vad som erbjuds, men aldrig över vad som tas emot och hur individen handlar utifrån detta (SOU 2003:77 s. 152).

I betänkandet *Sverige för nyanlända Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16 s. 63) hänvisas till detta resonemang när frågor om värderingar diskuteras.

Enligt nuvarande reglering, förordningen om samhällsorientering 2 § första punkten, framgår att målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna.

År 2020 skulle fokus på jämställdhet och mänskliga rättigheter i innehållet i samhällsorientering öka i samband med att kursen skulle utökas från minst 60 till minst 100 timmar (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13). Genom förordning (2019:1310) ökade regleringen av antalet timmar i 5 §, men någon justering av innehållet skedde inte i 3 §.

I regleringsbrevet för 2021 gav regeringen Länsstyrelsen Västra Götalands län i uppdrag att utveckla delar av det utbildningsmaterial som används inom samhällsorientering, bland annat skulle mer fokus läggas på jämställdhet och mänskliga rättigheter. De skulle även ta fram metodstöd för kursen i samhällsorientering (regeringsbeslut dnr Fi2020/04694 [delvis]).

Under hösten 2021 lanserade Länsstyrelsen det nya materialet och metodstödet för samhällsorientering på webbplatsen informationsverige.se. De redovisade även i rapportform om hur arbetet med att ta fram materialet hade bedrivits (Länsstyrelsen Västra Götaland 2021).

I materialet *Om Sverige* finns information om värderingar i delarna som rör normer, identitet och kultur samt Sveriges historia. Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) uttrycker att samhällskommunikatörer har en nyckelposition som bärare av svenska lagar och värderingar och att aktuella frågor i omvärlden behöver omhändertas

under kursen i samhällsorientering, exempelvis behövde koranbränningarna och desinformationskampanjerna diskuteras.

I de möten som utredningen har haft med kommuner, samhällskommunikatörer samt myndigheter har både behovet och nyttan av att diskutera exempelvis desinformationskampanjen under kursen i samhällsorientering återkommande lyfts fram. Det har även framgått att frågor som rör värderingar kan vara svåra att hantera, men att det också kan bli givande diskussioner och att deltagarna ofta är engagerade i frågor som rör demokrati och jämställdhet.

Stödplattformen om migration och hälsa 2010–2023

Utvecklingsprojektet *MILSA – forskningsbaserad stödplattform för migration och hälsa* var ett samarbete mellan Länsstyrelsen Skåne, kommunala och regionala aktörer och företrädare för akademien. Inom MILSA utbildades samhälls- och hälsokommunikatörer som höll i samhällsorientering. Projektet drevs i olika omgångar under åren 2010–2023 och bidrog till ett stärkt hälsoperspektiv i samhällsorientering i framför allt Skåne men också i andra delar av landet. MILSA ingick i sin tur i plattformen *Partnerskap Skåne* som startade 2008 och genomfördes fram till 2023 som en del av Länsstyrelsens uppdrag att verka för kapacitet och beredskap i mottagandet av nyanlända. MILSA finansierades bland annat av Asyl-, migrations- och integrationsfonden (Länsstyrelsen Skåne 2024). En del av projektet fick även finansiering av regeringen (regeringsbeslut dnr S2020/01042/FS).

Samhällsorientering ska ges tidigt efter folkbokföring

Samhällsorientering ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen enligt 4 § lagen om samhällsorientering. Hur lång tid efter folkbokföringen som de nyanlända påbörjar samhällsorientering finns det inte sammantagna uppgifter om.

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd för etableringsprogrammet (2024a) framgår att sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola samt samhällsorientering som huvudregel ska vara obligatoriska akti-

viteter. Den nyanlände ska ta del av dessa insatser så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.

Enligt statistik som Arbetsförmedlingen har tagit fram till utredningen hade majoriteten (74 procent) av de som hade haft samhällsorientering när de avslutade etableringsprogrammet någon gång under januari 2022 till oktober 2024 påbörjat samhällsorientering inom de första sex månaderna inom programmet.

För den så kallade utvidgade målgruppen pekar flera av länsstyrelsernas rapporter på att kommunerna inte har någon etablerad rutin för att registrera folkbokföringsdatum för deltagarna i samhällsorientering. En konsekvens av detta är att det inte är möjligt att veta hur lång tid efter folkbokföring som deltagarna har påbörjat insatsen.

Kommunerna ska arbeta uppsökande

Enligt 5 § lagen om samhällsorientering ska kommunen aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta.

Många kommuner menar att det finns behov av att ta fram bättre rutiner och prioritera arbetet med att nå ut till målgruppen på ett annat sätt än vad som görs i dag. Ungefär 70 procent av kommunerna uppger att sfi är ett viktigt sätt att nå den utvidgade målgruppen på. Andra metoder är telefonkontakt med nyanlända och muntlig information genom exempelvis personlig kännedom. Även information via Arbetsförmedlingen, socialförvaltningen samt via Barnavårdscentralen (BVC) och familjecentraler förekommer. Kommunernas webbplats är en annan vanlig informationskanal. Få kommuner använder sig av sociala medier för att aktivt verka för att nå ut till de nyanlända och motivera dem att delta (Länsstyrelsen i Väster-norrland 2024).

Majoriteten av den utvidgade målgruppen är kvinnor. Enligt Länsstyrelsen Värmland (2023) är det oklart för många kommuner vilka av kommuninnevanorna som ingår i målgruppen och hur kommunerna kan nå dem. Detta försvårar arbetet med att erbjuda samhällsorientering och därmed hindras många, särskilt kvinnor, att få tillgång till kunskap som de har rätt till.

Kommunerna ska erbjuda samhällsorientering om minst 100 timmar och det ska finnas utrymme för dialog och reflektion

Om 100 timmar

År 2020 utökades kravet på kommunerna att erbjuda minst 100 timmar samhällsorientering i stället för minst 60 timmar.⁶ Bakgrunden var en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna om att förbättra och utöka samhällsorientering för nyanlända bland annat genom att mer fokus läggs på jämställdhet och mänskliga rättigheter. Det skulle dels handla om att utöka undervisningen från minst 60 till minst 100 timmar, dels om att utveckla delar av det utbildningsmaterial och metodstöd som används inom samhällsorientering (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13).

Enligt 8 § förordningen om samhällsorientering ska varje kommun ha en plan för samhällsorientering där innehållet och omfattningen ska anges. Planen ska revideras när det behövs. Hänsyn ska då tas till nya förutsättningar och hur genomförandet fungerat.

I utredningens kontakter med Länsstyrelsen har det framkommit att alla kommuner erbjuder minst 100 timmar samhällsorientering, och att många kommuner även erbjuder fler timmar än så, då de kompletterar med hälsokommunikation eller föräldraskapsstöd. Enligt Länsstyrelsen framgick det i svaren i kommunenkäterna år 2020 att kommunerna antingen erbjöd 100 timmar eller planerade att införa 100 timmar, och 2021 uppgav 94 procent av kommunerna att utökningen har ägt rum. Endast tre procent av de svarande kommunerna anger att utökning inte har skett. Av fritextsvaren framgår att det framför allt berodde på covid-19-pandemin.

Dialog och reflektion

Enligt förordningen om samhällsorientering 6 § andra stycket ska samhällsorientering ge utrymme för dialog och reflektion.

I *Sverige för nyanlända Värden, välfärdsstat, vardagsliv* (SOU 2010:16) föreslogs att samhällsorientering skulle vara en utbildningsinsats, där deltagarnas kännedom om och förståelse av det svenska samhället utvecklas i syfte att underlätta deras deltagande i samhällslivet. Utredningen framhöll att dialog, reflektion och infly-

⁶ Se förordningsändring SFS 2019:1310.

tande på modersmålet är viktiga inslag i en individanpassad samhällsorientering.

I materialet *Om Sverige* finns diskussionsfrågor till samtliga åtta teman. Betydelsen av dialog och reflektion i samhällsorientering är något som återkommande lyfts fram i de möten som utredningen har haft med kommuner, länsstyrelser och inte minst med samhällskommunikatörer.

I redovisningen av Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) framhåller myndigheten att de ser en viss risk att utrymme för dialog och reflektion minskar framöver till förmån för mer monologisk undervisning samt att undervisningen kommer att ges på lätt svenska i stället för på modersmål. Skälet de pekar på är det minskade antal personer inom varje språkgrupp, vilket gör det svårare att rekrytera samhällskommunikatörer och att ha tillräckligt stora undervisningsgrupper per språk.

Om hur undervisningen bedrivs

Samhällsorientering kan ges i klassrum eller genom digitala kanaler. Även studiebesök kan ingå i kursen. Merparten av de kommuner som utredningen har diskuterat denna fråga med anser att samhällsorientering på plats är att föredra framför digitala lösningar. Men i glesbygdskommuner med få nyanlända är digitala lösningar en nödvändighet, särskilt om samhällsorientering ska kunna ges på modersmål. En utmaning med digital samhällsorientering som ofta nämns är att det är svårare att ha bra dialoger om värderingsfrågor och jämställdhet, mänskliga rättigheter och demokrati (Länsstyrelsen Värmland 2023). I utredningens möte med Blekinge Integrations- och utbildningscenter framhölls att det går att skapa tillitsfulla dialoger även med fjärrundervisning.

Samhällsorientering på modersmålet

Nuvarande samhällsorientering ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas (7 § förordningen om samhällsorientering).

Skälet till att samhällsorientering i dag ges på modersmål är tidpunkten i kombination med pedagogiken. Enligt utredningen *Sverige*

för nyanlända Värden, välfärdsstat, vardagsliv (SOU 2010:16) vars förslag ligger till grund för nuvarande reglering är det av största vikt att samhällsorientering ges tidigt i etableringsprocessen och då kan de flesta deltagare inte svenska tillräckligt bra för att uppnå den förståelse som behövs. För att deltagarna ska vara aktiva och nå en djupare förståelse, underströks fördelen med att ge kursen på modersmål. Utredningen menade att det skulle ta minst ett år att innan kunskaperna i svenska är tillräckligt goda för att samhällsorientering skulle kunna ges på svenska och att kunskaperna som ska förmedlas i samhällsorientering behövs tidigare än så.

Utredningen menade att samhällsorientering på svenska med hjälp av tolk inte ger samma möjligheter till ett aktivt deltagande med frågor och diskussion som om modersmål används. Utredningen kom därför fram till att samhällsorientering i normalfallet bör 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.

Vidare framhölls att modersmål också ger de bästa förutsättningarna för en djupare förståelse och för deltagarens egen aktiva medverkan samt att det ibland också kan vara en pedagogisk fördel om gruppdeltagarna kommer från samma land eller språkområde. Nackdelarna som framhölls var främst praktiska, att genomförandet på modersmål i normalfallet kräver samverkan mellan flera kommuner och mer resande för deltagarna.

Det är vanligast att samhällsorientering ges på deltagarens modersmål, näst vanligaste är på ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Även samhällsorientering på lätt svenska förekommer. Minst vanligt förekommande är på svenska med tolk (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

Om samhällskommunikatörerna

Personer som ger samhällsorientering ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap enligt förordningen om samhällsorientering 7 § andra stycket.

Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare (dir. 2009:101) föreslog att personerna som håller i samhällsorientering bör uppvisa pedagogisk kompetens, ämneskunskap och väl

behärska såväl undervisningsspråk som svenska samt att den pedagogiska kompetensen bör vara anpassad efter målgruppens och undervisningens karaktär. Även kompetens att bedriva interkulturell undervisning, med inslag av jämförelser av kulturer och värdefrågor, framhölls som viktig.

Utredningen framhöll även att det fanns behov av särskilda insatser på högskolenivå för att säkerställa en nationell hög och likvärdig kvalitet i kursen i samhällsorientering och att det inom ramen för exempelvis lärarutbildningen borde kunna erbjudas kurser om 30 högskolepoäng med såväl lärarstudenter som yrkesverksamma inom fältet som målgrupp (SOU 2010:16).

En majoritet av kommunerna som i dag anställer egna kommunikatörer har specifika kriterier vid rekrytering utöver lämplig pedagogisk utbildning och ämneskunskap. Kompetenskraven varierar, till exempel uppger vissa kommuner att krav ställs på MILSA-utbildning (den har dock upphört), pedagogisk erfarenhet eller utbildning, god digital kompetens, goda kunskaper om det svenska samhället samt goda kunskaper i svenska och i modersmål. Majoriteten av kommunerna uppger att de erbjuder samhällskommunikatörer kompetenshöjande insatser. Oftast är det länsstyrelsen som är utförare av insatserna, men det förekommer även att samhällskommunikatörerna tar del av utbildningar av någon annan aktör eller att de får kompetenshöjande insatser inom kommunen (Länsstyrelsen Västernorrland 2024).

Ungefär 40 procent av kommunerna anser att det finns ett fortsatt behov av kompetenshöjande insatser för samhällskommunikatörerna inom frågor som hedersrelaterat våld och förtryck, HBTQI, jämställdhet, yttrandefrihet, föräldrarollen, omvärldsbevakning, rasistiska föreställningar, desinformation, socialtjänsten, koranbränningar och om säkerhetsläget i Sverige. Även områdena fjärrundervisning (teknik och pedagogik) och handledning för samhällskommunikatörer lyfts fram. Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) menar vidare att de stora och varierande utbildningsbehoven delvis kan bero på att kommuner ställer olika krav på samhällskommunikatörernas kompetens. Under 2023 erbjöd länsstyrelserna informationstillfällen och utbildningar för samhällskommunikatörer både på regional och nationell nivå.

Under det tidiga 2010-talet var det flera lärosäten inom högskolesektorn som erbjöd utbildning och fortbildning för samhälls-

kommunikatörer, exempelvis Lunds universitet, Stockholms universitet, Högskolan Väst, Borås högskola och Högskolan i Skövde (Länsstyrelserna 2013).

Under 2018 startade den första nationella utbildningen för samhälls- och hälsokommunikatörer, MILSA utbildningsplattform. Utbildningssatsningen pågick mellan 2017 till 2021 och syftade till att förbättra kursen i samhällsorientering. Utbildningen hade tagits fram i samverkan mellan länsstyrelserna och fem universitet (Svensson m.fl. 2021).

Det finns för närvarande inte några utbildningar inom högskolesektorn för samhällskommunikatörer.

Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) menar att det är svårt att bilda sig en uppfattning om kommunerna har lätt eller svårt att rekrytera samhällskommunikatörer. Tjänstgöringsgraden hos de anställda har generellt minskat under de senaste åren på grund av det minskade flyktingmottagandet och det därmed minskade deltagarunderlaget vilket innebär färre antal kurser. Av de kommuner som själva är utförare av samhällsorientering har de flesta mellan en och åtta anställda, över hälften av dessa har en till två anställda.

Under utredningens möten med kommuner har det framkommit att en del samhällskommunikatörer även arbetar som modersmålsstödjare, integrationsutvecklare, projektledare eller samordnare för andra delar av kommunens verksamhet. Det är ett sätt för kommunerna att behålla kompetensen och kunna fortsätta att erbjuda samhällsorientering även när deltagarunderlaget minskar.

Ett tredtiotal kommuner använder tester eller prov

Enligt 10 § förordningen om samhällsorientering ska kommunen ge varje deltagare ett intyg efter avslutad samhällsorientering.

Nuvarande författningar reglerar inte några tester eller prov. Enligt Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) har drygt 30 kommuner utvecklat och infört egna kunskapstester, och ungefär lika många kommuner planerar att införa det. Majoriteten av kommunerna planerar dock inte för sådana kunskapstester. De kommuner som har infört eller planerar att införa det beskriver prov som kan ske muntligt, skriftligt, digitalt och på plats. Vissa kommuner erbjuder hjälp med översättning till deltagarna som gör provet. I fritextsvar

förklarar en av kommunerna att testet används som ett instrument för att utveckla kursen, snarare än att testa individens kunskaper.

Två statliga myndigheter har uppdrag om samhällsorientering

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i dag en central roll för samhällsorientering vad gäller innehåll i form av tillhandahållandet av materialet *Om Sverige*, samordning, uppföljning och som stöd till kommunerna.

Enligt lagen om samhällsorientering ska länsstyrelserna främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorientering (§ 11). Enligt 12 § ska länsstyrelserna följa upp verksamheten och i andra stycket framgår det att varje kommun ska lämna länsstyrelsen de uppgifter som behövs för detta. Länsstyrelserna ska varje år lämna en gemensam redovisning om samhällsorientering till regeringen (§ 13). Länsstyrelsernas åiterrapporteringar till regeringen bidrar till en årligen uppdaterad beskrivning av nuläget av kursen i samhällsorientering. Länsstyrelserna har, förutom att redovisa vad enkätsvaren från kommunerna visar, gjort fördjupningar kring olika delar samt gett förslag på utvecklingsområden till regeringen.

Det har tidigare funnits ett uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev om att en av länsstyrelserna skulle lämna in en samlad återrapportering till regeringen. Något sådant uppdrag finns inte i regleringsbrevet för 2024, men eftersom uppdraget att följa upp och redovisa samhällsorientering framgår i förordningen om samhällsorientering är det inte någon skillnad i sak jämfört med tidigare år.

Regeringen har även gett länsstyrelserna andra uppdrag om samhällsorientering i de årliga regleringsbreven (se exempelvis avsnitt 4.4.5).

Länsstyrelserna har förutom uppdrag kring samhällsorientering även ett flertal författningsreglerade uppdrag som rör asylsökande och nyanländas integration.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har en betydande roll när det gäller etableringen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga i arbets- och samhällslivet. Enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ansvarar Arbetsförmedlingen för att det erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet, exempelvis samhällsorientering. Ansvaret regleras vidare i förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen ska också samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

Enligt förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen 14 § ska myndigheten samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande. Nyanlända som deltar i samhällsorientering inom ramen för etableringsprogrammet omfattas av detta.

Samarbetet kring utbildningsinsatser i kommunal vuxenutbildning har identifierats som ett utvecklingsområde vid uppföljning av målsättningarna i myndighetens lokala överenskommelser (Arbetsförmedlingen 2024b).

4.4.6 Ekonomisk ersättning till individer för deltagande i samhällsorientering

Det finns inte någon särskild individersättning knuten till deltagande i samhällsorientering. Vissa deltagare kan ändå ha ekonomisk ersättning, ifall de tar del av samhällsorientering inom ramen för en annan insats som berättigar till ekonomisk ersättning.

En del av deltagarna i samhällsorientering deltar i etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare.

Om en person som har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller som anhörig till flykting eller skyddsbehövande vänder sig till sin hemkommun vid behov av ekonomiskt stöd för sitt uppehälle hänvisar kommunen dem till Arbetsförmedlingen. Detta innebär att en stor andel av dessa nyanlända deltar i etabler-

ingsprogrammet, om de inte har ett arbete eller försörjning ordnad på annat sätt.

Enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser lämnas etableringsersättning till den som deltar i etableringsprogrammet och till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan (2 kap. 12 §). Den som har hemmavarande barn kan även få etableringstillägg som lämnas per hushåll (3 kap. 10–12 §§). Den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning (3 kap. 13–16 §§).

Arbetsförmedlingen kan besluta om sanktioner i form av varning och avstängning från rätten till etableringsersättning (6 kap. 2 och 3 §§). Det som kan föranleda sanktioner är om en nyanländ inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, eller om han eller hon inte har deltagit i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet. Sanktioner kan även vara aktuella om en nyanländ inte har sökt anvisat lämpligt arbete eller utbildning, eller om en nyanländ har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete eller en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.

En stor andel av deltagarna i etableringsprogrammet har även behov av kompletterande försörjningsstöd (SOU 2024:41). För att ha rätt till försörjningsstöd krävs som huvudregel att den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Även en biståndssökande som har andra försörjningshinder än arbetslöshet ska göra det han eller hon kan för att bli självförsörjande. Det innebär att det finns en skyldighet att följa den planering, gjord inom ramen för socialtjänstlagens principer om frivillighet och självbestämmande, som den biståndssökande har med socialtjänsten eller andra myndigheter för att nå målet att bli självförsörjande.⁷

I praktiken innebär detta en skyldighet att delta i till exempel samhällsorientering om det ingår som en insats i den biståndssökandes planering för att nå målet att bli självförsörjande. En biståndssökande som enligt planering med socialtjänsten ska delta i samhällsorientering kan vägras försörjningsstöd eller få stödet nedsett om han eller hon inte deltar i insatsen (4 kap. 4–5 §§ socialtjänstlagen).

⁷ Se Kammarrätten i Stockholms dom den 2 februari 2018 i mål nr 5811-17.

Eftersom ekonomiskt bistånd utgör det yttersta ekonomiska skydds nätet finns dock alltid en rätt att söka bistånd för en akut nödsituation (så kallat akut nödbistånd). Även om en biståndssökande har misskött sig och inte följt sin planering och därigenom vägrats eller fått sitt försörjningsstöd nedsatt kan akut nödbistånd i form av pengar för till exempel mat, tillfällig logi och medicin beviljas. Om en ansökan om akut bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen. Syftet med akut bistånd är primärt att avhjälpa akuta och oförutsägbara nödsituationer. Men situationen är inte helt okomplicerad. Personer som vid upprepade tillfällen har agerat på ett sådant sätt att ett nödläge har uppstått behöver inte alltid vara berättigade nödbistånd, enligt avgöranden från kammarrätterna.⁸

4.4.7 Kommuner får ersättning av staten för samhällsorientering

Kommunerna får statlig ersättning för mottagandet av nyanlända enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. En del av de som deltar i samhällsorientering ingår i den målgrupp som berättigar kommunerna till ersättning enligt 10 § om schablonersättning genom förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Enligt 11 § ska schablonersättning för personer som har tagits emot i en kommun vara 165 000 kronor för en person som inte har fyllt 66 år och 92 600 kronor för en person som har fyllt 66 år.

I statsbudgeten för 2019 anslogs 120 miljoner kronor 2020 och 130 miljoner kronor från och med 2021 för att utöka undervisningen i samhällsorientering från minst 60 till 100 timmar. Till följd av lägre prognoser för antalet nyanlända beräknades kostnaden för förslaget i budgetpropositionen för 2020 bli lägre än tidigare beräknat. Anslaget minskades därför med 40 miljoner kronor 2020 och med 50 miljoner kronor från och med 2021, vilket innebar att 80 miljoner kronor per år från och med 2020 anslogs för utökad samhällsorientering (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 13).

När nya uppgifter görs obligatoriska för kommunerna ska den så kallade finansieringsprincipen tillämpas. Medel till kommunerna tillförs i normalfallet via det generella statsbidraget. När samhälls-

⁸ Se bland annat Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-07-08, mål nr 2387-20 och Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd s. 48.

orientering infördes för den utvidgade målgruppen från den 1 maj 2013 beräknades den genomsnittliga kostnaden för samhällsorientering uppgå till 6 000 kronor per person. I budgetpropositionen för 2013 föreslog regeringen därför att 40 miljoner kronor skulle tillföras utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning från och med 2013. Deltagande i samhällsorientering för personer som tillhör den utvidgade målgruppen finansieras därmed genom det kommunala utjämnings-systemet.

Regeringen framhöll även att det i kommunens uppdrag ingår att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering. Ett motsvarande uppdrag finns även vad gäller sfi (se avsnitt 5.3.1). Regeringen bedömde att uppdraget att rekrytera och motivera till deltagande i samhällsorientering därför borde kunna utföras via befintliga kanaler och merkostnaden borde därmed bli relativt begränsad och bedömdes rymmas inom den beräknade styckkostnaden (prop. 2012/13:1).

Det gjordes inte någon justering av kommunutjämningsbidraget till följd av utökning från minst 60 till minst 100 timmar i samhällsorientering år 2020.

Länsstyrelsen i Värmland (2023) pekar på ett behov av att informera kommunerna om finansieringsmodellen för den utvidgade målgruppens deltagande i samhällsorientering.

4.5 Samhällsorientering i sex andra länder

Enligt utredningens direktiv (2023:169) ska utredaren ta del av erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige. Samhällsorientering utgör en viktig del av samhällets stöd för integration i många länder. Målet är i regel att främja aktivt deltagande i det nya landet samt underlätta etablering i samhälls- och arbetsliv. I detta avsnitt beskrivs hur samhällsorientering är utformad i sex länder som liknar Sverige vad gäller migration och samhällssystem. Beskrivningarna syftar till att ge en fördjupad förståelse för olika sätt att organisera samhällsorientering för nyanlända invandrare, som underlag för utredningens förslag och bedömningar.

4.5.1 Norge

Samhällsorientering i Norge utgörs av en fristående kurs som består av tre moduler och täcker ämnen såsom arbetsmarknaden, samhällsstrukturer, hälsa samt familje- och vardagsliv. Dessa teman behandlas också i norskundervisningen, för att på detta sätt förstärka och bygga på deltagarnas kunskap om det norska samhället. Innehållet regleras i en läroplan som Direktoratet för högre utbildning och kompetens (HK-dir) har tagit fram.

Samhällsorientering omfattar totalt 75 timmar och ska ges på ett språk som deltagarna förstår.⁹ Kursen avslutas med ett prov i samhällskunskap. Provet är möjligt att ta på både norska och på valfritt annat språk. För att förbereda sig för provet kan deltagare besöka webbplatsen www.samfunnskunskap.no, som erbjuder övningsmaterial och uppgifter anpassade efter innehållet på 24 olika språk.

Ansvaret för att erbjuda samhällsorientering ligger på kommunerna. Staten finansierar dock stora delar av samhällsorientering samt övriga insatser i integrationsprogrammet genom en statlig ersättning till kommunerna kallad integreringstillskudd. Själva utbildningen genomförs av godkända leverantörer, såsom kommunala vuxenutbildningscenter samt andra aktörer som kommunen har avtal med.

Den norska kursen i samhällsorientering har två övergripande målgrupper. Den första målgruppen utgörs av individer som både har en rätt och en skyldighet att delta. Denna grupp omfattar bland annat vuxna invandrare mellan 18–67 år som fått uppehållstillstånd av asylskäl eller humanitära skäl samt anhöriga till dessa. I gruppen ingår också anhöriginvandrare till personer med permanent uppehållstillstånd och/eller norskt eller nordiskt medborgarskap, med vissa undantag för EES-medborgare.¹⁰ Skyldigheten innebär att det är obligatoriskt att delta i samhällsorientering och norskundervisning. Rätten innebär att kommunen står för undervisningen under 12 månader. Därefter behöver individen stå för kostnaden själv.

Den andra målgruppen utgörs av individer mellan 18–67 år som enbart har en skyldighet, men inte en rätt att delta i samhällsorientering och norskundervisning. Denna grupp består övergripande av individer från länder utanför EU som fått uppehållstillstånd för

⁹ Asylsökande tar del av samhällsorientering motsvarande 25 timmar redan under asyltiden, och genomför resterande 50 timmar efter att uppehållstillstånd beviljats.

¹⁰ För deltagare som omfattas av introduktionslagen är målgruppen 16–67 år.

arbete samt deras familjemedlemmar. Eftersom samhällsorientering inte är en rättighet, måste denna grupp själv bekosta kursen. Staten betalar för det första provtillfället. Om fler provtillfällen krävs bekostas även dessa av individen själv.

Samhällsorientering ska genomföras inom 12 månader räknat från tidpunkten då individen erbjudits att påbörja en kurs. Individer som är skyldiga att delta i samhällsorientering kan bli undantagna detta krav eller få förlängd ramtid under vissa omständigheter, exempelvis svår sjukdom. Arbete är dock i regel inte ett giltigt skäl för att få förlängt, då kurserna även erbjuds på kvällstid för att möjliggöra sysselsättning parallellt.

För att skyldigheten att fullfölja samhällsorientering ska vara uppfylld, krävs att individen genomfört samhällsorienteringskursen.¹¹ För invandrare med både rätt och plikt att delta krävs dessutom godkänt resultat på kunskapsprovet. Rätten och plikten att delta i samhällsorientering regleras sedan 2021 genom den så kallade integreringsloven (LOV-2020-11-06-127).¹² Regleringen av samhällsorientering är således frikopplad från vuxenutbildningen, som i stället primärt regleras av Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringsloven (LOV-1998-07-17-61) samt Lov om voksenopplæring (LOV-2009-06-19-95).

Dokumentation som styrker att individen tagit del av samhällsorientering motsvarande 75 timmar är ett krav för att få permanent uppehållstillstånd. Det är även ett krav att få godkänt resultat på provet i samhällskunskap (oavsett om provet tas på norska eller annat språk). Om provet tas på norska, kan provresultaten också användas för att söka medborgarskap.¹³ Det finns således incitament för alla invandrare att genomföra provet, även för dem som inte omfattas av kravet på obligatoriskt prov. För invandrare som omfattas av introduktionsprogrammet och som får deltagaresättning kan utebliven närvaro även leda till en reducering eller förlust av den ekonomiska ersättningen.

Det finns inga större skillnader mellan andelen kvinnor respektive män som når godkänt resultat på kunskapsprovet.¹⁴

¹¹ Om en individ tar provet i samhällskunskap på norska samt får godkänt på detta prov, upphör dock skyldigheten att genomföra samhällskunskapskursen.

¹² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>.

¹³ Som alternativ till detta prov, kan invandrare som vill söka norskt medborgarskap även ta det så kallade Statsborgerprøve.

¹⁴ Se statistik från Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/12466/>.

4.5.2 Danmark

I Danmark finns inte samhällsorientering som enskild insats. Olika aspekter av det danska samhället behandlas dock i utbildningen i danska språket, som syftar till att ge invandrare danska språkkunskaper samt kunskap om den danska kulturen och samhället. Utbildningen består av tre studievägar, där varje väg är indelad i sex moduler. De danska språkcentrumen (sprogcentrene) är ansvariga för undervisningen. Kommunerna ansvarar för finansiering av utbildningen samt för att hänvisa invandrare till språkcentrumen, vilket enligt lag ska ske inom en månad efter folkbokföring i kommunen. Staten ansvarar för att följa upp utbildningen. Tillsynen genomförs av Styrelsen för International Rekrytering och Integration (SIRI), och syftar till att säkerställa att mottagandet av deltagare på danskutbildningarna sker i enlighet med gällande lagar och riktlinjer, samt att främja kvalitet och likvärdighet i utbildningen.

Utbildningen regleras primärt av två lagar. Den första är Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. som bland annat fastställer målen för undervisningen samt anger ramarna för de tre studievägarna. Den andra lagen är Integrationsloven som reglerar integrationsinsatser för nyanlända invandrare. I likhet med Norge är utbildningen således relativt frikopplad från vuxenutbildningen, i bemärkelsen att den senare regleras av annan lagstiftning såsom Lov om forberedende voksenundervisning og ordblindeundervisning for voksne.

Utbildningen i danska har en bred målgrupp, då alla nyanlända invandrare över 18 år som är registrerade i en kommun har rätt att delta. Rätten gäller i regel upp till fem år efter att kommunen hänvisat individen till utbildningen. Invandrare som fått uppehållstillstånd av asylskäl, av humanitära skäl eller som är anhöriga till dessa grupper har även en skyldighet att delta i utbildningen. Att inte delta kan leda till minskad deltagarersättning.

Utbildningen i danska är kostnadsfri för deltagaren och har en övre tidsgräns på fem år, räknat från det datum som individen påbörjade utbildningen. Deltagare som fått uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare eller studenter, och som således har en rätt men inte en skyldighet att delta, måste dock betala in en deposition på 2 000 danska kronor vid uppstart av en ny modul. För att få tillbaka depositionen behöver individen få godkänt på det avslutande

modultestet inom en angiven tidsperiod, som varierar mellan sex och nio månader beroende på modul.

Utbildningen i danska avslutas med ett slutprov. Provet fokuserar på deltagarens språkkunskaper, i termer av exempelvis läsförståelse samt muntlig och skriftlig framställan. Deltagarens kunskap om det danska samhället testas inte, även om texterna i proven ofta berör aspekter av det danska samhället och arbetslivet. Ett krav för att få permanent uppehållstillstånd i Danmark är dock att individen genomgått och klarat medborgarskapsprovet (Medborgerskapsproven). I detta prov testats deltagarens kunskaper om Danmark, dess historia, kultur och värderingar.

4.5.3 Nederländerna

I Nederländerna är samhällsorientering del av ett bredare samhällsintegrationsprogram kallat inburgering. Programmet reformerades den 1 januari 2022 genom införandet av Wet inburgering 2021. Den nya lagstiftningen ger kommunerna en mer framträdande roll i genomförandet av programmet, med syftet att främja en enhetlig och effektiv integrationsprocess. Kommunerna ansvarar bland annat för att genomföra en initial kartläggning av den nyanländas bakgrund, förutsättningar och mål. Utifrån denna kartläggning upprättar kommunerna en personlig plan som specificerar vilka kurser, insatser och examensprov som individen ska genomgå. Själva insatserna utförs av kommunerna eller av certifierade organisationer på uppdrag av kommunerna, men med finansiering från staten.

Integrationsprogrammet har en ramtid på tre år och består av tre huvudsakliga inlärningsvägar. Samtliga vägar omfattar kurser i samhällsorientering samt undervisning i nederländska. Beroende på inlärningsväg, kan även andra aktiviteter i form av exempelvis vuxenutbildning, volontärsarbete och studiebesök ingå. Staten har tagit fram riktlinjer för vilka frågor och områden som kursen i samhällsorientering övergripande ska täcka, men de enskilda kommunerna och utförarorganisationerna har stor frihet att själva utforma upplägget. Det innebär att kursernas längd och mer konkreta innehåll kan skilja sig mellan olika utförare och kommuner.

Deltagande i integrationsprogrammet är obligatoriskt för de flesta vuxna invandrare från länder utanför EU med långvarigt uppehålls-

tillstånd. Kraven på deltagande skiljer sig dock delvis mellan de tre inlärningsvägarna. I de första två inlärningsvägarna är det enligt lagstiftningen inte obligatoriskt att genomföra själva samhällsorienteringskursen. Kommunerna har dock rätt att från fall till fall ställa krav på obligatoriskt genomförande av kursen, om individen inte bedöms klara självstudier. För individer i de två första inlärningsvägarna är det enligt lagstiftningen i stället obligatoriskt att få godkänt resultat på ett kunskapsprov om det nederländska samhället (Kenniss van de Nederlandse Maatschappij). Provet, som är på nederländska, innehåller bland annat frågor om Nederländernas historia och geografi, samt hur landets sjukvård, arbetsmarknad och utbildningssystem fungerar. Provet omfattar även frågor om normer och värderingar samt demokrati och rättsstatens principer.

I den tredje inlärningsvägen, som vänder sig till individer som står längre från arbetsmarknaden, är det alltid obligatoriskt att genomföra samhällsorienteringskursen, men inte att få godkänt på slutprovet. I alla tre inlärningsvägar är det även obligatoriskt att underteckna en delaktighetsförklaring (participatieverklaring). I denna förklaring åtar sig individen att följa nederländska värderingar och normer samt att aktivt delta i samhället.

Individer som inte uppfyller kraven på obligatoriskt deltagande i respektive inlärningsväg kan få böter, samt svårare att erhålla permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. I praktiken ges dock ofta en förlängd tidsram i stället för böter. Skyldigheten att delta i programmet är i lagstiftningen formulerad som en integrationsskyldighet, och regleras genom tidigare nämnda lag Wet inburgering 2021.¹⁵

För invandrare som fått uppehållstillstånd av asylskäl täcker staten kostnaderna för både kurser och prov. Efter det andra försöket måste dock individen bekosta provet själv. Övriga invandrare, såsom anhöriginvandrare, förväntas själva stå för kostnaderna för både kurser och examensprov. I denna grupp är det vanligt med självstudier. Det finns dock möjlighet att ansöka om lån för att finansiera kurser och prov. Individer som inte är självförsörjande kan även erhålla bidrag för att bekosta sitt uppehälle.

¹⁵ Vuxenutbildningen regleras genom en annan lagstiftning, primärt Wet educatie en beroepsponderwijs.

4.5.4 Belgien

Belgien är en federal stat, där samhällsorientering hanteras på regional nivå av de tre regionerna Flandern (flamländsktalande), Vallonien (fransktalande) och Bryssel (tvåspråkig). I samtliga tre regioner erbjuds samhällsorientering som en enskild kurs inom ramen för ett bredare integrationsprogram, som också omfattar språkundervisning samt vägledning och stöd för arbetsmarknadsetablering. Bryssel anordnar dock inget eget integrationsprogram, utan invandrare i denna region kan välja mellan att ta del av Flanderns eller Valloniens integrationsprogram. Deltagande är obligatoriskt för de flesta invandrare mellan 18–65 år från länder utanför EU, som har bott lagligt i Belgien i mindre än tre år och som har fått ett uppehållstillstånd av asylskäl eller som anhöriginvandrare.¹⁶

Arbetskraftsinvandrare och invandrare från andra EU-länder har rätt men inte skyldighet att delta i integrationsprogrammet. Deltagande i integrationsprogrammen regleras av regional lagstiftning inom primärt det integrationspolitiska området (där invandrarintegration således står i fokus), snarare än i bredare lagstiftning inom det utbildningspolitiska eller arbetsmarknadspolitiska området.

Kraven på vad individen ska fullgöra för att programmet ska anses vara genomfört skiljer sig delvis mellan regionerna. I Flandern krävs att deltagaren genomför kursen i samhällsorientering samt övriga insatser. Sedan 2021 krävs även godkänt resultat på ett slutprov i kursen. Såväl kursen i samhällsorientering samt kunskapsprovet ges på ett språk som individen förstår. Det finns ingen lagstadgad ramtid för genomförande av kurser eller prov, men i regel specificeras en tidsram för genomförande i den individuella integrationsplan som upprättas. Individer som inte uppfyller kravet på obligatoriskt deltagande riskerar att få böter, och kan också få svårare att erhålla medborgskap. I praktiken döms dock böter främst ut till individer som aktivt motsätter sig att delta. Det finns ingen koppling mellan deltagande och individersättningen, så till vida att individer som tar emot bidrag för sitt uppehälle inte får reducerat bidrag om kraven på deltagande inte nås. Det finns inte heller någon koppling mellan deltagande och möjligheten att få permanent uppehållstillstånd.

¹⁶ Anhöriginvandrare till en medborgare i ett EU-land är dock undantagna kravet på obligatoriskt deltagande.

Det finns inga större skillnader i deltagande mellan kvinnor och män i Flandern, och inte heller andelen som får godkänt på kunskapsprovet skiljer sig märkbart mellan könen. Däremot är sysselsättningsfrekvensen lägre bland invandrade kvinnor jämfört med invandrade män.

I Vallonien och Bryssel krävs att individen genomfört de i planen angivna insatserna och kurserna inom maximalt 18 månader efter registrering. Det finns däremot inget avslutande kunskapsprov. Om tidsramarna överskrids kan en straffavgift på mellan 100 och 2 500 euro dömas ut. Programperioden kan dock förlängas under särskilda förutsättningar. En individ som arbetar kan exempelvis få upp till sex extra månader på sig att slutföra programmet.

Också finansieringen av integrationsprogrammet skiljer sig mellan regionerna. I alla regioner står staten för den huvudsakliga finansieringen. I Flandern medfinansierar dock individen både kursen i samhällsorientering och det efterföljande kunskapsprovet själv. Kursen kostar 90 euro, och provtillfället 90 euro. Vissa grupper är dock undantagna kravet på medfinansiering, exempelvis personer som aktivt söker arbete eller som tar emot sociala ersättningar. I dessa fall står staten för hela finansieringen. I Vallonien och Bryssel är kursen i samhällsorientering gratis för alla individer som omfattas av kravet på obligatoriskt deltagande.

En tredje skillnad rör integrationsprogrammets organisering. I Bryssel och Vallonien ansvarar kommunen för att kalla alla individer som registrerats i det så kallade utlänningsregistret till ett möte, för att bedöma vilka som omfattas av kravet på obligatoriskt deltagande samt vilka delar av programmet som ska ingå. Individer som är skyldiga att delta i programmet får därefter information om hur de ska göra för att registrera sig hos en utförare. I Flandern får individer som omfattas av kravet på obligatoriskt deltagande ett brev hemskickat till sig, med information om programmet. Individen ansvarar sedan själv för att boka ett möte med en handläggare inom tidsramen som anges i brevet.

4.5.5 Tyskland

I Tyskland ges samhällsorientering till nyanlända invandrare i form av en orienteringskurs, som totalt omfattar 100 timmar. Tillsammans med en språkkurs på 600 timmar, utgör orienteringskursen en del av ett integrationsprogram som är obligatoriskt att delta i för alla vuxna invandrare över 18 år som befinner sig varaktigt i landet och som saknar grundläggande kunskaper i tyska. Även invandrare med goda tyskkunskaper kan dock behöva delta i orienteringskursen om integrationsmyndigheterna bedömer att deltagandet är nödvändigt för deras integration. Skyldigheten att delta regleras i Aufenthaltsgesetz, som även bland annat reglerar rätten till uppehållstillstånd.

Orienteringskursen genomförs på tyska och tar upp ämnen såsom Tysklands historia och kultur, vardagsliv samt rättigheter och skyldigheter. Dessutom behandlas värderingar som är viktiga i det tyska samhället, såsom religionsfrihet, jämställdhet och tolerans. Kursen avslutas med ett prov (*Leben in Deutschland*). Det utfärdas inga böter om individen misslyckas med att klara provet. Ett godkänt resultat underlättar dock medborgarskap och permanent uppehållstillstånd. Detta då individen kan använda provresultatet för att visa att hon eller han har kunskap om det tyska samhället, vilket är ett krav enligt tysk lagstiftning för att medborgarskap och permanent uppehållstillstånd ska beviljas. Ett godkänt resultat på kunskapsprovet om det tyska samhället, tillsammans med godkänt resultat på ett språkprov, är även ett krav för att ett integrationsintyg ska kunna utfärdas (Zertifikat Integrationskurs). Innehavare av detta intyg kan ansöka om tyskt medborgarskap efter endast sju års laglig bosättning i Tyskland, jämfört med den vanliga åttaårsregeln.

Kurserna finansieras av Myndigheten för migration och flyktingar (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Deltagare är dock skyldiga att medfinansiera kurserna i form av avgift på 2,29 euro per undervisningstimme, vilket medför en deltagarkostnad på 229 euro för orienteringskursen som helhet. Personer med låg inkomst eller de som mottar ersättning från samhället kan ansöka om avgiftsbefrielse. Deltagare som erhåller sitt integrationsintyg inom två år efter att de påbörjat integrationsprogrammet får tillbaka hälften av pengarna som de betalat.

4.5.6 Kanada

I likhet med Danmark, erbjuds inte samhällsorientering som en enskild, strukturerad insats i Kanada. Nyanlända invandrare har dock tillgång till etableringsstöd (settlement service), som består av olika typer av insatser för att främja invandrades etablering i det kanadensiska samhälls- och arbetslivet. I stödet ingår information och vägledning om det kanadensiska samhället, exempelvis samhällsservice, vardagsliv, rättigheter och skyldigheter, kanadensiska värderingar samt kultur och traditioner.

Övergripande frågor som berör invandring och integration regleras av den nationella lagstiftningen Immigration and Refugee Protection Act (IRPA). Etableringsstödet innehåll och utformning regleras dock inte av specifik lagstiftning. I stället administreras den av olika myndigheter och organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) är den nationella myndighet som ansvarar för invandringsfrågor och som tillsammans med regionala myndigheter finansierar många av de insatser som erbjuds. Insatserna utförs av en mångfald av olika organisationer, såsom civilsamhällesorganisationer, kommuner och privata företag.

Personer som kommer som kvotflyktingar har tillgång till ett mer strukturerat, nationellt integrationsprogram (the Resettlement Assistance Program). Programmet är gratis och deltagare kan vid behov även få ekonomiskt stöd i form av en månatlig, statlig ersättning under maximalt ett år. Deltagande är frivilligt, och den statliga ersättningen utgår även om individen väljer att inte delta i programmet.

Varken integrationsprogrammet för kvotflyktingar eller den etableringsservice som alla nyanlända invandrare erbjuds innehåller kunskapsprov i samhällskunskap. Kunskaper om det kanadensiska samhället är dock en förutsättning för att klara medborgarskapsprovet, som invandrare mellan 18–54 år behöver ta för att få medborgarskap i Kanada. Provet består av 20 frågor som bland annat berör Kanadas historia, ekonomi, lagstiftning och geografi samt rättigheter och skyldigheter i Kanada.

Förberedelserna inför provet utgörs av självstudier med stöd av ett studiematerial kallat *Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship* som den kanadensiska staten tagit fram. Studiematerialet finns att tillgå gratis online i olika format, såsom e-bok

och talbok. Det är även möjligt att beställa studiematerialet i pappersformat.

4.5.7 Likheter och skillnader mellan länderna

I detta avsnitt har samhällsorientering i sex länder med liknande migration och samhällssystem som Sverige kartlagts: Norge, Danmark, Nederländerna, Belgien, Tyskland och Kanada. Kartläggningen visar att samhällsorientering i de olika länderna har flera gemensamma drag. I merparten av länderna utgör samhällsorientering en enskild insats som är skild från språkutbildningen, och som avslutas med ett kunskapsprov. Samtidigt finns nära kopplingar mellan samhällsorientering och språkutbildningen, då de ofta är delar av samma program. I alla länder kan invandrare även vid behov få tillgång till vuxenutbildning. Samhällsorientering och vuxenutbildningen regleras dock i regel av olika lagstiftningar. Medan samhällsorientering primärt regleras av lagstiftning inom det integrationspolitiska området med fokus på invandrares rättighet och skyldighet att integreras, regleras vuxenutbildningen av utbildningspolitisk lagstiftning som berör landets invånare i stort.

En annan likhet handlar om målgrupp. Det är vanligt med krav på obligatoriskt deltagande, som i regel omfattar en förhållandevis bred målgrupp bestående av exempelvis vuxna invandrare från länder utanför EU/EES.

Ytterligare ett gemensamt drag handlar om organisering. I de flesta länder genomförs själva insatsen av enskilda utförarorganisationer i form av exempelvis civilsamhällesaktörer, kommunala utförare samt företag. Boendekommunen ansvarar ofta för vägledning, samordning och uppföljning på individnivå. Statens ansvar omfattar i regel finansiering och övergripande kvalitetssäkring, samt i vissa fall även att ta fram läroplaner och andra föreskrifter som reglerar innehållet i samhällsorientering.

Det finns också skillnader mellan länderna. En skillnad handlar om kostnaderna för att delta i samhällsorientering. I några länder är samhällsorientering gratis, medan andra länder tar ut avgifter för deltagande. En annan skillnad handlar om språket som samhällsorientering och kunskapsprovet genomförs på. I några länder erbjuds både kurs och prov på ett valfritt språk som deltagaren för-

står. I andra länder utgår undervisningen och provet från landets officiella språk.

En tredje skillnad handlar om hur kravet på obligatoriskt deltagande är utformat. På ett övergripande plan kan länderna delas in i tre grupper. Den första gruppen består av länder där skyldigheten är knuten till godkänt resultat på det avslutande kunskapsprovet, men där det inte är obligatoriskt att genomföra kursen i samhällskunskap (exempelvis inlärningsväg ett och två i Nederländerna). Den andra gruppen består av länder som har krav på aktivt deltagande, men utan krav på godkänt resultat på slutprovet (exempelvis Vallonien i Belgien). Den tredje gruppen utgörs av länder där det ställs krav på både genomförande av samhällsorientering samt godkänt resultat på kunskapsprovet (exempelvis Norge). I alla tre grupper är det dock vanligt med sanktioner om kravet på deltagande inte uppfylls. Det kan exempelvis handla om att permanent uppehållstillstånd och medborgarskap försvåras, eller att deltagaresättning dras in. I några länder, såsom Nederländerna och Belgien, kan också böter utfärdas.

I tabellen nedan sammanfattas samhällsorienteringen i de sex länderna med avseende på ett antal olika aspekter.

Tabell 4.2 Sammanställning av samhällsorientering i sex andra länder

Land	Upplägg	Målgrupp efter uppehållstillstånd	Kunskapsprov förekommer	Krav på deltagande
Norge	Fristående kurs inom ett bredare integrationsprogram.	Vuxna invandrare (18–67 år) från länder utanför EU/EES.	Ja	Obligatoriskt
Danmark	Finns inte som enskild kurs. Aspekter av det danska samhället behandlas dock i danskundervisningen.	Vuxna invandrare (18 år och äldre).	Nej. Kunskap om samhället testas dock i provet som invandrare måste ta för att få medborgarskap i Danmark.	Obligatoriskt för invandrare som fått uppehållstillstånd av asylskäl, av humanitära skäl eller som är anhöriga till dessa grupper.
Nederländerna	Fristående kurs inom ett bredare integrationsprogram.	Vuxna invandrare (18 år och äldre) från länder utanför EU/EES med långvarigt uppehållstillstånd.	Ja, för två av tre studievägar.	Obligatoriskt
Belgien	Fristående kurs inom ramen för bredare integrationsprogram.	Vuxna invandrare (18–65 år).	Ja, i Flandern.	Obligatoriskt för invandrare mellan 18–65 år från länder utanför EU, med laglig bosättning i mindre än tre år med uppehållstillstånd av asylskäl eller som anhöriginvandrare.
Tyskland	Fristående kurs inom ett bredare integrationsprogram.	Vuxna invandrare (över 18 år) som befinner sig varaktigt i landet och som saknar grundläggande kunskaper i tyska.	Ja	Obligatoriskt
Kanada	Finns inte som en strukturerad, enskild insats, men kan ingå i etableringsstödet som ges i enskilda regioner.	Vuxna invandrare. Regleras inte nationellt, kan variera mellan olika regioner och utförare.	Nej. Kunskap om samhället testas dock i provet som invandrare mellan 18–54 år måste göra för medborgarskap.	Frivilligt

Sammanställning av Strategirådet, januari 2025.

4.6 Information om Sverige till nyanlända och utrikes födda utöver samhällsorientering

Samhällsorientering för nyanlända är inte det enda sättet för nyanlända att få kunskap om hur samhället är organiserat, sina rättigheter och skyldigheter samt om praktiskt vardagsliv. Här beskrivs

några andra informationsvägar för samma eller liknande målgrupp som för samhällsorientering.

Förvaltningslagen styr kommunernas och myndigheters service, tillgänglighet och samverkan

I förvaltningslagen (2017:900) regleras kommuners och statliga myndigheters skyldigheter att ge information. När en person som är folkbokförd i Sverige vänder sig till en myndighet eller till en kommun ska han eller hon därför få hjälp med sitt ärende.

I 13 § framgår att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. I 6 § framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Enligt 7 § ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när kontakter kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) om rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt 8 § i förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Statens servicecenter har lokala servicekontor

I budgetpropositionen för 2018 uttalade regeringen att digitalt ska vara förstahandsval i den offentliga förvaltningens verksamhet och i kontakter med privatpersoner och företag (prop. 2017/18:1).

Samtidigt menade regeringen att det är många privatpersoner, företagare och bolag som inte kan ta del av den service som myn-

digheterna erbjuder via internet eller andra servicekanaler, utan behöver hjälp och stöd vid ett personligt möte (prop. 2018/19:47).

Statens servicecenter har enligt förordning (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter i uppdrag att enligt 1 a § ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra uppgifter enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service. På lokala servicekontor kan därför vissa ärenden hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket handläggas. Vid utgången av 2023 fanns det 138 servicekontor i sex regioner (Statens servicecenter 2024).

Kommunala medborgarkontor

I ett flertal kommuner finns det fysiska mötesplatser, ofta i anslutning till ett köpcenter eller ett bibliotek, med kommunvägledare som kan svara på en bredd av frågor som rör kommunens verksamhet som exempelvis utbildning för barn och vuxna. Kommunvägledarna kan även hänvisa vidare till statliga myndigheter för mer information eller för särskilda ärenden. I SCB:s undersökning *Medborgarkontor efter kommun* var det 116 kommuner som uppgav att de hade fysiska medborgarkontor under perioden 2018–2022.¹⁷

Webbplatsen informationsverige.se

Informationsverige.se är en webbplats med information om det svenska samhället på flera språk. Texterna ska vara lätta att läsa och förstå. Det finns främst information till asylsökande och för personer som nyligen har fått uppehållstillstånd. Materialet för samhällsorientering *Om Sverige* finns också här. Länsstyrelsen i Västra Götalands län förvaltar Informationsverige.se i samarbete med övriga länsstyrelser.

¹⁷ Statistiska centralbyråns webbplats den 17 december 2024: Statistikdatabasen/Demokrati/Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och regioner/Medborgarinformation i regioner/Medborgarkontor efter region. Mandatperiod 2006–2010 – 2018–2022.

Information till vidarebosatta och asylsökande

Före sin ankomst till Sverige erbjuds vidarebosatta flyktingar (kvotflyktingar) förberedande insatser som normalt pågår under tre dagar av Migrationsverket.

Under lång tid har Migrationsverket även erbjudit olika typer av samhällsinformation om asylprocessen och det svenska samhället till asylsökande. Sedan oktober 2021 har Migrationsverket haft i uppdrag att genomföra obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande (regeringsbeslut dnr Ju2021/00356).

Samhällsintroduktionen ska motsvara en heldags muntlig information som ska lämnas så kort tid som möjligt efter att en ansökan om asyl har registrerats. Introduktionen ska bland annat innehålla information om asylprocessen, livet i Sverige, svensk lagstiftning, demokrati, normer och värderingar. Regeringen avsatte 9 miljoner kronor för 2021 samt 32 miljoner kronor för 2022 respektive 2023 för utökad samhällsintroduktion (prop. 2020/21:1 utgiftsområde 8). Under 2023 kallades ungefär 7 800 personer till samhällsintroduktionen och 61 procent deltog. Migrationsverket (2024) beskriver att den obligatoriska samhällsintroduktionen finansieras genom Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

I proposition 2024/25:49 *En ny ordning för asylsökandes boende* föreslogs en lagreglerad skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion. Lagändringen trädde i kraft den 1 mars 2025.

Information till unga mellan 13–20 år på fem olika språk

På webbplatsen youmo.se finns information om kroppen, sex och samlevnad, hälsa, jämställdhet, ungas rättigheter och om hur ungdomar kan få hjälp att må bra. Webbplatsen finns på arabiska, dari, somaliska, svenska och tigrinska. Youmo är en del av webbplatsen UMO.se som Sveriges regioner ansvarar för. Youmo är i sin tur ett samarbete med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

Myndigheter ska ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund

I 2 § i förordning (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken framgår att myndigheterna inom ramen för tillgängliga resurser ska ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund samt eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten. Myndigheterna ska därvid uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare.

Det kan noteras att *Utredningen om en målstyrd integrationspolitik* (Ju 2022:05) har föreslagit att förordningen ska upphävas, då den bedöms otydlig och dess bestämmelser följer av annan befintlig författning. Beredning av utredningens betänkande pågår inom Regeringskansliet.

Länsstyrelsernas insatser

Utöver förvaltning och utveckling av webbplatsen information-sverige.se fördelar Länsstyrelsen medel till kommuner för insatser för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter enligt § 37a förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Ersättning lämnas till verksamheter som syftar till att stödja språkinläring och/eller underlätta etableringen i samhället och/eller skapa nätverk och/eller ge socialt stöd till ensamkommande barn. Ersättning får lämnas för verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte och som genomförs antingen av kommunen i egen regi eller av kommunen i samverkan med en eller flera organisationer.

Länsstyrelserna ska också verka för att det inom länet finns insatser för vuxna personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem som syftar till att främja kunskaper i svenska språket, kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden eller hälsa. Länsstyrelserna får även lämna statsbidrag till organisationer i civila samhället, kommuner eller kommunalförbund för tidiga insatser till asylsökande med flera. Syftet med insatserna är att motverka passivisering under asyltiden, underlätta kontakter med den svenska arbetsmarknaden och främja en framtida etablering för dem som beviljas uppehållstillstånd.

Exempel från civilsamhället och från medier

Nyanlända kan i likhet med vem som helst få information och stöd att hitta information om Sverige och om praktiskt vardagsliv från familj, bekanta, av grannar och från media.

I mer organiserad form kan det ske exempelvis inom en organisation, inom sammanslutningar av olika språkgrupper och inom religiösa församlingar. Det finns även organisationer som anordnar mentorskapsprogram och som matchar ihop nya och etablerade svenskar i ett integrationssyfte, exempelvis *Hej främling* och *Kompis Sverige*. Vissa organisationer anordnar även särskilda program för nyanlända föräldrar, ett exempel är *Föräldraskap i Sverige* som drivs av organisationen Barnens rätt i samhället.

I sändningstillståndet för Sveriges Radio framgår att Sveriges radio ska erbjuda program på de nationella minoritetsspråken och ett visst utbud på övriga språk.¹⁸ Sveriges Radios program för nyanlända *Radio Sweden* är en del av Ekot och publicerar nyheter om Sverige alla veckodagar på sex språk. *Radio Sweden på lätt svenska*, använder ett enklare språk och förklarar mer om bakgrunden till det som händer. I P2/P6 sänds även ett aktualitetsmagasin på arabiska.

4.7 Forskning om samhällsorientering

Det finns ett flertal studier om arbetsmarknadsinsatser och betydelsen av kunskap i svenska språket för etableringen på arbetsmarknaden (se exempelvis studier som det refereras till i SOU 2023:24, SOU 2024:12 och SOU 2024:41). Kunskaper om betydelsen av samhällsinformation och samhällsorientering för nyanländas integration i arbets- och samhällslivet är däremot mindre undersökt. Men det finns några genomförda och några pågående studier.

Inom ramen för MILSA genomfördes bland annat en utvärdering av en utökad och fördjupad samhällsorientering genom samhälls- och hälsokommunikation breddad till flera samhällsarenor. En majoritet av deltagarna i projektet *Välkommen till Skåne* menade att kursen i samhällsorientering gett dem kunskaper som underlättade att delta

¹⁸ Information från webbplatsen www.sverigesradio.se den 1 oktober 2024.

i föreningsliv, lära känna nya människor samt att försörja sig på egen hand. Mer än 90 procent av deltagarna rapporterade att de lärt sig sådant som underlättar möjligheten att skaffa sig en utbildning i Sverige. Genom studiebesöken hade de både lärt sig mer om Sverige och om konkreta saker de själv kunde göra i olika situationer. Fler-talet av deltagarna besökte även arenorna på egen hand efter att ha varit på studiebesök där. Datainsamling genomfördes genom en inledande enkät som besvarades av 799 personer. Därefter skickades en uppföljande enkät hem till deltagarna ett halvår senare, den besvarades av 223 personer. Fokusgruppsintervjuer genomfördes med totalt 34 personer (Westerling m.fl. 2020).

Medborgar- och demokratifostran för vuxna nyanlända migranter? är ett pågående forskningsprojekt som bedrivs vid Göteborgs universitet. Det syftar till att genom tre parallella fältstudier i tre storstadskommuner undersöka hur samhällsorientering för nyanlända lokalt tolkas, genomförs och diskursivt förhandlas. Forskningsprojektet undersöker vilka dominerande uppfattningar om samhällsorientering som kommer till uttryck genom policy och organisation och vilka sociala perspektiv samt kulturella värden och normer som framträder i utbildningspraktiken.

Inom ett annat forskningsprojekt publicerades artikeln *Antisemitism och samhällsorienteringen för nyanlända: perceptioner, erfarenheter och strategier* i oktober 2024 av Segerstedtinstitutet vid Göteborgs universitet. Artikeln bygger på en mindre intervjustudie med 14 samhällskommunikatörer och fem chefer som är verksamma i fem kommuner i ett och samma län. Studien inriktades mot samhällsorientering för nyanlända som var arabisktalande.

Slutsatserna är att kunskapsbrist om antisemitism hos kommunikatörerna bland annat kan leda till att antisemitiska uttryck inte förstås som antisemitiska. En annan svårighet är den upplevda bristen på tid, eftersom komplexa frågor som antisemitism tar tid att diskutera och samhällsorientering har en begränsad tidsram. En annan slutsats är att samhällskommunikatörerna saknar ett enhetligt och systematiskt sätt att pedagogiskt bemöta rasistiska och antisemitiska uttryck. I sammanhanget är det viktigt att understryka att rapportförfattarna framhåller att majoriteten av informanterna upplever antisemitism som ett marginellt problem inom kursen i samhällsorientering, särskilt i jämförelse med andra problem som rör exempelvis desinformation och jämställdhet.

5 Komvux uppbyggnad och regelverk

Utredningen har i uppdrag att analysera och redovisa för- och nackdelar med det nuvarande systemet för samhällsorientering jämfört med att tillhandahålla samhällsorienteringen som en utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux), samt att föreslå hur samhällsorienteringen kan tillhandahållas som en utbildning inom komvux. Med anledning av denna del av uppdraget, följer i detta kapitel en beskrivning av skolformen komvux.

5.1 Komvux uppbyggnad

5.1.1 Målen med utbildningen inom komvux

Komvux regleras i skollagen (2010:800), i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen (Lvux12), samt i kurs- och ämnesplaner. Komvux är en frivillig skolform som riktar sig mot vuxna. Enligt 20 kap. 2 § skollagen är de övergripande målen för den kommunala vuxenutbildningen att

- vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande,
- vuxna ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling,
- ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och
- utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. När det gäller komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå ska de som har störst behov av utbildning prioriteras (20 kap. 2 § skollagen).

Individanpassning och flexibilitet är centrala delar i komvux styrdokument. I läroplanen för vuxenutbildningen framgår att utbildningen ska utgå från individens behov, förutsättningar och mål med utbildningen. Huvudmannen ska också sträva efter att erbjuda flexibla lösningar vad beträffar utbildningens organisation, arbetsätt och arbetsformer. Eleven ska ges förutsättningar att kombinera studier inom olika delar av komvux samt att kombinera studier med arbete. Utbildningen inom komvux i sfi ska dessutom utformas så att eleverna kan kombinera studierna med studier inom andra delar av den kommunala vuxenutbildningen samt med andra skolformer inom skolväsendet (1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildningen).

5.1.2 Huvudmannaskapet

Kommunen är huvudman för komvux (2 kap. 2 § skollagen). En region kan vara huvudman för komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionen även vara huvudman för utbildning på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå inom andra områden (2 kap. 3 § och 20 kap. 18 §).

En kommun kan sluta avtal om samverkan med en annan kommun eller region om uppgifter inom komvux på grundläggande- och gymnasial nivå och inom komvux som anpassad utbildning. I dessa fall tar den andra kommunen eller regionen över huvudmannaskapet för uppgifterna (23 kap. 21–23 §§ skollagen). Kommuner kan även bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till ett sådant förbund (3 kap. 8 § kommunallagen [2017:725]). I dessa fall går huvudmannaskapet över till kommunalförbundet.

Huvudmannen för komvux kan förlägga utbildning på entreprenad hos en enskild utbildningsanordnare. Kommunen behåller i dessa fall ansvaret och huvudmannaskapet för utbildningen (23 kap. 2 § skollagen). Statistik från Statens skolverk (Skolverket) visar att

hälften av alla kursdeltagare på komvux år 2023 studerade hos en enskild utbildningsanordnare.¹

Utbildning motsvarande komvux

Enskilda utbildningsanordnare har rätt att anordna utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning om de har beviljats betygsrätt. Utbildningsanordnaren får då enbart anordna motsvarande komvux i de kurser och ämnen som den har beviljats betygsrätt för. Betygsrätten omfattar inte komvuxarbetet, delkurser, orienteringskurser, individuella kurser eller komvuxbevis. Inte heller ger betygsrätten anordnaren av utbildning motsvarande komvux rätt att utfärda gymnasieexamen (6 kap. 1 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). När en utbildningsanordnare anordnar utbildning motsvarande komvux, har anordnaren ett ansvar för utbildningen motsvarande kommunens ansvar för komvux.

Det är Statens skolinspektion (Skolinspektionen) som utfärdar tillstånd för betygsrätt (6 kap. 20 § förordningen om vuxenutbildning). Enligt 6 kap. 1 § i samma förordning omfattar betygsrätten tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg och får ges till

1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och
2. en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Folkhögskolor med betygsrätt för utbildning motsvarande komvux i sfi kan således ge sådan utbildning utan att ha ett uppdrag av juridisk person. År 2023 var det runt 5 000 elever som läste utbildning motsvarande komvux i sfi på folkhögskola.² Folkhögskolor kan också ansöka om betygsrätt för utbildning motsvarande komvux på grundläggande och gymnasial nivå, samt för anpassad utbildning. I dessa

¹ Skolverkets officiella statistik om elever och kursdeltagare i komvux 2023. Se avsnitt 5.1.5 för definition av kursdeltagare.

² SCB:s officiella statistik om folkhögskolor 2023.

fall gäller samma villkor för dem som för andra enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande komvux.

En enskild utbildningsanordnare som anordnar komvux på entreprenad kan ha betygsrätt men det är inte ett krav för att få sätta betyg (23 kap. 5 § skollagen). Utbildningsanordnaren behöver där-
emot ha betygsrätt för att anordna prövning samt utfärda betyg och intyg (1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning).

Utbildning motsvarande komvux i sfi som anordnas av folkhögskola regleras i 24 kap. skollagen och 6 kap. förordningen om vuxenutbildning. Utbildning motsvarande komvux (inklusive motsvarande komvux i sfi med annan anordnare än folkhögskola) regleras i 6 kap. förordningen om vuxenutbildning.

5.1.3 Komvux olika skolformsdelar

Komvux består av fem skolformsdelar: komvux på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå och komvux i svenska för invandrare (sfi).

Sfi och komvux som anpassad utbildning (tidigare särskild utbildning för vuxna) har varit egna skolformer. Sfi blev en del av komvux år 2016 och komvux som anpassad utbildning blev det år 2020. Syftet med att integrera skolformerna som skolformsdelar i skolformen komvux har varit att underlätta för eleven att kombinera kurser från de olika delarna under sina studier (se till exempel prop. 2019/20:105).

Utbildningen i komvux på grundläggande nivå

Utbildningen i komvux på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier (20 kap. 4 § skollagen). Utbildningen bedrivs här i form av nationella kurser, nationella delkurser och orienteringskurser.

Indelningen av kurser i delkurser är ett sätt att anpassa utbildningen efter olika elevers behov och förutsättningar. Inom komvux på grundläggande nivå får nationella kurser delas upp i delkurser om nationella delkurser saknas (2 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning).

En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs. Den får inte överstiga 200 verksamhetspoäng (se avsnitt 5.1.6. för redovisning av verksamhetspoäng) och den ska ha ett eller flera av de syften som finns reglerade i 2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning. En orienteringskurs kan till exempel syfta till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål, grundläggande digital kompetens eller grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige. Det är rektorn som beslutar om orienteringskurser och hur många poäng de ska omfatta (2 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning).

Utbildningen i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i anpassad grundskola ska ge (20 kap. 4 § skollagen). Här bedrivs utbildningen i form av nationella kurser och orienteringskurser (2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning).

Enligt 20 kap. 12 § skollagen får utbildningen i komvux på grundläggande nivå och i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar om en elev har bristfälliga kunskaper i svenska språket. I detta fall ska utbildningen kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

Utbildningen i komvux på gymnasial nivå

Utbildningen i komvux på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge. Anpassad utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i anpassad gymnasieskola ska ge (20 kap. 4 § skollagen).

Utbildningen i komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå genomgår i dagsläget en reform, den så kallade ämnesbetygsreformen, som innebär att nationella kurser ersätts av nivåer i ämnen (se prop. 2021/22:36). Lagändringarna trädde i kraft den 15 juli 2022 och ska tillämpas för första gången på utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025. Elever som har påbörjat sina studier innan den 15 juli 2022 kommer att kunna studera på komvux enligt de äldre bestämmelserna med kurser och kurs-

betyg fram till och med den 30 juni 2030 (se övergångsbestämmelserna till SFS 2023:354).

Utbildningen inom komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå bedrivs i och med reformen med ämnen som är uppdelade i olika nivåer. Här finns också orienteringskurser och ett komvuxarbete. Med komvuxarbete avses en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför i komvux på gymnasial nivå respektive komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå (2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning). Det finns olika mål för komvuxarbetet beroende på vilken examen det ingår i (se Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2021:29] om mål för komvuxarbetet).

Det finns även möjlighet att läsa individuella kurser i komvux på gymnasial nivå. En individuell kurs syftar till att tillgodose elevens individuella kunskapsbehov i de fall dessa inte tillgodoses genom nationella kurser, ämnen eller orienteringskurser (2 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning). På liknande sätt som med orienteringskurser, är det rektorn som beslutar om individuella kurser och hur många verksamhetspoäng de ska omfatta (2 kap. 10 §).

I komvux på gymnasial nivå och i komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå kan ämnen eller nivåer i ämnen som är relevanta för ett yrkesområde kombineras till en sammanhållen yrkesutbildning (även kallade yrkespaket) (20 kap. 6 a § skollagen). Det finns tre typer av yrkespaket:

- Nationella yrkespaket fastställda i föreskrift av Skolverket.
- Exempel på yrkespaket från Skolverket.
- Yrkespaket (lokala/regionala) utformade av huvudmän.

De två första typerna utformas av Skolverket. Den allra största delen utgörs av Skolverkets exempel på yrkespaket (punkt 2 ovan). I dagsläget finns endast ett nationellt yrkespaket (enligt Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2025:24] om nationell sammanhållen yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning).

Utbildningen i komvux i sfi

Syftet med utbildningen i komvux i sfi är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar (20 kap. 4 § skollagen).

Utbildningen i sfi består av nationella kurser benämnda A, B, C och D (2 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning). Utbildningen inkluderar även undervisning i grundläggande läs- och skrivinläring som inte är knuten till någon av kurserna A-D utan utgör en egen del som kan kombineras med de olika kurserna (Skolverkets föreskrifter om kursplan [SKOLFS 2017:91] för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare).

Komvux i sfi består av tre olika studievägar som i sin tur består av olika kurser. De olika studievägarna riktar sig till elever med olika utbildningsbakgrund, förutsättningar och mål med studierna. Utbildningsbakgrunden hos eleverna i komvux i sfi ser olika ut (se avsnitt 5.1.5). Studieväg 1 vänder sig i första hand till elever med ingen eller mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till elever som är vana att studera (SKOLFS 2017:91).

Studieväg 1 består av kurserna A, B, C och D och enligt Skolverkets officiella statistik studerade 29 088 kursdeltagare (19 procent) på denna studieväg år 2023.³ Studieväg 2 består av kurserna B, C och D, och här studerade samma år 61 015 kursdeltagare (40 procent). Studieväg 3 består av kurserna C och D och här studerade 62 572 kursdeltagare (41 procent).

Undervisningen i grundläggande läs- och skrivinläring riktar sig till personer som saknar skolbakgrund och personer som har kort tidigare utbildning och som inte är funktionellt litterata (SKOLFS 2017:91). Den ges främst på studieväg 1, men kan även ges på studieväg 2 och 3 om behov finns. Undervisningen i läs- och skrivinläring kan pågå under hela den tid som eleven deltar i komvux i sfi i syfte att färdigheterna ska hinna automatiseras.

³ För definition av kursdeltagare, se avsnitt 5.1.5.

Sammanhållen utbildning

För nyanlända personer som tar del av etableringsinsatser enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna, är huvudmännen för komvux skyldiga att tillhandahålla en så kallad sammanhållen utbildning (20 kap. 3 a § skollagen). Syftet med den sammanhållna utbildningen är att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden (20 kap. 4 a §).

Sammanhållen utbildning ska innehålla utbildning i sfi, orienteringskurser och kurser på grundläggande nivå alternativt ämnen på gymnasial nivå utifrån elevens förutsättningar och behov. Även andra insatser som är gynnsamma för elevernas kunskapsutveckling kan ingå (2 kap. 24 § förordningen om vuxenutbildning). Sammanhållen utbildning ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan (20 kap. 33 a § skollagen). Lärarledd undervisning⁴ har ansetts särskilt viktigt för elevernas progression med tanke på målgruppen för utbildningen – vuxna invandrare med kort utbildningsbakgrund som saknar kunskaper i svenska språket. Därför har minsta garanterad undervisningstid reglerats här (prop. 2021:22/51, s. 32).

5.1.4 Kursplaner och ämnesplaner

För varje kurs inom komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå finns en kursplan. För ämnena i komvux på gymnasial nivå och i anpassad utbildning på gymnasial nivå finns det ämnesplaner (20 kap. 6 § skollagen). Kursplanerna och ämnesplanerna ska ge utrymme för lärare och elever att själva planera undervisningen (2 kap. 11–13 §§ förordningen om vuxenutbildning). Av kursplanerna för kurserna i komvux på grundläggande nivå och i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå ska, enligt 2 kap. 11 § samma förordning, följande framgå:

⁴ Utredningen använder här samma begrepp som i regeringens proposition: *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikten* (prop. 2021/22:51). Enligt 1 kap. 3 § skollagen är all undervisning lärarledd.

1. kursens syfte,
2. kursens centrala innehåll,
3. antalet verksamhetspoäng som kursen omfattar, och
4. betygskriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper för kursen.

Av ämnesplanerna i komvux på gymnasial nivå och i komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå ska, enligt 2 kap. 13 § samma förordning, följande framgå:

1. ämnets syfte,
2. den eller de nivåer som ämnet består av,
3. det centrala innehållet för varje nivå,
4. antalet gymnasiepoäng eller gymnasiepoäng i anpassad gymnasieskola som varje nivå omfattar, och
5. betygskriterierna för ämnet.

Kursplaner och ämnesplaner finns inte för orienteringskurser och individuella kurser (2 kap. 15 § förordningen om vuxenutbildning).

I komvux i sfi finns i dagsläget en kursplan som omfattar samtliga kurser inom skolformsdelen men med betygskriterier för varje kurs (2 kap. 12 § förordning om vuxenutbildning). Av kursplanen för komvux i sfi (SKOLFS 2017:91) framgår följande:

1. utbildningens syfte,
2. utbildningens mål och karaktär,
3. utbildningens uppbyggnad,
4. grundläggande läs- och skrivinlärning,
5. bedömning,
6. betygskriterier.

Till skillnad från övriga kurs- och ämnesplaner för utbildning inom skolväsendet, finns det inget centralt innehåll i kursplanen för kurserna i komvux i sfi.

Uppdrag till Skolverket att ta fram nya kurser i komvux i sfi

Skolverket fick den 18 april 2024 i uppdrag att ta fram förslag till nationella kurser i komvux i sfi och en kursplan för varje kurs (regeringsbeslut dnr U2024/01043). Kurserna ska ersätta dagens kurser. Av varje kursplan ska kursens studieomfattning i form av verksamhetspoäng framgå. Skolverket ska även ta fram en eller flera nationella kurser för grundläggande läs- och skrivinläring. Som en del av uppdraget ska Skolverket också analysera om kurserna i komvux i sfi bör få delas upp i delkurser.

Syftet med uppdraget till Skolverket är att åstadkomma mer individanpassning i undervisningen. Genom att införa verksamhetspoäng definieras hur många veckor med heltidsstudier som normalt krävs för att klara av kursen och på detta sätt tydliggörs förväntningarna på eleven och gör det lättare att följa upp elevens progression. Sammantaget syftar uppdraget till att skapa nationell likvärdighet i utbildningen inom komvux i sfi. Uppdraget delredovisades den 11 november 2024 och ska slutredovisas senast den 15 april 2026.

5.1.5 Elever och kursdeltagare i komvux

Följande statistik är baserad på Skolverkets officiella statistik om elever och kursdeltagare i komvux 2023 och Skolverkets promemoria *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023* (Skolverket 2024a).

Elever och kursdeltagare inom de olika skolformsdelarna

Totalt 362 665 elever studerade i komvux under 2023.⁵ Tabell 5.1 visar antal och andel elever inom de olika skolformsdelarna. Antalet elever inom respektive del summerar inte till det totala antalet elever eftersom samma elev kan studera inom flera skolformsdelar under ett och samma kalenderår.

⁵ Det totala antalet elever i komvux anges här exklusive elever i komvux som anpassad utbildning. Statistiken om komvux som anpassad utbildning baseras på uppgifter som har en annan mätperiod än resterande komvux och som därför inte kan jämföras med statistiken om övriga komvux.

Tabell 5.1 Antal och andel (procent) elever inom komvux 2023

	Antal elever	Andel elever	Andel kvinnor	Andel män	Andel utrikes födda	Andel inrikes födda
Komvux totalt	362 665	100	63	37	67	33
Grundläggande nivå	65 944	18	68	32	95	5
Gymnasial nivå	220 096	61	63	37	47	53
Sfi	122 891	34	63	37	100	0

Källa: Skolverkets officiella statistik om komvux. Komvux som anpassad utbildning ingår inte i statistiken.

En person (elev) räknas som flera kursdeltagare om eleven deltar i flera kurser eller delkurser under samma kalenderår. Till skillnad från begreppet *elev* avser begreppet *kursdeltagare* således inte unika individer. Antalet elever i komvux 2023 motsvarar 1 100 790 kursdeltagare. Av dessa kursdeltagare studerade 152 675 i komvux i sfi, 140 195 i komvux på grundläggande nivå och 807 920 i komvux på gymnasial nivå.

I komvux som anpassad utbildning studerade under läsåret 2023/24 totalt 2 956 elever. Runt hälften av dessa elever var kvinnor (52 procent). En mindre andel elever (17 procent) var utrikes födda medan resterande elever (83 procent) var inrikes födda. På grundläggande nivå studerade 2 106 elever (71 procent) och på gymnasial nivå studerade 1 068 elever (36 procent).⁶

Kvinnor och män

År 2023 var det en högre andel kvinnor än män som studerade inom såväl komvux på grundläggande- och gymnasial nivå som inom komvux i sfi (se tabell 5.1). Andelen kvinnor i komvux i sfi var som lägst år 2016 och 2017 då de utgjorde ungefär hälften (51 procent) av eleverna och sedan dessa har andelen kvinnor fortsatt att öka.

⁶ Antalet elever inom varje nivå summerar inte till det totala antalet elever eftersom en elev kan studera på flera nivåer under ett och samma läsår.

Utrikes födda elever

I komvux på grundläggande nivå var 95 procent av eleverna 2023 utrikes födda och i komvux på gymnasial nivå var 47 procent av eleverna det. Andelen utrikes födda elever inom dessa skolformsdelar har i stort sett varit oförändrad de senaste fem åren.

De vanligaste födelseländerna bland eleverna i komvux i sfi var under 2023 Syrien (14 156 elever), Afghanistan (7 348 elever) och Indien (6 498 elever).

Under 2023 saknade 10 757 elever inom komvux i sfi uppgift om födelseland, varav 7 757 var kvinnor och 3 000 var män. Antalet elever inom komvux i sfi utan uppgift om födelseland har ökat med 97 procent jämfört med 2022.

I komvux på grundläggande nivå saknade 759 elever som läste svenska eller svenska som andraspråk uppgift om födelseland. Av dessa var 585 kvinnor och 174 var män. Totalt ökade antal elever som saknade uppgift om födelseland här med 52 procent jämfört med året innan (2022).

Antalet elever som läste svenska eller svenska som andraspråk inom komvux på gymnasial nivå, och som saknade uppgift om födelseland, var totalt 418, varav 327 var kvinnor och 91 var män. Antalet ökade med 6 procent jämfört med 2022.

En förklaring bakom den kraftiga ökningen av elever utan uppgift om födelseland inom komvux i sfi och i komvux på grundläggande nivå kan vara att kommunerna får erbjuda personer som omfattas av massflyktsdirektivet utbildning i komvux i sfi, svenska och svenska som andraspråk sedan 2023. Det innebär att personer från Ukraina fick möjlighet att delta i utbildningen.

Utbildningsbakgrund

År 2023 hade vart fjärde elev inom komvux på grundläggande nivå enbart en förgymnasial utbildning. Liknande resultat går att finna för eleverna inom komvux i sfi, där 26 procent av eleverna hade enbart en förgymnasial utbildning. Inom komvux på gymnasial nivå var det en mindre andel elever som hade enbart en förgymnasial utbildning, 11 procent.

Vidare hade 31 procent av eleverna inom komvux på grundläggande nivå en gymnasial utbildning, och inom komvux på gymnasial

nivå hade 66 procent av eleverna det. Inom komvux i sfi hade 18 procent av eleverna en gymnasial utbildning.

Andelen elever som hade en eftergymnasial utbildning var lika stor inom komvux på grundläggande nivå som inom komvux i sfi, 37 procent. Inom komvux på gymnasial nivå hade 22 procent av eleverna en eftergymnasial utbildning.

Anledningen till att elever med eftergymnasial utbildning deltar i utbildning på grundläggande nivå är främst att de läser olika delkurser inom ämnet svenska som andraspråk. Svenska som andraspråk är det ämne som flest elever läser i komvux på grundläggande nivå.

Utbildningsbakgrunden skiljer sig åt mellan utrikes och inrikes födda elever. Bland de utrikes födda eleverna hade en högre andel elever endast en förgymnasial utbildning jämfört med de inrikes födda eleverna (19 respektive 11 procent).⁷ Bland de utrikes födda eleverna hade också en högre andel en eftergymnasial utbildning än bland de inrikes födda eleverna (35 respektive 14 procent). Det finns inga större skillnader i utbildningsbakgrund mellan könen.

5.1.6 Studieomfattning och garanterad undervisningstid

Komvux på grundläggande och gymnasial nivå

I komvux på grundläggande och gymnasial nivå, samt i komvux som anpassad utbildning, används verksamhetspoäng som mått på studiernas omfattning. En veckas heltidsstudier, eller validering av kunskaper av motsvarande omfattning, motsvarar 20 verksamhetspoäng och en årsstudieplats motsvarar 800 verksamhetspoäng (2 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning).

Undervisningstiden är inte reglerad i dessa skolformsdelar. Det finns ingen timplan eller garanterad undervisningstid på samma sätt som i grund- eller gymnasieskolan. Utbildningen ska anpassas efter varje elevs behov och förutsättningar (SKOLFS 2012:101). Enligt en granskning av undervisningstiden i komvux som Skolinspektionen har genomfört, använder sig många kommuner av egna riktmärken för hur många timmars undervisning som ska ges per ett visst antal

⁷ Vid jämförelsen mellan inrikes födda och utrikes födda är det viktigt att notera att andelen med okänd utbildningsbakgrund är 12 procent bland de utrikes födda och nära 0 procent bland eleverna födda i Sverige

verksamhetspoäng (Skolinspektionen 2024b, s. 20). Dessa rikt-
märken skiljer sig stort åt mellan kommunerna (s. 5).

Komvux i sfi

I komvux i sfi finns, till skillnad från övriga skolformsdelar i komvux, ingen reglerad studieomfattning. I Skolverkets uppdrag att ta fram nya kurser i komvux i sfi ingår emellertid att ta fram verksamhetspoäng för varje kurs och därmed ett mått på studieomfattning (se avsnitt 5.1.4).

Det finns däremot en garanterad undervisningstid för utbildningen i komvux i sfi. Enligt 20 kap. 24 § skollagen ska utbildningen i sfi i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Omfattningen får minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Anledningen till att det finns en garanterad undervisningstid för utbildningen i komvux i sfi, och även för den sammanhållna utbildningen, är att målgruppen för utbildningen generellt sett har ett stort behov av lärarledd undervisning (se avsnitt 5.1.3).

5.1.7 Distans-, fjärr- och närundervisning

Komvux kan bedrivas både som distans-, fjärr- och närundervisning. Det finns inga bestämmelser om när den ena eller andra studieformen får användas. Enligt 20 kap. 2 § skollagen ska utbildningen anpassas efter varje elevs behov och förutsättningar, och i det ingår att erbjuda flexibla lösningar till elever som till exempel behöver kombinera studier med arbete.

Fjärrundervisningen som undervisningsform definieras i 1 kap. 3 § skollagen: *fjärrundervisning - interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid*. Distansundervisning definieras i skollagen som *interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid*. När det gäller komvux används begreppet distansundervisning vanligtvis i vidare bemärkelse än i skollagens definition. Undervisningen på distans kan även ha inslag av fjärrundervisning och närundervisning.

År 2023 studerade ungefär var tredje kursdeltagare i komvux på distans. Vanligast var detta i komvux på gymnasial nivå (36 procent) och i komvux på grundläggande nivå (23 procent). Inom komvux i sfi är distansundervisning inte lika vanligt förekommande. Under mätperioden var det endast 9 procent av kursdeltagarna som läste kurser inom komvux i sfi på distans, medan resterande fick närundervisning.⁸ Fjärrundervisning följs upp som en del av distansundervisningen och går inte att särskilja i Skolverkets redovisning.

5.2 Nationella prov, betyg och intyg

5.2.1 Nationella prov

Nationella prov finns i komvux på gymnasial nivå i ämnena matematik, engelska, svenska och svenska som andraspråk. Nationella prov finns även i komvux i sfi. I komvux i sfi används proven i slutet av kurserna B, C och D. I komvux på grundläggande nivå och i komvux som anpassad utbildning på grundläggande- och gymnasial nivå genomförs inga nationella prov (4 kap. 10 a § förordningen om vuxenutbildning).

Syftet med de nationella proven är att stödja betygssättningen (4 kap. 10–10 a §§ förordningen om vuxenutbildning). Vid betygssättning ska resultaten på de nationella proven särskilt beaktas om det inte finns särskilda skäl (20 kap. 37 a § skollagen). Proven ska bidra till att skapa likvärdighet i betygssättningen över landet.

Skolverket har i uppdrag att ta fram och utveckla de nationella proven (5 § förordning [2015:47] med instruktion för Statens skolverk). Skolverket uppdrar i sin tur åt olika universitet och högskolor att konstruera proven. Proven konstrueras utifrån ämnes- och kursplaner och tar mellan 1,5 och 2,5 år att färdigställa.⁹ Proven är framtagna på svenska men för vissa prov finns en engelsk version (16 § Skolverkets föreskrifter [2013:19] om hantering och genomförande av nationella prov). De nationella proven tas fram med stöd av *Skolverkets systemramverk för nationella prov* (Skolverket 2017). Systemramverket syftar till att reglera Skolverkets verk-

⁸ Skolverkets officiella statistik om elever och kursdeltagare i komvux 2023.

⁹ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-gymnasial/nationella-prov-i-komvux-gymnasial/nationella-provens-konstruktion>, hämtat den 30 mars 2025.

samhet med nationella prov och verksamheten för de lärosäten som på Skolverkets uppdrag utvecklar nationella prov. Avsikten med systemramverket är att säkerställa kvalitet i de nationella proven och trovärdighet i användning av resultaten (s. 4).

De nationella proven får inte genomföras på distans utan ska genomföras i utbildningsanordnarens lokaler. Alla elever på de aktuella utbildningarna och i de aktuella ämnena ska genomföra proven men kan undantas från att göra hela eller delar av proven om det föreligger särskilda skäl (4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning). Som särskilda skäl nämner Skolverket till exempel i de fall då eleven saknar de kunskaper i svenska språket som krävs för att kunna genomföra ett prov. Skolverket ger också vägledning i hur nationella prov (förutom prov i svenska och svenska som andraspråk, i sfi samt engelska) kan genomföras med elever som har otillräckliga kunskaper i svenska språket. Här nämns som exempel att eleven kan få språkligt stöd under genomförandet av en modersmåls lärare eller genom att använda ett lexikon.¹⁰

Från och med andra kalenderhalvåret 2025 kommer digitala nationella prov att införas i komvux på gymnasial nivå (Skolverkets föreskrifter [2024:616] om hantering och genomförande av digitala nationella prov) och från och med 1 januari 2027 kommer det att vara obligatoriskt att genomföra de nationella proven i komvux på gymnasial nivå digitalt. Proven i komvux i sfi är inte inkluderade i regeringens uppdrag till Skolverket om att digitalisera de nationella proven.

5.2.2 Nationella bedömningsstöd

Betygsstödjande nationella bedömningsstöd syftar på samma sätt som nationella prov till att vara ett stöd i betygssättningen för lärarna.¹¹ Bedömningsstöden har formen av ett prov och kan precis som de nationella proven innehålla delprov (Skolverket 2020a, s. 6). Bedömningsstöden ska stödja en likvärdig och rättvis betygssättning. Till skillnad från de nationella proven är bedömningsstöden

¹⁰ Skolverket, <https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/nationella-prov-i-gymnasieskolan/detta-galler-alla-nationella-prov-gymnasieskolan/genomfora-nationella-prov-med-nyanlanda-elever-gymnasieskolan>, hämtat den 30 mars 2025.

¹¹ Skolverket tar förutom betygsstödjande bedömningsstöd fram bedömningsstöd med formativa och diagnostiska syften (Skolverket 2020a, s. 6).

däremot frivilliga för läraren att använda (s. 25). Skolverket har tagit fram ett systemramverk även för nationella bedömningsstöd (se Skolverket 2020a).

5.2.3 Betyg och intyg

I komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, samt i komvux i sfi, sätts betyg efter varje kurs. I komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå sätts ämnesbetyg. Betyg sätts efter varje avslutad nivå i ett ämne och betyget på en högre nivå i ämnet ersätter betyget på en lägre nivå (20 kap. 35–35 a §§ skollagen).

Om en kurs är uppdelad i delkurser i komvux på grundläggande nivå eller i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå ska betyg sättas på varje avslutad delkurs. Ett sammanfattande betyg sätts på kursen i sin helhet efter att eleven har fått betyg på samtliga delkurser (4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning). På liknande sätt ska betyg sättas på varje avslutad delnivå inom komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå. Även här sätts ett sammanfattande betyg på nivån i sin helhet efter att eleven har fått betyg på samtliga delnivåer (4 kap. 6 a §).

I komvux på grundläggande nivå samt i komvux i sfi sätts betyg enligt en förenklad betygsskala med betygen Godkänt och Icke godkänt. I komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå finns enbart betyget Godkänt och elever som inte uppnår godkänt betyg får i stället ett intyg utfärdat om att de har fullföljt kursen. Betygen från utbildning i komvux på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå och komvux i sfi är inte urvalsgrundande för vidare studier inom komvux.

För betyg i komvux på gymnasial nivå finns beteckningarna A, B, C, D, E och F. A står för högsta betyg medan E står för lägsta, och F står för icke godkänt betyg. I anpassad utbildning på gymnasial nivå finns beteckningarna A, B, C, D och E. För elever som inte uppnår betyget E utfärdas ett intyg om att eleven har deltagit i utbildning i ämnet (20 kap. 36 § skollagen).

I orienteringskurser och individuella kurser i komvux sätts inte betyg (4 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning).

Den som i komvux har genomgått en kurs eller utbildning på en eller flera nivåer i ett ämne, alternativt har fått sina kunskaper validerade (se avsnitt 5.4.5), och vill få sina resultat dokumenterade på annat sätt än via betyg, har möjlighet att få ett intyg (20 kap. 44 § skollagen).

5.3 Behörighet och rätt till studier på komvux

5.3.1 Behörighet och rätt till studier i de olika skolformsdelarna

Komvux på grundläggande nivå

En vuxen har rätt att delta i utbildning i komvux på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet¹², saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). Behörig att tas emot till studier på grundläggande nivå är också den som är yngre än 20 år om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl (3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning). Samma villkor gäller för en person med intellektuell funktionsnedsättning för studier på komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå (20 kap. 11 a § skollagen). Inget urval görs bland dem som har rätt till utbildningen eftersom huvudmannen är skyldig att ta emot dem.

Hemkommunen ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå och motivera dem att delta i utbildningen (20 kap. 10 § skollagen).

¹² Med bosatta i landet avses även personer som inte är folkbokförda men som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer.

Komvux på gymnasial nivå

Behörighet till utbildning på gymnasial nivå

En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än 20 år men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 § skollagen). Samma villkor gäller för en person med intellektuell funktionsnedsättning för behörighet till komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå (20 kap. 20 a §). Behörig till komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå är också den som är yngre än 20 år om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl (3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning).

Enligt 20 kap. 17 § skollagen ska varje kommun informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och anpassad utbildning på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.

Rätt till utbildning på gymnasial nivå

Rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå har personer som saknar grundläggande behörighet till högskolan eller yrkeshögskolan och som deltar i utbildningen i syfte att uppnå sådan behörighet. Personer som har uppnått grundläggande behörighet till högskolan eller yrkeshögskolan har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till högskolan eller särskilda förkunskaper till yrkeshögskolan (20 kap. 19–19 b §§ skollagen).

Urval till utbildning på gymnasial nivå

Urval till komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå ska göras om samtliga behöriga sökande (som inte har rätt till utbildningen) inte kan antas till utbildningen.

I detta fall ska de med störst behov av utbildning prioriteras (3 kap. 7–8 §§ förordningen om vuxenutbildning). Urval ska inte göras i de fall den sökande har rätt till utbildningen. Om den sökande har rätt att delta i utbildning, innebär ett beslut om mottagande att den sökande också antas till utbildningen. Utbildningen ska här dimensioneras efter antalet sökande med rätt till studierna. I övrigt är det den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå eller anpassad utbildning på gymnasial nivå som beslutar om en sökande ska antas till utbildningen (20 kap. 22 § skollagen)

Enligt 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning ska företräde ges till sökande i följande ordning vid ett urval till utbildning i komvux på gymnasial nivå:

1. sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
2. sökande som inte har uppnått kraven för en gymnasieexamen eller genomgått någon utbildning som motsvarar utbildning i gymnasieskolan,
3. sökande som är eller riskerar att bli arbetslösa,
4. sökande som behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller
5. behöver utbildningen för planerat yrkesval.

Vid urval till komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå gäller samma urvalsordning men som andra prioriteringsgrupp är sökande som inte har genomgått utbildning i form av ett nationellt program i anpassad gymnasieskola eller någon utbildning som motsvarar ett sådant program (3 kap. 8 § förordningen om vuxenutbildning).

Komvux i sfi

En person har rätt att delta i komvux i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § skollagen). Det är huvudmannen som beslutar om en person ska

tas emot till utbildningen (20 kap. 33 §). Med bosatt i landet avses enligt 29 kap. 2 § skollagen personer som är folkbokförda enligt folkbokföringslagen (1991:481). Med bosatta i landet avses även personer som inte är folkbokförda men som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer.

Utbildningen i sfi ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en person har fått rätt till den. Inom tre månader ska studierna ha påbörjats om det inte finns särskilda skäl för att förlägga utbildningen senare. Varje kommun ska aktivt verka för att nå samtliga i kommunen som har rätt till utbildning i sfi och motivera dem att delta i den. Varje kommun ska också aktivt verka för att en nyanländ som tar del av etableringsinsatser enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kunna påbörja utbildningen i sfi inom en månad från det att personen har anmält sig till utbildningen (20 kap. 29 § skollagen).

Massflyktsdirektivet

En kommun får även låta en person som avses i 1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl. delta i sfi och svenska eller svenska som andraspråk i komvux. De personer som avses här är personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt EU:s massflyktsdirektiv (1 § första stycket 2 lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande m. fl. jämförd med 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen [2005:716]) och som inte är folkbokförda här i landet. Utbildning i sfi får dock erbjudas dessa personer först från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 18 år (7 kap. 8 a § förordningen om vuxenutbildning).

Utbildning motsvarande komvux i sfi vid folkhögskola

Den som har rätt att delta i komvux i sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning om folkhögskolan har beviljats betygsrätt för utbildning motsvarande sfi (se avsnitt 5.1.2) och folkhögskolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den

sökande till utbildningen (24 kap. 11 § skollagen). Personer som vill delta i en folkhögskolas utbildning motsvarande komvux i sfi ska anmäla detta till sin hemkommun (24 kap. 13 §). Givet att ovanstående krav är uppfyllda, fattar hemkommunen beslut om mottagande och förklarar i samband med det eleven behörig att delta i utbildningen vid folkhögskola (24 kap. 14 §). Folkhögskolan har i dessa fall rätt till ersättning för kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun (24 kap. 15 §).

5.3.2 Rätten att fullfölja studier

En elev har rätt att fullfölja utbildningen på den kurs eller den nivå inom ett ämne som eleven har antagits till. Om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller av annan anledning inte gör tillfredsställande framsteg, får huvudmannen emellertid besluta att utbildningen ska upphöra (20 kap. 9 § skollagen). Samma bestämmelser gäller för utbildning motsvarande sfi på folkhögskola, men inte generellt för utbildning motsvarande komvux (se 24 kap. 12 §).

En elev i komvux på grundläggande nivå eller i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå vars utbildning har upphört på detta sätt, ska på nytt beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det. Samma rätt att beredas utbildning på nytt omfattar elever vars utbildning i komvux i sfi har upphört med anledning av att huvudmannen har beslutat att utbildningen ska upphöra, eller med anledning av att eleven frivilligt har avbrutit utbildningen. De särskilda skäl som behöver föreligga för att eleven på nytt ska beredas utbildning avser exempelvis avbrott som har gjorts på grund av sjukdom, eller att eleven har en ökad studiemotivation jämfört med vid tiden för avbrottet (prop. 1993/94:126). En elev i komvux på gymnasial nivå eller i komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå vars utbildning har upphört på detta sätt, får på nytt beredas sådan utbildning om det finns särskilda skäl för det (20 kap. 9 § skollagen). Här föreligger således inte en skyldighet för huvudmannen att bereda utbildningen på nytt.

5.3.3 Rätten att studera i annan kommun

Den som har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå eller anpassad utbildning på grundläggande nivå har också rätt att delta i utbildningen i annan kommun än hemkommunen om utbildningen erbjuds där (20 kap. 11 b § skollagen). Samma sak gäller den som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå, men enbart i det fall utbildningen inte finns i hemkommunen (20 kap. 19 d § skollagen). Om utbildningen avser yrkesämnen eller sammanhållen yrkesutbildning gäller rätten att studera i annan kommun även om hemkommunen erbjuder utbildningen, men enbart om den andra kommunen tillhör samma primära samverkansområde som hemkommunen (20 kap. 19 d § skollagen). Inom komvux i sfi finns inte samma rättighet att studera i annan kommun.

5.4 Studie- och yrkesvägledning, kartläggning och studiefinansiering

5.4.1 Studie- och yrkesvägledning

Enligt 2 kap. 29 § skollagen ska elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även personer som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning (2 kap. 29 § skollagen). Hemkommunen är också skyldig att se till att den som avser att påbörja komvux på grundläggande nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå eller komvux i sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning (20 kap. 10 a och 30 §§). Dessa bestämmelser om studie- och yrkesvägledning omfattar inte utbildning motsvarande komvux. I samband med att den individuella studieplanen upprättas ska dock studie- och yrkesvägledning även erbjudas den som ska delta i studier motsvarande komvux (6 kap. 8 § förordningen om vuxenutbildning).

5.4.2 Inledande kartläggning

Hemkommunen är skyldig att se till att den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning i komvux erbjuds en inledande kartläggning (20 kap. 8 § skollagen). En inledande kartläggning gör det möjligt för personer som överväger att börja studera, eller att genomgå prövning, att få en överblick över sitt förvärvade kunnande och göra medvetna val kring sina studier (prop. 2021/22:123, s. 12–13). Kartläggningen ska bland annat visa på om det kan vara aktuellt för eleven att validera en del av sitt kunnande. Vid kartläggningstillfället kan utbildningsanordnaren informera om möjligheten till validering och vad det innebär. Syftet är att elevens kunnande ska tas tillvara. En person ska inte behöva delta i utbildning om han eller hon redan har sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge (s. 19).

5.4.3 Individuell studieplan

Huvudmannen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev inom komvux. Av studieplanen ska elevens utbildningsmål samt omfattning av studierna framgå (20 kap. 8 § a skollagen). Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras. Planen ska utarbetas i samverkan med eleven och eleven ska i samband med det erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar (2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning). Syftet med den individuella studieplanen är att ge eleven en tydlig bild av hans eller hennes planerade studier utifrån individuella mål, behov och förutsättningar. Den individuella studieplanen ger även huvudmannen och annan pedagogisk personal ett underlag i arbetet med att planera, följa upp och utveckla verksamheten.

5.4.4 Språkstöd

Enligt läroplanen för vuxenutbildningen är det vuxenutbildningens ansvar att varje elev i komvux och motsvarande utbildningar får stöd och undervisning utifrån sina individuella utbildningsmål, behov och förutsättningar. Enligt samma läroplan ska alla som arbetar inom komvux ge stöd och stimulans till alla elever så att de utvecklas så långt som möjligt och de elever som är i behov av stöd ska uppmärksammas. Enligt 2 kap. 17 a § förordningen om vuxenutbildning kan studiehandledning inom komvux tillhandahållas elever på ett språk som eleven behärskar. Även i utbildning motsvarande komvux kan studiehandledning tillhandahållas elever på ett språk som de behärskar. Modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål kan inom komvux ges i form av en orienteringskurs (2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning).

Enligt 8 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål erbjudas elever som behöver det. Det senare gäller elever som läser yrkesinriktad utbildning i komvux på gymnasial nivå och i komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå och där utbildningen finansieras av statsbidraget.

5.4.5 Validering och prövning

Validering

Inom komvux är det möjligt att få sina kunskaper validerade. Skolverket har i uppdrag att främja användningen och utvecklingen av validering inom komvux (förordning med instruktion för Statens skolverk). Huvudmannen är skyldig att erbjuda en elev möjlighet till validering om eleven behöver det och valideringen görs inom ramen för utbildning som bekostas av elevens hemkommun (20 kap. 42 § skollagen). Validering kan ske inom ramen för en orienteringskurs (2 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning).

Validering avser en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunnande oberoende av hur kunnandet har förvärvats (20 kap. 42 § skollagen). Det kan således vara kunskaper som eleven

har erhållit via tidigare studier, arbete eller på annat sätt. Om eleven vill ha ett betyg efter genomgången validering sätts det genom provning (20 kap. 43 §).

Prövning

Inom komvux är det möjligt att genomgå provning i kurser i syfte att erhålla betyg från utbildning på grundläggande nivå, anpassad utbildning på samma nivå eller från komvux i sfi. Det är också möjligt att genomgå provning i ämnen och på nivåer inom ämnen samt i komvuxarbetet för att få betyg från utbildning på gymnasial nivå eller anpassad utbildning på gymnasial nivå.

En person kan genomgå provning även om han eller hon tidigare har fått betyg i en kurs, ett ämne, eller ett komvuxarbete. Vid provning görs en bedömning av personens kunskaper vilket resulterar i ett betyg. Prövningen görs hos en huvudman som anordnar utbildningen och är alltså inte begränsad till hemkommunen (20 kap. 40–40 b §§ skollagen). Kommunen där prövningen genomförs har inte rätt till någon ersättning från hemkommunen för prövningen. Däremot kan kommunen ta ut en avgift på högst 500 kronor av den som vill göra prövningen (1–3 §§ förordningen [1991:1124] om avgifter för provning inom skolväsendet).

5.4.6 Ersättningar för studier på komvux

Studiestöd

Studier i komvux på grundläggande och gymnasial nivå kan berättiga till studiehjälp eller studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Studierna kan även berättiga till studiestartsstöd och omställningsstudiestöd om de särskilda förutsättningarna för de stöden är uppfyllda. Studier i komvux som anpassad utbildning och komvux i sfi ger däremot inte rätt till studiestöd (se bilaga till studiestödsförordningen [2000:655]).

Ersättning från Försäkringskassan

Studier på komvux kan bedrivas inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En nyanländ som deltar i etableringsprogrammet kan inom ramen för programmet ta del av komvux i sfi eller annan utbildning inom komvux eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sådana utbildningsinsatser.

Även deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga kan som en insats eller aktivitet inom garantierna få ta del av sfi eller annan utbildning inom komvux. Studier på komvux kan även bedrivas som ett fristående arbetsmarknadspolitiskt program (förberedande insats) (30 § förordning [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program).

Deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning från Försäkringskassan under tiden de deltar i programmet (etableringsersättning, aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning) (2 kap. 1–11 §§ och 12–13 §§ förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser). Vilken form av ersättning och storleken på denna beror på en rad faktorer som till exempel vilken utbildning, deltagarens ålder och om deltagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning.

Ersättning från en arbetslöshetskassa

För att få studera inom komvux med ersättning från någon av arbetslöshetskassorna måste studierna vara på en nivå som inte hindrar individen att aktivt söka och ta ett arbete. Det kan även finnas undantag om individens studier ökar chanserna att få ett jobb. Detta måste dock prövas från fall till fall och kontakt med aktuell arbetslöshetskassa måste alltid tas inför eventuella studier.

Ekonomiskt bistånd

Personer som får aktivitetsstöd, etableringsersättning eller utvecklingsersättning har ofta även behov av ekonomiskt bistånd för att klara av sin försörjning (SKR 2021, s. 17). Det finns också elever med enbart ekonomiskt bistånd som studerar på komvux. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt samma paragraf innebär kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande att vid behov delta i komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. De personer som socialtjänsten bedömer har behov av utbildning i komvux i sfi eller motsvarande vid folkhögskola behöver således delta i utbildningen för att få rätt till ekonomiskt bistånd. Om personen inte deltar i utbildningen enligt plan kan han eller hon förlora sin rätt till ekonomiskt bistånd.

5.5 Behörighet att undervisa och lärarlegitimation

För att undervisa i komvux krävs behörighet och legitimation som lärare (2 kap. 13 § skollagen). Det är regeringen som tar fram föreskrifter om vilken behörighet som krävs för undervisning inom olika skolformer och nivåer (se förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). Skolverket utfärdar lärarlegitimationer. Legitimation som lärare utfärdas till den som har en behörighetsgivande examen eller som genom en behörighetsförklaring är behöriga för ett visst slag av anställning (2 kap. 16 och 16 b §§ skollagen).

Syftet med att införa en legitimation för lärare och förskollärare var att höja rättssäkerheten för elever, barn och föräldrar då legitimationen ställer krav på lämplighet och kompetens hos dem som undervisar. Legitimationssystemet innebär också att det blir möjligt att utfärda en varning eller återkalla en legitimation i de fall läraren eller förskolläraren har visat sig olämplig i sin yrkesroll (prop. 2010/11:20, s. 25–26).

5.5.1 Behörighet för att undervisa i de olika skolformsdelarna

Komvux på grundläggande- och gymnasial nivå

För behörighet att undervisa i komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå krävs behörighet att undervisa på motsvarande nivåer och i motsvarande ämnen i grundskolan respektive gymnasieskolan (2 kap. 31 § förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). För behörighet att undervisa i komvux som anpassad utbildning krävs på liknande sätt behörighet för att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i den anpassade grund- respektive gymnasieskolan (2 kap. 32 §).

Det finns särskilda bestämmelser om behörighet för att undervisa i samhällsorienterande respektive naturorienterande ämnen på grundläggande nivå i komvux. För behörighet att undervisa i den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen krävs behörighet att undervisa i antingen samhällskunskap, religionskunskap, historia och/eller geografi i grundskolan eller gymnasieskolan. Behörig att undervisa i den grundläggande kursen i naturorienterande ämnen är den som är behörig att undervisa i antingen fysik, kemi och/eller biologi i grundskolan eller gymnasieskolan (2 kap. 31 b § förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare).

Det finns inga behörighetskrav för att undervisa i orienteringskurser eller individuella kurser.

Komvux i sfi

Behörig att undervisa i komvux i sfi är enligt 2 kap. 31 a § samma förordning den som har avlagt något av följande:

1. ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar ämnet svenska som andraspråk,
2. grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 1–3 eller med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 om examen omfattar 30 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk,

3. en äldre examen än som avses i 1 eller 2 och som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk, eller
4. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk.

5.5.2 Undantag från behörighet och legitimation

Enligt 2 kap. 17 § skollagen har lärare som saknar behörighet och legitimation att verka som lärare, trots det rätt att bedriva viss undervisning. I komvux omfattar den rätten annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning, och som visst främmande språk avses engelska (1 kap. 3 § förordningen om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare). En förutsättning är dock att läraren har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, samt kompetens att undervisa på det främmande språket.

I övrigt gäller att i de fall då huvudmannen inte har någon lärare att tillgå som har behörighet och legitimation som lärare eller i de fall då det finns särskilda skäl med hänsyn till eleverna, får en lärare som saknar legitimation som lärare bedriva undervisningen (2 kap. 18 § skollagen). En förutsättning är dock att läraren är lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt har en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande.

I dessa fall när läraren saknar behörighet och legitimation som lärare, får läraren bedriva undervisning under högst ett år i sänder med undantag för när det gäller undervisning i modersmål, ett yrkesämne, individuella kurser eller orienteringskurser där läraren får anställas utan tidsbegränsning (2 kap. 18 och 20 §§ skollagen). Anledningen till att läraren som ska bedriva undervisning i modersmål eller yrkesämne får anställas utan tidsbegränsning är att det här råder brist på examinerade lärare (prop. 2010/11:20, s. 40–42). Lärare som undervisar i orienteringskurser eller individuella kurser får anställas utan tidsbegränsning eftersom det inte finns några behörighetskrav

för att undervisa i dessa kurser. Detsamma gäller även studiehandledare.

Inga behörighetskrav för studiehandledare

Det finns inga behörighetskrav för anställning som studiehandledare och inte heller som modersmållärare i skolväsendet. Det är således upp till huvudmannen att avgöra vilken kompetens en lämplig studiehandledare eller modersmållärare bör ha. Studiehandledaren handleder i olika ämnen på elevens modersmål eller starkaste språk medan modersmålläraren undervisar i ämnet modersmål.

Skolverket beskriver i sitt stödmaterial *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutveckling hos flerspråkiga elever* (Skolverket 2022b [2010]) några faktorer som är viktiga i arbetet som studiehandledare:

- språkbehärskning i både svenska och elevens starkaste språk,
- pedagogisk kunnande,
- förtrogenhet med skolsystemet i Sverige och den skolform som han eller hon arbetar i, och
- interkulturellt förhållningssätt i undervisningen.

Att studiehandledare är ämneskunniga är en stor fördel men inte alltid fallet. Därför är ett nära samarbete om ämnesinnehållet med undervisande lärare av yttersta vikt.

Försöksverksamhet med tidsbegränsad anställning

Som en del av en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar, kan personer som saknar behörighet bedriva undervisning som lärare i komvux i sfi samtidigt som de genomför en högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå i svenska som andraspråk eller motsvarande utbildning (2 kap. 22 c § skollagen). Personerna kan anställas som lärare under en period på högst tre år med möjlighet till förlängning till fyra år om det finns särskilda skäl (2 § förordningen [2021:454] om försöksverksamhet med anställning under viss utbildning i svenska som andraspråk). Särskilda skäl kan

till exempel vara att personen i fråga inte har haft möjlighet att fullfölja utbildningen inom tidsspannet på grund av sjukfrånvaro eller föräldraledighet (prop. 2015/16:23, s. 17). Försöksverksamheten omfattar anställningar som påbörjas senast den 1 juli 2027 (se övergångsbestämmelserna till SFS 2021:454).

Legitimation för att besluta om betyg

För att besluta om betyg krävs legitimation som lärare och i de fall läraren inte är legitimerad ska beslutet om betyg tas tillsammans med en legitimerad lärare (3 kap. 16 § skollagen). Undantagna från kravet på legitimation för att besluta om betyg är lärare som saknar legitimation och är anställda utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning i modersmål eller ett yrkesinriktat ämne på gymnasial nivå (4 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning).

Behörig att undervisa i utbildning motsvarande komvux

När det gäller utbildning motsvarande komvux ska utbildningsanordnaren använda lärare för undervisningen som har en utbildning som är avsedd för den undervisning som läraren ska bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna (6 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning).

5.5.3 Fortbildning och kompetensutveckling

Enligt 20 kap. 34 a § skollagen ska huvudmännen inom skolväsendet se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för, ges möjligheter till kompetensutveckling. Skolverket ansvarar för de nationellt prioriterade fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram (7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk). De nationella skolutvecklingsprogrammen syftar till att stärka kompetensen hos personalen inom skolväsendet för att bättre kunna stödja elevernas kunskapsutveckling (regeringsbeslut dnr U2013/02553/S). Det finns sju nationella skolutveck-

lingsprogram med ett brett utbud av kurser. Det finns till exempel kurser som riktar sig till lärare som undervisar nyanlända och flerspråkiga barn och elever, kurser som syftar till att stärka lärarnas kunskaper kring digitalisering, samt kurser för att stärka lärarnas kompetens kopplat till bedömning och betygssättning.

Den 1 september 2025 träder också ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskolelärare i kraft. Professionsprogrammet kommer att bestå dels av en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Syftet med en nationell struktur för kompetensutveckling är bland annat att ge rektorer, lärare och förskollärare möjligheter att på ett strukturerat och likvärdigt sätt kunna bredda och fördjupa sin kompetens, utveckla sitt ledarskap eller sin undervisningsskicklighet och därmed stärka sin yrkesskicklighet (regeringsbeslut dnr U2022/02319). Ytterst är syftet med professionsprogrammet att främja elevers lärande genom att stärka varje enskild lärares, förskollärares och rektors professionella kunskap och kompetens samt stödja en karriärlång utveckling (Skolverket 2024b, s. 39–40).

Skolverket erbjuder även utbildning för lärare inom ramen för det så kallade Lärarlyftet. Lärarlyftet syftar till att lärare ska bli behöriga att undervisa i fler skolformer, ämnen, årskurser och i särskilt stöd (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk, punkt 6, regeringsbeslut dnr U2020/05328).

5.6 Systematiskt kvalitetsarbete

All utbildning inom skolväsendet omfattas av bestämmelserna om systematiskt kvalitetsarbete. Utbildning motsvarande komvux omfattas inte av dessa bestämmelser.¹³ Enligt 4 kap. 3 § skollagen ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. Sådan planering, upp-

¹³ Statens skolinspektion beslutar om tillstånd att sätta betyg enligt 6 kap. 1 § förordningen om vuxenutbildning. Tillstånd ska lämnas om utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen enligt detta kapitel och om utbildningen även i övrigt bedöms vara av god kvalitet. Här finns således bestämmelser kring utbildningens kvalitet för utbildning motsvarande komvux.

följning, analys och utveckling av utbildningen ska genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Rektorn ansvarar för kvalitetsarbetet vid enheten (4 kap. 4 § skollagen).

Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet inom skolväsendet är att säkerställa att de nationella målen för utbildningen uppfylls. Syftet är också att skapa delaktighet och dialog om måluppfyllelsen och om orsakerna till eventuella brister. Det systematiska kvalitetsarbetet syftar ytterst till att eleverna ska få tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet (Skolverket 2015 [2012], s 12).

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de nationella mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls (4 kap. 5 § skollagen). Det systematiska kvalitetsarbetet ska också dokumenteras (4 kap. 6 §). Om det framkommer brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas (4 kap. 7 §).

Skolverket har tagit fram allmänna råd för hur det systematiska kvalitetsarbetet bör bedrivas för att svara mot de krav som ställs i skollagen. Syftet med råden är att underlätta för, och ge vägledning till, huvudmännen i deras kvalitetsarbete för en ökad måluppfyllelse (Skolverket 2015 [2012]). Skolverket har också tagit fram ett nationellt kvalitetssystem för skolväsendet som ska fungera som utgångspunkt för det lokala kvalitetsarbetet. Det nationella kvalitetssystemet ska ge stöd i att följa upp och utveckla kvalitet och likvärdighet i de olika skolformerna. Kvalitetssystemet består av nationella målsättningar, delmål, indikatorer och framgångsfaktorer (Skolverket 2023b).

5.7 Myndigheter som styr, stödjer och utför tillsyn över komvux

Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) är myndigheter inom skolväsendet. Deras verksamheter syftar övergripande till att elever ska få tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheterna ska också bidra till att barn får goda förutsättningar för sin utveckling och sitt lärande, samt till förbättrade kunskapsresultat för eleverna och inom ramen för det främja en stärkt likvärdighet mellan skolor (se respektive myndighets förordning med instruktion). Skolforskningsinstitutet är också en myn-

dighet inom skolväsendet. Myndighetens verksamhet syftar till att undervisningen inom skolväsendet ska planeras, genomförs och utvärderas på vetenskaplig grund (1 § förordning [2014:1578] med instruktion för Skolforskningsinstitutet).

5.7.1 Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndigheten styr och stödjer förskolan, grund- och gymnasieskolan och vuxenutbildningen och tar bland annat fram föreskrifter för och utvecklar kurs- och ämnesplaner, nationella prov och bedömningsstöd (5–6 §§ förordning med instruktion för Statens skolverk). Myndigheten har också i uppdrag att följa upp och utvärdera skolväsendet (26 kap. 24 § skollagen). Skolverket ska på nationell nivå även följa upp och utvärdera utbildning motsvarande komvux (6 kap. 24 § förordningen om vuxenutbildning). Syftet med uppföljningen och utvärderingen är att öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna utvecklas och då bland annat i förhållande till de nationella målen. Skolverket ska också lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av verksamheterna (2 § förordning med instruktion för Statens skolverk). Huvudmännen som är föremål för uppföljningen är skyldiga att lämna de uppgifter som Skolverket har behov av för att fullgöra sitt uppdrag (26 kap. 25 § skollagen).

Skolverket är också statistikansvarig myndighet för skolväsendet och barnomsorgen (2 § förordningen [2001:100] om den officiella statistiken). Det innebär att myndigheten ska publicera officiell statistik som är objektiv och allmänt tillgänglig, vilket bland annat betyder att statistiken ska vara relevant för användarna, aktuell för tiden och i den utsträckning det är möjligt spegla faktiska förhållanden (3 § lagen [2001:99] om den officiella statistiken). Utöver den officiella statistiken tar Skolverket, inom ramen för sitt uppföljningsansvar, även fram annan statistik om skolväsendet på nationell, regional och kommunal nivå. Statistiken om komvux publiceras en gång per år och omfattar statistik om elever och kursdeltagare, betyg och studieresultat, etablering på arbetsmarknaden efter studierna, samt personal och kostnader.

Bland Skolverkets uppgifter ingår också att ta fram föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas (4 kap. 6 a §

skollagen), utfärda lärarlegitimationer till lärare som har behörighetsgivande examen (2 kap. 16 §), ta fram fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser riktade mot den pedagogiska personalen (7 § förordning med instruktion för Statens skolverk) och fördela statsbidragen till skolsektorn (13 §). Myndigheten är beredskapsmyndighet enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och ska inom sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.

Skolverket är också sektorsansvarig myndighet för skolväsendets digitalisering. Det innebär att myndigheten arbetar för att skapa goda nationella förutsättningar för skolans digitalisering. Som en del av detta arbete har Skolverket bland annat utvecklat databasen Susa-navet. Susa-navet förvaltas av Skolverket men är ett resultat av ett samarbete mellan olika myndigheter och aktörer. Den innehåller öppna data om kurser och utbildningar inom skolväsendet som tillhandahålls över landet. Att databasen innehåller öppna data innebär att kommuner och utbildningsanordnare kan ta del av uppgifterna. Här samlas både uppgifter som är frivilliga för huvudmännen att lämna och uppgifter som huvudmännen är skyldiga att lämna och som regleras i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Uppgifterna hämtas per automatik in (via API:er) till Skolverket från huvudmännen.

5.7.2 Skolinspektionen

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet vilket innebär att myndigheten kontrollerar om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av de bestämmelser som finns (26 kap. 2–3 §§ skollagen). Enligt 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion ska den löpande tillsynen över förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning samt vuxenutbildning ska utövas på huvudmannanivå och skolnivå. Skolinspektionen har även tillsyn över utbildning motsvarande komvux (6 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning). Som en del av tillsynen fattar Skolinspektionen beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen för verksamheten ska rätta

till eventuella brister som har upptäckts vid granskning (26 kap. 10 § skollagen).

5.7.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM) uppdrag utgår från elever med funktionsnedsättning och deras tillgång till utbildning och annan verksamhet i linje med vad som finns formulerat i 1 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. Myndigheten ansvarar bland annat för specialpedagogiskt stöd inom sitt verksamhetsområde, samt för utbildningen i specialskolan.

6 Samhällsorientering i dag jämfört med i komvux

Utredningen har i uppdrag att analysera och redovisa för- och nackdelar med det nuvarande systemet för samhällsorientering jämfört med att tillhandahålla samhällsorientering som en utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux). I detta kapitel följer en sådan analys. I kapitlet diskuteras utbildningen i samhällsorientering utifrån hur den fungerar i dag jämfört med vad det skulle innebära att inordna utbildningen i skolformen komvux.

6.1 Likvärdighet och kvalitet i skolväsendet

I utredningens direktiv (2023:169) står att kursen i samhällsorientering i dag saknar enhetlighet och likvärdighet. Det står också att kursen behöver förändras för att säkerställa att insatsen har ett ändamålsenligt och enhetligt innehåll samt håller hög och likvärdig kvalitet över hela landet. Om samhällsorientering tillhandahålls som en utbildning inom komvux innebär det att kursen blir en del av skolväsendet och den offentliga utbildningen för vuxna. Enligt 1 kap. 9 § skollagen (2010:800) ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. I förarbetena till nuvarande skollag går att läsa:

Likvärdighet betyder inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Likvärdighet upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning. Likvärdighet innebär här att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs (prop. 2009/10:165, s. 229).

I läroplanen för vuxenutbildningen (Lvux12) förtydligas att normerna för likvärdighet anges genom de nationella målen (SKOLFS 2012:101).

Kvalitetsbegreppet är inom skolväsendet framför allt kopplat till hur väl verksamheten uppfyller de nationella målen. Enligt 4 kap. 5 § skollagen ska inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå och enhetsnivå vara att de nationella mål som finns för utbildningen enligt skollagen och i andra föreskrifter uppfylls.

Skolverket menar att kvalitet inom skolväsendet också är en samlingsbeteckning för hur väl verksamheten utöver de nationella målen svarar mot nationella krav och riktlinjer, samt uppfyller andra mål, krav och riktlinjer som är förenliga med de nationella målen. Skolverket menar också att kvalitetsbegreppet kännetecknas av en strävan till förnyelse och ständiga förbättringar utifrån rådande förutsättningar (Skolverket 2015 [2012], s. 45).

6.2 Kursinnehållet i samhällsorientering

6.2.1 Lokala beslut om nuvarande kursinnehåll

Samhällsorientering är i dag en kurs vars innehåll i mångt och mycket beslutas på lokal nivå. I 3 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare finns dock reglerat vilka åtta olika delar (teman) kursen i samhällsorientering ska innehålla. I förordningsmotiven till samma förordning (Fm 2010:1) finns beskrivet vad som bör vara innehållet i varje del. Tyngdpunkten i undervisningen ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige. Innehållet i kursen ska alltså utgå från de åtta olika delarna och ha den tyngdpunkt som förordningen medger. Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del ska däremot anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna (se avsnitt 4.3).

Enligt 8 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska kommunen ha en plan för kursen i samhällsorientering och i den planen ska kursens innehåll och omfattning anges. I undervisningen använder sig nästan alla kommuner (86 procent) av materialet *Om Sverige* som länsstyrelserna har tagit fram och som finns på webbplatsen informationsverige.se (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 28). Det är ett omfattande material och kommunerna kan själva, i linje med de bestämmelser som finns, avgöra

vilka delar av materialet som ska lyftas in i utbildningen, förutsatt att de olika temana finns med och att innehållet står i relation till utbildningens mål. De kommuner som inte använder sig av det material som länsstyrelserna har tagit fram, utgår från annat material i de olika delarna av kursen.

Bristande likvärdighet i utbildningen

Kommunernas frihet att bestämma innehållet i kursen i samhällsorientering innebär brister för likvärdigheten i utbildningen. Det är ett problem som har konstaterats av två tidigare utredningar, både *Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (dir. 2022:79) och *Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA)* (dir. 2019:70). Utredningarna övervägde att föreslå fullföljd kurs i samhällsorientering, med avslutande intyg eller prov, som en grund för permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap. På grund av bristen på likvärdighet i kursen bedömdes den dock inte kunna användas som utgångspunkt för prov för uppehållstillstånd eller medborgarskap. Utredningarna menade att det inte går att garantera att deltagarna får med sig samma kunskaper från kursen (SOU 2023:25 s. 234 och SOU 2021:2 s. 181). Även länsstyrelserna har lyft fram bristen på likvärdighet i kursen och i samband med åiterrapportering till regeringen efterlyst en nationell kursplan (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 33–34).

6.2.2 Styrning av kursinnehållet i komvux

Innehållet i utbildningen i komvux regleras i läroplanen för vuxenutbildningen och i nationella kurs- och ämnesplaner. I läroplanen finns vuxenutbildningens uppdrag och värdegrund, samt övergripande mål och riktlinjer för utbildningen. Läroplaner och kurs- och ämnesplaner bidrar till att skapa likvärdighet i utbildningar inom skolväsendet. Om samhällsorientering blir en kurs inom komvux kommer den att omfattas av läroplanen för vuxenutbildningen och det blir även möjligt att ta fram en nationell kursplan för utbildningen. Det centrala innehållet i en kursplan reglerar vilket innehåll som måste finnas med i undervisningen och som ska vara lika för alla

elever. Det centrala innehållet är formulerat på en övergripande nivå och lämnar utrymme för läraren att anpassa undervisningen efter elevernas behov. Läraren kan därför välja att fördjupa eller lägga till olika delar i undervisningen, så som till exempel ett lokalt perspektiv.

6.3 Undervisningen i samhällsorientering

6.3.1 Utrymme för dialog och reflektion i nuvarande samhällsorientering

Av 6 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare framgår att kursen i samhällsorientering ska ge utrymme för dialog och reflektion. I förarbetena till bestämmelsen betonas att tvåvägskommunikationen är viktig. I undervisningen ska det ges plats för frågor, diskussioner och reflektioner. Undervisningen ska ske på modersmålet eller annat språk som eleven behärskar för att deltagarna ska ha möjlighet att delta aktivt. (SOU 2010:16). Flera kommuner som utredningen har talat med lyfter också fram vikten av ett aktivt deltagande genom dialog, diskussion och möjligheten att ställa frågor.

Anledningen till att undervisningen ska ge utrymme för dialog och reflektion är att utbildningen ska förmedla kunskaper om värderingar och normer. Deltagarna behöver diskutera och reflektera kring olika frågor för att ställa ny kunskap i relation till tidigare erfarenheter. Det blir lättare att skapa en förståelse för nya normer och värderingar om deltagarna själva är aktiva (SOU 2010:16 s. 72–73). Av samma anledning är det också viktigt att deltagarna ges tillfälle att göra jämförelser mellan kunskaper om traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor i hemlandet i förhållande till traditioner, företeelser och samhällsfrågor i Sverige för att lärande ska ske.

6.3.2 Undervisningen i komvux ska förmedla kunskaper och värden

I läroplanen för vuxenutbildningen står att vuxenutbildningen ska vara öppen för skilda uppfattningar och uppmuntra att de förs fram, och att vuxenutbildningen ska ta tillvara de kunskaper och erfaren-

heter som vuxna elever inhämtat genom arbetsliv eller tidigare studier. Vuxenutbildningen ska också framhålla betydelsen av personliga ställningstaganden och ge möjligheter till sådana. Eleverna ska få möjlighet att reflektera över sina erfarenheter och tillämpa sina kunskaper. I all undervisning i komvux ska det således ges utrymme för dialog och reflektion.

I läroplanen är också centrala perspektiv framskrivna så som jämställdhet, etik, mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Dessa perspektiv ska belysas i all undervisning i komvux. Utbildningen ska gestalta människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor.

Det är lärare och rektorer som ansvarar för hur det pedagogiska arbetet ska bedrivas och de behöver förhålla sig till skrivningarna i läroplanen när undervisningen planeras och genomförs. Undervisningen sker framför allt på svenska (se avsnitt 6.5 för diskussion om undervisningsspråk).

6.4 Möjligheten till distansundervisning

6.4.1 Samhällsorientering via distansundervisning

Enligt utredningens direktiv är det önskvärt att kursen i samhällsorientering i normalfallet bedrivs på plats, vilket inom skolväsendet benämns närundervisning (se avsnitt 2.4). I dag blir det allt vanligare att kursen i samhällsorientering ges via distansundervisning. Anledningen är att många kommuner har svårt att erbjuda kursen på plats när antalet deltagare minskar. Det gäller i synnerhet när kursen behöver ges på ett av de mindre vanligt förekommande språken. I vissa fall är samarbeten med andra kommuner för att erbjuda kursen på distans en förutsättning för att kommunerna ska kunna erbjuda kursen överhuvudtaget (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 10).

I länsstyrelsernas uppföljning av samhällsorientering 2024 framgår att 39 procent av kommunerna erbjöd kursen i samhällsorientering via avtal med andra kommuner där kursen i huvudsak gavs digitalt (Länsstyrelsen Västernorrland 2025, s. 9).¹ I en del län, som till exem-

¹ I uppföljningen görs ingen åtskillnad mellan interaktiv undervisning i realtid (fjärrundervisning) och undervisning där lärare och deltagare är skilda åt både i tid och rum (distansundervisning) (se avsnitt 2.4).

pel i Blekinge län och Norrbottens län, finns ett väl utvecklat samarbete för att erbjuda samhällsorientering på distans. Det har framgått i de samtal som utredningen har haft med kommuner.

Även om distansundervisning många gånger är en förutsättning för att kommunerna ska kunna erbjuda kursen i samhällsorientering, menar flera av de kommuner som utredningen har talat med att närundervisning är att föredra. Anledningen är att undervisningen ska bygga på dialog och diskussion och att utbildningen berikas av att deltagarna träffas fysiskt. Det finns även de kommuner som menar att det är svårare att anpassa innehållet till lokala förutsättningar när undervisningen sker på distans med deltagare från olika kommuner.

6.4.2 Distansundervisning inom komvux

Enligt läroplanen för vuxenutbildningen ska huvudmannen sträva efter att hitta flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetsätt och arbetsformer med utgångspunkt i individens behov och förutsättningar. Den enskilda eleven ska kunna kombinera studier i olika delar av vuxenutbildningen och kombinera studier med arbete. Distansundervisning som studieform kan ibland vara en förutsättning för att uppnå detta (se avsnitt 5.1.7).

Distansundervisning är dock inte alltid den studieform som bäst möter elevernas behov och förutsättningar. Till exempel har Skolinspektionen i flera granskningar av utbildningen i komvux i sfi konstaterat att det finns utmaningar med att bedriva distansundervisning i denna skolformsdel (Skolinspektionen 2024a, Skolinspektionen 2023, Skolinspektionen 2021, Skolverket 2022a, SOU 2020:66). Det finns elever som saknar tillräcklig digital kompetens och utrustning för att delta i undervisning på distans. Det finns också elever som har kort tidigare utbildning och saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket och för dessa elever har distansundervisningen visat sig vara särskilt utmanande (Skolinspektionen 2021). En del av eleverna i komvux i sfi har också problem med studiero i hemmet på grund av att de till exempel bor trångt och har hemmavarande barn. Det gör att de har svårt att följa distansundervisningen. Det förekommer även att elever störs av andra elevers hemsituation i distansundervisningen (Skolinspektionen 2021, s. 26).

Vidare finns det utbildningsanordnare som bedriver komvux på distans och där utbildningen i praktiken består av självstudier med en låg grad av lärarstöd (Skolinspektionen 2024a, s. 7). I en kartläggning av elevhälsa och stöd inom komvux som Skolverket har genomfört framkommer också att huvudmännen har svårt att tillmötesgå behovet av stöd i utbildning som bedrivs på distans. Särskilt svårt är det i den distansundervisning som bedrivs på entreprenad. (Skolverket 2023c, s. 71–72).

Skolverkets databas Susa-navet innehåller öppna data om kurser

Länsstyrelserna har påtalat behovet av en nationell digital plattform med information om kurser som ges i samhällsorientering i syfte att underlätta samverkan kring utbildningen mellan kommuner (Länsstyrelsen Västernorrland 2024). I länsstyrelsernas uppföljning av samhällsorientering 2024 framkommer att 60 procent av kommunerna ser ett behov av en nationell digital plattform för kursen i samhällsorientering (Länsstyrelsen Västernorrland 2025). Främst handlar behovet om att kommunerna vill få information om kurser i samhällsorientering som ges via fjärrundervisning och som har ett nationellt intag. Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux finns möjlighet att samla uppgifter om den i Skolverkets databas Susa-navet. Susa-navet innehåller öppna data om kurser och utbildningar inom skolväsendet, och däribland uppgifter om komvux. Att databasen innehåller öppna data innebär att andra kommuner och utbildningsanordnare kan ta del av uppgifterna (se avsnitt 5.7.1).

6.5 Undervisningsspråket

6.5.1 Nuvarande samhällsorientering bedrivs främst på modersmål

För att deltagarna i kursen i samhällsorientering ska kunna tillgodogöra sig utbildningen i samhällsorientering, behöver de få kursen på ett språk som de behärskar eller på annat sätt få stöd att följa undervisningen. Kursen i samhällsorientering ska enligt nuvarande bestämmelser i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska

tolk anlitas (se avsnitt 4.4.5). Anledningen till bestämmelsen är att kursen ska ges tidigt till nyanlända när flera i målgruppen ännu inte behärskar det svenska språket tillräckligt bra för att kunna delta aktivt i undervisningen (SOU 2010:16 s. 85). Utredningen har talat med Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet som menar att en förutsättning för att deltagarna ska kunna ta till sig kunskaperna i en kurs, är att de har tillräckliga språkkunskaper för att kunna diskutera innehållet i utbildningen.

Länsstyrelserna har undersökt hur stor andel av kommunerna som erbjuder kursen i samhällsorientering på modersmålet och på ett annat språk som deltagarna behärskar. År 2024 var det 88 procent av kommunerna som gav samhällsorientering på modersmålet och 62 procent som gav kursen på ett annat språk (Länsstyrelsen Väster-norrland 2025, s. 11).²

I förarbetena till nuvarande reglering av undervisningsspråk betonades att om svenska ska användas som undervisningsspråk behöver kursen ges vid ett senare tillfälle då målgruppen har fått bättre språkkunskaper (SOU 2010:16 s. 83). Några av de kommuner som utredningen har talat med menar på ett liknande sätt att kursen i samhällsorientering kan ges på lätt svenska, men att deltagarna då måste ha uppnått en viss nivå av kunskaper i svenska.

6.5.2 Undervisning på modersmål och språkstöd i komvux

Utbildningen i komvux sker i regel på svenska men i komvux på grundläggande nivå och i komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå får utbildningen tillhandahållas på ett annat språk än svenska. Sådan utbildning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket. Även utbildningen i komvux i sfi får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar (se avsnitt 5.1.3). I tidigare styrdokument för komvux i sfi var möjligheten att få undervisning på modersmål endast förbehållet elever i behov av grundläggande läs- och skrivundervisning (Se 13 kap. 1 § skollagen [1985:1100]). Utifrån forskning om modersmålets betydelse för lärandet har dock olika sätt att använda modersmålet eller

² Andelarna summerar inte till 100 procent eftersom kommunerna kan ge kursen både på modersmålet och på andra språk i olika deltagargrupper.

ett annat språk som eleven behärskar betonats som en viktig resurs även i övriga delar av språkutbildningen sfi (SOU 2019:18 s. 100–102).

Regleringarna kring undervisningsspråk så som de ser ut i dag ger inte eleven någon rätt till att få undervisningen på ett språk som eleven behärskar. Redan 2013 konstaterade GRUV-utredningen i sitt betänkande att det var få elever som i praktiken fick undervisning på modersmålet i komvux på grundläggande nivå. En anledning var bristen på behöriga ämneslärare som kunde undervisa på de språk som eleverna hade behov av (SOU 2013:76 s. 232). Skolinspektionen har i en senare granskning av komvux i sfi också konstaterat att modersmålet sällan används som resurs i undervisningen och en anledning är att vissa lärare inte kan elevernas modersmål (Skolinspektionen 2024a, s. 23).

Studiehandledning på ett språk som eleven behärskar

I komvux finns möjligheten för eleven att få språkstöd i form av studiehandledning på ett språk som eleven behärskar (se avsnitt 5.4.4). Studiehandledning på modersmål eller annat språk som eleven behärskar syftar till att skapa bättre förutsättningar för eleven att tillgodogöra sig utbildningen när eleven inte behärskar undervisningsspråket. Handledningen ska utgå från de ämnes- och språkkunskaper som eleven har vid tidpunkten. Hur studiehandledningen bedrivs kan därför se olika ut och ändras över tid. Studiehandledaren behöver ständigt kunna anpassa stödinsatsen till olika elever och elevgruppers behov (Gareis m.fl. 2020).

Forskning om studiehandledning har visat att studiehandledaren genom sina språkkunskaper och interkulturella kompetens skapar förtroendefulla relationer till eleverna. Studiehandledaren blir en länk mellan elevernas tidigare erfarenheter och det svenska samhället vilket underlättar elevernas lärande (Gareis m.fl. 2020, Sheikhi 2019a).

Studiehandledaren är vanligtvis med under undervisningen men det förekommer också att handledaren handleder enstaka elever eller mindre grupper utanför klassrummet. Vid undervisningstillfället kan studiehandledaren till exempel översätta lärarens genomgång, förklara olika begrepp, vara ett stöd i att förstå läromedel och komma i gång med arbetsuppgifter samt vara ett stöd när eleven ska delta i diskussioner (Hostetter 2021a).

Studiehandledaren och ämnesläraren kan i samverkan också arbeta med olika tekniker som underlättar elevens lärande, som till exempel med aktiviteter som integrerar språk- och ämneslärande i klassrumssamtal och grupparbeten (Reath Warren och Uddling 2019).

För att studiehandledningen ska fungera bra är samarbetet mellan studiehandledaren och ämnesläraren avgörande (Sheikhi 2019b). Ämnesläraren behöver planera undervisningen med hänsyn till hur studiehandledaren kan bidra med sin språkliga och interkulturella kompetens och studiehandledaren behöver bland annat känna till ämnesinnehållet och hur läraren har tänkt att arbeta med det, samt vilka centrala ord och begrepp som eleven behöver lära sig vid undervisningstillfället. Efter undervisningstillfället behöver en återkoppling ske mellan ämnesläraren och studiehandledaren. På detta sätt utvärderas ständigt elevens språk- och kunskapsutveckling samt framtida behov av studiehandledning. Läraren och studiehandledaren behöver således samarbeta med varandra både innan, under och efter undervisningstillfället för att skapa bra förutsättningar för elevens lärande (Gareis m.fl. 2020, s. 5–7).

Modersmålsstöd

I komvux finns också möjligheten för eleven att få modersmålsstöd. Modersmålsstöd kan ges som en orienteringskurs inom komvux på grundläggande- eller gymnasial nivå (se avsnitt 5.4.4). Begreppet modersmålsstöd har inget fastställt syfte så som studiehandledning på modersmål. Begreppet modersmålsstöd används i vidare bemärkelse och är generellt sett inte kopplat till undervisningstillfället. Det kan till exempel vara utformat så att eleverna har möjlighet att träffa en modersmålsstödjare på vissa tider utanför klassrummet. I andra fall kan det vara modersmålsstödjaren och läraren som har kontakt kring undervisning och kursmaterial inför ett undervisningstillfälle (Hostetter 2021a, s. 2).

Brister i studiehandledningen

Skolinspektionen har i flera granskningar av grundskolan visat på brister som finns i skolornas verksamhet med studiehandledning på modersmål (Skolinspektionen 2009, Skolinspektionen 2014, Skol-

inspektionen 2016, Skolinspektionen 2017). Till exempel har granskningar visat att studiehandledningen inte alltid tillhandahålls, att studiehandledningen inte anpassas efter elevens behov, att ämneslärare och studiehandledare saknar tillräcklig kompetens om studiehandledning för att stödja eleverna på bästa sätt, och att det saknas tillfällen för kontakt och därmed samverkan mellan ämneslärare och studiehandledare. Någon granskning av studiehandledning på modersmål i komvux har Skolinspektionen inte genomfört och det går därför inte att veta om samma brister finns inom komvux.

Språkstödet är ojämnt fördelat mellan kommuner och inom komvux

Eleverna i komvux har varken rätt till studiehandledning på ett språk som de behärskar eller modersmålsstöd.³ I dag varierar det mellan kommuner i vilken utsträckning språkstöd erbjuds. En undersökning av elevstöd inom komvux som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomförde 2022, visar att runt hälften av kommunerna (51 procent) erbjöd språkstöd i någon form, och av dessa kommuner erbjöd 44 procent studiehandledning på modersmål (SKR 2022a, s. 26). Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet har i en enkätstudie undersökt var i komvux språkstödet främst erbjuds. Undersökningen visar att stödet framför allt erbjuds i komvux i sfi och på studieväg 1.⁴ Totalt 79 procent av utbildningsanordnarna erbjöd eleverna språkstöd på denna studieväg, vilket kan jämföras med att 32 procent av utbildningsanordnarna gjorde det på studieväg 3 (Nationellt centrum för svenska som andraspråk 2019 s. 3).

³ Inom ramen för statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning har eleven dock rätt till språkstöd (se avsnitt 5.4.4).

⁴ Resultaten behöver tolkas med viss försiktighet då svarsfrekvensen på enkäten är låg.

6.6 Betyg och prov

6.6.1 Intyg och kunskapstest inom nuvarande samhällsorientering

Enligt utredningens direktiv behöver förväntningarna på den enskilde om högt deltagande och goda studieresultat tydliggöras för att kursen ska fungera ändamålsenligt. Inom det nuvarande systemet för samhällsorientering ska kommunerna ge deltagarna ett intyg efter avslutad kurs. Det ställs inga krav på uppnådda resultat för att få intyget. En del kommuner har emellertid infört ett kunskapstest i slutet av kursen. Länsstyrelsernas uppföljning av kursen i samhällsorientering 2023 visar att 33 kommuner har infört ett kunskapstest och 27 kommuner planerar att införa ett sådant test. Länsstyrelsen menar att kunskapstestet många gånger har utformningen av en utvärdering av kursen och används för att utveckla kursen mer än att testa deltagarnas kunskaper (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 18).

Bland de kommuner som utredningen har talat med är det vanligt att samhällskommunikatörerna följer upp deltagarnas kunskaper genom att ställa frågor till dem på innehållet i kursen i slutet av varje lektion.

6.6.2 Betyg inom komvux

I komvux sätts betyg på nationella kurser inom alla skolformsdelar. Betygen i komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå är urvalsgrundande till skillnad från betygen i övriga skolformsdelar. I de övriga skolformsdelarna tillämpas också en förenklad betygsskala (se avsnitt 5.2.3).

Enligt läroplanen för vuxenutbildningen ska samtliga elever stödjas och stimuleras så att de utvecklas så långt som möjligt. Den undervisande läraren ska fortlöpande ge varje elev, och i förekommande fall elevens vårdnadshavare, information om studieresultat och utvecklingsbehov i studierna, och redovisa för eleverna, och i förekommande fall deras vårdnadshavare, på vilka grunder betygssättningen sker. Den betygssättande läraren i komvux ska vid betygssättningen göra en allsidig bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterier som finns för respektive kurs, och beakta även sådana kunskaper som en elev har tillägnat

sig på annat sätt än genom den aktuella undervisningen. Det är således utifrån lärarens professionella och allsidiga bedömning av elevens kunskaper i förhållande till de nationella betygskriterierna som betygen sätts.

I den allsidiga bedömningen som lärare gör ryms olika bedömningsunderlag där skriftliga prov, både formativa och summativa, kan ingå och tas då fram av den enskilde läraren eller i samarbete inom ett arbetslag. Nationella prov är ett stöd i en likvärdig betygssättning men det är ett fåtal kurser som omfattas av proven och som huvudregel sätter den enskilda läraren betyg på kursen utan ett nationellt prov.

Nationella prov som stöd i betygssättningen

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur deltagandet i samhällsorienteringen kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov (se avsnitt 9.6). I komvux på gymnasial nivå och i komvux i sfi används nationella prov. Med nationella prov ska resultaten på proven särskilt beaktas vid betygssättning, vilket syftar till att skapa likvärdighet i betygssättningen över landet. Skolverket har undersökt relationen mellan betyg och provbetyg i grundskolan och gymnasieskolan och menar emellertid att det finns stora skillnader mellan skolors betygssättning i relation till de nationella proven (Skolverket 2019a, Skolverket 2019b, Skolverket 2020b, Skolverket 2020c). Det innebär att de nationella proven inte nödvändigtvis bidrar till en likvärdig betygssättning.

I komvux finns brister i hanteringen av de nationella proven. Det har förekommit att provmaterial spridits på olika webbsidor och i sociala medier vilket gör resultaten på de nationella proven mindre tillförlitliga (Skolverket 2021b, s. 8). I komvux i sfi får provversionerna användas under tre år och är därför särskilt exponerade för otillåten spridning, till skillnad från provversionerna i komvux på gymnasial nivå som endast får användas under ett år.

6.7 Behörighet att undervisa i samhällsorientering

6.7.1 Nuvarande kompetenskrav för samhällskommunikatörer

Enligt utredningens direktiv behöver kompetenskraven på dem som undervisar i samhällsorientering regleras för att säkerställa en hög och likvärdig kvalitet på utbildningen över landet. I dag skiljer sig kraven som ställs på samhällskommunikatörer åt mellan kommunerna. Enligt 7 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska de personer som i dag ger kursen i samhällsorientering ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. I förordningsmotiven framgår att med detta avses att personerna ska ha rätt kompetens för uppgiften, men några specifika krav på högskoleutbildning ställs inte (Fm 2010:1, s.10).

Enligt länsstyrelsernas uppföljning av kursen i samhällsorientering ställer vissa kommuner krav på att samhällskommunikatörerna ska ha genomgått MILSA-utbildningen, pedagogisk erfarenhet eller utbildning, god digital kompetens, goda kunskaper om det svenska samhället, samt goda kunskaper i svenska och i ett modersmål. Runt 70 procent av kommunerna (180 kommuner) ställer krav utöver lämplig pedagogisk utbildning och ämneskunskap, resterande gör det inte, alternativt saknar kännedom om vilka krav som ställs (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 21).

De som undervisar delar ofta erfarenheter och språk med deltagarna

Samhällskommunikatörerna har beskrivits som brobyggare och kulturtolkar. I förarbetena till nuvarande reglering om vilka som får undervisa i kursen, beskrivs de som personer som *behärskar Sverige och det svenska språket, såväl som de nyanländas ursprungsland och modersmål* (SOU 2010:16 s. 88). Liknande resonemang återkommer i samtalen med de kommuner som utredningen har talat med. En del kommuner menar att det är värdefullt att samhällskommunikatörerna delar erfarenheten av att ha invandrat till Sverige och språk med deltagarna, samtidigt som de är integrerade i det svenska samhället. Det finns kommuner som menar att de erfarenheter och kunskaper från hemlandet som samhällskommunikatörerna delar med deltagarna skapar förtroendefulla relationer som är värdefulla i undervisningen.

6.7.2 Behörighetskrav för lärare i komvux

I komvux är kraven som ställs på lärare reglerade. För att undervisa i komvux krävs i regel lärarlegitimation med behörighet att undervisa på en viss nivå och i ett visst ämne. Undantagna från kraven på legitimation och behörighet är lärare som undervisar i modersmål, yrkesämnen, individuella kurser eller orienteringskurser (se avsnitt 5.5.2). Lärarbehörigheten ges normalt via en examen från högskola eller universitet. Kravet på legitimation och behörighet för att undervisa i komvux syftar till att skapa likvärdighet och kvalitet i utbildningen.

I dag finns kurser inom komvux till vilka det är svårt att hitta behöriga lärare. I det fall huvudmannen inte har någon behörig lärare att tillgå, får huvudmannen anställa en obehörig lärare att bedriva undervisningen. I regel får denna lärare anställas ett år i sänder (se avsnitt 5.5.2). Enligt Skolverkets officiella statistik om den pedagogiska personalen i komvux 2024, saknade 19 procent av lärarna i komvux på grundläggande nivå behörighet att undervisa på den nivå och i det ämne som de gjorde. I komvux på gymnasial nivå gjorde 22 procent av lärarna det. Andelen lärare som saknar behörighet att undervisa på grundläggande- respektive gymnasial nivå är oförändrad jämfört med 2023. I komvux i sfi saknade 40 procent av lärarna behörighet att undervisa i sfi 2024, vilket visserligen är en förbättring med 5 procentenheter jämfört med 2023 men fortfarande en allt för låg andel. Det gynnar givetvis inte kvaliteten på utbildningen och utbildningen i komvux i sfi har också fått omfattande kritik för bristande kvalitet, bland annat som ett resultat av låg kompetens hos lärarna (SOU 2020:66, Skolinspektionen 2024a).

6.8 Fortbildningsinsatser

6.8.1 Nuvarande fortbildningsinsatser för samhällskommunikatörer

Det finns i dag ingen enhetlig nationell kompetensutveckling för samhällskommunikatörer. Länsstyrelsernas uppföljning av samhällsorientering visar att en majoritet av kommunerna, 77 procent, erbjuder samhällskommunikatörerna kompetenshöjande insatser, och 72 procent av kommunerna menar att det är länsstyrelserna som är utförare av kompetensutvecklingen. Länsstyrelserna ordnar ibland

träffar för att till exempel utbilda om något aktuellt ämne eller informera om material på informationomsverige.se. En majoritet av kommunerna anser att det behövs ytterligare kompetenshöjande insatser för samhällskommunikatörer. De efterfrågar en nationell aktör med helhetsansvar för fortbildning, möten och konferenser. Länsstyrelserna har inte något uppdrag att tillhandahålla fortbildningsinsatser riktade mot målgruppen. De menar att deras nuvarande uppdrag inte är dimensionerat för den sortens nationella samordning som kommunerna efterfrågar (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 31).

6.8.2 Fortbildningsinsatser för lärare i komvux

I komvux är huvudmännen skyldiga att erbjuda personalen möjligheter till kompetensutveckling. På nationell nivå ansvarar Skolverket för att tillhandahålla nationellt prioriterade fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Det är endast behöriga lärare som kan ta del av dessa insatser (se avsnitt 5.5.3). Skolverket tar också, inom ramen för sitt uppdrag att främja elevers tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet, fram stödmaterial och anordnar konferenser och seminarier riktat mot anställda inom skolväsendet.

6.9 Systematiskt kvalitetsarbete

6.9.1 Uppföljning av elevernas synpunkter i nuvarande samhällsorientering

Ett systematiskt kvalitetsarbete kan belysa vad som fungerar bra i verksamheten och vad som behöver utvecklas i syfte att förbättra kvaliteten på utbildningen. I dag finns inga krav på att kommunerna ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete för kursen i samhällsorientering. Det finns likväl kommuner som följer upp elevernas synpunkter på kursen i syfte att förbättra kvaliteten. Enligt länsstyrelsernas uppföljning av kursen i samhällsorientering följer nästan alla kommuner, 82 procent, upp deltagarnas synpunkter och använder svaren för att utveckla kursen (Länsstyrelsen Västernorrland

2024, s. 18). Det finns dock inga formella krav på att en sådan uppföljning ska genomföras.

Den plan som kommunerna är ålagda att upprätta för kursen i samhällsorientering används inte heller som ett verktyg i kvalitetsarbetet. I de samtal som utredningen har fört med kommuner har det framkommit att planen främst innehåller organisatoriska delar och inte några kvalitetsmål.

6.9.2 Krav på systematiskt kvalitetsarbete inom komvux

Inom skolväsendet omfattas all utbildning av bestämmelser i skollagen om systematiskt kvalitetsarbete. Både huvudmannen och rektor är på olika nivåer i organisationen skyldiga att planera och följa upp utbildningen. Syftet med kvalitetsarbetet är att säkerställa att utbildningen uppfyller de nationella målen för utbildningen och att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Till stöd i kvalitetsarbetet finns sedan maj 2023 det nationella kvalitetssystemet för skolväsendet med nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt faktorer för framgångsrik skolutveckling för samtliga skolformer. Skolverket har tagit fram det nationella kvalitetssystemet på uppdrag av regeringen och i samverkan med övriga skolmyndigheter. Kvalitetssystemet syftar till att underlätta huvudmannens uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) erbjuder Skolverket också landets huvudmän att delta i en kvalitetsdialog om det systematiska kvalitetsarbetet i huvudmännens förskolor, skolor och vuxenutbildning. Kvalitetsdialogerna utgår från det nationella kvalitetssystemet och ska erbjudas huvudmännen ungefär vart tredje år.

I dag finns det en del brister i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete för komvux. Dessa brister omfattar såväl uppföljningen av verksamheten, som analysen och utvecklingen av den samma. Skolinspektionen har i flera tillsyner och granskningar påtalat dessa brister (Skolinspektionen 2024a, Skolinspektionen 2024b, Skolinspektionen 2019)⁵. Av myndighetens redovisningar framgår också att huvudmännen inte följer upp komvux i samma utsträckning som andra skolformer inom skolväsendet (Skolin-

⁵ Se också Skolinspektionens statistik om regelbunden tillsyn 2019.

spektionen 20024a, s. 7). Det förekommer också att huvudmännen felaktigt använder betygsrätten som en kvalitetsstämpel i upphandlingen av utbildningsanordnare. Det leder till att huvudmännen inte alltid tar ett aktivt ansvar för uppföljningen av den upphandlade verksamheten (Skolinspektionen 2025, s. 12–13, Skolinspektionen 2024b, s. 32).

6.10 Förutsättningarna att nå målgruppen för samhällsorientering

6.10.1 Nuvarande förutsättningar att nå målgruppen

Målgruppen för samhällsorientering består i dag dels av deltagare i etableringsprogrammet, dels av den så kallade utvidgade målgruppen (se avsnitt 4.4.2). Enligt 5 § lagen (2013:156) om samhällsorientering ska kommunerna aktivt verka för att nå dem som är nyanlända i kommunen och som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i kursen. Många kommuner menar att de har svårt att nå den utvidgade målgruppen och att arbetet med att försöka nå dem är bristfälligt eller under utveckling (Länsstyrelsen Västernorrland 2025, s. 17). I de samtal som utredningen har haft med kommuner framkommer liknande resonemang.

Det vanligaste sättet för kommunerna att nå den utvidgade målgruppen är genom att informera om samhällsorientering via utbildningen i komvux i sfi. Enligt länsstyrelsernas uppföljning av samhällsorientering 2024, informerade 70 procent av kommunerna om kursen på detta sätt (Länsstyrelsen Västernorrland 2025, s. 17). Andra sätt för kommunerna att nå den utvidgade målgruppen är via kommunens webbplats, via samverkan med Arbetsförmedlingen och socialförvaltningen, via studie- och yrkesvägledare samt via anmälan till utbildningen i sfi (s. 16). Bland de kommuner som utredningen har talat med lyfter flera att de framför allt når den utvidgade målgruppen via utbildningen i komvux i sfi.

6.10.2 Förutsättningar att nå målgruppen inom ramen för komvux

I komvux på grundläggande nivå och i komvux i sfi finns det på liknande sätt som för kursen i samhällsorientering en reglering om att hemkommunen aktivt ska verka för att nå samtliga personer i kommunen som har rätt till utbildningen och motivera dem att delta i den (se avsnitt 5.3.1). Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux blir det möjligt att samordna det uppsökande arbetet i komvux och nå den utvidgade målgruppen för samhällsorientering och språkutbildning i sfi samtidigt. Det innebär att dessa personer kan nås i ett tidigare skede än i dag, redan innan de har påbörjat språkutbildningen i komvux i sfi. Det kan i sin tur bidra till att personerna snabbare kommer in i utbildningen.

Det finns i dag brister i kommunernas uppsökande arbete inom ramen för komvux. Utredningen diskuterar dessa brister i avsnitt 8.4.7 och lämnar en bedömning om hur arbetet kan stärkas.

6.11 Studie- och yrkesvägledning

6.11.1 Studie- och yrkesvägledning i nuvarande samhällsorientering

Studie- och yrkesvägledning bidrar till att ge kunskaper om olika utbildningsvägar och om arbetsmarknaden i syfte att individer ska kunna göra väl underbyggda studie- och yrkesval (Skolverket 2018a, s. 6). Deltagarna i samhällsorientering har i dag inte någon rätt till studie- och yrkesvägledning. En del kommuner som utredningen har talat med berättar att de ändå erbjuder detta stöd. Det finns ingen uppföljning av hur förekommande det är.

6.11.2 Studie- och yrkesvägledning inom komvux

Tillgången till studie- och yrkesvägledning inom komvux är reglerad. Eleverna ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildning och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Personer som avser att påbörja en utbildning i komvux ska även ha tillgång till inledande kartläggning och möjlighet till validering (se avsnitt 5.9.2 och 5.9.4). I den undersökning av

elevstöd inom komvux som SKR genomförde 2022 framgår att en majoritet av kommunerna (68 procent) även erbjuder studie- och yrkesvägledning utöver den reglerade (SKR 2022a, s. 25–26).

I nära anslutning till att eleven antas till utbildningen i komvux ska hemkommunen upprätta en individuell studieplan för eleven. I samband med att planen tas fram ska eleven erbjudas studie- och yrkesvägledning och inledande kartläggning. Syftet med studieplanen är att ge eleven en tydlig bild av hans eller hennes planerade studier utifrån individuella mål, behov och förutsättningar.

6.12 Nationell uppföljning och tillsyn

6.12.1 Uppföljning av nuvarande samhällsorientering

Enligt utredningens direktiv är en kontinuerlig och kvalitetssäkrad uppföljning av kunskapsresultaten i samhällsorientering önskvärd för att bedöma huruvida deltagarna tillgodogör sig utbildningen. I dag har länsstyrelserna i uppdrag att följa upp kursen i samhällsorientering och lämna en gemensam redovisning till regeringen. Uppföljningen och redovisningen genomförs på en årlig basis. Arbetsförmedlingen redovisar statistik om antal personer i etableringsprogrammet som har kursen i samhällsorientering som en registrerad aktivitet (se avsnitt 8.1.1). Den statistiken omfattar således inte alla som deltar i samhällsorientering. Någon samlad nationell statistik om kursen i samhällsorientering finns inte. Kommunerna saknar i dag en ordning för att registrera och rapportera uppgifter om kursen i samhällsorientering likt den som finns för kurser i komvux. Länsstyrelserna har i flera åiterrapporteringar påtalat behovet av ett nationellt system för uppföljning och statistik om deltagandet i kursen i samhällsorientering. Länsstyrelserna har även föreslagit att en utredning tillsätts som ser över möjligheten att införa uppgiftsskyldighet enligt lagen- och förordningen om den officiella statistiken (Länsstyrelsen Värmland 2022, s. 35, Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 34).

6.12.2 Uppföljning av utbildning inom komvux

Skolverket ansvarar för den officiella statistiken om skolväsendet. I den ingår bland annat statistik om elever, studieresultat och den pedagogiska personalen. Via statistiken går det till exempel att följa upp antal elever som är inskrivna på en kurs, andelen kvinnor och män, deras betyg och eventuella resultat på nationella prov. Den officiella statistiken omfattas av krav ställda i lagen- och förordningen om den officiella statistiken på bland annat tillförlitlighet och aktualitet. Kraven syftar till att säkerställa statistikens kvalitet (se avsnitt 5.7.1).

Utmaningar med att skapa tillförlitlig statistik om komvux

En del utredningar och granskningar har riktat kritik mot Skolverkets statistik (SOU 2019:69, SOU 2020:66, Riksrevisionen 2022). Kritiken handlar bland annat om att Skolverkets statistik om komvux behöver bli mer ändamålsenlig och tillförlitlig. Bristerna i Skolverkets statistik om komvux har flera orsaker. Dels kan det enligt Skolverket handla om mätfel på grund av att uppgiftslämnarna feltolkar instruktioner, dels mätfel på grund av att uppgiftslämnaren lämnar ofullständiga uppgifter. Statistiken är beroende av det underlag som uppgiftslämnarna rapporterar in och håller inte det en god kvalitet får det konsekvenser för statistiken (Skolverket 2024c, s. 7). I myndighetens statistik om de nationella proven i komvux finns till exempel brister som är kopplade till att det är få huvudmän som rapporterar in provresultaten.

Vissa svårigheter med att redovisa en tillförlitlig statistik kan tillskrivas skolformen komvux särart med stor flexibilitet i tid och rum för att tillgodose individernas behov av utbildning. Utbildningen består av kurser med kontinuerliga kursstarter hela året och möjligheter att kombinera utbildning på olika nivåer i komvux. Det är därför svårt att i statistiken få en helhetsbild av vad eleven studerar. Dessutom har eleverna olika utbildningsbakgrund när de påbörjar studierna i komvux och därför är det i statistiken även svårt att se om eleven har en gymnasieexamen när studierna avslutas och i så fall vilken examen eleven har. Sammantaget går det inte alltid att ta fram den statistik som är önskvärd och det blir nödvändigt att använda alternativa sätt att följa upp elever och studieresultat. En sådan

sak som avsaknad av fastställd kurstid i komvux i sfi bidrar till exempel till osäkra uppgifter om genomströmning och studieresultat.

Flera av eleverna som studerar i komvux är också utrikes födda och i de fall de inte har ett person- eller samordningsnummer tilldelat av Skatteverket kan de ansöka om tillfälliga personnummer (så kallade TF-nummer) hos hemkommunen. Enligt Skolverket går det inte att framställa lika mycket statistik om personer med tillfälliga personnummer. En anledning är att Statistiska centralbyrån (SCB) inte kan koppla statistik från andra register med tillfälliga personnummer och en annan anledning är att dessa personnummer inte är unika (Skolverket 2024d). Om till exempel en elev med tillfälligt personnummer studerar i komvux i sfi och även i komvux på grundläggande nivå, går det inte att med säkerhet veta om det är samma elev. Elever som har tillfälliga personnummer behöver därför i vissa fall exkluderas från statistikredovisningen.

Skolverket har under senare år genomfört flera utvecklingsinsatser för att förbättra statistiken om komvux i de delar där det är möjligt.

6.12.3 Tillsyn och granskning av utbildning i komvux

Kursen i samhällsorientering är i dag inte föremål för någon tillsyn eller granskning. Inom skolväsendet utövar Skolinspektionen tillsyn av verksamheten. Myndigheten har tidigare enbart utövat tillsyn över komvux på huvudmannanivå, men sedan den 1 februari 2022 har myndigheten i uppdrag att även utöva tillsyn över vuxenutbildning på skolenhetsnivå (2 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion). Skolinspektionen fattar också beslut om åtgärder som kan behövas för att huvudmannen för verksamheten ska rätta till eventuella brister (se avsnitt 5.7.2).

6.13 Behovet av informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

6.13.1 Informationsutbytet om nuvarande samhällsorientering

Enligt utredningens direktiv är ett fungerande informationsutbyte en förutsättning för att samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ska fungera bra. Det gäller till exempel identifiering

av målgruppen, anmälan och uppföljning av närvaro. I dag finns brister i informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna beträffande kursen i samhällsorientering. En del kommuner som utredningen har talat med menar att tillgången till information ofta är beroende av kommunikationen med enskilda handläggare på Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsernas uppföljning av kursen i samhällsorientering visar att kommunerna önskar en bättre samverkan med Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller att identifiera och anmäla deltagare till kursen (Länsstyrelsen Västernorrland 2024, s. 26).

6.13.2 Informationsutbytet om kurser i komvux

Om kursen i samhällsorientering blir en del av komvux kommer kursen omfattas av den reglering om informationsöverföring som möjliggörs av skolformen. I propositionen *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner* (prop. 2024/25:145), som ännu inte har riksdagsbehandlats, lämnas bland annat förslaget om en uppgiftsskyldighet för kommuner gentemot Arbetsförmedlingen och utökade möjligheter för Arbetsförmedlingen att behandla personuppgifter gällande arbetssökande som har behov av utbildning inom komvux. Syftet är att åstadkomma ett förbättrat informationsutbyte för att fler ska kunna ta del av utbildning som förbättrar deras förutsättningar att komma i arbete.

6.14 Utredningens sammantagna slutsatser

I det här kapitlet har utredningen redovisat för- och nackdelar med det nuvarande systemet för samhällsorientering jämfört med att tillhandahålla samhällsorientering som en utbildning inom komvux. Utredningen anser att en grundförutsättning för att kursen i samhällsorientering ska uppnå sitt syfte och fungera ändamålsenligt, är att deltagarna får en likvärdig kunskap om det svenska samhället och samhällets grundläggande värderingar. Utredningen bedömer att detta i högre utsträckning kan åstadkommas om samhällsorienteringen inordnas som en kurs i komvux. Genom att inordna kursen i komvux kan också förväntningarna på den enskilde om högt deltagande och goda studieresultat tydliggöras. Det blir även möjligt att följa upp studieresultaten i kursen och därmed huruvida kursen

i samhällsorientering uppnår sitt syfte. En inordning av kursen i komvux kan också innebära att informationsutbytet om eleverna i kursen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna förbättras.

Det finns också utmaningar med att inordna kursen i samhällsorientering i komvux. Målgruppens behov av att få undervisningen på ett språk som de behärskar är en sådan sak. Vissa aspekter av kursen och hur den fungerar i dag anser utredningen också bör bevaras, så som hur undervisningen bedrivs och den centrala roll som samhällskommunikatörerna spelar. Det är aspekter som gör att eleverna får goda förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Under följande rubriker beskriver utredningen sina slutsatser och i det också hur utredningen anser att värdefulla delar av kursen i samhällsorientering kan bevaras och hur utmaningar kan hanteras.

Likvärdiga kunskaper om det svenska samhället och samhällets grundläggande värderingar

Utredningen anser att en grundförutsättning för att kursen i samhällsorientering ska fungera ändamålsenligt är att deltagarna får likvärdiga kunskaper om det svenska samhället och om samhällets grundläggande värderingar (se avsnitt 9.3.1 samt 9.3.2). Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux kommer kursen omfattas av läroplanen för vuxenutbildningen och det blir även möjligt att ta fram en nationell kursplan för kursen. Utredningen anser att det kan bidra till att öka likvärdigheten i kursen. Det centrala innehållet i kursplanen reglerar vad som måste finnas med i undervisningen, men kursplanen lämnar också utrymme för läraren att lägga till eller fördjupa vissa delar i undervisningen. Utredningen menar därför att det vid behov fortfarande kommer att vara möjligt för läraren att lägga till ett lokalt perspektiv i utbildningen. Lokala anpassningar som ett komplement till de obligatoriska momenten anser utredningen kan vara viktiga inslag i utbildningen då det kan stärka elevernas kunskaper om till exempelvis lokala traditioner och den lokala arbetsmarknaden.

Undervisningen ska ge utrymme för dialog och reflektion

I kursen i samhällsorientering ska undervisningen i dag ge utrymme för frågor, diskussioner och reflektioner för att deltagarna lättare ska kunna ta till sig kunskaper om det svenska samhället och dess värderingar och normer. I läroplanen för vuxenutbildningen regleras att det i all undervisning ska förmedlas kunskaper och värden och ges utrymme för diskussion och reflektion. Lärare och rektorer behöver förhålla sig till skrivningarna i läroplanen när undervisningen planeras och genomförs. Därför anser utredningen att det finns goda förutsättningar för att bevara och även stärka den pedagogik och det förhållningssätt som karaktäriserar kursen i samhällsorientering i dag om den inordnas i komvux.

Eleverna har behov av att få undervisningen på plats

Distansundervisning har visat sig vara en utmanande undervisningsform för elever i komvux i sfi. Bristen på digitala kunskaper, digitala verktyg, och brist på studiero i hemmet är några orsaker. Många elever saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket, och en del har kort utbildningsbakgrund och för dessa elever blir distansundervisningen särskilt utmanande. Utredningen menar att målgruppen för samhällsorientering till stor del är densamma som målgruppen för språkutbildningen i komvux i sfi. De möter därför troligtvis samma utmaningar med undervisning på distans som eleverna i språkutbildningen sfi. Utredningen anser därför att närundervisning är att föredra för eleverna i samhällsorientering. Närundervisningen skapar också bättre förutsättningar för eleverna att interagera med varandra och med läraren och därmed att delta aktivt i undervisningen.

Utredningen är medveten om att närundervisning inte alltid är möjligt att genomföra då deltagarantalet är lågt. I de sammanhangen kan fjärrundervisning vara ett bra alternativ som kan samordnas med andra kommuner. Utredningen anser vidare att Skolverkets databas Susa-navet kan underlätta för kommunerna att samverka kring fjärrundervisningen. För utredningens bedömning i denna del, se avsnitt 7.5.9.

Studiehandledning på ett språk som eleven behärskar

I dag ska kursen i samhällsorientering i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Utbildningen i komvux bedrivs främst på svenska och möjligheterna för eleven att få utbildningen på ett språk som eleven behärskar är begränsade. Mot bakgrund av detta menar utredningen att när eleven inte behärskar undervisningsspråket, blir studiehandledning på ett språk som eleven behärskar en förutsättning för att eleven ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux, anser utredningen därför att rätten till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar kan behöva stärkas. För utredningens förslag i denna del, se avsnitt 7.5.6.

Betyg i komvux kan tydliggöra förväntningarna på den enskilde

Om samhällsorienteringen inordnas som en kurs i komvux blir det möjligt att sätta betyg i kursen. Utredningen anser att ett införande av betyg i samhällsorientering kan bidra till att förväntningarna på den enskilde om högt deltagande och goda studieresultat tydliggörs. I dag får deltagarna i samhällsorientering ett intyg efter avslutad kurs och det ställs inga specifika krav för att erhålla intyget.

Betyg gör det även möjligt att följa upp studieresultaten på nationell nivå via Skolverkets statistik. Betyg visar om eleven har genomfört kursen med godkänt resultat och utredningen menar att det därmed går att följa om eleverna tillgodogör sig kursen.

Möjligheten att ta fram ett nationellt prov i samhällsorientering

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux blir det möjligt att införa ett nationellt prov i kursen. Nationella prov syftar till att öka likvärdigheten i betygssättningen, men i olika undersökningar har det konstaterats att de nationella proven inte alltid bidrar till en mer likvärdig betygssättning. I komvux förekommer också att proven sprids olovligen vilket gör dem mindre tillförlitliga. Utöver dessa brister med proven, anser utredningen att det finns utmaningar med att skapa ett nationellt prov utifrån målgruppen för samhällsorientering. Utredningen diskuterar detta vidare i avsnitt 9.5.

En person som undervisar i samhällsorientering kan behöva både ämneskunskaper och lärarutbildning

Samhällskommunikatörerna tillför ett jämförande perspektiv på traditioner, kulturella företeelser och samhällsfrågor mellan hemlandet och Sverige. De skapar på så vis goda förutsättningar för eleven att ta till sig de kunskaper som förmedlas i undervisningen. Samhällskommunikatörernas erfarenheter, språkkunskaper och interkulturella kompetens bidrar också till att skapa förtroendefulla relationer till deltagarna vilket kan underlätta deltagarnas förståelse av hur det nya samhället fungerar. Utredningen ser värdet av samhällskommunikatörernas specifika kunskaper och erfarenheter.

Samtidigt anser utredningen att en person som ska undervisa i samhällsorientering kan behöva både ämneskunskaper och lärarutbildning för att utbildningen ska kunna hålla god kvalitet. Utredningen anser också att behörigheten måste vara reglerad för att skapa likvärdighet i utbildningen över landet. För utredningens förslag om behörighet för att undervisa i kursen i samhällsorientering, se avsnitt 7.5.5.

Studiehandledaren är genom sina språkkunskaper och interkulturella kompetens en länk mellan elevernas tidigare erfarenheter och det svenska samhället. Utredningen menar därför att om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux, kan studiehandledaren delvis fylla den roll i undervisningen som dagens samhällskommunikatörer har. Studiehandledarens erfarenheter och språkkunskaper kan bidra till att skapa förtroendefulla relationer till eleverna på samma sätt som samhällskommunikatören gör i dag. Det kan i sin tur underlätta elevernas lärande om det svenska samhället och dess grundläggande värderingar.

Skolverket blir en samordnande aktör med ansvar för nationell fortbildning

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux kommer lärarna som undervisar i kursen att kunna ta del av Skolverkets kompetens- och fortbildningsinsatser. Skolverket tillhandahåller nationellt prioriterade fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för lärare, samt stödjer personal inom skolväsendet genom att till exempel ta fram stödmaterial, anordna möten, konferenser och seminarier. Ut-

redningen menar därför att om kursen inordnas i komvux, blir Skolverket den samordnande aktör som kommunerna i dag efterfrågar. Utredningen anser att det på ett positivt sätt kan bidra till kvaliteten på utbildningen.

Krav på systematiskt kvalitetsarbete kan främja kvaliteten i samhällsorientering

Ett systematiskt kvalitetsarbete kan belysa vad som fungerar bra i verksamheten och vad som behöver utvecklas. Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux kommer utbildningen omfattas av kraven på systematiskt kvalitetsarbete. I dag finns det brister i det systematiska kvalitetsarbetet inom komvux. Skolinspektionen har påtalat dessa brister i olika tillsyner och granskningar. Utredningen anser att det genom de lagkrav som ställs på att ett systematiskt kvalitetsarbete ska bedrivas ändå skapas förutsättningar för att förbättra kvaliteten på utbildningen i samhällsorientering.

Den utvidgade målgruppen kan nås tidigt

Kursen i samhällsorientering är en introduktion till det svenska samhället som ska ges tidigt till nyanlända och utredningen anser att en inordning av kursen samhällsorientering i komvux kan bidra till det. De personer som inte nås via etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen kan då, genom kommunernas uppsökande och motiverande arbete, nås i ett tidigare skede än som i dag via utbildningen i sfi.

Tidig studie- och yrkesvägledning kan bidra till väl underbyggda studie- och yrkesval

Studie- och yrkesvägledning syftar till att individer ska kunna göra väl underbyggda studie- och yrkesval. Utredningen menar att tillgången till studie- och yrkesvägledning är viktig för målgruppen för samhällsorientering. Många i målgruppen har nyligen kommit till Sverige och kan sakna kännedom om svensk arbetsmarknad och vuxenutbildning i Sverige. Studie- och yrkesvägledningen kan bidra till att eleverna i ett tidigt skede får en större förståelse för vad olika

yrken innebär i en svensk kontext och vilka utbildningar som finns att tillgå (jämför Skolverket 2018a, s. 11). I komvux är tillgången till studie- och yrkesvägledning reglerad.

Den individuella studieplanen kan synliggöra behovet av studiehandledning

Den individuella studieplanen som ska upprättas i nära anslutning till att eleven antas till utbildningen i komvux är ett centralt dokument för elevens studier och målet med dessa. Utredningen anser att den individuella studieplanen också kan nyttjas för att synliggöra elevens behov av studiehandledning på ett språk som eleven behärskar (se avsnitt 7.5.6).

Nationell uppföljning och tillsyn inom ramen för komvux

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux kommer kursen att omfattas av Skolverkets uppföljning och utvärdering. I Skolverkets uppdrag ingår att ta fram och redovisa den officiella statistiken om komvux. Utredningen anser att det genom denna statistik blir möjligt att följa upp deltagandet och studieresultaten i kursen och därmed huruvida kursen i samhällsorientering uppnår sitt syfte.

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux kan Skolinspektionen också utöva tillsyn över verksamheten. Utredningen anser att en sådan tillsyn kan bidra till att stärka utbildningens kvalitet.

Ett förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Om kursen i samhällsorientering blir en del av komvux kommer kursen att omfattas av den reglering om informationsöverföring som möjliggörs av skolformen. Utredningen anser att det kan bidra till att informationsutbytet om kursen i samhällsorientering förbättras. Ett fungerande informationsutbyte möjliggör till exempel för kommunerna att identifiera personer som har anvisats till utbildningen och för Arbetsförmedlingen att följa upp elevernas närvaro i kursen. För utredningens resonemang beträffande informationsutbytet, se avsnitt 8.4.2.

7 Samhällsorientering som en utbildning inom komvux

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur samhällsorientering kan tillhandahållas som en utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux). I det här kapitlet presenteras förslag och bedömningar kopplat till denna del av uppdraget. I avsnitt 2.2 gör utredningen en avgränsning i denna del. Utredningen har valt att inte analysera lösningar som inbegriper samhällsorientering som en utbildning med en egen organisation och eget regelverk utanför skolformen komvux. Utredningen avgränsar sin analys av möjliga lösningar till de befintliga skolformsdelarna i komvux, och det regelverk som de kännetecknas av.

7.1 Den kommunala vuxenutbildningens uppdrag

Den kommunala vuxenutbildningen har enligt 20 kap. 2 § skollagen (2010:800) som övergripande mål att eleverna ska:

... stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Dessa mål återkommer i komvux läroplan och kurs- och ämnesplaner. Komvux har fått en stärkt roll i olika gruppers etablering på arbetsmarknaden och strategierna för kompetensförsörjning. Det övergripande målet för komvux i skollagen kompletterades den 1 juli 2020 med skrivningarna att komvux *ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.*

Utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. Målgruppen inom komvux har

under flera år vuxit och förändrats med fler utrikes födda elever som har kort tid i Sverige och fler i behov av stöd, vilket huvudmän lyft i Skolverkets regionala dialoger 2024 (Skolverket 2024e). Även om andelen utrikes födda elever minskar inom komvux till följd av minskad invandring, utgör utrikes födda en betydande andel i samtliga skolformsdelar i komvux. Det medför att behovet av undervisning som möter elever som lär på ett andraspråk är stort. Komvux behöver kontinuerligt arbeta för att erbjuda en utbildning som möter behov hos både individen och det omgivande samhället. För att ytterligare beskriva den kontext i vilken samhällsorienteringen kan inordnas ger utredningen i avsnitt 5.1.5 en mer detaljerad bild av nuläget gällande elever i komvux avseende kön, migrationsbakgrund och utbildningsbakgrund.

7.2 Förutsättningar för kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux

Som utredningen har diskuterat i kapitel 6, syftar regelverket för skolväsendet till att skapa likvärdighet och kvalitet i utbildningen. Kvalitet och likvärdighet upprätthålls av mål i skollagen och i läroplaner, samt gemensamma bestämmelser kring till exempel lärarbehörighet, betygskriterier och minsta garanterad undervisningstid. Kvalitetsbegreppet är kopplat till hur väl verksamheterna inom skolväsendet uppfyller de nationella målen, men också till hur väl verksamheten svarar mot de nationella krav och riktlinjer som finns, samt hur väl verksamheterna uppfyller andra mål, krav och riktlinjer som är förenliga med de nationella målen. I praktiken fungerar eller tillämpas regelverket inte alltid som det är avsett men det finns granskande myndigheter och strukturer för hur likvärdighet och kvalitet kan förbättras. Utredningen diskuterade även brister i komvux verksamhet i kapitel 6.

Komvux i sfi och komvux på grundläggande nivå är de skolformsdelar i komvux där kursen i samhällsorientering enligt utredningen skulle kunna inordnas. Komvux på gymnasial nivå bygger vidare på utbildningen på grundläggande nivå och är därför inte aktuell. Då den stora delen av målgruppen för samhällsorienteringen finns inom komvux på grundläggande nivå, och inte inom komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå, kommer

utredningen fortsättningsvis referera till komvux på grundläggande nivå.¹ I komvux finns också både nationella kurser och lokalt framtagna orienteringskurser. Regelverket skiljer sig delvis åt mellan de olika skolformsdelarna och kurserna, vilket diskuterades i kapitel 5. Beroende på hur kursen i samhällsorientering inordnas i komvux, ger regelverket olika förutsättningar för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i kursen.

7.2.1 Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en orienteringskurs

Orienteringskurser får ges i komvux på grundläggande- eller gymnasial nivå. Kursen är inte en nationell kurs utan beslutas av rektor som också beslutar om innehåll och omfattning utifrån orienteringskursens nationella syfte. En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs (se avsnitt 5.1.3). I samband med införandet av den så kallade utbildningsplikten för vissa nyanlända invandrare inom etableringsprogrammet tog Skolverket på uppdrag av regeringen fram två orienteringskurser som skulle möta behov hos nyanlända med kort utbildning (regeringsbeslut dnr U2017/02921/GV). Dessa orienteringskurser har följande syften: *Ge grundläggande digital kompetens* och *Ge grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige* (Skolverket 2018b, s. 6).

Orienteringskurser kombineras ofta med andra kurser inom komvux. Utredningen har bitt styrelsen för Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) att redogöra för sin bild av hur orienteringskurser används i praktiken. De menar att en orienteringskurs sällan, om någonsin, är studiemålet i sig. Det förekommer att personer söker en orienteringskurs separat, men i dessa fall är orienteringskursen i regel kopplad till andra studier. Det kan till exempel handla om att en elev läser en orienteringskurs inför studier i matematik eller en kombinationsutbildning. Det finns emellertid ingen bestämmelse som hindrar att en person söker och tas emot enbart till en orienteringskurs, det vill säga utan att läsa andra kurser inom komvux. Utredningen anser därför att regelverket inte hindrar att samhällsorientering tillhandahålls som en orienteringskurs.

¹ Komvux som anpassad utbildning är för personer med intellektuell funktionsnedsättning och förvärvad hjärnskada.

Orienteringskurser har emellertid inga nationella kursplaner och förutom att innehållet i kurserna ska utgå från något av de olika syftena, kan innehållet därför skilja sig åt mellan kommuner. Länsstyrelserna och flera av de kommuner utredningen har haft kontakt med menar att det behövs en nationell kursplan för att stärka likvärdigheten i samhällsorientering. Utredningen delar den bilden vilket också har diskuterats i kapitel 6.

I orienteringskurser finns inte heller några krav på legitimation med behörighet för att undervisa i kurserna. Kraven på lärarna som undervisar i orienteringskurser kan därför se olika ut i olika kommuner. För att stärka likvärdigheten och kvaliteten i samhällsorientering menar utredningen att lärarna som undervisar i kursen behöver omfattas av behörighetskrav.

Det ges heller inga betyg i orienteringskurser. Efter avslutad kurs utfärdas ett intyg i likhet med hur det fungerar i kursen i samhällsorientering i dag. Enligt utredningens direktiv (dir. 2023:169) behöver förväntningarna på den enskilde tydliggöras. Krav på godkända resultat behöver ställas för att säkerställa att kursens syfte uppnås. Utredningen menar att betyg kan bidra till ett sådant tydliggörande om förväntningar på godkända resultat. Betygen gör det också möjligt att på nationell nivå följa upp studieresultaten.

7.2.2 Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux på grundläggande nivå

Utbildningen i komvux på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier (se avsnitt 5.1.3). Utbildningen på grundläggande nivå består bland annat av nationella kurser med kursplaner, vilket bidrar till likvärdighet i utbildningen. Det finns också krav på behörighet för att verka som lärare i de nationella kurserna på denna nivå. I komvux på grundläggande nivå får eleverna betyg enligt en förenklad betygs-skala och studieresultaten följs upp i Skolverkets officiella statistik. Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux på grundläggande nivå finns det således möjlighet att följa upp studieresultaten.

Samhällsorientering integrerad med den befintliga kursen i samhällsorienterande ämnen

Enligt ovanstående diskussion ger regelverket för komvux på grundläggande nivå goda förutsättningar för att förbättra kvaliteten och likvärdigheten i kursen i samhällsorientering. Utredningen har därför övervägt om kursen borde inordnas i komvux på grundläggande nivå.

I komvux på grundläggande nivå finns i dag en grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen, bestående av en inledande kurs och en fortsättningskurs. Utredningen har övervägt om kursen i samhällsorientering borde integreras med den befintliga kursen. Kursen togs fram som en del av Skolverkets uppdrag att se över kursutbudet i komvux på grundläggande nivå i syfte att bättre möta behov och förutsättningar hos nyanlända med kort utbildning (regeringsbeslut dnr U2017/02921/GV). Kursen täcker in grundläggande delar i de samhällsorienterande ämnena samhällskunskap, religionskunskap, historia och geografi. Skolverket menar att kursen ska ses som likvärdig med kurser som finns inom respektive ämne (Skolverket 2018b, s. 4–5). Eleverna som läser kursen ska få en grund inom de samhällsvetenskapliga ämnena som introducerar ett samhällsvetenskapligt tankesätt även i de fall eleven inte tidigare har studerat något av dessa ämnen. Mellan den inledande kursen och fortsättningskursen finns en progression. Innehållet vidgas och fördjupas mellan kurserna (Skolverket 2021a).

Den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen i komvux på grundläggande nivå har ett innehåll som är bredare och djupare än kursen i samhällsorientering (se utredningens bedömningar om kursinnehåll i avsnitt 9.3). Den förbereder också för studier i dessa ämnen på gymnasial nivå. Kurserna i komvux på grundläggande nivå ska ha ett motsvarande innehåll som i grundskolan och därför är innehållet framtaget utifrån kurserna i grundskolan, men med anpassning till målgruppen för utbildningen i komvux.

Till skillnad från den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen ligger kursen i samhällsorientering på en lägre kunskapsnivå än övriga kurser i komvux på grundläggande nivå. Utredningen har därför kommit fram till att kursen i samhällsorientering inte bör integreras med den befintliga kursen. Utbildningen i komvux på grundläggande nivå ställer också högre krav på både kunskaper i svenska språket och studievana vilket innebär att utrikes födda med

kort tid i Sverige inte alltid kan delta i utbildningen på denna nivå. Det bidrar också till att utredningen anser att kursen i samhällsorientering inte bör inordnas på denna nivå. Utredningen diskuterar detta vidare i avsnitt 7.3.1

7.2.3 Kvalitet och likvärdighet i samhällsorientering som en kurs i komvux i sfi

Syftet med utbildningen i komvux i sfi är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (se avsnitt 5.1.3). Kurserna i komvux i sfi är nationella och omfattas av bestämmelsen om nationella kursplaner vilket främjar likvärdighet i utbildningen. Det ställs också krav på behörighet för att undervisa i komvux i sfi. Behörighetskraven som ställs är framtagna med hänsyn till att skolformsdelen komvux i sfi i dag endast omfattar utbildning i svenska språket enligt kursplanen för sfi. Det ställs krav på en lärarexamen som omfattar ämnet svenska som andraspråk (se avsnitt 5.5.1). Om samhällsorienteringen inordnas som en kurs i komvux i sfi menar utredningen att den kan behöva omfattas av en annan behörighet (se avsnitt 7.5.5). I komvux i sfi ges också betyg. Eleverna erhåller betyg enligt en förenklad betygsskala på samma sätt som i komvux på grundläggande nivå. Det finns således förutsättningar för att tydliggöra förväntningarna på eleven om uppnådda resultat samt att följa upp studieresultaten på en nationell nivå.

7.3 Förutsättningar för att delta och tillgodogöra sig samhällsorientering som en kurs i komvux

Ett stort antal av de personer som har behov av språkutbildningen i komvux i sfi har troligtvis också behov av samhällsorientering. Det stora flertalet inom sfi har varit kort tid i Sverige och saknar både grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Kursen i samhällsorientering behöver därför planeras och organiseras så att målgruppen kan delta och tillgodogöra sig innehållet i både den och språkutbildningen.

7.3.1 Utrikes födda med kort tid i Sverige kan inte alltid studera i komvux på grundläggande nivå

Kurser i komvux på grundläggande nivå är del av den reguljära utbildningen i komvux som Arbetsförmedlingen kan anvisa till utöver utbildningen i komvux i sfi. Utbildning i komvux på grundläggande nivå har sin motsvarighet i de kunskaper som ska uppnås i grundskolan och de avslutande kurserna på grundläggande nivå ansluter mot kurser på gymnasial nivå. Kursen i svenska som andraspråk på grundläggande nivå bygger vidare på kurs D i sfi. Det finns inga förkunskapskrav utan lärare gör en bedömning utifrån elevens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (se avsnitt 5.3.1). Då kan bedömningen bli att eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska. Eftersom kommunerna av olika skäl inte kan tillgodose elevens behov av att få undervisning på modersmål eller annat språk eleven behärskar blir följden att eleven nekas utbildning (Riksrevisionen 2024, s. 51). Utöver krav på kunskaper i svenska språket, ställer utbildningen på grundläggande nivå också högre krav på studievana. Utredningen befarar därför att en inordning av kursen i samhällsorientering i komvux på grundläggande nivå kan innebära att personer i målgruppen inte kan delta i den.

7.3.2 Målgruppen har större möjligheter att ta del av utbildningen i komvux i sfi

Enligt läroplanen för vuxenutbildningen har verksamheten ett ansvar att sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar. Utredningen menar att en inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan bidra till att huvudmännen i högre grad väljer att organisera utbildningen så att samordning kan ske mellan kursen i samhällsorientering och språkutbildningen, samt ger rektorer bättre förutsättningar att planera båda utbildningarnas upplägg. Det kan öka elevernas möjligheter att delta i såväl kursen i samhällsorientering som i språkundervisningen, och även minska tröskeln för elever i språkutbildningen att ta del av kursen i samhällsorientering.

En inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan också främja samarbete mellan lärare i de båda kurserna. Det peda-

gogiska arbetet ska ledas och samordnas av en rektor som också ansvarar för att samverkan mellan lärare i olika kurser kommer till stånd genom att ge utrymme för möten och diskussioner (SKOLFS 2012:101). Det kan i sin tur leda till en positiv integrerad språk- och kunskapsutveckling hos de eleverna som läser både språkutbildning och samhällsorientering parallellt, samt öka elevernas motivation att lära. Det är också något som Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet bekräftar i samtal med utredningen. Individuer lär sig kunskaper via språket vilket innebär att språk- och kunskapsutveckling hänger samman (Reath Warren och Uddling 2019, s. 1). När en elev lär sig om till exempel praktiskt samhällsliv, traditioner och värderingar utvecklas språket och därmed möjligheten att reflektera och delta i diskussioner om samma saker (Skolverket 2022b, s. 5). Det kan förstärkas i språkundervisning om eleven samtidigt deltar i kursen samhällsorientering. Utredningen menar därför att en inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan ge goda förutsättningar för eleverna att tillgodogöra sig innehållet i kursen.

Folkhögskolor kan få bedriva samhällsorientering

Om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux i sfi kan kursen även ges i anslutning till språkutbildningen på folkhögskola, givet att folkhögskolan har betygsrätt för att anordna kursen. Folkhögskolor som har betygsrätt för utbildning motsvarande komvux i sfi har i dag rätt att anordna sådan utbildning både med och utan uppdrag av juridisk person. En samordning av kurserna även när de ges av en folkhögskola skapar goda förutsättningar för elever i behov av språkutbildning och samhällsorientering att delta i båda kurserna och tillgodogöra sig innehållet enligt ovanstående resonemang.

Goda förutsättningar för att ge samhällsorientering på plats inom komvux i sfi

Komvux i sfi bedrivs framför allt som närundervisning för att ge tillfälle att lära språk i samspel med andra och i olika kommunikativa sammanhang som skapas under ledning av en lärare. Utbildningen har en garanterad undervisningstid om i genomsnitt 15 timmar per

vecka under en fyraveckorsperiod, vilket också stärker möjligheten att bedriva närundervisning. Eftersom målgruppen för komvux i sfi är heterogen avseende utbildningsbakgrund och studievana gör det att elevernas individuella behov av närundervisning varierar. Generellt sett är det en utmaning för många av eleverna att få undervisningen på distans (se avsnitt 6.4.2). Jämfört med andra skolformsdelar i komvux är det en betydligt högre andel elever som läser sfi på plats i klassrummet än på distans (se avsnitt 5.1.7).

Utredningen menar att eftersom undervisningen i kursen samhällsorientering bygger på samtal och interaktion mellan deltagarna under lärares ledning, bör närundervisning prioriteras för dessa elever. Det underlättar för eleverna att tillgodogöra sig utbildningen. Även de utmaningar som framför allt elever med kort utbildningsbakgrund och otillräckliga kunskaper i svenska språket möter i distansundervisningen talar för att närundervisning är att föredra. Då närundervisning är den undervisningsform som dominerar och förordas inom skolformsdelen komvux i sfi utgår utredningen från att det även finns goda lokalmässiga förutsättningar för att kursen i samhällsorientering kan ges på plats om den inordnas i komvux i sfi.

7.4 Komvux i sfi är i dag enbart en kvalificerad språkutbildning

Samhällsinformation var en inkluderad del i sfi-utbildningen från mitten av 1980-talet fram till 2007 (se avsnitt 4.1.3). Fram till dess ingick samhällsorienteringen i samma kursplan som språkutbildningen med mål för respektive del, vilket skapade en otydlighet kring utbildningens egentliga syfte. I förordningen (SKOLFS 2006:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare renodlades utbildningen i sfi till en kvalificerad språkutbildning. Skolformsdelen sfi är i dagsläget enbart uppbyggd kring den kvalificerade språkutbildningen svenska för invandrare, med dess studievägar och fyra kurser, A–D. Därför är det i dag språkutbildningen som avses i de sammanhang där sfi nämns. Bilden av sfi som en utbildning för invandrare i svenska språket är väl förankrad hos såväl allmänheten som hos myndigheter, huvudmän och elever. Utredningen är medveten om att detta kan skapa utmaningar om kursen i samhällsorientering inordnas i komvux i sfi.

7.5 Utredningens förslag och bedömningar om hur samhällsorientering kan inordnas i komvux

7.5.1 Samhällsorientering ska tillhandahållas som en kurs inom komvux i sfi

Förslag: Samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs inom komvux i sfi. Lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare samt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphävas. Kursen i samhällsorientering ska omfattas av skollagen (2010:800) och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Syftet med sfi i 20 kap. 4 § skollagen ska utvidgas till att utbildningen även ska ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på.

Skälen för utredningens förslag

Regelverket för komvux i sfi skapar goda förutsättningar för att utrikes födda i behov av kunskaper om det svenska samhället och samhällets grundläggande värderingar ska få tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Inom ramen för det regelverket kan till exempel en nationell kursplan tas fram för kursen och behörighetskrav ställas på dem som ska undervisa i samhällsorientering. Kraven på den enskilde om att tillgodogöra sig kursens innehåll och nå godkända resultat kan också förtydligas genom att betyg sätts i slutet av kursen. Studieresultaten kan vidare följas upp på en nationell nivå. En ökad likvärdighet och kvalitet i kursen i samhällsorientering skapar bättre förutsättningar för att syfte och mål med utbildningen uppnås och bidrar till en väl fungerande integration.

Regelverket för orienteringskurser ger inte samma möjligheter att öka likvärdigheten och kvaliteten i kursen i samhällsorientering. För dessa kurser finns till exempel inga nationella kursplaner eller behörighetskrav för att undervisa. Utredningen anser därför inte att kursen i samhällsorientering borde föras in i komvux som en orienteringskurs.

Däremot ger även regelverket i komvux på grundläggande nivå goda förutsättningar för att öka kvaliteten och likvärdigheten i kur-

sen. Utredningen befarar dock att en inordning av kursen i samhällsorientering i komvux på grundläggande nivå kan innebära att flera personer i målgruppen inte kommer att kunna delta i den. Utbildningen på grundläggande nivå ställer högre krav på både kunskaper i svenska språket och på studievana än utbildningen i komvux i sfi.

Utredningen menar att många av dem som har behov av utbildning i svenska språket också har behov av att få grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Kursen i samhällsorientering behöver därför planeras och organiseras på ett sätt som underlättar elevernas möjligheter att delta och tillgodogöra sig innehållet i både den och språkutbildningen. En inordning av kursen i komvux i sfi skapar goda förutsättningar för huvudman och rektor att organisera och planera kurserna samordnat. Det ökar i sin tur elevernas möjligheter att delta i båda kurserna och kan även minska tröskeln för elever i språkutbildningen att delta i kursen i samhällsorientering. En inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan också främja samarbete mellan lärare i de båda kurserna och bidra till att eleverna får en samordnad och meningsfull utbildning i samhällsorientering och svenska språket.

Om kursen i samhällsorientering tillhandahålls som en del av komvux i sfi kan kursen även ges i anslutning till utbildningen i svenska språket på folkhögskola, i det fall folkhögskolan har betygsrätt för att anordna kursen. Utredningen anser att en samordning av kurserna även när de ges av en folkhögskola skapar goda förutsättningar för personer i behov av både språkutbildning och samhällsorientering att delta och tillgodogöra sig innehållet i båda kurserna.

Utredningen menar också att en inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi skapar bättre förutsättningar för att bedriva kursen som närundervisning. Då närundervisning är den undervisningsform som dominerar inom skolformsdelen komvux i sfi utgår utredningen från att det finns lokalmässiga förutsättningar att ge kursen i samhällsorientering på plats.

Utredningen anser sammanfattningsvis att en inordning av kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan stärka utbildningens roll och betydelse för integrationen. Det ger signaler om att utbildning om svenska samhället och samhällets grundläggande värderingar i likhet med utbildningen i svenska språket är viktigt för att etablera sig i det svenska samhället och på den svenska arbetsmarknaden. En så-

dan utveckling är också i linje med målet för integrationspolitiken där bland annat ekonomisk, demokratisk, social och kulturell integration utgör delmål utöver språklig integration (se avsnitt 3.3.1).

Regelverk för mottagande av elever respektive studiestöd i komvux i sfi är också utgångspunkter för utredningens förslag

Utbildningen i komvux i sfi ska finnas tillgänglig så snart som möjligt inom tre månader för de som har behov av kursen, samt inom en månad för deltagarna i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.3.1). Denna reglering stämmer väl överens med det nuvarande kravet om att kursen i samhällsorientering ska tillhandahållas i ett tidigt skede efter att den nyanlände har folkbokförts. Utredningen ser en möjlighet att bibehålla detta krav genom att inordna kursen i komvux i sfi. Det är också ett av skälen bakom förslaget. Det är viktigt att utrikes födda får tillgång till kursen i samhällsorientering i ett tidigt skede då den ska vara en introduktion till det svenska samhället.

Komvux i sfi omfattas inte av rätten till studiestöd vilket enligt utredningens direktiv också ska gälla för kursen i samhällsorientering. Genom att inordna kursen i komvux i sfi kommer eleverna således inte ha rätt till studiestöd. Även denna bestämmelse bidrar till utredningens förslag om att inordna kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Syftet med komvux i sfi behöver utökas om kursen i samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi

Skolformsdelen komvux i sfi syftar i dag till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Med utredningens förslag om att samhällsorientering ska tillhandahållas som en kurs inom komvux i sfi, behöver syftet med skolformsdelen komvux i sfi utvidgas. Utredningen föreslår att syftet utvidgas till att även ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på.

Utredningen har övervägt namnbyte på utbildningen i sfi

Även om utredningen ser fördelar med att inordna kursen samhällsorientering i komvux i sfi, anser utredningen också att det finns utmaningar. Skolformsdelen sfi omfattar i dag endast den kvalificerade språkutbildningen som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska. Bilden av sfi som enbart en utbildning för invandrare i svenska språket är väl förankrad hos allmänheten, myndigheter, huvudmän och elever. Även om utredningen gör förtydliganden i regelverk kopplat till skolformsdelen, finns en risk att olika aktörer misstolkar bestämmelser på grund av deras förförståelse av vad sfi är för utbildning.

Med anledning av denna utmaning har utredningen övervägt att föreslå ett namnbyte på skolformsdelen i syfte att förtydliga att det i skolformsdelen ryms både utbildning i svenska språket och om svenska samhället. Ett sådant namnbyte skulle inte lösa problemet, men det skulle kunna bidra till en förändring av bilden av sfi. Utredningen anser dock att ett sådant förslag kan få betydande konsekvenser i olika regleringar som finns i dag och som kopplar an till skolformsdelen. Därför väljer utredningen att inte lägga fram något förslag om namnbyte.

7.5.2 Kursen i samhällsorientering blir en del av den sammanhållna utbildningen

Förslag: Samhällsorientering ska som en kurs inom komvux i sfi vara en del av den sammanhållna utbildningen för sådana nyanlända deltagare i etableringsprogrammet som avses i 20 kap. 3 a § skollagen (2010:800). Den sammanhållna utbildningen ska därmed innehålla

1. utbildning i svenska språket och samhällsorientering inom svenska för invandrare,
2. orienteringskurser, och
3. kurser på grundläggande nivå eller ämnen på gymnasial nivå.

Skälen för utredningens förslag

Huvudmännen för komvux är skyldiga att erbjuda nyanlända personer som deltar i etableringsprogrammet och som har kort utbildningsbakgrund, och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet, en sammanhållen utbildning. Syftet med den sammanhållna utbildningen är att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden (se avsnitt 5.1.3).

Den sammanhållna utbildningen omfattar i dag inte kursen i samhällsorientering. I och med att kursen blir en del av komvux i sfi blir kursen även en del av den sammanhållna utbildningen. Utredningen anser att det kommer att gynna de eleverna som deltar i samhällsorientering och som har kort tidigare utbildning.

Språkutbildningen i komvux i sfi ska enligt utredningens bedömning kunna kombineras med kursen i samhällsorientering och som tidigare med orienteringskurser och med kurser i komvux på grundläggande nivå eller ämnen i komvux på gymnasial nivå. Därför bedömer utredningen att ett förtydligande i 2 kap. 24 § förordningen om vuxenutbildning behöver göras.

I avsnitt 9.4.1 lämnar utredningen en bedömning om den garanterade undervisningstiden för sammanhållen utbildning i och med att samhällsorienteringen blir en del av utbildningen.

7.5.3 Det ska finnas en nationell kursplan för kursen i samhällsorientering

Förslag: För kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska det finnas en nationell kursplan. Av kursplanen ska kursens centrala innehåll och betygskriterierna för kursen framgå.

Bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag till kursplan för kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utredningen anser att för att kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska fungera ändamålsenligt behöver deltagarna få en likvärdig kunskap om det svenska samhället och om samhällets grundläggande värderingar. En nationell kursplan bidrar till att öka likvärdigheten i utbildningen. Utredningen föreslår därför att en nationell kursplan ska finnas för kursen i samhällsorientering.

Av kursplanen ska kursens centrala innehåll och betygskriterierna för kursen framgå. Det centrala innehållet i en kursplan reglerar vilket innehåll som måste finnas med i undervisningen. Betygskriterierna beskriver med vilken kvalitet som eleverna behöver visa sina kunskaper för ett godkänt betyg och är ett stöd för läraren som sätter betyget (se avsnitt 6.6.2).

Utredningen anser att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag till kursplan för kursen. I det arbetet bör Skolverket utgå från de bedömningar på innehåll i kursen i samhällsorientering som lämnas i detta betänkande (se avsnitt 9.3).

7.5.4 Rätten till samhällsorientering bör inte tidsbegränsas

Bedömning: Rätten till samhällsorientering i komvux i sfi bör inte tidsbegränsas.

Skälen för utredningens bedömning

I *Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi* som remitterades den 29 februari 2024 föreslår regeringen att rätten till komvux i sfi ska begränsas till tre år med möjlighet till förlängning ytterligare tre år. Tidsramen ska börja gälla från den tidpunkt då personen för första gången tas emot till utbildningen. Syftet med regeringens förslag är att stärka progressionen i komvux i sfi och påskynda individens etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Anledningen är att genomströmningen i komvux i sfi i dag är låg.

Om rätten till sfi tidsbegränsas, bedömer utredningen att rätten till kursen i samhällsorientering inte bör omfattas av den tidsbegränsningen. Anledningen är att det måste vara möjligt för personer som saknar sådana kunskaper som kursen i samhällsorientering syftar

till att ge att kunna läsa kursen även efter att ha vistats i Sverige under en längre tid. Denna möjlighet bör inte begränsas av att personen tidigare har läst språkutbildningen i komvux i sfi och att den rätten har löpt ut.

En person kan sakna sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge om personen till exempel inte har läst kursen i samhällsorientering tidigare eller har läst kursen utan att ha fått godkänt betyg.

För att personer som har vistats i Sverige en längre tid ska ha möjlighet att läsa kursen i samhällsorientering, anser utredningen även att det inte bör finnas någon tidsgräns i fråga om kommunernas skyldighet att erbjuda kursen i samhällsorientering knutet till vistelse-tid (se 4 § förordningen om samhällsorientering). Utredningen lämnar inget förslag i denna del utan det blir en konsekvens av att nuvarande regelverk för kursen i samhällsorientering upphävs.

7.5.5 Det ska finnas ett krav på behörighet för att undervisa i samhällsorientering

Förslag: Ett behörighetskrav för att bedriva undervisning i kursen samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska föras in i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare. Behörig att undervisa i kursen samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i ämnet samhällskunskap.

Bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag på en nationell fortbildningsinsats för lärare som undervisar i samhällsorientering i komvux i sfi.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

För att eleverna i samhällsorientering ska få undervisningen av lärare med likvärdig kompetens och med ämneskunskaper, föreslår utredningen att det ska finnas en behörighet för att undervisa i kursen i samhällsorientering. För att undervisa i svenska språket i komvux

i sfi krävs i dag en examen som omfattar ämnet svenska som andraspråk (se avsnitt 5.5.1). Utredningen bedömer att det behövs en annan behörighet för att undervisa i samhällsorientering eftersom utbildningen inte syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket.

Utredningen har övervägt om det ska krävas en behörighet att undervisa i språk inom ramen för modersmålsundervisningen för att undervisa i kursen i samhällsorientering. En del kommuner som utredningen har talat med menar att det vore lämpligt eftersom målgruppen har behov av att få undervisningen på ett språk som de behärskar. Det skapar goda förutsättningar för eleverna att ta till sig de kunskaper som förmedlas i undervisningen. Utredningen delar den analysen men menar samtidigt att en lärare som ska undervisa i samhällsorientering behöver ha ämneskunskaper som är relevanta för kursen.

Utredningen har konsulterat forskare vid Malmö universitet och Karolinska Institutet som varit involverade i att ta fram MILSA-utbildningen och en påföljande uppdragsutbildning (se avsnitt 4.4.5). De menar att en lärare som ska undervisa i samhällsorientering bör ha en lärarutbildning med inriktning mot samhällskunskap. Utredningen delar denna bild. Det centrala innehållet i samhällsorientering är framför allt samhällskunskap (se avsnitt 9.3.1 för utredningens bedömning om det centrala innehållet i samhällsorientering). Lärare som ska undervisa i kursen behöver därför ha en lärarexamen med inriktning mot ämnet samhällskunskap.

I komvux är en person i regel behörig att undervisa i komvux på grundläggande- och gymnasial nivå om han eller hon är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan. Utredningen föreslår därför att den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i ämnet samhällskunskap ska vara behörig att undervisa i kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Tillgången till behöriga lärare i samhällskunskap

De lärare som rekryteras till komvux är framför allt befintliga lärare som undervisat i andra skolformer (Skolverket 2025a, s. 30). Enligt Skolverkets lärarprognos 2024 beräknas rekryteringsbehovet för både komvux på grundläggande nivå och komvux på gymnasial nivå generellt sett bli stort åren 2024–2038 i förhållande till 2023 års lärarkår. Behovet av lärare inom komvux på grundläggande nivå antas i prognosen bli tillgodosett av ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9, och behovet av lärare i komvux på gymnasial nivå antas på ett liknande sätt bli tillgodosett av ämneslärare med inriktning mot gymnasieskolan (s. 31–32).

Skolverket prognostiserar inte behovet av lärare i komvux per ämne och det är därför svårt att bedöma hur behovet av lärare med behörighet att undervisa i samhällskunskap kommer att se ut de närmaste åren. Eftersom behovet av lärare i komvux tillgodoses av ämneslärare med inriktning mot grundskolan och gymnasieskolan, kan rekryteringsbehovet i dessa skolformer ge en indikation på tillgången till behöriga lärare. I grundskolans årskurs 7–9 och i gymnasieskolan förutspås det inte bli någon större brist på lärare i samhällskunskap. Lärarprognosen för grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan visar ett lägre rekryteringsbehov av lärare till ämnet samhällskunskap under åren 2024–2038 i förhållande till 2023 års lärarkår (s. 86–94). Det här talar för en relativt god tillgång på behöriga lärare i samhällskunskap.

Fortbildning för lärare i kursen samhällsorientering

Lärare med behörighet att undervisa i samhällskunskap har inte nödvändigtvis erfarenhet och kunskap om att undervisa målgruppen för kursen i samhällsorientering. En del kanske har arbetat inom komvux tidigare och känner till målgruppen och de skilda behov och förutsättningar som kan finnas bland eleverna i den. Andra kan ha undervisat i grund- eller gymnasieskolan eller kommer direkt från en lärarutbildning. Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet menar att det är avgörande att den som undervisar har ett andraspråksdidaktiskt perspektiv i ämnesundervisningen och är förtrogen med didaktiska principer om hur undervisning behöver planeras och genomföras när eleverna i fråga lär på

sitt andraspråk. Att undervisande lärare har kunskaper om andraspråksundervisning och om ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt är viktigt även när ett samarbete sker med studiehandledare. Eftersom gruppen är heterogen och har olika skolbakgrund och olika erfarenhet av litteracitet är erfarenhet av att undervisa elever som saknar tidigare skolbakgrund också viktig. Erfarenheter från dagens samhällsorientering synliggör även betydelsen av att som lärare kunna hantera samtal kring kontroversiella frågor och lärare kan behöva stöd i att utveckla sådan kompetens. Utredningen bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag på en nationell fortbildningsinsats för lärare som undervisar i samhällsorientering.

7.5.6 En elev som inte behärskar undervisningsspråket ska ha rätt till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar

Förslag: Studiehandledning ska tillhandahållas på ett språk som eleven behärskar om eleven deltar i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare i kursen samhällsorientering och kursen bedrivs på ett språk som eleven inte behärskar.

Bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå för utbildning till studiehandledare.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Utredningen utgår från att det i målgruppen för kursen i samhällsorientering kommer att finnas många personer som har behov av att få utbildningen på ett annat språk än svenska. Kursen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en person har fått rätt till den, vilket innebär att de flesta elever ännu inte kommer att behärska det svenska språket. Samtidigt bedrivs utbildning i komvux främst på svenska och möjligheten att få utbildning på andra språk är begränsad (se avsnitt 6.5.2). Utredningen ser därför behov av att

eleven får stöd i form av studiehandledning på ett språk som eleven behärskar.

Studiehandledning på modersmål är ett stöd för eleven när undervisningen inte kan bedrivas på ett språk som eleven behärskar. För nyanlända som helt saknar kunskaper i svenska språket är det en förutsättning för att överhuvudtaget kunna delta i utbildningen. För elever som redan har en del kunskaper i svenska kan inläringen underlättas genom att det språk som eleven behärskar används i undervisningen (Hostetter 2021, s. 5). Stödet kan möjliggöra för eleven att aktivt delta med reflektioner och dialog i undervisningen. Ett aktivt deltagande innebär att eleven bättre kan tillgodogöra sig undervisningen, särskilt de delar som handlar om samhällets grundläggande värderingar.

Studiehandledarens uppdrag innebär att ha ett nära samarbete med den undervisande läraren för att skapa bra förutsättningar för elevens lärande (se avsnitt 6.5.2). Genom sina språkkunskaper och interkulturella kompetens blir studiehandledaren också en länk mellan elevernas tidigare erfarenheter och det svenska samhället. Utredningen menar därför att studiehandledaren delvis kan fylla den roll som dagens samhällskommunikatörer har. De erfarenheter och språkkunskaper som studiehandledaren har kan bidra till att skapa förtroendefulla relationer till eleverna vilket kan ha betydelse till exempel när samtal behöver föras kring frågor som kan upplevas som kontroversiella. Det finns samhällskommunikatörer som redan i dag arbetar som studiehandledare och deras kunskaper om innehållet i dagens samhällsorientering är värdefulla i utvecklingen av studiehandledning för kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Tidigare undersökningar har visat att kommunerna inte alltid erbjuder studiehandledning på modersmål och att stödet även är ojämnt fördelat inom komvux (se avsnitt 6.5.2). Mot bakgrund av det, och med anledning av den avgörande betydelse som studiehandledning kan ha för att eleven ska kunna tillgodogöra sig utbildningen, bedömer utredningen att det behöver införas en rätt för elever i kursen samhällsorientering att få studiehandledning på ett språk som de behärskar. Utredningen menar att eleven ska ha rätt till detta stöd i de fall eleven inte behärskar undervisningsspråket, vilket troligtvis kommer att vara i majoriteten av fallen eftersom en större andel av eleverna kommer att ha varit i Sverige enbart en kortare tid när de påbörjar kursen.

Utmaningar med krav på studiehandledning

Utredningen är medveten om att en sådan rätt till studiehandledning som föreslås här kan innebära stora utmaningar för huvudmännen. I dag finns det få personer som verkar som studiehandledare i komvux och fler personer kommer troligtvis att behöva rekryteras. Det kan bli svårt för huvudmännen att hitta personer att anställa som studiehandledare. Speciellt svårt kan detta bli i mindre kommuner. Förslaget kommer också innebära en ökad kostnad för kommunerna i och med att både lärare och studiehandledare ska bedriva undervisningen. Kostnaden kan också bli hög med anledning av att relativt få elever troligtvis kommer att delta i kursen. Antalet deltagare i samhällsorientering är i dag lågt och har minskat under de senaste åren som ett led av den minskade invandringen till Sverige. Även om utredningen har i uppdrag att se över målgruppen för samhällsorientering i syfte att inkludera fler personer, kommer antalet i målgruppen inte att förändras nämnvärt (se avsnitt 11.8). Flera kommuner som utredningen har talat med vittnar också om att det ibland förekommer att två till tre personer har behov av att få kursen i samhällsorientering på ett av de mindre förekommande språken. Om dessa elever då behöver studiehandledning blir kostnaden per elev hög.

Mot bakgrund av de utmaningar som finns har utredningen övervägt om det är bättre att avstå från att föreslå en rätt till studiehandledning. Utredningen menar emellertid att studiehandledningen kommer att spela en avgörande roll för många av eleverna. Utan det stödet kommer många i målgruppen inte att kunna delta i kursen när den ges inom ramen för komvux.

Behovet av studiehandledning bör framgå av den individuella studieplanen

Den individuella studieplanen ska upprättas i nära anslutning till att eleven har blivit antagen till utbildning i komvux och ska tas fram utifrån individens mål, behov och förutsättningar (se avsnitt 5.4.3). Utredningen anser att elevens behov av att få undervisningen i samhällsorientering med stöd av en studiehandledare på ett språk som eleven behärskar därmed bör framgå av den individuella studieplanen. Studiehandledningen ska anpassas efter elevens behov och förutsätt-

ningar och utgå från de språk- och ämneskunskaper som eleven har vid olika tillfällen.

Tillgången på studiehandledare i komvux

Enligt Skolverkets statistik tjänstgjorde 173 personer som studiehandledare på modersmål i komvux år 2023.² Antalet är troligtvis en underskattning då Skolverket inte har tillförlitliga uppgifter om antalet studiehandledare på modersmål som är verksamma i komvux på grundläggande- och gymnasial nivå.³ I komvux i sfi var 154 personer verksamma som studiehandledare på modersmål. En uppföljning av elevstödet inom komvux som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) genomförde 2022 visar att 44 procent av kommunerna erbjöd studiehandledning på modersmål (SKR 2022a).

Utredningen utgår från att förslaget om rätt till studiehandledning kommer innebära att efterfrågan på studiehandledare på olika språk ökar och att det i en del kommuner kommer att bli svårt att hitta studiehandledare som kan de språk som eleverna behärskar. Det finns inga bestämmelser om behörighet för att verka som studiehandledare i komvux vilket delvis kan underlätta för huvudmännen. En del av de personer som i dag arbetar som samhällskommunikatörer skulle kunna arbeta som studiehandledare i komvux. Länsstyrelsernas uppföljning av kursen i samhällsorientering 2021 visar att en del samhällskommunikatörer redan i dag arbetar som språkstödjare inom komvux. I en majoritet (64 procent) av kommunerna kombinerade samhällskommunikatörer tjänsten som samhällskommunikatör med andra arbetsuppgifter i kommunen, och i 35 procent av dessa kommuner var samhällskommunikatörer anställda som språkstödjare i komvux i sfi (Länsstyrelsen Värmland 2022). Även i de samtal som utredningen har haft med kommuner har det framkommit att det finns samhällskommunikatörer som är verksamma som språkstödjare inom komvux.

² Siffrorna är framtagna för utredningen.

³ Huvudmannen kan välja att enbart lämna uppgifter om de anställdas personnummer samt utbildningsanordnarens organisationsnummer för personal som tjänstgör i komvux hos externa anordnare. Enligt uppgift från Skolverket finns det gällande uppgiften om studiehandledare på modersmål kompletta uppgifter om antalet studiehandledare i komvux som anpassad utbildning och för komvux i sfi. När det gäller komvux på grundläggande- och gymnasial nivå saknas det däremot uppgifter.

Utbildning för studiehandledare

Med utredningens förslag om att införa en rätt till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar kommer studiehandledning inom ramen för undervisningen i samhällsorientering troligtvis bli vanligt förekommande. För att studiehandledningen ska fungera bra ställs vissa krav på studiehandledarens kompetens. Det är till exempel viktigt att studiehandledare har kunskaper om styrdokumentet för utbildningen. Det som står i styrdokumentet är utgångspunkter för studiehandledningen (Gareis m. fl. 2020, s. 14). Studiehandledaren behöver också kunna nyttja olika handledande tekniker och ha vissa pedagogiska kunskaper för att stödja eleven på ett bra sätt (Sheikhi 2019a, s. 4). Vidare kan studiehandledaren behöva kunskaper om ämnet för undervisningen (Sheikhi 2019b, s. 9).

Eftersom det i dag inte finns några bestämmelser om behörighet för att verka som studiehandledare i komvux kan studiehandledarna ha olika utbildningar och erfarenheter med sig in i yrket. Det finns heller inte någon reguljär utbildning för studiehandledare. Med anledning av hur vanligt förekommande studiehandledning troligtvis kommer att bli inom kursen i samhällsorientering, anser utredningen att det kan behövas en utbildning för de studiehandledare som ska arbeta med kursen. En sådan utbildning kan stärka studiehandledarens kompetens och förutsättningar att stödja eleverna på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen menar att samhällskommunikatörer i många fall lämpar sig väl som studiehandledare och med en yrkesutbildning på gymnasial nivå stärks deras kompetens ytterligare. Länsstyrelsen har framfört till utredningen att de anser att en gymnasieexamen borde vara tillräckligt för att undervisa i kursen i samhällsorientering. Då studiehandledare inte har ett ansvar för undervisning och bedömning i kursen i samhällsorientering anser utredningen att den utbildningsnivån bör gälla.

Utredningen bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en utbildning och att den bör tas fram i form av en sammanhållen yrkesutbildning (ett så kallat yrkespaket) i komvux på gymnasial nivå. De yrkespaket som Skolverket tar fram består av en sammansättning av nivåer inom ämnen som ger kunskaper motsvarande de kompetensbehov som finns inom olika yrkesområden på nationell nivå. Det finns två varianter av yrkespaket på nationell nivå (se av-

snitt 5.1.3). Utredningen anser att Skolverket bör ta fram ett så kallat *exempel på yrkespaket*.

Utredningen menar att nuvarande nationella yrkespaket med kurser från barn- och fritidsprogrammet utformat för arbete inom pedagogisk verksamhet kan vara en utgångspunkt vid framtagandet av utbildningen till studiehandledare. Här ingår till exempel kurserna:

- Etnicitet och kulturmöten, 100 poäng.
- Kommunikation, 100 poäng.
- Lärande och utveckling, 100 poäng.
- Människors miljöer, 100 poäng.
- Pedagogiska teorier och praktiker, 100 poäng.
- Pedagogiskt ledarskap, 100 poäng.
- Specialpedagogik 1, 100 poäng.
- Pedagogiskt arbete, 200 poäng.
- Specialpedagogik 2, 100 poäng.

Förändringar i yrkespaketen kommer att genomföras med anledning av gymnasiereformen, Gy 25 som gäller från den 1 juli 2025 och nya ämnen kan tillkomma i yrkespaketen. I arbetet som studiehandledare är kunskap om ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt viktigt och därför bör en kurs med ett sådant innehåll ingå. I yrkespaketet med utbildning till elevassistent som ska gälla inom GY25, ingår en kurs i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt riktad mot förskola och fritidshem. Motsvarande bör tas fram med inriktning mot vuxenutbildning. Yrkespaketet bör även innehålla ämnet svenska som andraspråk på gymnasial nivå lämpligen SVA 1.

7.5.7 Skolverket bör samla in uppgifter och ta fram statistik om kursen i samhällsorientering

Bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att samla in uppgifter och redovisa statistik om kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Statistiken bör redovisas på nationell nivå och, när myndigheten bedömer att det är möjligt, på regional och kommunal nivå samt utifrån regionala statistikområden (RegSO).

Skälen för utredningens bedömning

För att följa upp deltagandet och studieresultaten i kursen i samhällsorientering anser utredningen att det behövs nationell statistik om kursen. Utredningen bedömer därför att Skolverket bör få i uppdrag att samla in uppgifter och redovisa statistik om kursen i samhällsorientering. Redovisningen bör innehålla statistik om antalet elever i kursen samt om elevernas kön, ålder, födelseland och utbildningsbakgrund. Även statistik om antal och andel elever som har läst kursen samhällsorientering i komvux sfi under samma kalenderhalvår som språkstudier i komvux i sfi (för att få en indikation om hur många elever som läser språkutbildningen och samhällsorientering inom komvux i sfi parallellt) bör redovisas, samt statistik om antal och andel elever som har avslutat kursen med eller utan godkända betyg och elever som har avbrutit kursen. Om ett nationellt prov införs i kursen i samhällsorientering, bör även elevernas resultat på det nationella provet redovisas (se avsnitt 9.5.2).

Utredningen anser också att Skolverket bör ta fram och redovisa statistik om den pedagogiska personalen i samhällsorientering. Statistiken bör omfatta antalet lärare i samhällsorientering, samt antal och andel kvinnor och män, inrikes- och utrikes födda, ålder, andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, samt andel lärare med lärarlegitimation med behörighet att undervisa i samhällsorientering. Statistiken bör också omfatta antal och andel lärare med tillsvidareanställning och antalet lärare omräknat till heltidstjänster.

Eftersom utredningen föreslår en rätt till studiehandledare på ett språk som eleven behärskar, anser utredningen att det finns ett behov av att även följa upp denna del av verksamheten. Statistiken om studiehandledare bör omfatta antal och andel kvinnor och män,

inrikes- och utrikes födda, med pedagogisk högskoleexamen, med tillsvidareanställning, den genomsnittliga tjänstgöringsgraden, samt antal studiehandledare på modersmål omräknat till heltidstjänster.

Utredningen anser slutligen att det är rimligt att Skolverket redovisar statistik om huvudmännens kostnader för kursen i samhällsorientering. Denna redovisning anser utredningen bör följa den redovisning som i dag sker av huvudmännens kostnader för komvux.

Statistik utifrån regionala statistikområden

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2024 (punkt 12) i uppdrag av regeringen att använda regionala statistikområden (RegSO) i analyser, uppföljningar och utvärderingar samt vid redovisning av statistik, när det bedöms vara relevant (regeringsbeslut dnr U2023/02553). Syftet är att främja utvecklingen av skolväsendet inom områden där utanförskapet är stort. Med utgångspunkt från RegSO kan Sverige delas in i olika områdestyper på en skala som löper från områden med stora socioekonomiska utmaningar till områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Uppdraget delredovisades i mars 2025 och ska slutredovisas i mars 2026. I Skolverkets delredovisning framgår att myndigheten ämnar publicera delar av den officiella statistiken om de obligatoriska skolformerna baserat på RegSO (Skolverket 2025b).

Utredningen anser att även statistiken om kursen i samhällsorientering borde presenteras utifrån denna indelning när myndigheten bedömer att det är möjligt.

7.5.8 Kommunerna bör bli skyldiga att lämna uppgifter om kursen i samhällsorientering till Susa-navet

Bedömning: Huvudmännen för komvux bör bli skyldiga att lämna uppgifter om kursen i samhällsorientering till Skolverkets databas Susa-navet. Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en förteckning över vilka uppgifter som kommunerna bör lämna. Denna förteckning bör föras in i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Skälen för utredningens bedömning

I de samtal som utredningen har haft med kommuner har det framkommit att samverkan många gånger är en förutsättning för att kommunerna ska kunna erbjuda kursen i samhällsorientering givet att antalet deltagare minskar. Framför allt är det flera kommuner som menar att det är en förutsättning för att kunna erbjuda kursen på de mindre vanliga språken. Som tidigare nämnts finns det i vissa län ett väl utvecklat samarbete mellan kommunerna för att erbjuda samhällsorientering på distans (se avsnitt 6.4.1). Länsstyrelserna har för detta syfte påtalat behovet av en nationell plattform med information om kurser som ges i samhällsorientering.

Utredningen menar att Skolverkets databas Susa-navet skulle kunna fylla behovet av en nationell plattform. Databasen förvaltas av Skolverket och innehåller öppna data om kurser och utbildningar inom skolväsendet som tillhandahålls över landet (se avsnitt 5.7.1). Att databasen innehåller öppna data innebär att andra kommuner kan hämta uppgifterna som finns i databasen. Utredningen bedömer därför att kommunerna bör bli skyldiga att lämna uppgifter om kursen i samhällsorientering till Susa-navet. De uppgifter som huvudmännen är skyldiga att lämna till Susa-navet regleras i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Utredningen bedömer också att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en förteckning över vilka uppgifter om kursen i samhällsorientering som kommunerna ska lämna till databasen. I det arbetet bör Skolverket samverka med kommunerna. Förteckningen över vilka uppgifter som kommunerna ska lämna till Susa-navet bör föras in i förordningen om ett nationellt informationssystem för skolväsendet. Utredningen menar att om uppgifter om kurser i samhällsorientering blir öppna tillgängliga via Susa-navet kommer det underlätta kommunernas samverkan kring kursen.

7.5.9 Fjärrundervisning är att föredra framför distansundervisning

Bedömning: Fjärrundervisning enligt skollagens mening bör erbjudas för små språk- och elevgrupper i de fall närundervisning inte är möjlig.

Skälen för utredningens bedömning

Trots att målgruppen med utredningens förslag utvidgas till att kunna omfatta fler individer, förväntar utredningen sig att antalet deltagare förblir lågt (se avsnitt 11.8.1). Antalet bedöms även variera stort mellan kommunerna. Utredningen menar därför att även om närundervisning är att föredra för att på bästa sätt nå kursens syfte, måste kursen kunna erbjudas i andra undervisningsformer. I det sammanhanget menar utredningen att fjärrundervisning i skollagens mening är att föredra framför distansundervisning så att eleverna kan delta aktivt och samspela med lärare och andra elever i realtid. Det ger också lärare och studiehandledare bättre möjligheter att förbereda och följa upp undervisningen utifrån enskilda elevers behov än vid ren distansundervisning.

I länsstyrelsens uppföljning av samhällsorienteringen 2024 lyfter kommunerna vikten av att stödja deltagare som deltar digitalt i kursen i samhällsorientering och som har mindre digital vana och/eller inga egna datorer (Länsstyrelsen Västernorrland 2025, s. 12). I avsnitt 6.4.2 diskuterade utredningen liknande utmaningar som många elever i komvux i sfi möter i fjärr- och distansundervisningen. Enligt länsstyrelsernas uppföljning tillgodoser kommuner i dag behovet av stöd genom att tillhandahålla lokaler med datorer och genom att ge stöd på plats. Utredningen anser att ett sådant stöd även fortsättningsvis behöver ges till eleverna i samhällsorientering som deltar i kursen via fjärrundervisning. En del kommuner erbjuder i dag lärcentrum till elever i komvux. Ett lärcentrum är en verksamhet som organiseras av en eller flera kommuner och där elever inom komvux erbjuds stöd i sitt lärande från lärare och annan personal (Skolverket 2023c, s. 9). Utredningen menar att lärcentrum skulle kunna nyttjas vid fjärrundervisning.

8 Målgrupp och obligatorisk samhällsorientering

I detta kapitel redogörs för förslag och bedömningar som rör målgrupp och obligatorisk samhällsorientering. Inledningsvis redogör utredningen för vissa utmaningar kopplat till nuvarande målgrupp för samhällsorientering och vilka brister som finns när det bland annat gäller Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar inom etableringsprogrammet. Utredningen lämnar därefter förslag om vilka som ska omfattas av målgruppen för samhällsorientering som en del av komvux i sfi. Därefter följer förslag och bedömningar om hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorientering, bland annat genom att göra den obligatorisk för fler. Avslutningsvis lämnar utredningen en bedömning i fråga om nuvarande regelverk för sanktioner.

8.1 Målgrupp för samhällsorientering

Utredningen anser att utgångspunkten för samhällsorientering bör vara en bred målgrupp för att nå så många som möjligt i enlighet med direktivets (dir. 2023:169) intentioner. I dag är målgruppen för samhällsorientering tekniskt konstruerad och bygger på olika grunder för uppehållstillstånd.

8.1.1 Om nuvarande målgrupper för samhällsorientering

I dag kan målgruppen för samhällsorientering delas in i två kategorier, deltagare i etableringsprogrammet respektive den så kallade utvidgade målgruppen som består av övriga anhöriga (se avsnitt 4.4.2).

Anvisningar till samhällsorientering inom Arbetsförmedlingens verksamhet

Enligt statistik som Arbetsförmedlingen har tagit fram till utredningen har endast cirka 22 procent av deltagarna haft samhällsorientering som en registrerad aktivitet under senare år när de avslutar etableringsprogrammet – det är alltså bara en av fem deltagare, trots att samhällsorientering redan i dag ska vara en obligatorisk insats. Det är inte någon skillnad mellan kvinnor och män. Majoriteten av personerna deltog i etableringsprogrammet i cirka 24 månader (fulltid) så den låga andelen beror inte på att ett stort antal blev utskrivna innan de haft tid att delta i samhällsorientering (se avsnitt 4.4.3).

I samtal med Arbetsförmedlingen har det framkommit att den låga andelen kan bero på att få anvisas till samhällsorientering, men även på felregistreringar i myndighetens ärendesystem. Myndigheten menar också att det saknas system för systematisk informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Det är därför möjligt att det är fler som faktiskt har deltagit i samhällsorientering än vad som är dokumenterat hos Arbetsförmedlingen, men hur många personer det handlar om går det inte att få fram uppgifter om.

I avsnitt 4.4.3 beskrivs också månadsstatistik om antal som har samhällsorientering inom etableringsprogrammet, men eftersom det inte är unika individer i denna data bedömer utredningen att den uppgiften inte är användbar för att säga något om antal personer som har samhällsorientering inom Arbetsförmedlingens verksamhet.

Myndighetens problem med registrering av insatser och aktiviteter, främst sfi och samhällsorientering, samt att det är en stor andel varje månad som inte har registrerade aktiviteter, är välkänt sedan flera år tillbaka. Det är en fråga som inte bara rör samhällsorientering.

I regleringsbrevet för 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att förstärka sitt arbete med att säkerställa att alla nyanlända i etableringsuppdraget skulle erbjudas en god tillgång till insatser av hög kvalitet och att de successivt skulle närma sig arbetsmarknaden. Detta gällde särskilt för kvinnor (ändringsbeslut den 2 maj 2019 dnr A2019/00875/A). År 2020 var ett mål att andelen inskrivna utan aktivitet i etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar skulle minska (regeringsbeslut dnr A2019/02310/A). Följande år var ett av målen att andelen in-

skrivna utan aktivitet i etableringsprogrammet skulle minska väsentligt (regeringsbeslut dnr A2020/02639).

Utredningen kan konstatera att andelen deltagare utan registrerad aktivitet inom etableringsprogrammet trots dessa uppdrag är på samma höga nivå, cirka 20 procent, som tidigare år. När Arbetsförmedlingen redogör för detta framgår det dock inte om det är nya individer varje månad eller om det är samma individer som inte har en registrerad aktivitet månad efter månad. Under perioden september 2023 till september 2024 var det mellan 15–23 procent av de inskrivna som helt saknade registrerade aktiviteter, i genomsnitt 19 procent (Arbetsförmedlingen 2024c s.54).

Arbetsförmedlingens arbete med kontroll inom etableringsprogrammet har nyligen blivit granskad. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2025) konstaterar bland annat att myndighetens arbete med att följa upp och kontrollera anvisningar till reguljär utbildning och andra obligatoriska aktiviteter inte är tillförlitligt.

Utredningen anser att Arbetsförmedlingens arbete med korrekt registrering i ärendesystem, anvisningar, uppföljning och kontroll har betydelse för antalet deltagare i samhällsorientering, både vad gäller det faktiska antalet deltagare och möjlighet till uppföljning av Arbetsförmedlingens uppdrag om samhällsorientering. Utredningen vill förtydliga att detta handlar om personer som aktivt har sökt sig till myndigheten, för att de vill delta i etableringsinsatser. Att det är få som har samhällsorientering som en registrerad aktivitet beror på att Arbetsförmedlingen dels inte lyckas anvisa dem, dels inte registrerar anvisningar korrekt.

Utredningen menar att frågor om korrekt registrering i ärendesystem, anvisningar, uppföljning och kontroll hos Arbetsförmedlingen inte är en del av utredningens uppdrag. Utredningen lämnar därför inte några bedömningar eller förslag om dessa frågor.

Övriga anhöriga

Den andra kategorin som i dag har rätt till samhällsorientering är den så kallade utvidgade målgruppen som består av anhöriga till arbetskraftsinvandrare, personer som har gift sig med någon som är bosatt i Sverige samt familjemedlemmar till EES-medborgare som är i Sverige, men som inte själva är EES-medborgare.

Utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05) lämnade ett flertal förslag i maj 2023 som rör dessa grupper:

- Etableringsprogrammets målgrupp ska utvidgas till att även omfatta nyanlända kvinnor och män i åldern 20–66 år som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige.
- Nyanlända i den utvidgade målgruppen bör få etableringsersättning på en lägre nivå än nyanlända flyktingar och deras anhöriga.
- Migrationsverket ska informera om etableringsprogrammet i samband med att beslut om uppehållstillstånd beviljas.
- Information om etableringsprogrammet bör ges i samband med folkbokföring.
- Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram.
- En författningsreglerad uppgiftsskyldighet införs mellan Migrationsverket och kommuner (SOU 2023:24).

Förslagen har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. Den tidigare utredningen lämnade även ett förslag om att kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering förtydligas. Detta är en fråga även för denna utredning (se bedömning 8.5.4). Om målgruppen för etableringsprogrammet breddas menar utredningen att det kan bidra till att fler kommer att ta del av samhällsorientering framöver.

8.2 Utredningens förslag och bedömningar om målgruppen

8.2.1 Målgruppen för sfi ska utvidgas till att även omfatta de som har behov av samhällsorientering

Förslag: Komvux i sfi ska även omfatta den målgrupp som har behov av samhällsorientering. Samhällsorientering ska därför ha samma nedre åldersgräns som övriga kurser inom komvux i sfi. Samhällsorientering ska inte heller ha någon övre åldersgräns.

Även finländska medborgare bosatta i Finland nära den svenska gränsen, och de som har kunskaper i danska eller norska språket ska ha rätt till samhällsorientering.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen ska föreslå vilka utrikes födda som ska omfattas av målgruppen för samhällsorientering.

Utredningen anser att de personer bosatta i Sverige som saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge bör ha rätt att delta i samhällsorientering. Redan i dag är det också ett flertal kommuner som erbjuder samhällsorientering till de som är intresserade av att delta, oavsett om de har kommit som flyktingar, anhöriga eller av något annat skäl och oavsett hur länge de har bott i Sverige.

I kapitel 7 föreslår utredningen att samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi. Ett skäl till att samhällsorientering bör bli en del av komvux i sfi är för att deltagarna i sfi och samhällsorientering till stor del är desamma – utrikes födda kvinnor och män som både behöver lära sig svenska språket och få grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Men även personer som inte ingår i nuvarande målgrupp för samhällsorientering och personer som har varit i Sverige längre tid än tre år kan ha behov av insatsen (angående utredningens bedömning om nuvarande treårsgräns, se avsnitt 7.5.4).

Målgruppen för komvux i sfi är bred och omfattar till stor del även nuvarande målgrupp för samhällsorientering. För att ha rätt till sfi behöver man vara bosatt i Sverige, sakna sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge och vara minst 16 år gammal (se avsnitt 5.3.1). Rätten till utbildningen

bygger alltså på en behovsgrund som innebär att endast den som saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge har rätt till den.

Utredningen gör bedömningen att många av de som ingår i målgruppen för komvux i sfi sannolikt också har behov av att få grundläggande kunskaper om det svenska samhället, oavsett bosättningsgrund eller vistelsetid i landet (jämför utredningens överväganden i avsnitt 7.5.1).

Det kommer dessutom att bli enklare för kommunerna att samordna insatser för att nå målgruppen och motivera dem att delta i både sfi och samhällsorientering om målgrupperna är överlappande.

Det är utredningens sammantagna slutsats att målgruppen för komvux i sfi ska utvidgas till att även innefatta de som har behov av samhällsorientering. Det behöver då också införas en alternativ behovsgrund som innebär att endast den som har behov av insatsen (saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället) ska ha rätt till utbildningen. Det blir således inte nödvändigt att personen också saknar grundläggande kunskaper i svenska språket för att ha rätt till samhällsorientering.

Samhällsorientering ska ha en nedre åldersgräns på 16 år

Enligt utredningens direktiv behöver fler utrikes födda, även unga som inte går i gymnasieskolan, få kunskaper om det svenska samhället och dess grundläggande värderingar.

Komvux i sfi har 16 år (från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år) som nedre åldersgräns.¹ Genom att ha samma nedre åldersgräns för språkutbildningen i sfi och samhällsorientering skapas en enhetlighet inom skolformsdelen och det kan också underlätta möjligheterna för elever att kombinera samhällsorientering med språkutbildningen i sfi.

Utredningen vill betona vikten av att ha en fullföljd gymnasieutbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Målsättningen för de flesta unga bör därför vara att i första hand få en gymnasieutbildning, men för unga som inte uppnår behörighet till gymnasieskolan kan andra former av insatser vara betydelsefulla.

¹ Skälen bakom denna reglering är bland annat att det bedöms kunna finnas unga personer under 20 år som kommer till Sverige med en egen familj och som identifierar sig som vuxna och därför finner sig tillrätta bättre i sfi än i gymnasieskolan, se prop. 2005/06:148 s. 38.

Enligt statistik från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är det årligen cirka 10 000 unga personer i åldrarna 16–19 år som varken arbetar eller studerar, varav cirka 40 procent är utrikes födda.²

Unga utrikes födda personer som inte har uppnått behörighet för, eller som valt att hoppa av, gymnasieskolan är en sårbar grupp som är viktig att nå med insatser som stärker integrationen. Samhällsorientering kan för den som inte går i gymnasieskolan ge värdefull information och kunskap om det svenska samhället som ökar individens motivation för utbildning och strävan efter etablering på arbetsmarknaden. Deltagande i samhällsorientering kan bidra till integration i kombination med andra insatser. Det kan till exempel handla om unga personer som deltar i jobbgarantin för ungdomar där målgruppen är ungdomar i åldern 16–24 år.

Målgruppen för etableringsinsatser, och därmed också deltagande i etableringsprogrammet, har 20 år som nedre åldersgräns. Även den som inte har rätt till etableringsinsatser inom ramen för etableringsprogrammet, kan ha behov av samhällsorientering.

Det är utredningens sammantagna slutsats att den nedre åldersgränsen för deltagande i samhällsorientering ska vara densamma som gäller för språkutbildningen i sfi, det vill säga från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år.

Det saknas skäl att ha en övre åldersgräns

Det finns inte någon övre åldersgräns för sfi. Det skiljer sig mot dagens samhällsorientering, som har riktåldern för pension som övre åldersgräns. Utredningen bedömer att även äldre kvinnor och män kan ha behov av samhällsorientering för att de ska kunna ta del av sina rättigheter och leva upp till sina skyldigheter i samhället. Utredningen bedömer sammantaget att det inte ska finnas någon övre åldersgräns för deltagande i samhällsorientering.

² MUCF:s statistik över unga som varken arbetar eller studerar för åren 2020–2022. Gruppen unga som varken arbetar eller studerar omfattar personer som under det aktuella kalenderåret haft arbetsinkomster understigande ett prisbasbelopp och inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerade eller studerat vid sfi mer än 60 timmar. Statistiken över unga som varken arbetar eller studerar kan därmed betraktas som det mest omfattande måttet på ungas utanförskap i arbetsmarknadssammanhang.

*Finländska medborgare och personer
med kunskaper i danska eller norska språket*

När det gäller komvux i sfi finns i dag ett antal undantag gällande vilka som har rätt att delta i utbildningen. Exempelvis har finländska medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men som är bosatta i Finland nära den svenska gränsen rätt att delta i utbildningen. Det finns även undantag som gör att personer med kunskaper i norska och danska språket inte har rätt till utbildningen.

Kursen i samhällsorientering har inte samma syfte som språkutbildningen i sfi. Utredningen menar att det ändå saknas skäl att exkludera finländska medborgare bosatta i Finland nära den svenska gränsen från rätt att delta i utbildningen. Detta eftersom de arbetsmarknadsskäl som ligger till grund för rätten till språkutbildningen för dessa personer även är relevanta för samhällsorientering. Det saknas också skäl att exkludera personer med kunskaper i danska eller norska språket från rätt till samhällsorientering eftersom det i denna grupp kan finnas personer som, oberoende av språkkunskaper, har behov av kunskaper om det svenska samhället.

8.3 Hur samhällsorientering kan göras obligatorisk för fler

I regeringsförklaringen för 2025 framgår att Sverige alltför länge har bedrivit en kravlös integrationspolitik, där förväntningarna på den enskilde att lära sig svenska språket, skaffa sig ett arbete och leva hederligt har varit låga. Vidare lyfts det fram att det egna ansvaret för att bli en del av det svenska samhället ska skärpas, inte minst genom att personer ska lära sig svenska och försörja sig själva samt respektera grundläggande värderingar om jämlikhet och jämställdhet, om individens rättigheter och skyldigheter och om barns ställning i samhället.³

Utredningen menar att samhällsorientering har en central plats för att regeringens intentioner med den nya integrationspolitiken ska infrias. I kursen samhällsorientering kan personer som har behov av grundläggande kunskaper om det svenska samhället och om

³ Regeringsförklaringen den 10 september 2024.

grundläggande värderingar i Sverige få det.⁴ Utredningen anser att det är för få som har deltagit i samhällsorientering med nuvarande utformning och reglering. Förutom de konstaterade bristerna som rör Arbetsförmedlingens hantering av etableringsprogrammet (se avsnitt 8.2) har det saknats relevanta verktyg och incitament för att få fler än deltagare i etableringsprogrammet att delta i samhällsorientering. Det handlar dels om Arbetsförmedlingens och kommunernas möjligheter att anvisa personer, dels om incitamenten för personer att delta. Utredningen bedömer sammantaget att samhällsorientering bör bli obligatorisk för fler.

8.3.1 Den språkliga definitionen av obligatorisk och obligatorium

Enligt direktivet ska utredningen föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorientering, bland annat genom att göra samhällsorientering *obligatorisk* att delta i.

Den språkliga definitionen av adjektivet *obligatorisk* är något som är ovillkorligt föreskrivet och som inte är valfritt (Svenska Akademiens ordlista). Det är något som måste utföras eller ingå i ett visst skeende (Svensk ordbok). Substantivet obligatorium definieras som en obligatorisk inrättning eller ovillkorlig skyldighet (Svenska Akademiens ordlista). Ofta används även synonymerna krav eller plikt.⁵

Innebörden av att en kurs eller utbildning är obligatorisk kan variera från fall till fall. Det kan handla om att en hel utbildning är obligatorisk att delta i med tydliga konsekvenser om det inte efterlevs (exempelvis skolplikten). Det kan också handla om att ett visst moment måste utföras i en kurs eller en utbildning för att den ska kunna leda till examination eller att deltagande är en förutsättning för rätt till ekonomisk ersättning eller för att få ett intyg över närvaro.

⁴ Inom komvux finns även den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen och samhällskunskap, som handlar om Sverige och om det svenska samhället.

⁵ svenska.se – Akademiens ordböcker mars 2025.

8.3.2 Samhällsorientering anses i dag vara en obligatorisk insats för vissa deltagare

Flera kommuner definierar dagens samhällsorientering som en obligatorisk insats, kurs eller utbildning för de individer som tar del av den.⁶

Detta ställningstagande av kommunerna bygger på att samhällsorientering ingår i etableringsprogrammet som Arbetsförmedlingen ansvarar för. En deltagare i etableringsprogrammet *ska* inom ramen för programmet ta del av bland annat samhällsorientering som en av flera insatser. Detta gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att deltagaren i stället deltar i andra insatser inom programmet. Att delta i själva etableringsprogrammet är frivilligt, men för den som inte deltar utgår inte någon etableringsersättning (se avsnitt 4.4.6).

Målgruppen för dagens samhällsorientering omfattar dock fler än enbart målgruppen för etableringsprogrammet. Hit hör den så kallade utvidgade målgruppen för samhällsorientering (se avsnitt 4.4.3). För de personer som ingår i den utvidgade målgruppen finns inte något generellt krav på att delta i samhällsorientering på motsvarande sätt som för de som deltar inom ramen för etableringsprogrammet. För en del av personerna i den utvidgade målgruppen kan det dock finnas krav på deltagande, till exempel om de uppstår ekonomiskt bistånd via kommunen och enligt planering med socialtjänsten förväntas delta i samhällsorientering. Om de inte deltar som planerat kan biståndet, på motsvarande sätt som för de som inte deltar i planerade insatser i etableringsprogrammet, sättas ner eller helt dras in (se avsnitt 4.4.6).

8.3.3 Inom skolväsendet finns krav på deltagande i form av skolplikt och närvaroplikt

Inom skolväsendet finns krav på deltagande i skolans verksamhet för de elever som går i en skolform som omfattas av skolplikt (7 kap. 7 § skollagen [2010:800] jämför även 2 kap. 18 § regeringsformen). Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång får hemkommunen under vissa förutsättningar förelägga elevens vårdnadshavare att se

⁶ Information på webbplatserna för bland annat Alvesta kommun, Hallstahammars kommun, Skövde kommun och Vänersborgs kommun, senast besökta 2025-03-18.

till att eleven kommer till skolan. Hemkommunen får förena föreläggandet med vite (7 kap. 23 § skollagen).

Skolplikten gäller elever i grundskolan och inte gymnasieskolan. Att söka sig till gymnasieskolan är frivilligt och kan för den som har fyllt 16 år ske även utan vårdnadshavarens samtycke (29 kap. 12 § skollagen). Det finns dock i skollagen en särskild reglering gällande så kallad närvaroplikt när en elev väl har blivit antagen till en gymnasieutbildning (15 kap. 16 § skollagen). Denna närvaroplikt innebär att vårdnadshavare ska informeras om frånvaro. Upprepad frånvaro (fyra timmar eller mer under en månad) kan rapporteras till Centrala studiestödsnämnden (CSN) och leda till indraget studiebidrag. Om en elev har uteblivit från utbildningen under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avslutat utbildningen (12 kap. 4 a § gymnasieförordningen [2010:2039]).

8.3.4 Komvux är en frivillig skolform utan krav på deltagande eller närvaro

Komvux är en frivillig skolform med målet att bland annat ge vuxna möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara elevens behov och förutsättningar. Inom komvux finns inte heller någon närvaroplikt. Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredställande framsteg (20 kap. 9 § andra stycket skollagen). Om en elev uteblir från utbildningen under mer än tre veckor i följd utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avbrutit studierna (7 kap. 1 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning). Det kan också i komvux finnas krav på deltagande i de fall eleven uppbär ekonomisk ersättning för sitt deltagande, till exempel om studierna bedrivs inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller utgör en insats i en upprättad planering med socialtjänsten (se avsnitt 5.4.6).

8.3.5 Juridiska plikter förekommer även inom andra delar av samhället

Förutom inom skolväsendet finns det för individen juridiska plikter av olika slag även inom andra delar av samhällslivet. Dels kontraktsrättsliga plikter som till exempel arbetstagarens arbetsplikt gentemot arbetsgivaren efter ingånget anställningsavtal, dels allmänna plikter som till exempel totalförsvarsplikten och deklarationsplikten. Om en arbetstagare bryter mot arbetsplikten och vägrar utföra tilldelade arbetsuppgifter kan det leda till sanktioner såsom skadestånd, disciplinpåföljd eller till och med uppsägning eller avskedande. Om en totalförsvarspliktig uteblir från en mönstring eller annan utredning kan det leda till penningböter (10 kap. 1 § lagen [1994:1909] om totalförsvarsplikt). Om en deklarationspliktig person lämnar in deklARATIONEN för sent eller inte alls kan det leda till förseningsavgifter eller ytterst åtal för skattebrott (48 kap. 1 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 2 § skattebrottslagen [1971:69]).

8.3.6 Särskilt om krav på utrikes födda personer

I Tidöavtalet⁷ aviserades att det bör införas en kravbaserad integrationspolitik där den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället.

I den efterföljande utredningen om en målstyrd integrationspolitik slogs bland annat följande fast i fråga om integrationskrav (SOU 2024:12 s. 144 f.).

Särskilda integrationskrav, såsom krav på tillräcklig försörjning från eget arbete, krav på grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, kan ställas på utrikes födda som villkor för att bevilja permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. På den som sedan länge lever och bor i Sverige och har beviljats medborgarskap finns inga rättsliga möjligheter att i efterhand ställa sådana krav. Det finns inte heller några rättsliga möjligheter att ställa särskilda krav på den som sedan länge lever och bor i Sverige enbart på grund av att han eller hon är utrikes född. Däremot kan det ställas särskilda krav på den som är i behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning och på den som är arbetslös och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Sådana krav är dock inte tvingande för enskilda. De

⁷ Tidöavtalet är en överenskommelse mellan Kristdemokraterna, Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna som slöts hösten 2022 inför regeringsbildningen.

är dessutom generella, det vill säga de gäller för alla oavsett bakgrund eller födelse land. Sådana krav bör därför inte benämnas integrationskrav.

När det gäller asylsökande har regeringen i november 2024 efter förslag från *Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande* (dir. 2021:71) som presenterades i betänkandet *En ny ordning för asylsökandes boende* (SOU 2022:64) lämnat förslag om en skyldighet att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket. I förslaget (prop. 2024/25:49 s. 63) anges bland annat följande.

En lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktion sänder en tydlig signal att alla asylsökande i Sverige förväntas ta del av information om det svenska samhället och att samhällsintroduktionen är ett viktigt och självklart inslag i asylprocessen. En sådan markering bedöms bidra till att fler asylsökande deltar i introduktionen än vad som är fallet i dag. Det bör därför införas en bestämmelse i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som anger att asylsökande ska delta i samhällsintroduktion.

Regeringen gick dock inte vidare med utredningens förslag om sanktioner för uteblivet deltagande. Som skäl för detta angavs bland annat följande (a.a.).

Utredningen föreslår att en konsekvens för en asylsökande som inte deltar i samhällsintroduktionen ska vara att han eller hon inte omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Regeringen avser emellertid inte att gå vidare med detta förslag (...). Regeringen anser inte heller att underlåtenhet att delta i samhällsintroduktion bör förenas med en straffrättslig påföljd. Som utredningen påpekar är det inte förenligt med mottagandedirektivet att sätta ned dagersättningen för att en asylsökande inte deltar i samhällsintroduktion (jfr artikel 20) (...). Skyldigheten att delta i samhällsintroduktion kommer alltså inte att vara kopplad till någon särskild sanktion. Det innebär att det kan finnas en risk för att det kommer att saknas tillräckliga incitament för vissa asylsökande att delta. Förslaget innebär emellertid att det införs en tydlig handlingsdirigerande norm vilket kan antas öka antalet asylsökande som deltar i introduktionen i förhållande till i dag.

Handlingsdirigerande normer med liknande utformning som den föreslagna skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen finns även inom andra områden i svensk rätt (SOU 2022:64 s. 226 f.).

8.4 Fler bör omfattas av obligatoriet

8.4.1 Samhällsorientering är en obligatorisk insats för de individer som uppbär någon form av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen

Bedömning: Samhällsorientering är en obligatorisk insats för de individer som uppbär någon form av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorientering, bland annat genom att göra samhällsorientering *obligatorisk*.

Utredningen har i tidigare avsnitt redovisat hur deltagare i samhällsorientering kan uppbära olika former av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen (se avsnitt 4.4.6).

Utredningen bedömer att samhällsorientering i dag är en obligatorisk insats för de individer som uppbär någon form av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen, exempelvis inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en upprättad planering med socialtjänsten. Om individen inte deltar i insatsen enligt upprättad handlingsplan så kan individen komma att sanktioneras eller i förlängningen återkallas från programmet. Något krav på att i insatsen få godkänt betyg eller på annat sätt uppvisa godkända kunskaper för rätt till ekonomisk ersättning finns inte och bedöms heller inte vara lämpligt med hänvisning till syftet med arbetsmarknadspolitiken, som är att främja sysselsättning, motverka arbetslöshet och underlätta omställningar på arbetsmarknaden genom deltagande i insatser som bedöms vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade.

Samhällsorientering kan bli obligatorisk för fler i målgruppen genom att fler individer anvisas insatsen som en statlig eller kommunal arbetsmarknadsinsats med rätt till ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen (se bedömningar och förslag i kommande avsnitt).

Det finns personer som kan ha varit lång tid i Sverige men som ändå saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Hur många personer det handlar om är svårt att uppskatta. Det kan till

exempel bero på att de har arbetat, varit föräldralediga i långa perioder eller haft sin försörjning ordnad genom anhöriga och därför inte deltagit i några integrationsinsatser.

För de individer i målgruppen som inte uppstår någon form av ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande, till exempel personer som har förbrukat sina ersättningsdagar i jobb- och utvecklingsgarantin, är självförsörjande eller som har sin försörjning tryggad på annat sätt, gör utredningen bedömningen att samhällsorientering inte kan anses vara en obligatorisk insats.⁸ Denna bedömning ligger i linje med tidigare utrednings bedömning om rättsliga krav på utrikes födda personer (SOU 2024:12 s. 144 f.).

Utredningen bedömer att det med hänsyn till den frivillighet som råder för deltagande i komvux inte är aktuellt att införa en generell plikt att delta i samhällsorientering motsvarande grundskolans skolplikt eller gymnasieskolans närvaroplikt. Skolplikten i grundskolan handlar främst om barns rätt till en jämlik och likvärdig skolgång. Även närvaroplikten i gymnasieskolan har liknande motiv, nämligen att det är en förutsättning för att eleverna, i majoritet omyndiga elever, ska kunna nå målen med utbildningen (prop. 2009/10:165 s. 413).

Utbildning i komvux handlar om att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, och att de ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Vuxna har visserligen rätt till utbildning i komvux om behörighetskraven är uppfyllda, men motiven för att eleven ska delta i och fullfölja utbildningen kan inte sägas vara lika starka som för elever i grundskolan och gymnasieskolan. Det är därför inte lämpligt att införa en generell plikt att delta, vare sig det gäller hela komvux som skolform eller en enskild kurs i en skolformsdel.

Det är inte heller aktuellt att införa ett generellt krav på deltagande motsvarande det föreslagna kravet för asylsökandes samhällsintroduktion (jämför avsnitt 8.4.6). Detta främst eftersom målgruppen för samhällsorientering kommer att vara bredare och mer

⁸ Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som förbrukat sina ersättningsdagar ska återkallas från programmet om han eller hon avvisar en insats inom programmet eller någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd (se 15 § andra stycket förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin). Även om risk för återkallelse av programanvisning kan fungera som ett incitament för att delta är det inte enligt utredningens mening jämförbart med risk för indragen eller nedsatt ekonomisk ersättning, och det är därmed inte fråga om obligatorisk samhällsorientering enligt utredningens definition i de fallen.

svåravgränsad än målgruppen för asylsökandes samhällsintroduktion. Samhällsintroduktionen ges av Migrationsverket under den första tiden som en asylsökande befinner sig på ett asylboende och är en mycket begränsad insats som genomförs på en dag. När det gäller samhällsorientering kommer deltagarna ha olika vägar in i insatsen och även vistelsetiden i landet kommer att skilja sig åt. Det skulle innebära betydliga svårigheter för skolhuvudmännen att följa upp ett sådant generellt krav mot samtliga i målgruppen för samhällsorientering. Det kan också ifrågasättas nyttan av ett sådant krav om det inte samtidigt kan kopplas till tydliga sanktioner. För de individer som uppbär ekonomisk ersättning för sitt deltagande i samhällsorientering finns i dag ett etablerat sanktionssystem genom att ersättningen sätts ned eller dras in, vilket saknas för de individer som inte uppbär någon ekonomisk ersättning. Det är därför inte lämpligt att införa ett generellt författningsreglerat krav på deltagande för samtliga i målgruppen för samhällsorientering. Det kan dessutom ifrågasättas om det över huvud taget är rättsligt möjligt med ett sådant krav (jämför SOU 2024:12 s. 144 f.).

Det är avslutningsvis inte heller aktuellt att införa straff, straffrättsliga påföljder eller andra jämförbart negativa konsekvenser för den som underlåter att delta i samhällsorientering i syfte att göra den obligatorisk. Med straff, straffrättsliga påföljder eller andra jämförbart negativa konsekvenser menas en för individen negativ konsekvens av underlåtenheten, till exempel böter eller en sanktionsavgift (det vill säga negativa konsekvenser utöver indragen eller nedsatt ekonomisk ersättning). Det vore en mycket främmande ordning i svensk rätt att för en viss grupp individer kriminalisera eller på annat sätt bestraffa underlåtenhet att delta i en för övriga individer frivillig skolform eller kurs i en skolformsdel. En sådan ordning skulle dessutom stå i direkt strid med den straffrättsliga principen om likabehandling; att lika fall ska behandlas lika och att alla som bryter mot en föreskrift ska stå under samma straffhot.

8.4.2 För att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats krävs uppgifter om deltagarnas närvaro

Bedömning: Komvux är en frivillig skolform utan krav på deltagande eller närvaro. För att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats krävs dock tillgång till uppgifter om närvaro för de deltagare som deltar i insatsen inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en upprättad planering med socialtjänsten.

Skälen för utredningens bedömning

Komvux är en frivillig skolform utan krav på deltagande eller närvaro (jämför avsnitt 8.4.4). Det innebär att skolhuvudmännen inte är skyldiga att följa upp att eleverna deltar i utbildningen och det finns inte heller några krav på att rapportera frånvaro till utomstående (jämför dock 7 kap. 1 och 2 §§ förordningen om vuxenutbildning). Elevernas deltagande och närvaro följs i stället normalt upp genom betyg och studieresultat. Om en elev läser en studie-
stödsberättigad utbildning i komvux ställer CSN exempelvis upp krav på tillräckliga studieresultat, men däremot inte på deltagande eller närvaro i sig.

När det gäller utbildning i komvux som en insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en upprättad planering med socialtjänsten krävs dock som konstaterats i tidigare avsnitt att deltagaren faktiskt deltar och närvarar i utbildningen för att ha rätt till ekonomisk ersättning. Det är också det som är utredningens definition av obligatorisk samhällsorientering, nämligen att insatsen förutsätter en rätt till ekonomisk ersättning som är förenad med krav på deltagande.

För att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats i praktiken krävs därför att den som anordnar kursen kan lämna uppgifter om närvaro till Arbetsförmedlingen respektive socialtjänsten. Detta är uppgifter som bör kunna hämtas via något av de digitala rapporteringssystemen för närvaro som kommunerna kan använda. Utan sådana uppgifter går det inte att följa upp och kontrollera rätten till ekonomisk ersättning. Hur själva informationsutbytet ska gå till och vilka eventuella rättsliga utmaningar som finns är inte en fråga

för denna utredning att besvara. Detta är också något som gäller generellt för alla utbildningsinsatser i komvux och inte specifikt bara för samhällsorientering. Utredningen kan dock konstatera att det pågår flera initiativ som belyser frågan, se bland annat förslag i propositionen *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner* (prop. 2024/25:145). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026. Även *Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (dir. 2023:65) ska redovisa sitt uppdrag senast den 13 juni 2025. Utredningens förslag och bedömningar kan komma att ha betydelse för samhällsorientering som en obligatorisk insats.

8.4.3 Samhällsorientering blir ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Bedömning: Genom utredningens förslag att införliva samhällsorientering i komvux blir samhällsorientering ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga kommer på motsvarande sätt som deltagare i etableringsprogrammet att kunna anvisas samhällsorientering som insats eller aktivitet inom ramen för programmen. Deltagare i etableringsprogrammet ska fortsatt ta del av samhällsorientering som en obligatorisk insats.

Skälen för utredningens bedömning

I kapitel 3 framgår att det integrationspolitiska målet omfattar fem olika delar av integration. En av delarna är ekonomisk integration.

I utredningen som föregick ändringen av det integrationspolitiska målet framhölls att ekonomisk integration handlar om att ha ett arbete, vilket kan ses som en grundläggande förutsättning för att bli integrerad i samhället. Arbete och egen inkomst förknippas med såväl ekonomisk frihet, självbestämmande som möjlighet att göra egna livsval. Att ha ett arbete ger i många fall även möjlighet att utöka sitt sociala nätverk och förbättra kunskaperna i det svenska språket. Utredningen menade att det därför är av stor betydelse att

både nyanlända och utrikes födda, särskilt kvinnor, som står utanför arbetsmarknaden även efter många år i landet kommer i arbete (SOU 2024:12).

I vårändringsbudgeten för 2024 (prop. 2023/24:99) angavs att skälen för det nya målet bland annat var att det är angeläget att integrationspolitiken i högre grad bidrar till att alla som ska stå till arbetsmarknadens förfogande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen.

Utredningen menar att om fler inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan delta i samhällsorientering kan det bidra till att den ekonomiska integrationen förbättras.

Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är arbetsmarknadspolitiska program en central del, inte minst de så kallade ramprogrammen.⁹ Samhällsorientering är i dag en möjlig insats endast inom etableringsprogrammet.

Genom utredningens förslag att införliva samhällsorientering i komvux blir det möjligt att delta i samhällsorientering inom ramen för fler arbetsmarknadspolitiska program, till exempel i ramprogrammen eller som en förberedande insats i ett fristående program.

I etableringsprogrammet ska nyanlända ta del av samhällsorientering så snart som möjligt efter att en individuell handlingsplan har upprättats. Detta gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom programmet. För nyanlända som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet är kravet på att delta i samhällsorientering skarpare och där saknas undantag (den så kallade utbildningsplikten). Även om samhällsorientering blir en del av komvux kommer det fortfarande utgöra en obligatorisk insats i etableringsprogrammet. Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare behöver dock förtydligas på den punkten, så att det markeras att insatsen komvux i sfi ska bestå av både utbildning i svenska språket och samhällsorientering. Arbetsförmedlingens arbete med kartläggning och upprättandet av en individuell handlingsplan behöver anpassas utifrån detta (jämför 11 § nämnda förordning). Under förutsättning att Arbetsförmedlingen åtgärdar de redovisade bristerna med anvisningar inom etableringsprogrammet (se av-

⁹ Förutom de arbetsmarknadspolitiska programmen bedrivs den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i form av bl.a. platsförmedling, vägledning och arbetsplatsintroduktion.

snitt 8.2) bedömer utredningen att den absoluta majoriteten av deltagarna i etableringsprogrammet kommer att delta i samhällsorientering framöver.

I jobb- och utvecklingsgarantin kan deltagare som en förberedande insats studera i komvux eller motsvarande utbildning vid folkhögskola under ett års tid. Om studierna avser komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola får deltagaren även efter ett år fortsätta studera på komvux. Sådan utbildning får kombineras med fortsatta studier i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Anvisningar till jobb- och utvecklingsgarantin och insatser inom programmet ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Den som anvisas att studera i komvux inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin kan hos Försäkringskassan söka och få ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd. Rätt till aktivitetsstöd ställer krav på deltagande i de insatser som Arbetsförmedlingen anvisar inom ramen för programmet.

I jobbgarantin för ungdomar (för personer mellan 16–24 år) kan deltagare studera i komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola under som längst sex månader. Anvisningar till jobbgarantin för ungdomar och aktiviteter inom programmet ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Den som anvisas att studera i komvux inom ramen för jobbgarantin för ungdomar kan hos Försäkringskassan söka och få ekonomisk ersättning i form av utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd beroende på ålder och vissa andra förutsättningar. Rätt till utvecklingsersättning eller aktivitetsstöd ställer krav på deltagande i de aktiviteter som Arbetsförmedlingen anvisar inom ramen för programmet.

Genom att samhällsorientering blir en möjlig insats eller aktivitet i fler arbetsmarknadspolitiska program skapas en möjlighet för fler i målgruppen som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen än enbart de som omfattas av målgruppen för etableringsprogrammet, att delta i insatsen. Därigenom skapas en bred bas för deltagande inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten med incitament för individer att delta i form av rätt till olika individersättningar.

8.4.4 Om målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas kommer fler att kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering

Bedömning: Om förslagen i betänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24) om utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet genomförs innebär det att betydligt fler personer än annars kommer att kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering som en del av etableringsprogrammet. Framför allt skulle fler kvinnor kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering.

Skälen för utredningens bedömning

Invandringen till Sverige består till stor del av anhöriga eller medföljande anhöriga till arbetskraftsinvandrare och majoriteten av dessa är kvinnor. Enligt förslaget i betänkande *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24), ska även dessa kunna erbjudas etableringsinsatser inom ramen för etableringsprogrammet framöver. Enligt beräkningarna skulle det innebära ett ökat inflöde till etableringsprogrammet med 5 000 nya deltagare per år.

Utredningen bedömer att det vore bra att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet mot bakgrund av hur sammansättningen av invandringen till Sverige ser ut. Analyser i bland annat *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden 2021:7* (Landell 2021) samt i nämnda betänkande, visar att det finns utmaningar med integration för dessa personer och att de tar del av integrationsinsatser i lägre grad än andra nyanlända. Förslaget om utökad målgrupp för etableringsprogrammet skulle, om det genomförs, innebära att de som väljer att delta också kommer att omfattas av samhällsorientering som en obligatorisk insats.

Utredningen vill framhålla vikten av att deltagarna behöver ha etableringsersättning (eller någon form av ekonomisk ersättning) knuten till deltagandet om det ska vara en obligatorisk insats enligt utredningens bedömning i avsnitt 8.4.1.

Utredningen lämnar inte några nya liknande bedömningar eller förslag, men vill framföra att den breddning av etableringsprogram-

mets målgrupp som är föreslagen innebär att fler kommer kunna omfattas av obligatorisk samhällsorientering, vilket ligger i linje med utredningens uppdrag.

Om regeringen inte lämnar en proposition till riksdagen med förslag om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet enligt förslagen i SOU 2023:24 skulle det få betydelse även för hur många som kan komma att omfattas av en obligatorisk samhällsorientering. Utan Arbetsförmedlingens stöd i form av etableringsprogrammet och utan etableringsersättning, kommer personer som har invandrat som anhöriga troligtvis vara svåra att nå och motivera för deltagande i samhällsorientering även framöver.

8.4.5 Samhällsorientering införs som en obligatorisk insats eller aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar

Förslag: I jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar ska samhällsorientering vara en obligatorisk insats eller aktivitet för de som inte tidigare har deltagit i samhällsorientering och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge. Detsamma ska gälla för de som trots att de tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge. Kravet på anvisning ska inte gälla om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att personen i stället deltar i andra insatser eller aktiviteter.

Skälen för utredningens förslag

Av utredningens direktiv framgår att förutom deltagare i etableringsprogrammet bör även andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen som saknar eller har begränsad erfarenhet av svenskt samhälls- och arbetsliv delta i samhällsorientering.

Utredningen anser att grundläggande kunskaper om det svenska samhället och de grundläggande värderingar som det vilar på, precis som grundläggande kunskaper i svenska språket, är viktig kunskap

för att en arbetslös person som saknar dessa kunskaper så snabbt som möjligt ska kunna få ett arbete eller påbörja en utbildning (se även avsnitt 3.3.4 och 8.4.3).

De arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar syftar till att långtidsarbetslösa och arbetslösa ungdomar så snabbt som möjligt ska få ett arbete eller påbörja en reguljär utbildning. Programmen kan innehålla en rad olika individuellt utformade insatser och aktiviteter, bland annat studier i komvux. Flertalet av de som deltar i Arbetsförmedlingens programverksamhet och som inte ingår i målgruppen för etableringsprogrammet eller som har deltagit i det programmet under maximal tid, deltar i antingen jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar.

Under september 2024 var det totalt cirka 170 000 personer inskrivna i Arbetsförmedlingens programverksamhet. Av dessa deltog cirka 115 000 personer i något av programmen jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, det vill säga närmare 70 procent av det totala antalet personer inskrivna i Arbetsförmedlingens programverksamhet. Av deltagarna var en stor andel födda i ett utomeuropeiskt land (cirka hälften av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin och knappt en tredjedel av deltagarna i jobbgarantin för unga). Av de utomeuropeiskt födda deltagarna hade relativt få tidigare deltagit i etableringsprogrammet (cirka en fjärdedel av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin och cirka 10 procent av deltagarna i jobbgarantin för unga).¹⁰

Gruppen utomeuropeiskt födda i jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är heterogen. En del kan ha lång vistelsetid i Sverige och därför redan ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället och de kommer därför inte att vara aktuella för samhällsorientering. Men bland en del av deltagarna som inte tidigare har deltagit i etableringsprogrammet kan det finnas personer som saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället och som därför har behov av samhällsorientering. Det kan till exempel handla om anhöriga som nyligen invandrat till Sverige och som inte ingår i målgruppen för etableringsprogrammet och som har skrivit in sig på Arbetsförmedlingen. Det kan också finnas personer

¹⁰ Arbetsförmedlingens statistik över programdeltagande för september 2024. Målgruppen för etableringsprogrammet är vissa nyanlända invandrare, så det kan inte förväntas att samtliga utomeuropeiskt födda personer tidigare ska ha deltagit i etableringsprogrammet.

(framför allt kvinnor) som ingått i målgruppen för etableringsprogrammet men som varit föräldralediga under flera av de första åren i Sverige och därför bara deltagit i få eller inga insatser inom ramtiden i etableringsprogrammet.

För att betona betydelsen av samhällsorientering som en relevant och viktig insats i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anser utredningen att det i regelverket för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar ska införas bestämmelser om krav på deltagande i samhällsorientering för de som inte tidigare har deltagit i insatsen och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge. Även de som tidigare har deltagit i sådan utbildning men ändå bedöms sakna grundläggande kunskaper om det svenska samhället ska omfattas av kravet.

Eftersom det kan finnas arbetslösa personer som, trots att de saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället, kan ha behov av andra mer arbetsmarknadsnära insatser för att nå programmets syften ska detta dock inte gälla om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att personen i stället deltar i andra insatser inom ramen för programmen. En likalydande möjlighet till undantag finns som tidigare konstaterats för de deltagare i etableringsprogrammet som inte omfattas av utbildningsplikten (12 § andra stycket jämför med 14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Utifrån ett integrationspolitiskt perspektiv behöver inte en mer arbetsnära insats än samhällsorientering vara till nackdel, eftersom etablering på arbetsmarknaden är positivt utifrån både ett arbetsmarknads- och integrationspolitiskt perspektiv. I det integrationspolitiska målet är ekonomisk integration en av de fem delarna som lyfts fram, se avsnitt 8.4.3. Utredningen menar att samhällsorientering kan bidra till flera av de olika delarna i målet, även ekonomisk integration, men det kan finnas andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken som också bidrar till ekonomisk integration och som kan vara mer lämpliga än samhällsorientering för vissa deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Utgångspunkten är att kravet på anvisning endast kan gälla för den som har rätt att delta i kursen i samhällsorientering enligt 20 kap. 31 § första stycket skollagen. Det innebär bland annat att

en anvisning kan ske tidigast från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år.¹¹

För att Arbetsförmedlingen ska kunna fånga upp vilka arbetssökande som ska omfattas av kravet på att delta i samhällsorientering inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar krävs att myndigheten är aktiv i sitt arbete med upprättande av individuella handlingsplaner och kartläggning inom programmen.

När det gäller kartläggning framgår av förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin bland annat att Arbetsförmedlingen inom ramen för garantin ska kartlägga vilka insatser deltagaren behöver för att kunna stärka sin position på arbetsmarknaden samt lämna det stöd som deltagaren behöver för att uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen (2 §). Motsvarande krav gäller för jobbgarantin för ungdomar med betoning att det ska vara fråga om en fördjupad kartläggning och att den individuella handlingsplanen ska revideras utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen (2 § förordningen [2007:813] om jobbgaranti för ungdomar). Utredningens bedömning är att en stärkt position på arbetsmarknaden bidrar till ekonomisk integration.

För att ge Arbetsförmedlingen rätt verktyg att identifiera vilka arbetssökande som tidigare har deltagit i samhällsorientering krävs också tillgång till relevant och lättillgänglig information om den arbetssökande. Detta är frågor som är bredare än denna utrednings uppdrag. I propositionen *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner* (prop. 2024/25:145) lämnas förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner när det gäller arbetssökande som har behov av utbildning inom komvux. Om förslagen genomförs kommer det sannolikt underlätta Arbetsförmedlingens kartläggningsarbete kopplat till samhällsorientering. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

¹¹ I jobbgarantin för ungdomar är den nedre åldersgränsen 16-årsdagen, vilken kan infalla även under det första kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år. I jobb- och utvecklingsgarantin saknas formellt en nedre åldersgräns.

8.4.6 Kommunerna ska verka för att fler som uppstår ekonomiskt bistånd ska anvisas att delta i samhällsorientering

Förslag: Kommunerna ska verka för att enskilda som söker ekonomiskt bistånd och som inte deltar i arbetsmarknadspolitiska program där samhällsorientering utgör en möjlig insats eller aktivitet och som inte heller tidigare har deltagit i samhällsorientering ska anvisas samhällsorientering som en kommunal arbetsmarknadsinsats (kompetenshöjande verksamhet) om de bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

Bedömning: Den så kallade språkplikten i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) bör omfatta även samhällsorientering.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skyddsnätet i det sociala trygghetssystemet. Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till behov av ekonomiskt bistånd och knappt hälften av alla biståndsmottagare är arbetslösa (Socialstyrelsens 2024a).

Bland biståndssökande är utrikes födda personer överrepresenterade. År 2022 var 61 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare utrikes födda (Socialstyrelsen 2024b).

Att bryta långvarigt behov av bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Det kan vara svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad utan det krävs snarare insatser som ges parallellt på ett flertal områden.

För de biståndssökande som har arbetslöshet som försörjningshinder gör utredningen bedömningen att samhällsorientering kan vara en relevant och viktig insats. I gruppen finns en överrepresentation av utrikes födda. En del av dem, särskilt de med kort vistelsetid i landet, kan ha behov av samhällsorientering som en kompetenshöjande insats för att komma ut i egenförsörjning.

Enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen får socialnämnden (eller annan motsvarande nämnd) begära att den som får försörjningsstöd under

viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Utredningen anser att det bör införas ett tillägg i 4 § som innebär att kommunerna som kompetenshöjande verksamhet ska anvisa den enskilde till samhällsorientering, om den enskilde inte tidigare har deltagit i insatsen och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge. Detsamma ska gälla för den enskilde som trots att han eller hon tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge. Kravet på anvisning bör dock inte gälla om socialnämnden bedömer att det är särskilt motiverat att den enskilde i stället anvisas att delta i andra insatser. Det kan till exempel handla om personer som står nära arbetsmarknaden och som därför har behov av mer arbetsmarknadsnära insatser såsom praktik. En sådan bedömning ligger i linje med den huvudsakliga funktionen för det ekonomiska biståndet, nämligen att det ska vara ett led i att så snabbt som möjligt komma ut i egenförsörjning. Att så snabbt som möjligt komma ut i egenförsörjning bidrar enligt utredningens bedömning till ekonomisk integration.

En utökad reglering om kompetenshöjande verksamhet bedöms inte stå i strid med befintlig reglering om den så kallade språkplikten i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen som handlar om definitionen av att stå till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd. Deltagande i kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden anvisar kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande. På så vis är det snarare fråga om att regleringarna kompletterar varandra i syfte att säkerställa att den som har behov av samhällsorientering också får det som en förutsättning för rätten till ekonomiskt bistånd. Utredningens bedömning är därför att något undantag för samhällsorientering i regleringen om språkplikt inte är nödvändigt.

För att kommunerna ska kunna fånga upp vilka biståndssökande som är aktuella för anvisning till samhällsorientering krävs att kommunen är aktiv i sin kartläggning och planering tillsammans med de biståndssökande (jämför 3 kap. 5 § socialtjänstlagen). Den biståndssökandes resurser, förutsättningar och behov behöver utredas för att hitta lösningar på försörjningsproblemen. En bedömning

behöver göras om individen har behov av samhällsorientering. Planeringen av insatser och aktiviteter behöver regelbundet följas upp och revideras vid behov.

För att ge kommunerna rätt verktyg att identifiera vilka biståndssökande som tidigare har deltagit i samhällsorientering krävs också tillgång till relevant och lättillgänglig information om den biståndssökande. Det finns utmaningar med detta, bland annat vad gäller rättsliga möjligheter att överföra uppgifter digitalt. Se bland annat Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) slutrapport från 2022 *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser (SKR 2022b)*. Detta är dock frågor som är bredare än denna utrednings uppdrag. Det pågår för närvarande andra utredningar och initiativ som behandlar frågor om att förbättra informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, se bland annat *Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (dir. 2023:65) som ska redovisa senast den 13 juni 2025.

Utredningen har noterat förslagen i departementsskrivelsen *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet* (Ds. 2024:29). Utredningens bedömning är att förslaget om krav på anvisning till samhällsorientering som en kommunal arbetsmarknadsinsats inte står i strid med förslaget om införande av ett generellt aktivitetskrav eftersom det senare är tänkt att tillämpas subsidiärt i förhållande till andra krav på anvisning till statliga och kommunala arbetsmarknadsinsatser (jämför s. 161 a.a.).

Utredningen har avslutningsvis även noterat förslaget om en ny socialtjänstlag i propositionen *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter* (prop. 2024/25:89). I förslaget föreslås bland annat att nuvarande 4 kap. 4 § flyttas till 12 kap. 4 §. Förslaget innebär emellertid inte någon ändring i sak av denna bestämmelse. Eftersom någon ny socialtjänstlag ännu inte har trätt i kraft utgår utredningens förslag från nuvarande paragrafnumrering i socialtjänstlagen.

8.4.7 Kommunernas uppsökande och motiverande arbete bör förstärkas

Bedömning: Kommunerna bör upprätta en handlingsplan för sina insatser för att nå dem som har rätt till samhällsorientering.

Skälen för utredningens bedömning

Det är viktigt att även de i målgruppen som inte uppbär ekonomisk ersättning förenad med krav på deltagande i insatsen, motiveras att delta i samhällsorientering. Redan i dag är varje kommun skyldig att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorientering (5 § lagen [2013:156] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Om samhällsorientering blir en del av komvux kommer en motsvarande skyldighet i stället att regleras i 20 kap. 29 § skollagen.

Kravet på att söka upp och motivera till deltagande i samhällsorientering behöver dock skärpas jämfört med i dag, för att få fler av dem som i dag tillhör den utvidgade målgruppen och som inte har någon ekonomisk ersättning kopplad till sitt deltagande i samhällsorientering, att delta i insatsen. I dag brister det uppsökande arbetet bland annat eftersom förvaltningen och ansvaret för samhällsorientering ser olika ut i olika kommuner.

I *Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi* föreslår regeringen att det i 20 kap. 29 § skollagen ska införas ett tillägg innebärande att varje kommun ska upprätta en handlingsplan för sina insatser i det motiverande och uppsökande arbetet (jämför även förslaget i SOU 2020:66 s. 184 f.). Handlingsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras.

Skälen bakom regeringens förslag är att kraven på kommunernas arbete med den uppsökande verksamheten behöver skärpas (se avsnitt 6.1 i lagrådsremissen). Kommunerna behöver formulera vilka insatser den avser att göra i en handlingsplan för att kunna få en struktur för arbetet och för att vid behov kunna följa upp och revidera insatserna. Genom dokumentationen ökar sannolikheten för att kommunerna ska bli medvetna om vilka grupper som nås och inte nås via det uppsökande arbetet. Bakgrunden till förslaget är att

kommunerna ofta använder så kallade passiva åtgärder för att nå målgruppen, så som information på hemsidor och reklam på offentliga platser. Passiva åtgärder fungerar bäst för att nå personer som aktivt söker information. För att nå dem som behöver mer stöd för att påbörja studier krävs dock aktivt uppsökande arbete. I dag brister kommunerna i denna del.

Motsvarande konstateranden gjordes av GRUV-utredningen (SOU 2013:20 s.118) gällande att aktivt verka för att nå och motivera personer med rätt till utbildning i komvux på grundläggande nivå. En enkätstudie visade då att mindre än hälften av kommunerna hade en funktion i kommunen med uppdraget att söka upp och motivera personer som har rätt till komvux på grundläggande nivå. Statens skolverk (Skolverket) menar att ett viss positiv utveckling har skett vilket man uppmärksammat i samtal med kommunerna i Skolverkets regionala dialoger om komvux 2024. Många kommuner framförde då att de under det senaste året har arbetat med att försöka rekrytera fler elever till komvux och att lägga ett större fokus på information, marknadsföring och uppsökande arbete (Skolverket 2024e s. 16).

Utredningen bedömer att den i lagrådsremissen föreslagna skärpningen i skollagen är väl avvägd och att den bör gälla även för det uppsökande och motiverande arbetet kopplat till samhällsorientering. Genom skärpta krav på den uppsökande verksamheten kan kommunerna göra en mer träffsäker målgruppsanalys med utgångspunkt i vad som framkommit om individernas förutsättningar att delta i samhällsorientering. Det bör leda till att fler kan erbjudas och motiveras att ta del av utbildningen.

8.4.8 Skolverket bör ta fram ett stöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet

Bedömning: Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet. Stödet bör syfta till att få fler att delta i samhällsorientering. Vid framtagande av stödet bör Skolverket beakta kommuners olika förutsättningar.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har under föregående avsnitt (8.4.7) konstaterat att kommunernas uppsökande arbete med att nå dem i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta bör förstärkas.

För att kommunerna ska få stöd i arbetet med att bedriva uppsökande och motiverande verksamhet och för att verksamheten ska vara likvärdig och hålla hög kvalitet i hela landet bör regeringen uppdraga åt Skolverket att ta fram ett metodstöd om denna verksamhet. Stödet bör syfta till att få fler att delta i samhällsorientering. Vid framtagande av stödmaterialet bör Skolverket beakta kommuners olika ekonomiska och demografiska förutsättningar.

Sedan 2023 finns krav på kommuner att arbeta uppsökande och motiverande för att fler barn ska gå i förskolan (8 kap. 12 a § skollagen, jämför även SOU 2020:67 s. 133). För detta arbete har Skolverket tagit fram ett metodstöd. Det beskriver bland annat hur målgruppen av vårdnadshavare kan identifieras och vilka prioriteringar som bör göras samt hur det uppsökande arbetet kan gå till i praktiken. Det har även tagits fram särskilda informationsfoldrar och filmer. Utredningen bedömer att ett metodstöd kopplat till samhällsorientering bör kunna utformas på ett liknande sätt.

Ett uppdrag till Skolverket om att ta fram ett stödmaterial av detta slag bör anses rymmas inom myndighetens generella instruktionsenliga uppgifter (1 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Utredningen har resonerat om att det kan finnas behov av ett liknande stöd för hela skolformsdelen komvux i sfi, men eftersom utredningen inte har i uppdrag att föreslå något som rör språkutbildningen i komvux i sfi gör utredningen inte heller det.

8.4.9 Det finns ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning

Bedömning: För den som deltar i samhällsorientering och samtidigt uppbär statlig eller kommunal ekonomisk ersättning finns redan i dag ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen ska föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningsssystem, exempelvis etableringsersättning, så att den ekonomiska ersättningen villkoras med deltagande i samhällsorientering.

För att samhällsorientering ska bli obligatorisk för fler krävs ett regelverk som ställer upp tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning.

Den som deltar i samhällsorientering kan ha rätt till olika former av statlig och kommunal ekonomisk ersättning.

Den som deltar i samhällsorientering inom ramen för etableringsprogrammet kan ha rätt till etableringsersättning från Försäkringskassan. Ansökan om etableringsersättning görs i efterhand genom att redovisa hur man har deltagit i programmet månaden innan. Endast dagar med deltagande i programmet ger rätt till ekonomisk ersättning. Om man har varit sjuk eller frånvarande av andra orsaker ska man anmäla det till Arbetsförmedlingen. Etableringsersättning får lämnas även om man inte har deltagit i programmet om frånvaron beror på sjukdom, tillfällig vård av barn enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken eller vård av närstående enligt 47 kap. socialförsäkringsbalken. Även viss annan frånvaro kan godkännas av Arbetsförmedlingen.

Om det inte bedöms finnas godtagbara skäl för frånvaro kan deltagaren varnas och bli av med ersättningsdagar i enlighet med den så kallade sanktionstrappan. Vid första tillfället varnas deltagaren. Om deltagaren är frånvarande utan godtagbara skäl vid upprepade tillfällen ska han eller hon stängas av från rätt till ekonomisk ersättning. Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

När avstängning har beslutats ska Arbetsförmedlingen skyndsamt underrätta Försäkringskassan om beslutet samt om grunden för avstängning och dagen då grunden för avstängning inträffade. Försäkringskassan beslutar sedan vilka dagar som ska ingå i avstängningstiden. Upprepad eller långvarig frånvaro kan leda till att Arbetsförmedlingen återkallar programanvisningen på grund av särskilda skäl och då faller även rätten till ekonomisk ersättning (jämför

2 kap 1 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

Motsvarande rätt till ekonomisk ersättning och skyldigheter att delta i insatser och aktiviteter gäller även för deltagare som uppbär aktivitetsstöd och utvecklingsersättning inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.

När det gäller Arbetsförmedlingens arbete med uppföljning och kontroll inom sanktionssystemet har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2025) nyligen ansett att Arbetsförmedlingen inte skapar förutsättningar för uppföljning och en ändamålsenlig kontroll av etableringsersättningen. Myndigheten menar också att delar av Arbetsförmedlingens uppföljning och kontroll inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Arbetsförmedlingen ska redovisa åtgärder senast 30 september 2025.

Rätt till ekonomiskt bistånd (bland annat försörjningsstöd) enligt socialtjänstlagen förutsätter att personen inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt. Den som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd endast om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär bland annat att vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och delta i verksamheter som ordnas inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär även att, vid behov, delta i komvux i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om den biståndssökande inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd får socialnämnden begära att han eller hon ska delta i så kallad annan kompetenshöjande verksamhet.

Den som inte deltar i anvisad kompetenshöjande verksamhet enligt plan kan få sitt försörjningsstöd nedsatt eller helt indraget om det inte finns godtagbara skäl (se till exempel Kammarrätten i Jönköpings dom 2022-06-08 i mål nr 3689-21).

Utredningen bedömer att nuvarande regelverk och praxis för ekonomiska ersättningar till deltagare i samhällsorientering innehåller en struktur som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning. Det saknas skäl att specifikt för kursen samhällsorientering införa ytterligare skärpningar i befintliga sanktionssystem och utredningen har dessutom svårt att se vad sådana skärpningar skulle bestå av. Frågan om myndigheternas bristfälliga

uppföljning och kontroll ingår inte i utredningens direktiv att lämna bedömningar eller förslag om.

Det nuvarande regelverket för bland annat rätten till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd har nyligen utretts och utreds för närvarande av andra utredningar. De förslag som lämnas av dessa utredningar kan, om de blir verklighet, förväntas få konsekvenser för de förslag och bedömningar som denna utredning lägger fram. Utredningen med direktiv *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare* (dir. 2023:149) ska redovisa den 30 april 2025.

Även förslag från *Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet*, som redovisade sitt betänkande den 25 februari 2025, kan ha påverkan på de bedömningar och förslag som lämnas av denna utredning. I betänkandet lämnas bland annat förslag på ett bidragstak i förhållande till hushåll som inte har ekonomiskt bistånd och vissa andra begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll (SOU 2025:15).

9 Innehåll, omfattning och prov i samhällsorientering i komvux i sfi

Kapitlet inleds med ett resonemang om grundläggande värderingar i förhållande till svensk lagstiftning. Därpå följer bedömningar om vilka kunskaper som bör förmedlas genom samhällsorientering, vilka avgränsningar som gjorts vad gäller innehållet och utredningen lämnar en bedömning om att några myndigheter bör samverka vid framtagandet av innehållet. Därefter lämnar utredningen förslag och bedömningar om omfattningen av kursen samhällsorientering i komvux i sfi. I den sista delen av detta kapitel förs ett resonemang om prov och utredningen lämnar avslutningsvis ett förslag respektive ett alternativt förslag om ett avslutande prov.

9.1 Kunskap om grundläggande värderingar och om att leva i Sverige

Ökat fokus på värderingar enligt utredningens direktiv

I direktivet (dir. 2023:169) framgår att integrationspolitiken läggs om till att bli mer kravbaserad och betonar individens eget ansvar – den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. (...) Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, barnets rättigheter, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

I direktivet står också att många utrikes födda som nyligen invandrat till Sverige behöver kunskap om sina skyldigheter, rättigheter och om hur samhället fungerar. De behöver även förstå de grundläggande värderingar som återspeglas såväl i lagstiftning som i normer och sociala koder i det svenska samhället. Dessutom be-

höver de få kunskap om svensk kultur och värderingarnas historiska kontext, för att underlätta inträdet i den svenska samhällsgemenskapen.

I direktivet lyfts det även fram att det offentliga ännu tydligare måste informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Samhällsorientering har enligt direktivet en viktig roll i detta. Till exempel kan det handla om att öka kunskapen om myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt allas rätt till yttrande- och religionsfrihet, innefattande både rätten att välja och välja bort religion. Det betonas ett behov av att tydliggöra att jämställdhet är en grundläggande värdering i det svenska samhället, som också innefattar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt barnets rättigheter. Det anges även att antisemitism och andra former av hat och fientlighet inte har någon plats i det svenska samhället.

Avslutningsvis framhålls att jämfört med i dag behöver betoningen på jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar bli tydligare i samhällsorienteringen.

Värderingar kan förändras med tiden

Utredningen menar att på samma sätt som att människor som bor i Sverige har värderingar och lever efter olika normer och seder har personer som invandrar med sig en uppsättning med värderingar när de kommer hit. I den offentliga debatten talas det ibland om att invandrare ska anpassa sig och dela de värderingar som finns i Sverige – vilket faktiskt också sker.

Efter cirka tio år i Sverige har invandrare som deltagit i en enkätundersökning inom ramen för *World Value Survey*¹ samma syn på hur viktigt det är med familj, fritid och politik i livet som inrikes födda i genomsnitt har. För religion, självbestämmande och tillit har värderingsgapet ungefär halverats under invandrarnas första tio år i Sverige (Hammar 2021).

Enligt teorier inom socialpsykologin får människor sina värderingar genom socialisationsprocessens olika faser. Den primära fasen

¹ World Values Survey (WVS) är ett världsomspännande nätverk av forskare som studerar värderingar och deras inverkan på det sociala och politiska livet. Information från webbplatsen www.iffs.se/world-values-survey/, hämtat den 15 februari 2025.

infaller under de första levnadsåren när de motoriska, kognitiva, känslomässiga och sociala färdigheterna utvecklas. I den sekundära fasen övar individen på färdigheterna, så att han eller hon fungerar väl och i enlighet med samhällets normer och målsättningar. Vissa forskare talar också om en tertiär socialisation, där tyngdpunkten ligger på hur människor påverkas att införliva värderingar som förmedlas av till exempel politiska partier, massmedia, reklam eller intressegrupper. Både kontinuitet och förändringar i ett samhälle återspeglas i socialisationsprocessen. Den är även dubbelriktad – individer är med och påverkar samhället efter sina önskningar och behov (Angelöv m.fl. 2015).

Värderingarna kan uttryckas genom attityder. Attityder och beteenden är dock inte alltid samspelade – personer kan säga en sak, men sedan agera i motsatt riktning. Det kan exempelvis bero på tidsbrist, materiell bekvämlighet, att det kan finnas en rädsla att avvika från gruppens åsikter eller för att undvika hot om eller faktiska negativa konsekvenser. Det kan också handla om hur pass betydelsefulla värderingarna egentligen är (Angelöv m.fl. 2015).

Samhällsorientering bör utgå från gällande lagstiftning

I direktivet framgår att deltagarna i samhällsorientering behöver förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar. Utredningen håller med om detta. Utredningen vill dock framhålla att förståelse för, eller att ha kunskap om samhällets grundläggande normer och värderingar, innebär att deltagaren under undervisningen i kursen i samhällsorientering varken behöver dela de grundläggande värderingarna, eller redovisa för de egna ståndpunkterna om värderingarna. Deltagaren behöver inte heller ändra några av sina värderingar – i Sverige är individer fria att ha vilka värderingar de vill. Det är däremot inte fritt att göra vad man vill, det finns lagstiftning som reglerar vilka beteenden som inte är accepterade.

Detta ligger i linje med vad kursen i samhällsorientering i sig ska förmedla. I Sverige är vi fria att uttrycka våra tankar, åsikter och känslor och det allmänna kan inte tvinga någon att ge till känna sin

åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.²

Enligt läroplanen för vuxenutbildningen (Lvux12) framgår att alla som verkar inom vuxenutbildningen ska hävda de grundläggande värden som anges i skollagen (2010:800) och läroplanen och klart ta avstånd från det som strider mot dem. Utredningen inser att det kan bli diskussioner om till exempel kvinnors och mäns roll i hemmet och på arbetsmarknaden och att diskussionerna kan upplevas som utmanande, både av elever och av lärare.

Utredningen anser utifrån detta resonemang att innehållet i samhällsorientering i de delar som i direktivet benämns grundläggande värderingar (demokrati, jämställdhet, barnets rättigheter, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet) bör utgå från gällande lagstiftning, inte utifrån en allmän uppräkningslista om vad som kan anses vara viktiga värderingar i Sverige. Det svarar även mot formuleringen i direktivet att det offentliga tydligare måste informera om lagar och regler. Genom att i undervisningen även lyfta fram skälen till lagarna kan också den historiska kontexten framgå.

Kunskap om hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv är också viktigt

Utredningen anser att även frågor om hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv ska få utrymme i kursen. När personer invandrar till Sverige behöver de ordna med vissa ärenden av praktisk karaktär och de kommer behöva sätta sig in i hur samhället är organiserat. De behöver exempelvis ha kontakt med Statens servicecenter eller med Skatteverket för folkbokföring. När de söker arbete kommer de med sannolikhet ta del av information från Arbetsförmedlingen. Om de har barn kommer barnbidrag att bli utbetalt efter beslut av Försäkringskassan. De kommer behöva ansöka om att få öppna ett bankkonto och skapa ett Bank-ID eller annan elektronisk legitimation. En första bostad behövs och eventuella barn behöver börja på förskola eller skola innan föräldrarna kan börja arbeta eller studera.

² Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 2 kap. 1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad 1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor samt 2 § Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Det allmänna betyder enligt Nationalencyklopedin stat, kommun och deras anställda.

Anhöriga till personer som redan har etablerat sig i Sverige får troligtvis hjälp och stöd av praktisk karaktär av sin anhörig. Men de bör även få kännedom om hur samhället är organiserat och om praktiskt vardagsliv från någon som de inte har en personlig relation med, och ofta även en beroendeställning till. Detta är viktigt utifrån ett jämställdhetsperspektiv, eftersom en stor andel av de som invandrar som anhöriga till etablerade personer är kvinnor.

9.2 Möjlighet att utveckla kunskap och kompetens för arbets- och samhällslivet

Som framgår i avsnitt 3.3.3 är målet för den kommunala vuxenutbildningen att eleverna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Komvux ska även ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Dessa mål återkommer även i läroplan för komvux och kurs- och ämnesplaner. Utredningen menar att dessa mål ligger i linje med det föreslagna innehållet för samhällsorientering.

Antal elever inom komvux, exempelvis inom sfi, har under de senaste åren ökat och elevsammansättningen har förändrats. En större andel av eleverna har varit kort tid i Sverige. Prognoser från Statens skolverk (Skolverket) visar dock på ett minskade antal elever under kommande år (Skolverket 2025a).

Av vuxenutbildningens läroplan framgår komvux uppdrag och värdegrund; grundläggande värden, förståelse och medmänsklighet, saklighet och allsidighet, en likvärdig utbildning samt rättigheter och skyldigheter. Läroplanen innehåller även åtta perspektiv som ska belysas i den utsträckning det är relevant för den aktuella utbildningen. Vuxenutbildningen ska

- aktivt verka för jämställdhet,
- ge eleverna möjlighet att diskutera frågor som rör sexualitet, samtycke, relationer och hälsa,
- bidra till att alla elever utvecklar ett förhållningssätt som främjar entreprenörskap, företagande och innovationstänkande,

- bidra till att utveckla elevernas digitala kompetens,
- behandla det etiska perspektivet samt ge en grund för och främja elevernas förmåga att göra personliga ställningstaganden och agera ansvarsfullt mot sig själva och andra,
- ha ett miljöperspektiv i undervisningen,
- ge ett internationellt perspektiv för att eleven ska kunna se den egna verkligheten i ett globalt sammanhang och för att skapa internationell solidaritet, samt
- belysa det historiska perspektivet i undervisningen för att utveckla elevernas förståelse för samtiden och beredskap inför framtiden.

Läroplanen för vuxenutbildningen innehåller övergripande mål och riktlinjer för områdena kunskaper, utbildningsval, arbete och samhällsliv, bedömning och betyg samt rektors ansvar.

Utredningen anser att läroplanen för vuxenutbildningen utgör en stabil grund för införandet av samhällsorientering som en egen kurs i komvux i sfi.

9.3 Kunskaper som ska förmedlas

9.3.1 Övergripande bedömning om det centrala innehållet i kursplanen

Bedömning: Skolverket bör utgå från följande delar när myndigheten tar fram centralt innehåll till kursplanen för kursen samhällsorientering i komvux i sfi:

1. Grundläggande värderingar.
2. Hur samhället är organiserat.
3. Praktiskt vardagsliv.

Kursen bör ge en grundläggande kunskap om det svenska samhället. Tyngdpunkten bör ligga på de grundläggande värderingarna, vilka bör utgå från gällande lagstiftning. En svensk histo-

risk kontext och skälen för lagarna bör framgå. Ett förstärkt jämställdhetsperspektiv bör finnas med där det är relevant.

Det bör även förmedlas att var och en har ett eget ansvar att söka upp samhällsinformation från tillförlitliga källor.

I vilken ordning innehållet ges bör styras av pedagogiska överväganden och av deltagarnas behov.

Skälen för utredningens bedömning

I förslag 7.5.3 bedömer utredningen att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag till kursplan för samhällsorientering.

Utredningen bedömer att det centrala innehållet i kursplanen bör bestå av tre övergripande delar: om grundläggande värderingar, hur samhället är organiserat samt praktiskt vardagsliv.

Utredningen bedömer även att kursen i samhällsorientering ska bidra till att deltagarna utvecklar grundläggande kunskaper om samhället och värderingar på en övergripande nivå. I de detaljerade beskrivningarna av bedömningarna av kursens innehåll finns exempel som utredningen anser kan vara betydelsefulla för att belysa målgruppens behov (se bedömningarna 9.3.2–9.3.4).

Tyngdpunkten bör vara på grundläggande värderingar, eftersom dessa bör få en mer framträdande roll jämfört med dagens samhällsorientering. Utredningen menar att detta är en viktig förändring. Nyanlända och personer som bedöms sakna grundläggande kunskap om det svenska samhället behöver ges möjlighet att utveckla sina kunskaper om vilka de grundläggande värderingarna är så att de i större utsträckning kan ta del av sina rättigheter och leva upp till sina skyldigheter i sitt nya hemland. Utredningen tolkar direktivets fokus på värderingar som att kursen i samhällsorientering tydligare ska syfta till att personer som långvarigt ska vara i Sverige ska ta ett större ansvar för att bli en del av samhället. Ett ökat fokus på grundläggande värderingar ligger även i linje med att social och kulturell samt demokratisk integration numera ingår i det integrationspolitiska målet, som citeras i avsnitt 3.3.1.

Undervisningen om grundläggande värderingar bör utgå från lagstiftning inom ett antal områden. I Sverige är individer enligt grundlagarna fria att ha vilka värderingar de vill, det är lagstiftningen som sätter ramarna för hur de får bete sig. Utredningen menar att

bedömningarna om innehållet om grundläggande värderingar även är i linje med läroplanen för vuxenutbildningen där det bland annat framgår att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Att ett förstärkt jämställdhetsperspektiv bör finnas med innebär att de olika ämnena ska belysas både utifrån kvinnors och mäns villkor. Normer, föreställningar eller traditioner kopplat till kön bör synliggöras där det är relevant. Exempelvis kan löneskillnad och uttag av antal föräldradagar tas upp när arbete respektive barnens rättigheter diskuteras. Eftersom all undervisning inom komvux ska ha ett jämställdhetsperspektiv enligt läroplanen innebär detta att samhällsorientering enligt utredningen bör ha ett förstärkt jämställdhetsperspektiv i relevanta delar.

Frågorna bör även sättas i en svensk historisk kontext och där det är lämpligt även i en internationell kontext vilket kan bidra till ökad kunskap. Skälen för innehållet i lagarna bör framgå för en grundläggande kunskap om varför lagen är utformad som den är.

Utredningen menar att samhällsorientering inte kan innehålla alla viktiga delar för alla deltagares olika livssituationer i dagsläget och för framtiden. Kursen i samhällsorientering behöver därför också förmedla att var och en av deltagarna har ett eget ansvar att vid olika situationer söka upp information från tillförlitliga källor.

Under utredningsarbetet har vikten av utrymme att diskutera aktuella samhällshändelser lyfts fram av flera kommuner. Det bör finnas utrymme i undervisningen att diskutera aktuella händelser, särskilt de som har beröringspunkter till grundläggande värderingar. Detta formuleras dock inte som en del av innehållet i samhällsorientering eftersom det mer är en fråga av pedagogisk karaktär och något som Skolverket bör ta hänsyn till när de tar fram en kursplan.

Även om de nyanlända deltagarna har ordnat en del av de praktiska sakerna när de påbörjar samhällsorientering finns det ändå ett värde i att de får grundläggande kunskap om hur samhället är organiserat och om praktiskt vardagsliv för att kunna tillvarata sina rättigheter och svara upp mot sina skyldigheter. Det kan till exempel även underlätta framtida myndighetskontakter och bidra till att deltagarna får en större förståelse för vad de möter i sin vardag, vilket kan ge en ökad känsla av delaktighet.

Det bör finnas utrymme för eleverna att träna på att söka upp information och att ställa frågor av praktisk karaktär inom kursen i samhällsorientering. Enskilt stöd i praktiska frågor, till exempel hjälp att fylla i blanketter, bör dock inte vara en del av undervisningen.

Bedömningarna om innehåll presenteras i ordningsföljden grundläggande värderingar, hur samhället är organiserat samt praktiskt vardagsliv. Utredningen menar att ordningsföljden under kursen kan vara en annan. Den bör styras av pedagogiska överväganden och av deltagarnas behov.

I utredningens kontakter med kommuner och länsstyrelser har det framkommit att det kan vara en fördel att börja med ämnen av mer praktisk karaktär, exempelvis om hur man kan söka jobb och om hur skolan fungerar i Sverige. Om kursen i samhällsorientering inleds med detta menar Länsstyrelsen att det kan öka motivationen för fortsatt deltagande i kursen. Under diskussioner om mer neutrala ämnen kan det också skapas en öppenhet och förtroende inom elevgruppen som kan vara en fördel när kontroversiella ämnen som exempelvis hedersproblematik ska tas upp.

9.3.2 Kunskap om grundläggande värderingar

Bedömning: I kursen samhällsorientering i komvux i sfi bör följande delar ingå i undervisningen om grundläggande värderingar:

1. Grundlagarnas principer. Om demokrati, rösträtt och hur valen i Sverige går till. Kännedom om riksdag, regering, regioner och kommuner. Om åsiktsfrihet, föreningsfrihet samt tryck- och yttrandefrihet samt religionsfrihet.
2. Rättsstatens principer. Om rättsväsendet, polisens och domstolarnas roll inklusive rätten till offentlig försvarare och annat rättsligt biträde och rättshjälp. Offentlighet och sekretess. Förbud mot mutor och bestickning.
3. Pressfrihet och mediernas roll. Inklusive frågor om källkritik, risk för felaktig information, påverkanstekniker och om desinformationskampanjer.
4. Central lagstiftning. Relevanta delar av äktenskapsbalk (1987:230), sambolag (2003:376), föräldrabalk (1949:381),

brottsbalk (1962:700), skollagen (2010:800), socialtjänstlagen (2001:453), samt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

5. Mänskliga rättigheter. Inklusivt kännedom om nationella minoriteter i Sverige.
6. Barnens rättigheter och föräldraskap.
7. Jämställdhet. Inklusivt frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.
8. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR).
9. Förbud mot diskriminering. Om diskrimineringslagens grunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.
10. Förbud mot hat, hot och fientlighet. Inklusivt frågor om antimuslimsk rasism, antisemitism, antisvart rasism, antiziganism och rasism mot samer.

Skälen för utredningens bedömning

Grundlagarnas principer och demokrati

Barn som växer upp och går i skola i Sverige lär sig om grundlagarna i skolan, medan personer som kommer hit i vuxen ålder kan behöva få denna kunskap på annat vis. Kunskap om detta kan vara av särskild betydelse för personer som kommer från länder med väsentligt annorlunda stats- och styrelseskick. Grundläggande kunskaper om riksdagen, regeringen, regioner och kommuner bör förmedlas inom ramen för frågorna om demokrati.

Religionsfrihet är en del av grundlagen (2 kap. 1 § regeringsformen). I kursen i samhällsorientering bör det framgå att religionsfrihet både innebär rätten att välja och välja bort religion. Enligt § 18 FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion och trosuppfattning och att, ensam eller i gemenskap med andra, offentligen eller enskilt, utöva sin religion

eller trosuppfattning genom undervisning, andaktsutövning, gudstjänst och religiösa sedvänjor.

Kursen i samhällsorientering bör belysa hur det demokratiska systemet fungerar. När frågor om demokrati tas upp bör utvecklingen inklusive tidigare begränsningar kring rösträtten för kvinnor lyftas fram. Men även nuvarande problem behöver belysas, till exempel att det finns skillnader mellan hur stor andel av de röstberättigade inrikes födda respektive utrikes födda kvinnorna och männen som röstar.

En annan problematik är att förtroendevalda politiker utsätts för hot och trakasserier, våld, skadegörelse och stöld (Brottsförebyggande rådet 2023). Även personer som engagerar sig i civilsamhällets organisationer utsätts för trakasserier, hot eller våld enligt en kartläggning gjord av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF 2022).

Demokrati är en global fråga och utveckling sker i skilda riktningar i världen. Även om fokus är på förhållanden i Sverige bör demokrati diskuteras i ett större sammanhang eftersom det kan bidra till både igenkänning och mer kunskap om demokratin i Sverige.

Kursen i samhällsorientering bör ge kunskaper om hur kommunalval, riksdagsval, regionalval och val till Europiska parlamentet går till, vem som har rätt att ställa upp som kandidat och vem som har rätt att rösta, valhemlighet etcetera. Detta kan innebära att eleverna kan få större kännedom om det demokratiska systemet och även bidra till att de kommer att engagera sig i politiska frågor och rösta i de val som de har möjlighet att rösta i.

Rättsstatens principer

När frågor om rättsstatens principer tas upp bör rättsväsendet, polisens och domstolarnas roll lyftas fram. Det bör också framgå att enskilda har rätt till offentlig försvarare eller annat rättsligt biträde och rättshjälp. Frågor om offentlighet och sekretess bör också exemplifieras. Även att mutor och bestickning är förbjudet bör tas upp.

Pressfrihet och mediernas roll

Pressfrihet regleras i grundlagen. I propositionen *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner* (prop. 2022/23:106) lyfts det fram att den svenska folkstyrelsen bygger på bland annat fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § regeringsformen). Att journalister och andra opinionsbildare har möjlighet att fritt uttrycka sig i den offentliga debatten, till exempel genom att rapportera om olika ämnen och granska såväl myndigheter som organisationer och enskilda som utövar makt, är centralt för att människor ska få en bild av samhället och själva kunna bilda sig en egen uppfattning. Fri åsiktsbildning och nyhetsförmedling är därför förutsättningar för ett demokratiskt samhälle (prop. 2022/23:106 s.13).

Reportrar utan gränsers pressfrihetsindex³ visar att Sverige har en hög nivå av pressfrihet i internationell jämförelse.

Desinformationskampanjer har blivit mer vanligt förekommande under senare år. Myndigheten för psykologiskt försvar (2024) menar att koranbränningarna i början på 2023 medförde en kraftig eskalering av angreppen i informationsmiljön.

Under utredningens arbete har ett flertal aktörer ansett att frågor om traditionella och sociala medier, vikten av ett källkritiskt förhållningssätt och betydelsen av kunskap om uppkomst och syften med desinformationskampanjer bör ingå i samhällsorientering.

Central lagstiftning

Inom kursen i samhällsorientering bör deltagarna få kännedom om några lagar utöver grundlagarna. Relevanta delar av äktenskapsbalken (1987:230) och sambolagen (2003:376) har koppling till frågor om jämställdhet. Föräldrabalken (1949:381) tar upp frågor med anknytning till barnens rättigheter.

Brottsbalken (1962:700) rör exempelvis frågor om diskriminering och hedersförtryck, år 2022 infördes exempelvis ett nytt brott kallat hedersförtryck (4 kap. 4 e §).

I skollagen (2010:800) regleras både barn och vuxnas rätt till utbildning i Sverige och i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga regleras vilket stöd respektive vård som barn och familjer kan få.

³ Information på webbplatsen <https://www.reportrarutangranser.se/>, hämtat den 7 januari 2025.

Mänskliga rättigheter

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna reglerar i grunden förhållandet mellan staten och individen. De utgör en begränsning av statens makt över individen och slår samtidigt fast vissa skyldigheter för staten. Ett exempel är att staten är skyldig att skydda individens rättigheter från att kränkas av andra enskilda. Ett annat är att staten ska se till att varje människa kan förverkliga och utkräva sina rättigheter enligt konventionen.⁴

De mänskliga rättigheterna handlar om exempelvis demokrati, jämställdhet och rätten att inte bli diskriminerad, frågor som bör förstärkas inom den föreslagna kursen i samhällsorientering. Därför bör även de mänskliga rättigheterna ingå som en del av samhällsorientering.

Utredningen anser att även grundläggande kunskap om de nationella minoriteterna bör ingå som en del av samhällsorientering eftersom det är några grupper som har särskilda rättigheter. Det finns till exempel rätt att använda språken finska, meänkieli och samiska hos myndigheter i vissa fall enligt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Kännedom om de nationella minoriteterna handlar också om Sveriges historia och om det gemensamma kulturarvet.

Barnens rättigheter och föräldraskap

Lagen (2018:1197) om FN:s konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020. Stat, regioner och kommuner ska säkerställa de rättigheter barn har enligt konventionen. Även privata aktörer som utför tjänster åt staten som berör barn är skyldiga att följa konventionen. Föräldrar är inte direkt bundna av konventionen men kan bli det indirekt genom andra lagar. Barnkonventionen tar däremot upp den viktiga roll som föräldrarna spelar i sina barns liv.⁵

Föräldrarnas ansvar som vårdnadshavare, utifrån ett jämställdhetsperspektiv, bör tas upp. Enligt Föräldrabalk (1949:381) 6 kap. 1 § har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Enligt 2 § andra stycket har den som har vårdnaden om ett barn ett ansvar

⁴ Information från www.regeringen.se, hämtat den 8 januari 2025.

⁵ Information på webbplatsen <https://www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/om-barnkonventionen/>, hämtat den 3 januari 2025.

för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.

Det är väl känt att relationer inom familjer som invandrat kan ha andra prövningar än de utmaningar i familjelivet som inrikes födda går igenom. Om barnen exempelvis lär sig svenska snabbare än vad föräldrarna gör kan det påverka maktbalansen i familjen eftersom barnen lättare kan ta till sig information än vad de vuxna kan. Synen på barnuppfostran kan också skilja sig från det tidigare hemlandet. Frågor om hederskultur bör tas upp när barnens rättigheter och föräldraskap diskuteras.

Även information om de nationella och eventuellt lokala föräldrastödsinsatser som finns tillgängliga bör ges.

Under utredningsarbetet har det framkommit att även om inte alla deltagare i samhällsorientering har egna barn kan undervisningen om barnens rättigheter inkludera samtliga deltagare. Många vuxna har dessutom andras barn omkring sig i olika sammanhang – även grannar, vänner, släktingar och vuxna som är aktiva i föreningar kan vara viktiga vuxna för barn.

Jämställdhet

I den svenska kontexten kring jämställdhet bör viktiga årtal för förändringar som exempelvis rätt till preventivmedel, avskaffande av sambeskattning, fri abort och samtyckeslag framgå men också det politiska arbete som har krävts – och att det till stor del har utförts av kvinnor. Nuvarande ojämlika villkor rörande arbetsmarknaden, hälsa och familj behöver också belysas. Även om Sverige ligger långt fram internationellt när det gäller frågor om jämställdhet bör en nyanserad och inte idealiserad bild förmedlas. Utrikes födda kvinnors situation bör särskilt belysas, exempelvis att det generellt tar längre tid för utrikes födda kvinnor än män att etablera sig på arbetsmarknaden i Sverige och om vikten av att både kvinnor och

män som lever i en relation bidrar i hemarbetet, så att båda också kan ha ett förvärvsarbete.

Jämställdhet är en global fråga och utveckling sker i olika riktningar i världen. Även om fokus är på förhållanden i Sverige bör jämställdhet diskuteras i ett större sammanhang eftersom det kan bidra till både igenkänning och ökad kunskap. Exempelvis kan det jämställdhetspolitiska målet som har antagits av Sveriges riksdag (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115) samt de sex delmålen (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13) tas upp.

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär i korthet att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar (prop. 2021/22:138 s. 6–7).

I avsnitt 4.4.5 framgår att det under början på 2000-talet förekom våld och övergrepp som av vissa rättfärdigats genom hänvisning till kulturella normer. Utredningen menar att de i media uppmärksammade mordena på unga kvinnor som inte levde enligt familjens förväntningar, innebar att hedersproblematik började erkännas i Sverige.

Utredningen anser att även frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck bör vara en del av undervisningen inom samhällsorientering eftersom det finns risk att det inom gruppen nyanlända kan finnas personer som både blir utsatta och utsätter andra för hedersrelaterat våld och förtryck.

Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)

En god jämlik och jämställd sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter innebär bland annat att alla ska ha rätt att fritt välja om, när och med vem de vill ha en relation eller gifta sig med, att välja om man vill ha barn och även när och hur många. Alla har rätt till kroppslig integritet och sitt privatliv, oavsett kön, sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck, utan begränsningar och stigmatisering (regeringsbeslut dnr A2024/01236)⁶.

⁶ Myndighetsgemensamt uppdrag att stärka och främja sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter beslutat den 24 oktober 2024.

Frågorna om SRHR har anknytning till jämställdhet och till frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen anser att det är viktigt att eleverna i samhällsorientering får kännedom om aktuell lagstiftning och om sina rättigheter och skyldigheter även när det gäller dessa frågor. Barn och unga som växer upp i Sverige får undervisning om SRHR i skolan, samhällsorientering riktar sig främst till vuxna som inte har gått i grundskolan i Sverige.

Förbud mot diskriminering

Att inte utsättas för diskriminering är en rättighet som utgår från alla människors lika värde och FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Enligt diskrimineringslagen (2008:567) är diskriminering förbjudet. Även i Sveriges grundlag är rätten att inte bli diskriminerad fastställd. Trots detta utsetts ett stort antal människor i Sverige för diskriminering. Diskriminering förekommer i hela samhället, men är särskilt utbredd inom arbetslivet. Diskrimineringslagens förbud omfattar inte alla situationer där personer upplever sig diskriminerade (DO 2024).

Det finns risk att utrikes födda kvinnor och män kommer att utsättas för diskriminering. För att de ska kunna tillvarata sina rättigheter bör grundläggande kunskap om diskrimineringslagen vara en del av kursen i samhällsorientering.

Förbud mot hat och fientlighet

Hatbrott är ett samlingsnamn för brotten hets mot folkgrupp 16 kap. 8 § och olaga diskriminering 16 kap. 9 § i brottsbalken samt den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7.

I utredningens direktiv framhålls särskilt antisemitism. Utredningen bedömer att fler former av rasism är relevanta att belysa. När frågor om hat, hot, fientlighet och rasism i Sverige tas upp bör anti-muslimsk rasism, antisemitism, antisvart rasism, antiziganism och rasism mot samer särskilt exemplifieras. Rasism mot dessa grupper är viktiga att belysa utifrån att personer i dag utsätts utifrån samtliga av dessa former. Detta är dessa uttryck av rasism som framhålls i

regeringens *Handlingsplan mot rasism och hatbrott* (Regeringskansliet 2024).

Eftersom det finns risk att utrikes födda kommer att utsättas för hat, fientlighet och rasism bör grundläggande kunskaper om detta vara en del av kursen i samhällsorientering.

9.3.3 Kunskap om hur samhället är organiserat

Bedömning: I kursen samhällsorientering i komvux i sfi bör följande delar ingå i undervisningen om hur samhället är organiserat:

1. Om Sverige – ett individualistiskt välfärdssamhälle.
2. Kultur och högtider.
3. Geografi och befolkningssammansättning inklusive åldersstruktur.
4. Arbete.
5. Hälsa och sjukvård samt stöd vid funktionsnedsättning.
6. Krisberedskap.
7. Kommuners uppdrag.
8. Grundläggande kunskap om några statliga myndigheters uppdrag. Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket samt Statens servicecenter.
9. Lagstiftning om alkohol, tobak och narkotika, om allemansrätt och djurskydd samt om begravning och arv.

Skälen för utredningens bedömning

Om Sverige – ett individualistiskt välfärdssamhälle

Sverige brukar beskrivas som ett individualistiskt samhälle. Lagstiftningen och hur samhället är organiserat utgår i stor del utifrån individens rättigheter och skyldigheter. Även minderåriga barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör dem, exempelvis i vårdnadstvister.

Ett sätt att åskådliggöra individualism kontra kollektivistiska levnadssätt i olika delar av världen är Inglehart–Welzel kulturkarta. Sverige utmärker sig genom att både vara landet med den högsta graden av självförverkligande och med mest sekulära rationella värderingar enligt återkommande mätningar i World Value Survey.⁷

Men även i Sverige finns det kollektiva inslag. Den vanligaste gruppen är den närmaste familjen och det återspeglas även i lagstiftning som rör föräldraskap. Majoriteten av dagarna som kan tas ut inom ramen för föräldraförsäkringen är inte knuten till en enskild individ. I stället överläts bestämmanderätten över föräldraledighet till familjen som kollektiv (Ahlin Marceta 2021 s. 173).

Hedersrelaterade våld och förtryck kan finnas i familjer eller släkter med ett starkt kollektivistiskt inslag, som bland annat innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens intresse (prop. 2021/22:138).

Utredningen vill framhålla att även inrikes födda kan leva i mer eller mindre slutna kollektiva sammanhang, ofta med en religiös tro i grunden.

Utredningen anser att den höga graden av individualisering är ett viktigt perspektiv i samhällsorientering för att få grundläggande kunskap om hur Sverige är organiserat. Detta gäller både individens rättigheter, och skyldigheter. Sjukvård utgår exempelvis från individens behov och inom rättsskipningen behöver den enskilda individen ta ansvar för sina handlingar.

I kursen i samhällsorientering bör det även beskrivas hur Sverige har utvecklats till det välfärdssamhälle det är i dag.

⁷ Information på webbplatsen <https://www.iffs.se/world-values-survey/>, hämtat den 9 januari 2025.

Kultur och högtider

Svensk kultur är ett brett begrepp som innehåller många olika berättelser och beskrivningar av Sverige. Röda stugor med vita knutar, dalahästar, musikgruppen ABBA och möbelvaruhuset IKEA kan vara exempel på delar av den mer traditionella synen på vad som är svensk kultur. Kebabpizza, svensk hiphop och att många svenskar åker till Thailand på semester kan också vara exempel på svensk kultur.

Utrikespolitiska institutet beskriver att svenska samhället utifrån brukar uppfattas som jämlikt, fredligt och välmående. Svenskar framstår ofta som ganska vänliga men kan också upplevas som kyliga i sin framtoning. Begreppet lagom lyfts ofta fram som ett ideal.⁸

Ett annat sätt att beskriva Sverige och svenskarna är en stark tilltro till staten och dess myndigheter, att många svenskar har en stark känsla för naturen samt att människor från andra länder ibland uppfattar svenskar som reserverade och svåra att få kontakt med.⁹

Det firas många olika högtider i Sverige. En del av högtiderna har religiös bakgrund, ofta knutna till kristendomen, men även andra religiösa högtider firas i Sverige. Det finns även ett flertal regionala högtider, exempelvis surströmmingspremiären i augusti, som främst uppmärksammas i norra Sverige. Högtider förändras även över tid. Sedan ett par årtionden har exempelvis Halloween den 31 oktober blivit en dag som uppmärksammas av många barnfamiljer i Sverige, parallellt med den kristna högtiden Alla helgons dag.

Undervisningen i samhällsorientering bör exemplifiera kultur och högtider i Sverige samt resonera om hur kultur och högtider har vuxit fram och hur de förändras över tid.

Geografi och befolkningssammansättning inklusive åldersstruktur

I kursen i samhällsorientering bör deltagarna få en viss kännedom om Sveriges geografi eftersom det bidrar till ökad kunskap om hur människor bor, arbetar och lever i olika delar av landet.

Även frågor om befolkningens sammansättning och åldersstruktur kan belysas i undervisningen så som att det är en stor andel äldre

⁸ Information från webbplatsen www.ui.se den 9 januari 2025. Utrikespolitiska institutet (UI) är ett oberoende institut och en plattform för forskning, analys och information om utrikespolitiska frågor som finansieras av bland annat Utrikesdepartementet.

⁹ Information från webbplatsen Social och kulturell anpassning – Migrationsverket den 7 januari 2025.

i befolkningen, att cirka 20 procent av befolkningen är utrikes födda och att medellivslängden internationellt sett är hög i Sverige för både kvinnor och män.

Utredningen anser att medellivslängden är relevant eftersom personer i Sverige förväntas arbeta till pensionsåldern. En del av eleverna i samhällsorientering kommer komma från länder där medellivslängden är betydligt lägre än i Sverige, vilket kan påverka synen på ålderdom och vad som är en yrkesaktiv ålder. Den stora andelen äldre i befolkningen innebär å sin sida ett stort behov av arbetskraft i Sverige. Den är därför viktigt alla i arbetsför ålder både får möjlighet att arbeta och själva anstränger sig för att arbeta.

Arbete

Alla i Sverige som kan arbeta bör arbeta. Därför bör deltagarna få grundläggande kunskap om arbetsmarknadens funktion. Krav på arbetsmarknaden bör framgå, exempelvis övergripande krav som ställs på arbetstagare, vikten av att kunna språk och ha viss utbildning för att få ett arbete.

Deltagarna bör få en inblick i hur näringslivet i Sverige fungerar och att man kan arbeta både inom privat och offentlig sektor. Arbetsförmedlingens roll och individens eget ansvar att söka arbete bör ingå. Även grundläggande kunskap om den svenska arbetsmarknadsmodellen och arbetsmiljöfrågor bör ingå i samhällsorientering. Modellen att arbetsmarknadens parter bland annat reglerar anställningsvillkor och löner i branschspecifika kollektivavtal är speciellt för Sverige och därför behöver eleverna få kännedom om det.

När det gäller arbetsmiljö bör arbetstagarens egna ansvar för att förebygga exempelvis olycksfall på arbetet särskilt uppmärksammas. Även risken att oseriösa arbetsgivare utnyttjar exempelvis nyanlända på arbetsmarknaden bör tas upp. Lag (1982:80) om anställningsskydd bör tas upp eftersom det är en central rättighetslagstiftning på det arbetsmarknadspolitiska området.

Hälsa och sjukvård samt stöd vid funktionsnedsättning

Kursen i samhällsorientering bör ge övergripande kännedom om organisationen av egenvård i form av sjukvårdsupplysning och apotek samt hur hälso- och sjukvårdssystemen och tandvårdssystemet ser ut. Vårdkedjan och skillnad mellan primärvård och specialistvård samt hur mödravården och barnvården (BVC) är organiserad bör belysas. BVC:s roll och arbete för barn och familjer bör särskilt lyftas fram. Dessa system skiljer sig mellan olika länder, till exempel om patientavgifter etcetera. Kännedom om lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387, LSS) samt om stöd utifrån socialtjänstlagen (2001:453, SoL) bör också ges. Kunskapen kan bidra till ökad insikt om hur och var vård kan sökas vid olika situationer.

Krisberedskap

Krisberedskapen i Sverige ska dels minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, dels värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 6).

Deltagarna i kursen i samhällsorientering bör ges övergripande kunskap om Sveriges krisberedskap och att de bör förbereda sig för en kris, genom att till exempel gå igenom informationsmaterial från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Utredningen anser därför att detta bör ingå i samhällsorientering.

Kommuners uppdrag

Kursen i samhällsorientering bör ge deltagarna kännedom om kommuners uppdrag och ansvar om exempelvis förskola, skola och vuxenutbildning samt bostadsförsörjning. Särskilt socialtjänstens uppdrag som rör stödinsatser för barn och föräldrar bör tas upp för diskussion. Dels för att nyanlända föräldrar ska få kunskap om vilket typ av stöd som finns, dels för att förebygga risken för felaktig in-

formation och ryktesspridning om socialtjänstens uppdrag och arbete.

Det bör även framgå att kommunerna ska erbjuda äldreomsorg enligt socialtjänstlagen. Nyanlända kan ha äldre släktingar i Sverige som har rätt till äldreomsorg. Det finns en risk att nyanlända och utrikes födda kvinnor har ett oproportionerligt stort ansvar för hushållet inklusive ansvar både för barn och äldre släktingar, vilket kan hindra dem från att utbilda sig och arbeta.

Grundläggande kunskap om några statliga myndigheternas uppdrag

I kursen i samhällsorientering bör deltagarna få kännedom om några av de statliga myndigheternas uppdrag. Nyanlända har ofta kontakt med ett flertal av myndigheterna under etableringstiden. De kan även ha behov av kontakt med myndigheter framöver.

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Försäkringskassan, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket samt Statens servicecenter är relevanta myndigheter i sammanhanget.

Exempelvis kan Diskrimineringsombudsmannen ge information om man ska agera vid misstanke om diskriminering. Konsumentverket och Kronofogdemyndigheten kan ge information om hur skuldsättning ska förebyggas och hanteras om det uppstår. Utredningen bedömer efter kontakter med bland annat Kronofogdemyndigheten att detta är viktig kunskap som bör ingå i samhällsorientering.

Lagstiftning om alkohol, tobak och narkotika, om allemansrätt och djurskydd samt begravnings och arv

Deltagarna i samhällsorientering bör få kännedom om vilka lagar som finns vad gäller alkohol, tobak och narkotika eftersom lagstiftning kring dessa frågor varierar mellan länder.

Grundläggande kunskap om allemansrätten bör ingå i samhällsorientering eftersom den handlar om möjligheten att ta del av och vistas i naturen men också skyldigheten att vara mån om naturen och djurlivet.

De viktigaste regleringarna som finns om djurskydd bör också ingå i samhällsorientering, eftersom i jämförelse med ett flertal andra länder har Sverige strängare djurskyddskrav.¹⁰

Det bör även ges information om begravningslagen (1990:1144) och arv enligt ärvdabalken (1958:637). Reglerna kan skilja sig åt jämfört med reglerna i deltagarnas ursprungsländer.

9.3.4 Kunskap om praktiskt vardagsliv

Bedömning: I kursen samhällsorientering i komvux i sfi bör följande delar ingå i undervisningen i samhällsorientering om praktiskt vardagsliv:

1. Om normer och sociala koder.
2. Bank-id samt bankkonto.
3. Bostad och boende.
4. Arbete, skatt, socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkring.
5. Skola och förskola
6. Kommunal service och praktiska aspekter av konsumentrollen.
7. Fritid, kultur- och föreningsliv inklusive religiösa samfund.
8. Hälsa.
9. Stödinsatser till föräldrar och barn samt vid utsatthet.
10. Civilsamhällets integrationsinsatser.

Skäl för utredningens bedömning

Om normer och sociala koder

I direktivet framhålls att många utrikes födda som nyligen invandrat till Sverige behöver förstå de grundläggande värderingar som återspeglas såväl i lagstiftning som i normer och sociala koder i det

¹⁰ Enligt information på <https://jordbruksverket.se/djur/djurskydd-smittskydd-djurhalsa-och-folkhalsa/djurskyddet-i-sverige> den 4 april 2025.

svenska samhället. Hur de grundläggande värderingarna kan återspeglas i lagstiftningen tas upp i avsnitt 9.1.

Utredningen anser att normer och sociala koder bör diskuteras och exemplifieras inom delen som rör praktiskt vardagsliv eftersom det är i vardagliga situationer som normer och sociala koder kan bli synliga – särskilt när någon bryter mot dem. Att nyanlända får kännedom om normer och sociala koder kan bidra till kunskap om hur socialt samspel kan fungera i olika sammanhang i Sverige. Hur sociala koder och normer uttrycks, genom exempelvis ord eller handlingar och att de förändras över tid, bör också tas upp under kursen i samhällsorientering.

Under kursen kan vardagliga exempel tas upp och diskuteras. Till exempel hur människor hälsar på varandra i Sverige – när det kan vara förväntat att ta i hand, kindpussas eller kramas, beroende på ålder, kön och sammanhang. Normer kring klocktid och mötestid kan förslagsvis också tas upp. Det finns en rådande norm i de flesta sammanhang i Sverige att man bör vara på plats på överenskommet klockslag. I vissa sammanhang kan det vara okej med att komma strax efter utsatt klockslag. Att infinna sig före utsatt klockslag kan ses som negativt i vissa sammanhang, men positivt i andra sammanhang. Att stå på rad i en kö och vänta på sin tur att till exempel kliva på bussen, är också en norm i Sverige som bör tas upp, även om en stor andel av eleverna kommer att känna igen normen att köa från sina ursprungsländer. Även ett resonemang om att sociala normer och koder skiljer sig åt mellan olika arbetsplatser, och att det kan skilja sig mellan olika grupper inom arbetsplatserna, kan tas upp.

Utredningen menar att ökad kännedom om normer och sociala koder kan bidra till ökad social och kulturell integration vilket är en del av det integrationspolitiska målet, se avsnitt 3.3.1.

Bank-id samt bankkonto

Hur man kan få ett bank-id eller annan elektronisk id, samt ett bankkonto är några av de första praktiska frågorna som många nyanlända möter. En del av eleverna kommer ha detta ordnat för egen del när de börjar på samhällsorientering, men det kan finnas

elever som behöver få kunskap om detta. Både kvinnor och män bör exempelvis känna till möjligheten att ha ett eget bankkonto.

Bostad och boende

Kursen i samhällsorientering bör innehålla grundläggande kunskap om olika boendeformer, bostadsförmedling och bostadsfinansiering för personer som är folkbokförda i Sverige. Även vikten av korrekt folkbokföringsadress bör ingå.

Arbete, skatt, socialförsäkringar och arbetslöshetsförsäkring

Eleverna bör få övergripande kunskap om att söka arbete, att arbeta och att starta och driva företag. Upplysning om vilket stöd kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Skatteverket kan ge i dessa frågor bör ingå i denna del.

De flesta vuxna som bor i Sverige ska redovisa hur mycket inkomst de har tjänat in under föregående år och hur mycket skatt som ska betalas. Under kursen i samhällsorientering bör detta tas upp, så att eleverna förstår att de ska deklarerat sina inkomster, se även avsnitt 8.3.5 om deklareringsplikten.

Eleverna bör få grundläggande kunskap om socialförsäkringar. Även grundläggande fakta om föräldraförsäkringen vid föräldraledighet och vid vård av barn bör ges samt om hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar. Nyanlända bör få detta eftersom det kan ge ökad kunskap för betydelsen av att försörja sig själv, både på kort och lång sikt.

Skola och förskola

Samhällsorientering bör förmedla att det är viktigt att nyanlända och utrikes födda barn deltar i förskoleverksamhet, så att de får träna på att använda svenska språket så mycket som möjligt innan de börjar skolan. Även upplysning om möjligheten att delta i öppna förskolans verksamhet under föräldraledigheten bör ges, inklusive möjligheter för föräldralediga vuxna att träna på svenska språket på öppna förskolan samt studera sfi på kvällstid.

Kursen i samhällsorientering bör belysa hur skolväsendet är organiserat, vilket syfte det fyller och vilka olika förväntningar som finns på barnen och föräldrarna/vårdnadshavarna. Skolplikt i grundskolan och om närvaroplikt i gymnasieskolan bör tas upp i undervisningen.

Kommunal service och praktiska aspekter av konsumentrollen

I samhällsorientering bör det ges grundläggande kännedom om kommunal service, exempelvis information om bibliotek, idrotts-hallar och badhus i kommunen. Eleverna bör även få grundläggande kunskap om sopsortering av hushållssopor, återvinning och om återbruk. Även grundläggande kunskap om brandsäkerhet och om lagen (2003:778) om skydd mot olyckor bör ingå i samhällsorientering.

Samhällsorientering bör innehålla grundläggande kunskap om vad som gäller vid köp av varor och tjänster inklusive abonnemangstjänster både i fysisk butik och via internet, exempelvis rätt att reklamera köp, att ångra ett köp och hur en felaktig faktura kan bestridas.

Barn och unga som växer upp i Sverige får kunskap om konsumenträtt i skolan, samhällsorientering som främst riktar sig till vuxna är ett sätt att nå vuxna som inte har gått i grundskolan i Sverige med denna kunskap.

Fritid, kultur- och föreningsliv inklusive religiösa samfund

I de flesta delar av Sverige finns det goda möjligheter för en aktiv fritid och deltagande i kultur- och föreningsliv. I de flesta kommuner finns det också ett eller flera olika religiösa samfund. Kursen i samhällsorientering bör ge kännedom om det lokala utbudet av fritidsaktiviteter för barn och vuxna och möjligheten att delta i aktiviteter inom det civila samhället. Det kan bidra till integration exempelvis genom att nyanlända kan få möjlighet att prata svenska och lära känna nya personer, vilket kan bidra till en ökad känsla av delaktighet i samhället.

Hälsa

Ur ett internationellt perspektiv är folkhälsan i Sverige god. Men det finns skillnader i hälsa mellan personer födda i andra länder och personer födda i Sverige. Samhällsorientering bör därför ge övergripande kunskap om hur eleverna kan ta hand om sin hälsa, inklusive möjlighet för traumabehandling, eftersom en del av de nyanlända har varit utsatta för trauma. Inom ramen för hälsa bör det även ges upplysning om de vaccinerings- och förebyggande undersökningar (exempelvis mammografi) som erbjuds barn och vuxna. Även frågan om simkunnighet hos barn och vuxna bör tas upp. I skolan har barn och ungdomar rätt att lära sig att simma, det är viktigt att även vuxna som inte kan simma får kännedom om vart de kan vända sig för att träna på det. Det finns goda exempel på hur ämnet hälsa kan tas upp inom samhällsorientering från MILSA-projektet, se avsnitt 4.4.5.

Kursen i samhällsorientering bör även innehålla övergripande kunskap om vilka stöd och insatser som samhället kan ge till barn och vuxna med funktionsnedsättning.

Stödinsatser till föräldrar och barn samt vid utsatthet

Samhällsorientering bör innehålla kunskap om olika former av stöd för olika livssituationer, och att det är vanligt förekommande att både barn, unga, vuxna och äldre att få stöd av olika samhällsinstitutioner i Sverige.

Eleverna bör få kännedom om vart de kan vända sig om de har behov av föräldrastödsinsatser eller familjerådgivning. Det bör även ges grundläggande kunskap om vilket stöd kvinnojourer ger till utsatta kvinnor samt om stödinsatser som riktas direkt till barn. Både lokala insatser och nationella stödlinjer via telefon och internet är relevanta. Även exempel på stöd till utsatta och till anhöriga vid psykisk ohälsa eller sociala problem bör ingå i denna del i samhällsorientering.

Utrikes födda kvinnor och män kan liksom inrikes födda behöva stöd för att hantera utmaningar i föräldrarollen, destruktiva relationer, kriser eller psykisk ohälsa. Personer som har flytt från krig och förföljelse, och som kan ha släktingar kvar i det tidigare hemlandet som lever i fara, kan ha psykisk ohälsa. Det är därför viktigt att denna kunskap ingår i samhällsorientering.

Civilsamhällets integrationsinsatser

Samhällsorientering bör informera om de insatser som erbjuds av civilsamhällets organisationer för integration och etablering. Exempelvis mentorskaps- och kompisprogram, språkcaféer med mera. Många nyanlända kvinnor och män är intresserade att lära känna personer för att träna svenska och knyta kontakter som kan leda till ett första jobb. Civila samhällets insatser kompletterar de statliga och kommunala integrationsinsatserna och kan bidra till en effektivare integration. Därför bör upplysning om civila samhällets integrationsinsatser ingå i samhällsorientering.

9.3.5 Avgränsningar av innehållet

Under utredningsarbetet har även annat innehåll diskuterats. Eftersom samhällsorientering syftar till grundläggande kunskap om det svenska samhället har utredningen valt att inte inkludera vissa saksfrågor i innehållet, även om det kan vara viktig kunskap för nyanlända.

Klimat

Frågor om klimat och klimatomställning för att klara nationella och globala mål, exempelvis utsläpp av växthusgaser, kommer vara en central del av samhällsutvecklingen framöver. Eftersom klimatfrågor varken ingår i utredningsdirektivet och inte heller i nuvarande reglering eller innehåll av samhällsorientering väljer utredningen att inte lämna en bedömning om att det ska ingå. Frågor om klimatet kan dock tas upp när syftet med sopsortering av hushållssopor, återvinning och återbruk diskuteras.

Privata försäkringar

Kunskap om krav på och möjlighet till att teckna privata försäkringar som exempelvis hemförsäkring, barnförsäkring samt kravet på trafikförsäkring om man äger ett motorfordon som är i trafik menar utredningen inte är en del av samhällsorientering. Utredningen menar att om krav på hemförsäkring eller trafikförsäkringar ställs kommer personerna att bli uppmärksammade på det.

Uppehållstillstånd, anhöriginvandring, permanent uppehållstillstånd och medborgarskap

Deltagarna kan ha frågor om uppehållstillstånd, regler för anhöriginvandring, permanent uppehållstillstånd och för medborgarskap för egen eller för anhörigas del. Samhällsorientering bör endast ge information om Migrationsverket som myndighet, om att det finns information om dessa frågor på deras webbplats och att myndigheten hanterar enskilda ärenden. Exempelvis bör tolkning av lagtext och regelverk, samt bedömning i personärenden hänvisas till myndigheten. Det kan vara frågor med stor personlig betydelse för eleven och det är därför viktigt att inte en lärare eller studiehandledare i samhällsorientering av misstag ger felaktig eller föråldrad information.

Grundläggande digitala kunskaper

För att kunna söka upp information, ta del av nyheter, söka arbete, utbildning och kommunicera med myndigheter är grundläggande digitala kunskaper viktigt för var och en som bor i Sverige. Att digitala kunskaper behövs kommer framgå inom samhällsorientering. Men att undervisningen ska ge grundläggande digitala kunskaper bedömer utredningen går utanför kursens innehåll. Målgruppen för samhällsorientering kan få den grundläggande digitala kompetensen på annat sätt, det kan exempelvis ges som en orienteringskurs inom komvux enligt 2 kap. 6 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Vuxenutbildning inklusive validering

Om kursen i samhällsorientering blir en del av komvux ska eleverna ha en individuell studieplan. Vid upprättandet av studieplanen ska eleverna få information om vilka olika utbildningsmöjligheter som finns för vuxna. De bör även få information om regelverket för studiemedel och om hur de går till väga för validering av kunskaper och kompetenser för vidare studier eller arbete. Därför behöver detta inte vara en del av undervisningen i kursen i samhällsorientering, om samhällsorientering blir en del av komvux.

9.3.6 Skillnader mot nuvarande innehåll

Vid utformningen av förslagen om innehåll har utredningen utgått från utredningsdirektivet, information som har kommit utredningen till del under utredningsarbetet samt nuvarande innehåll. Utredningen har även tagit del av materialet *Om Sverige* även om det mer är att betrakta som läromedel än kursplan.

Nuvarande innehåll på detaljnivå framgår i förordningsmotiven (Fm 2010:1) till förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Denna reglering utformades när samhällsorientering var minst 60 timmar. Den utökades till minst 100 timmar 2020, se avsnitt. 4.4.5.

Nytt innehåll

Det är framför allt bedömningen om att tyngdpunkten bör ligga på de grundläggande värderingarna (se bedömning 9.3.1) som är den betydande ändringen innehållsmässigt, jämfört med nuvarande innehåll. Följande delar av innehållet i sak eller perspektiv är därutöver också nya:

- Om normer och sociala koder.
- Sverige som ett individualistiskt välfärdssamhälle.
- Pressfrihet och mediernas roll. Inklusivt frågor om källkritik, risk för felaktig information, påverkanstekniker och om desinformationskampanjer.
- Hedersrelaterat våld och förtryck som en del av jämställdhet.
- Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR).
- Förbud mot hat och fientlighet.
- Om nationella minoriteter i Sverige.
- Brottsbalken har tagits med på listan över viktiga lagar.
- Krisberedskap.
- Bank-id samt bankkonto.
- Om civilsamhällets integrationsinsatser.
- Om några statliga myndigheternas uppdrag.

Följande delar från Fm 2010:1 har omhändertagits i sak med andra formuleringar

- Rättigheter för homo-, bi- och transsexuella och personer med könsöverskridande identitet eller uttryck.
- Barnens Rätt i Samhället (BRIS).
- Åsiktsbildningen i samhället inklusive politiska partier, massmedier, föreningar och organisationer.

Följande delar från Fm 2010:1 har utgått

- Integrations- och etableringsprocessen.
- Språkets betydelse.
- Bosättningsmönster.
- Infrastruktur.
- Hemförsäkring.
- Utbildningsmöjligheter, vuxenutbildning och villkor för studerande samt validering av utländsk kompetens.
- Information om Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

9.3.7 Skolverket bör samverka med andra myndigheter

Bedömning: Skolverket bör samverka med andra myndigheter i framtagandet av det centrala innehållet i kursplanen för kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Skälen för utredningen bedömning

Om Skolverket får i uppdrag att ta fram en kursplan för samhällsorientering enligt bedömningen i avsnitt 7.5.3 anser utredningen att myndigheten i arbetet med att ta fram centralt innehåll bör samverka med och ta del av erfarenheter från Länsstyrelsen i Västra Götaland,

Migrationsverket och Jämställdhetsmyndigheten. Länsstyrelsen i Västra Götaland har tillsammans med andra länsstyrelser tagit fram det material som flertalet av kommunerna i dag använder sig av (avsnitt 4.4.5). Migrationsverket anordnar samhällsintroduktion för asylsökande (se avsnitt 4.6). Jämställdhetsperspektivet bör enligt utredningen bli tydligare i samhällsorientering och i det arbetet bör Jämställdhetsmyndigheten involveras. Det kan även finnas andra myndigheter som Skolverket bör samverka med, eller ha kontakt med, när ett centralt innehåll för kursen i samhällsorientering ska tas fram.

9.4 Omfattning av samhällsorientering

9.4.1 Kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska ha en garanterad undervisningstid om minst 100 timmar

Förslag: Nuvarande omfattning om minst 100 timmar i kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska föras in som garanterad undervisningstid för kursen i komvux. Antalet timmar ska förbli minst 100. Timmarna i kursen i samhällsorientering ska ges utöver den garanterade undervisningstiden i sfi om 15 timmar per vecka i genomsnitt under en fyraveckorsperiod.

Bedömning: I sammanhållen utbildning bör samhällsorientering ges inom ramen för de 23 timmar som är reglerade i dag.

Skälen till utredningens förslag och bedömning

Omfattningen av kursen i samhällsorientering anges i dag i undervisningstimmar. Utredningen föreslår att timmarna förs över som garanterad undervisningstid i komvux. Kursen i samhällsorientering ska ha en minsta garanterad undervisningstid om 100 timmar. Utredningen menar att fördelningen av den garanterade undervisningstiden bör vara flexibel i förhållande till elevens övriga utbildning och föreslår därför inte en genomsnittlig undervisningstid per vecka.

Komvux i sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att vuxna invandrare får grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen i komvux i sfi omfattar minst 15 timmars undervisning i

veckan i genomsnitt under en fyraveckorsperiod. Utredningen föreslår att de 100 timmarna garanterad undervisning i kursen i samhällsorientering ska ges utöver den garanterade undervisningstiden för språkutbildningen inom komvux i sfi.

En garanterad undervisningstid om 100 timmar för samhällsorientering innebär samma antal undervisningstimmar som i dag. Eftersom kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska vara en grundläggande och orienterande kurs anser utredningen att kursen ska ha ett begränsat innehåll. Anledningen till det är att så många som möjligt ska kunna påbörja, delta och avsluta kursen så snart som möjligt efter att de har fått uppehållstillstånd. Nyanlända ska även kunna studera svenska språket under den första tiden i Sverige och även av det skälet bör kursen samhällsorientering i komvux i sfi inte bli alltför omfattande. Även för personer som inte är nya i Sverige, men som bedöms ha behov av samhällsorientering, kan det vara en fördel med en relativt kort kurs så att även de kan ta del av andra insatser för att börja arbeta.

När nuvarande samhällsorientering infördes 2010 skulle omfattningen vara minst 60 timmar. I avsnitt 4.4.5 redogörs för att samhällsorientering utökades till minst 100 timmar utan att det förordningsstyrda innehållet ändrades. Däremot fick frågor om jämställdhet och mänskliga rättigheter ett ökat fokus i materialet *Om Sverige*, som de flesta kommunerna använder i kursen. Utredningen bedömer att den utökning av tid som gjordes är tillräcklig för att rymma de ändringar i innehåll som utredningen nu föreslår. Utredningen har i innehållsbedömningen föreslagit att tyngdpunkten i utbildningen ska förflyttas samt gjort vissa tillägg till dagens innehåll, men inte i en sådan utsträckning att det motiverar en utökning av kursens omfattning. Utredningen anser även att ett avslutande prov bör kunna rymmas inom den omfattningen (se förslag 9.5.2).

Dessutom har det i utredningens kontakter med kommuner framkommit att många är nöjda med de 100 timmar som samhällsorientering i dag omfattar. De anser att dagens timmar är tillräckliga för att behandla de delar som i dag ska ingå. Inom den tiden finns också utrymme för reflektion och diskussion. Det är dock viktigt att beakta att detta handlar om nuvarande samhällsorientering, om samhällsorientering blir en kurs i komvux i sfi kan vissa delar eventuellt kräva mer tid och andra mindre tid. Det är svårt att veta i för-

hand. Men utredningen bedömer att minst 100 timmar är rimligt även fortsättningsvis.

Under utredningsarbetet har det även framkommit att 100 timmar kan bli för kort om kursen ska ske på svenska med språkstöd i ett annat språk, undervisningen kan ta längre tid än om läraren pratar ett språk som eleven förstår. Utredningen menar att det finns utrymme för flexibilitet vid behov, då kursen förslagsvis ska vara *minst* 100 timmar.

Garanterad undervisningstid för samhällsorientering i sammanhållen utbildning

Om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi kommer den att utgöra en del av den sammanhållna utbildning som kommunerna ska tillhandahålla för vissa nyanlända som tar del av insatser inom etableringsprogrammet (se förslag 7.5.2).

Sammanhållen utbildning ska i dag innehålla utbildning i sfi, orienteringskurser och kurser på grundläggande nivå alternativt ämnen på gymnasial nivå. Även andra insatser kan ingå. Syftet med den sammanhållna utbildningen är att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Den sammanhållna utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan.

Den garanterade minsta undervisningstiden om 15 timmar i veckan som finns för språkutbildningen i komvux i sfi ingår i dessa 23 timmar. Utöver dessa 15 timmar ska eleven ha 8 timmars undervisning i orienteringskurser och kurser i komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. I framtagandet av antalet minsta garanterade undervisningstid i sammanhållen utbildning har det tagits hänsyn till att målgruppen även ska ta del av samhällsorientering under samma tid (prop. 2021/22:51).

Det finns emellertid kommuner som anser att 23 timmar är för många timmar för en elev som läser sfi studieväg 1 och att det är svårt att kombinera med att eleverna utöver dessa timmar ska studera samhällsorientering (Länsstyrelsen i Stockholm 2023, s. 23, Skolverket 2024e, s. 55).

Utredningen anser därför att den garanterade undervisningstiden om 23 timmar inte bör utökas. Utredningen anser att kursen i sam-

hällsorientering bör ges inom ramen för den garanterade undervisningstiden om 23 timmar för den sammanhållna utbildningen men utöver den garanterade undervisningstiden om 15 timmar för språkutbildningen i sfi.

9.4.2 Verksamhetspoäng bör införas för kursen i samhällsorientering om det införs för komvux i sfi

Bedömning: Om verksamhetspoäng införs för skolformsdelen komvux i sfi, bör det som en konsekvens också införas för kursen i samhällsorientering. Skolverket bör då få i uppdrag att ta fram antalet verksamhetspoäng som kursen ska omfatta i förhållande till det innehåll som föreslås. Antalet verksamhetspoäng bör då också föras in i kursplanen för kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Skälen till utredningens bedömning

I komvux olika skolformsdelar, förutom i komvux i sfi, används verksamhetspoäng som mått på studieomfattning. I Skolverkets uppdrag att ta fram förslag på kurser i sfi ingår även att ta fram antalet verksamhetspoäng som varje kurs ska omfatta (se avsnitt 5.1.4).

Om verksamhetspoäng införs för skolformsdelen komvux i sfi, anser utredningen att verksamhetspoäng bör användas som mått på studieomfattning även för kursen samhällsorientering.

Skolverket bör då få i uppdrag att ta fram antalet verksamhetspoäng även för kursen samhällsorientering. Antalet verksamhetspoäng bör därefter föras in i kursplanen för samhällsorientering. Ett enhetligt mått på studieomfattning kan underlätta planeringen av elevens sammantagna utbildning inom komvux i sfi och i komvux i stort (jämför Skolverket 2011, s. 8).

Skolverket bör relatera de 100 timmar garanterad undervisningstid som utredningen föreslår till kursens innehåll vid framtagande av verksamhetspoäng.

9.4.3 Kursen i samhällsorientering bör få delas in i delkurser om verksamhetspoäng införs för komvux i sfi

Bedömning: Kursen samhällsorientering i komvux i sfi bör få delas in i delkurser om verksamhetspoäng införs för komvux i sfi.

Skälen för utredningens bedömning

Inom vissa delar av komvux har rektorn möjlighet att besluta om att nationella kurser ska delas in i delkurser (se avsnitt 5.1.3). Indelningen av delkurser beslutas av rektorn som också beslutar hur många verksamhetspoäng varje delkurs ska omfatta (2 kap. 10 § förordning om vuxenutbildning).

Indelningen av kurser i delkurser är ett sätt att anpassa utbildningen efter olika elevers behov och förutsättningar. Utredningen bedömer att kursen i samhällsorientering bör få delas in i delkurser under förutsättning att verksamhetspoäng införs för kursen i samhällsorientering (se föregående bedömning).

Utredningen anser att möjligheten att dela in kursen i samhällsorientering i delkurser kan bidra till att en del elever får bättre förutsättningar att tillgodogöra sig kursens innehåll. I målgruppen för samhällsorientering finns till exempel personer som saknar eller har kort tidigare utbildning. Det finnas också personer som helt saknar kunskaper i svenska språket och personer som inte är funktionellt litterata. Utbildningen kan behöva delas upp i delkurser med ett innehåll i varje delkurs anpassat till dessa elevers förutsättningar. Flera av de kommuner som utredningen har talat med menar att det finns personer i målgruppen som har behov av att få kunskaper av mer praktisk karaktär först och andra delar i ett senare skede. Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet, som utredningen har träffat, menar att som nyanländ är det lättast att lära sig det som ligger en nära. Strukturella frågor som till exempel demokrati och mänskliga rättigheter kan eleven ha svårare att ta till sig i ett inledande skede.

I målgruppen för samhällsorientering kan det också finnas personer som inte har behov av att läsa hela kursen i samhällsorientering. Det kan vara personer som har vistats i Sverige en längre tid och redan har en del kunskaper om det svenska samhället och samhällets

grundläggande värderingar. I dessa fall kan en indelning i delkurser möjliggöra för eleven att enbart läsa den delkurs som han eller hon har behov av.

Betygsrätten omfattar inte rätten att dela in kurser i delkurser. Utbildningsanordnare som bedriver motsvarande komvux får således inte dela in nationella kurser i delkurser. Utredningen anser att det skulle gynna eleverna om denna rättighet även gällde utbildning motsvarande komvux. Utredningen lämnar emellertid ingen bedömning i denna del eftersom det inte ingår i utredningens uppdrag.

Nationella delkurser

I komvux på grundläggande nivå finns sedan 2017 nationella delkurser, och rektorn får här enbart dela upp nationella kurser i delkurser i de fall nationella delkurser inte finns. De nationella delkurserna har ett innehåll och en omfattning som är framtaget av Skolverket. Dessa kurser bygger på varandra och det finns en tydlig progression mellan dem. De nationella delkurserna är därmed mer likvärdiga till innehåll och omfattning. De togs fram delvis för att främja och underlätta användandet av delkurser i vissa ämnen på grundläggande nivå där de nationella kurserna är mycket omfattande (prop. 2014/15:85, s. 45).

Utredningen ser inte samma behov av nationella delkurser i kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

9.5 Skriftligt prov i samhällsorientering

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur deltagandet i samhällsorientering kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov.

I avsnitt 4.3.2 redogörs för bestämmelserna om intyg som i dag gäller för samhällsorientering. Även förekomsten av prov i samhällsorientering redovisas i avsnitt 4.4.5, liksom förekomsten av prov i andra länder som har kurser som motsvarar samhällsorientering, se avsnitt 4.5. I avsnitt 5.2 beskrivs bestämmelserna om nationella prov inom komvux samt de nationella bedömningsstöden som Skolverket tar fram och som på samma sätt som de nationella proven syftar till att vara ett stöd i betygssättningen.

Av direktivet framgår uttryckligen att ett prov i samhällsorientering inte ska användas på motsvarande sätt som de föreslagna kunskapsproven för permanent uppehållstillstånd och medborgarskap (jämför SOU 2021:2 och SOU 2023:25). Med utgångspunkt i direktivet och utredningens uppdrag att föreslå hur samhällsorientering kan bli en del av komvux och därmed en del av skolväsendet, är det utredningens bedömning att ett avslutande skriftligt prov inte kan ha något annat syfte än att stödja betygsättningen i kursen.

9.5.1 Ett prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi innebär utmaningar

Under utredningsarbetet har det framkommit att det finns ett flertal utmaningar med att ta fram och genomföra skriftliga prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi för elever med begränsade kunskaper i svenska språket.

Till exempel konstrueras och utprövas nationella prov endast på svenska.¹¹ Utredningen har varit i kontakt med en provkonstruktör vid Göteborgs universitet som menar att det inte är lämpligt att ta fram nationella prov på flera språk eftersom en del begrepp inte finns på vissa språk och andra begrepp får en något annan betydelse vid översättning. I praktiken innebär det en risk att eleverna får genomföra olika prov.

Samtidigt finns det utmaningar med att konstruera ett prov endast på svenska. Eftersom nivån på kunskaper i svenska språket är ojämn i målgruppen för samhällsorientering blir det svårt att konstruera frågor som alla elever kan förstå den korrekta innebörden av. Ett sådant prov som är utformat på svenska har en låg validitet, det vill säga provet mäter inte det som det avser att mäta – i detta fall grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Även om det finns möjlighet till anpassningar i form av språkstöd i samband med genomförandet av provet finns risken att eleverna får olika förutsättningar att genomföra provet beroende på vilken form av stöd som huvudmannen kan erbjuda under provtillfället.

Ett prov behöver uppfylla grundläggande krav på reliabilitet och validitet, för att resultaten ska bli jämförbara och rättvisa, utan att påverkas av skillnader i egenskaper som inte är relevanta för den av-

¹¹ Nationella prov i engelska konstrueras på engelska. För vissa utbildningar som enligt särskilt beslut har engelska som undervisningsspråk konstrueras även andra prov på engelska.

sedda användningen. Skolverket har tagit fram ett systemramverk för nationella prov (Skolverket 2017). Avsikten med ramverket är att säkerställa högsta möjliga kvalitet i de nationella proven, och högsta möjliga trovärdighet i användning och konsekvenser av resultat på nationella prov i förhållande till de syften som proven har.

Utifrån den information som utredningen har fått från provkonstruktören vid Göteborgs universitet och från sakkunniga på nationella prov vid Skolverket, samt baserat på de krav som ställs i systemramverket för nationella prov, befarar utredningen att ett nationellt prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi inte kommer att nå upp till de krav som ställs på att prov ska ha en rimlig reliabilitet och validitet. Resultaten på provet riskerar att på ett orättvist sätt spegla vad eleverna har lärt sig på kursen. I och med det finns risk att felaktiga betyg sätts som en konsekvens av provresultaten.

Utredningen har resonerat med Skolverket om hur personer som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter både på sitt starkaste språk och på svenska ska kunna avsluta kursen med ett godkänt skriftligt prov. Jämförelsevis finns det inte nationella prov inom sfi studieväg 1 kurs A där elever som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter på sitt starkaste språk deltar. Utredningen bedömer att dessa personer kommer ha svårt att genomföra ett skriftligt prov i samhällsorientering, även med stöd vid provtillfället.

Utredningen bedömer också att det kommer bli resurskrävande att konstruera ett nationellt prov för samhällsorientering och att det därför kommer att medföra stora kostnader. Likaså kommer genomförandet och uppföljningen av ett nationellt prov leda till ökad administration för huvudmännen.

Med anledning av ovanstående har utredningen övervägt att inte föreslå ett nationellt prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Om ett prov inte tas fram nationellt, utan i stället genom att till exempel införa en skyldighet för huvudmännen att konstruera och använda lokalt utformade prov, finns emellertid risk att provet inte kommer att bidra till ökad likvärdighet i utbildningen, vilket går emot utredningens uppdrag. Utredningen har även övervägt att i stället för ett nationellt prov föreslå att nationella bedömningsstöd tas fram och erbjuds inom ramen för samhällsorientering. Bedömningsstöd är betygsstödjande på samma sätt som nationella prov, men de är inte obligatoriska för läraren att använda. Det ställs vid

framtagandet av bedömningsstöden samma höga krav på reliabilitet och validitet som för nationella prov. Utmaningarna skulle därför i stort sett bli desamma.

9.5.2 Ett nationellt prov ska införas i kursen samhällsorientering i komvux i sfi

Förslag: Ett nationellt prov ska användas i slutet av kursen samhällsorientering i komvux i sfi som stöd för betygssättningen.

Bedömningar: Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett nationellt prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Provet bör genomföras skriftligen i pappersformat. Provet bör inte delas upp i delprov. Skolverket bör överväga att översätta provet till flera språk.

För elever med funktionsnedsättningar eller med läs- och skrivsvårigheter bör provet kunna anpassas i samband med genomförandet.

Provet bör vara obligatoriskt, men om det finns särskilda skäl bör rektorn kunna besluta att en elev undantas från att genomföra provet.

Provet bör användas i slutet av kursen och det bör vara möjligt att skriva provet endast en gång per kurs.

Det bör tas fram ett till två prov per läsår och för varje prov som tas fram bör det fastställas ett första och ett sista provdatum.

Skälen för utredningens förslag och bedömningar

Trots de utmaningar som finns med att införa ett skriftligt prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi, föreslår utredningen att kursen ska avslutas med ett skriftligt nationellt prov. Skälet till detta är att det är en del av utredningens uppdrag att föreslå hur deltagandet i samhällsorientering kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov.

Utredningen är tveksam till att ett nationellt prov kommer att kunna bidra till stärkt kvalitet och likvärdighet i önskvärd grad med anledning av nämnda utmaningar. Utredningen har därför resonerat

om nationella bedömningsstöd och lokalt utformade prov som alternativ för att följa upp elevernas kunskaper och som stöd för betygssättningen. I valet mellan nationella prov och bedömningsstöd anser utredningen att nationella prov är att föredra, eftersom de till skillnad från nationella bedömningsstöd är obligatoriska för huvudmännen att använda i undervisningen. Ett nationellt prov kan också bidra till möjligheter att via Skolverkets statistikinsamling följa studieresultaten (utöver betygen) också via de nationella proven. Att införa en skyldighet för huvudmännen att ta fram lokala prov anser utredningen inte är lämpligt eftersom det snarare skulle ha en motverkande effekt för likvärdigheten i utbildningen.

Det är Skolverket som ansvarar för att ta fram de nationella proven och som förvaltningsmyndighet för skolväsendet bör myndigheten också ansvara för att ta fram provet i kursen i samhällsorientering i det fall kursen blir en del av komvux.

Syftet med ett nationellt prov i kursen samhällsorientering bör vara att stödja betygssättningen och vid betygssättningen bör elevens resultat på provet särskilt beaktas i enlighet med gällande regleringar om nationella prov i skolformsdelen (jämför 20 kap. 37 a § skollagen [2010:800] och 4 kap. 10 § första stycket förordningen [2011:1108] om vuxenutbildning).

Om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi bör provet i huvudsak följa samma provstruktur som övriga kurser i skolformsdelen. Provet i kursen i samhällsorientering bör därför vara skriftligt och genomföras i pappersformat. Eftersom samhällsorientering kommer att vara en förhållandevis kort kurs bör det dock vara tillräckligt med ett samlat prov och alltså inte flera delprov.

Utredningen anser att Skolverket bör överväga att översätta provet till flera språk, trots den utmaning med att översätta prov som redovisats i avsnitt 9.5.1. Utbildningen i komvux i sfi får bedrivas på modersmålet eller annat språk som eleven behärskar. Det samma kommer att gälla för kursen i samhällsorientering i det fall kursen blir en del av komvux i sfi. Ett prov på modersmålet eller annat språk som eleven behärskar kan vara en förutsättning för att eleven ska nå målen med utbildningen. Utredningen kan konstatera

att det inte finns några rättsliga hinder mot att översätta offentligt reglerade kunskapsprov till flera språk.¹²

För elever med funktionsnedsättningar eller med läs- och skrivsvårigheter bör provet, oavsett vilket språk det är konstruerat på, kunna anpassas på olika sätt i samband med genomförandet. Det kan handla om exempelvis förlängd provtid eller språkstöd. Det är viktigt att anpassningen genomförs så att provet fortfarande prövar de kunskaper och de förmågor som provet avser att pröva. Beslut om anpassningar behöver därför föregås av en omsorgsfull analys där hänsyn tas till elevens förutsättningar och vad provet prövar.

Provet kan även vara ett stöd när elever vill göra prövning i kursen eller validera sina kunskaper i kursens innehåll.

Provet bör som utgångspunkt vara obligatoriskt för alla som deltar i kursen, men om det finns särskilda skäl bör rektorn kunna besluta att en elev undantas från att genomföra provet. Elever som saknar grundläggande kunskaper och färdigheter i att läsa och skriva både på sitt modersmål och på svenska kan ha svårt att genomföra ett skriftligt nationellt prov och kan därför behöva undantas.

Eftersom kursen i samhällsorientering i likhet med språkutbildningen i komvux i sfi kommer att bedrivas löpande under året är det viktigt att det finns en flexibilitet i användandet av provet. Utgångspunkten bör vara att provet ska användas i slutet av kursen, men när det gäller den exakta tidpunkten bör det vara upp till den enskilda läraren att bedöma när det är lämpligt att använda provet. Om en elev inte klarar godkänt betyg i kursen bör det vara möjligt för eleven att inom ramen för en ny kurs eller inom ramen för ett provningsförfarande skriva provet på nytt. Det bör dock inte vara möjligt att inom ramen för samma kurs skriva provet flera gånger eftersom det skulle innebära att provet utsätts för onödigt exponering och en risk att eleven får genomföra samma prov som tidigare.

De nationella proven i komvux i sfi är inte inkluderade i regeringens uppdrag till Skolverket om att digitalisera de nationella proven (se avsnitt 5.2.1). Utredningen bedömer därför att inte heller ett

¹² Ett exempel på när offentligt reglerade kunskapsprov har översatts till andra språk än svenska är teoriprovet för körkort som administreras av Trafikverket. Detta prov finns i dagsläget översatt till 15 olika språk (däribland arabiska, persiska och tigrinja). Det genomförs cirka 100 000 unika teoriprov för körkort varje år och skälet för översättningen till andra språk är framför allt att undvika dyra tolkkostnader (information som har framkommit i utredningens kontakt med Trafikverket i december 2024).

nationellt prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi i nuläget bör ingå i en permanent lösning för datorbaserade nationella prov.

Det bör för kursen samhällsorientering i komvux i sfi tas fram ett till två prov per år och för varje prov som tas fram bör det fastställas ett första och ett sista provdatum, en så kallad användningstid. Användningstiden bör i normalfallet vara tre år och när användningstiden för respektive prov har gått ut ska uppgifter från proven kunna återanvändas av Skolverket. Skolverket har uppmärksammat utredningen på att det finns risk att hela eller delar av prov som får användas vid flera tillfällen sprids på internet eller på annat sätt. Initialt bör det tas fram minst två prov, eftersom det finns risk att ett prov blir oanvändbart om hela eller delar av det sprids på internet eller på annat sätt. Hur lång återanvändningstiden ska vara bör Skolverket fastställa i föreskrift (jämför exempelvis 8 § SKOLFS 2023:145). Under återanvändningstiden omfattas provmaterialet av sekretess (jämför 17 kap. 3 c § offentlighets- och sekretesslagen).

Om innehållet i ett prov har spridits bör det inte användas mer. Trots de identifierade riskerna bedömer utredningen att ett nationellt prov i samhällsorientering inte bör hanteras annorlunda i det avseendet än vad som i dag gäller för nationella prov i övriga kurser i komvux i sfi.

9.6 Alternativt förslag om ett avslutande skriftligt prov

I föregående avsnitt har utredningen lämnat förslag på hur kursen i samhällsorientering kan avslutas med ett skriftligt nationellt prov. Under utredningsarbetet har det framkommit förslag om att utredningen ska föreslå hur kursen i samhällsorientering kan avslutas med ett skriftligt prov som inte behöver vara ett nationellt prov. I detta avsnitt redovisas ett sådant förslag. Författningsförslagen finns i avsnitt 1.2. Utredningen ställer sig emellertid inte bakom förslaget som lämnas i denna del.

9.6.1 Ett skriftligt prov ska användas i kursen samhällsorientering

Förslag: I kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska huvudmännen ansvara för att i slutet av kursen använda ett skriftligt prov. Syftet med provet ska vara att stödja betygsättningen. Provet ska konstrueras av huvudmännen själva, antingen enskilt eller i samverkan. Skolverket ska få meddela de föreskrifter som behövs om provet och om skyldighet att delta i provet.

Bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial till kursplanen för kursen i samhällsorientering samt ett stödmaterial för kommunernas framtagande av det skriftliga provet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Samhällsorientering som en nationell kurs i komvux i sfi med centralt innehåll och betygskriterier ska förslagsvis regleras enligt utredningens förslag i kapitel 7.

Inom komvux i sfi i kursen samhällsorientering föreslås huvudmännen ansvara för att i slutet av kursen använda ett skriftligt prov. Provet föreslås härigenom vara obligatoriskt, vilket innebär att eleverna ska delta i provet. Rektorn får dock besluta att en elev inte behöver delta i provet, om det finns särskilda skäl.

Utredningen anser att syftet med provet ska vara att stödja betygssättningen. Provresultatet innebär också en möjlighet att följa upp om eleverna tillgodogjort sig kursens innehåll.

För att stärka likvärdigheten i provets utformning och genomförande på lokal nivå bör Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett kommentarmaterial till kursplanen för samhällsorienteringen samt ett stödmaterial för kommunernas framtagande av det skriftliga provet. Skolverket ska också få bemyndigande att meddela de föreskrifter som i övrigt behövs om provet och om skyldighet att delta i provet.

Fördelen med ett prov som inte är nationellt är att det kan bli mer flexibelt för huvudmännen att utforma provet utifrån givna

föreskrifter. Huvudmännen bör kunna välja om provet ska vara i pappersformat eller digitalt.

Utredningen anser att det bör vara tillräckligt med ett prov med anledning av att kursen i samhällsorientering förslås vara förhållandevis kort, men om huvudmännen vill dela upp provet i flera delar bör det vara möjligt för dem att göra det.

Huvudmännen kan även samverka när provet ska tas fram, vilket enligt utredningen kan innebära effektivitetsvinster. Utredningen menar också att förslaget innebär en större flexibilitet jämfört med ett nationellt prov när det gäller möjligheten att anpassa provet efter elevernas behov och kursens innehåll.

Provet kan även vara ett stöd när elever vill göra prövning i kursen eller validera sina kunskaper i kursens innehåll.

En annan möjlig fördel med ett avslutande skriftligt prov är att det kan utgöra en del i uppföljningen av kursen inom verksamhetens systematiska kvalitetsarbete på lokal nivå, både vad gäller kvalitet i undervisningen och resultat på individ- och verksamhetsnivå. Dock bör alla de utmaningar som ett prov i kursen samhällsorientering i komvux i sfi innebär beaktas, det kan exempelvis vara tveksamt vilka slutsatser som bör dras utifrån provresultaten.

Utredningen menar också att det blir en mindre omfattande problematik om hela eller delar av ett prov som inte är nationellt olovligt sprids. Det blir inte någon risk för ökade kostnader för staten om ett lokalt utformade prov drabbas av otillåten spridning. Om ett prov sprids bör dock huvudmannen ansvara för att detta prov inte längre används. Lokala kostnader uppstår om ett nytt prov behöver tas fram.

Fördelarna för staten med ett prov som inte är nationellt är att det är mindre resurskrävande för staten, eftersom kostnaderna för att ta fram nationella prov inte uppstår med detta förslag. I stället är det kommunerna som kommer att bära kostnaden för prov inom ramen för lönekostnaderna för undervisande lärare.

Nackdelarna som utredningen vill lyfta fram är att en del av likvärdigheten går förlorad. Elever i kursen samhällsorientering i komvux i sfi kommer att skriva prov, men det blir prov med olika innehåll beroende på vilken huvudman som ansvarar för kursen. Det blir därför också mindre intressant att samla in uppgifter om provresultaten till statistik på nationell nivå.

En annan risk är att betygen blir påverkade. Utredningen menar att det finns risk att elever på samma kunskapsnivå kan få godkänt respektive icke godkänt betyg i kursen på grund av att proven och därmed provresultaten skiljer sig åt. En annan nackdel är att om proven översätts till andra språk finns det risk för olika kvalitet i översättningarna och det blir större variation i översättningarna än om ett nationellt prov översätts av en nationell aktör.

För elever med funktionsnedsättningar eller med läs- och skrivsvårigheter bör även ett lokalt utformat prov, oavsett vilket språk det är konstruerat på, kunna anpassas på olika sätt i samband med genomförandet. Det kan handla om exempelvis förlängd provtid eller språkstöd. Det är viktigt att anpassningen genomför så att provet fortfarande prövar de kunskaper och de förmågor som det avser att pröva. Beslut om anpassningar behöver därför föregås av en omsorgsfull analys där hänsyn tas till elevens förutsättningar och vad provet ska pröva.

I övrigt omfattas ett lokalt utformat skriftligt prov av samma utmaningar som beskrivs i avsnitt 9.5.1 när det gäller nationella prov. Om provet ges på svenska kommer det till exempel att finnas risk att det är elevernas språkkunskaper i svenska som mäts och att språkkunskaperna får oproportionellt stor betydelse för provets resultat i förhållande till kunskaperna om innehållet i kursen i samhällsorientering.

Utredningen kan inte bedöma om det alternativa förslaget har några jämställdhetsrelaterade för- eller nackdelar i förhållande till ett nationellt prov.

10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen (2013:156) och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska upphöra att gälla vid utgången av 2027. De upphävda författningarna ska dock fortsätta att gälla för samhällsorientering som har påbörjats före den 1 januari 2028. Ändringarna i skollagen (2010:800), förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare samt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 31 december 2027. Äldre bestämmelser i skollagen och förordningen om vuxenutbildning ska fortfarande gälla för utbildning som har påbörjats före den 1 januari 2028. Ändringarna i socialtjänstlagen (2001:453), förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska alla träda i kraft den 1 januari 2028.

Skälen för utredningens förslag

För att de förslag som lämnas i detta betänkande ska kunna genomföras behöver ändringar göras i ett flertal lagar och förordningar.

Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör de bestämmelser som handlar om att samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi kunna träda i kraft den 1 januari 2027. Denna tidpunkt ger utrymme för de olika stegen i lagstiftnings-

processen samt ger tid till förberedelser hos kommuner, andra utförare av vuxenutbildning samt för berörda statliga myndigheter. Den valda tidpunkten ger till exempel Skolverket möjlighet att ta fram en kursplan för beslut, uppdatera styrdokument samt göra nödvändiga förberedelser. Ändringarna ska tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 31 december 2027, det vill säga utbildning som startar den 1 januari 2028 eller senare.

Tillämpningen av ändringarna i socialtjänstlagen, förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen om jobbgaranti för ungdomar samt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare förutsätter att samhällsorientering har börjat bedrivas som en utbildning i komvux i sfi. Det är därför tillräckligt att dessa ändringar träder i kraft den 1 januari 2028. Detsamma gäller ändringen av förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

För utbildning i komvux som har påbörjats före den 1 januari 2028 behövs övergångsbestämmelser för att tydliggöra vilket regelverk som är tillämpligt i fråga om den utbildningen. Detsamma gäller för samhällsorientering som har påbörjats före den 1 januari 2028, vilket innebär att det behövs övergångsbestämmelser som föreskriver att den upphävda lagen och förordningen ska fortsätta att gälla för samhällsorientering som har påbörjats före ikraftträdandet.

11 Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar

11.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.¹

Av utredningens direktiv (2023:169) framgår att utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utöver att genomgående ha ett jämställdhets- respektive integrationsperspektiv i den analys som görs ska utredaren även analysera och redovisa eventuella konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden.

¹ Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. Den nya förordningen gäller för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats efter ikraftträdandet, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

11.2 Utredningens förslag, bedömningar samt ikraftträdande

11.2.1 Samhällsorientering inom komvux

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur samhällsorientering kan bli en del av komvux. Inom komvux finns ett flertal skolformsdelar, i kapitel 7 redogör utredningen för alternativa lösningar och skälen till att utredningen föreslår att samhällsorientering ska bli en kurs inom skolformsdelen komvux i sfi. Alternativet att inte inordna samhällsorientering som en del av komvux, exempelvis hur samhällsorientering kan förbättras inom nuvarande reglering, bedömer utredningen inte är en del av uppdraget och har därför inte utrett det.

Utredningen lämnar i kapitel 7 förslag och bedömningar om att samhällsorientering ska tillhandahållas som en kurs inom komvux i sfi och att det ska finnas en nationell kursplan för kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i ämnet samhällskunskap ska vara behörig att undervisa i samhällsorientering. Statens skolverk (Skolverket) bör också få i uppdrag att ta fram en fortbildningsinsats för lärare i kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Eftersom många av eleverna har varit kort tid i Sverige och utbildning i komvux främst bedrivs på svenska, ska eleven ha rätt till studiehandledning på ett språk som eleven behärskar, i det fall kursen bedrivs på ett språk som eleven inte kan. Skolverket bör få i uppdrag att ta fram en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå för utbildning till studiehandledare. Skolverket bör även samla in uppgifter och ta fram statistik om samhällsorientering. I syfte att stärka samarbetet mellan kommunerna beträffande samhällsorientering, bör kommunerna bli skyldiga att lämna uppgifter om kursen till Susa-navet. Utredningen bedömer även att fjärrundervisning enligt skol-lagens mening bör erbjudas för små språk- och elevgrupper i de fall närundervisning inte är möjlig.

Samtliga dessa förslag berör främst Skolverket och kommunerna. Utredningen bedömer att dessa förslag kommer att medföra vissa ökade kostnader både för kommuner och Skolverket. Med dessa förslag kommer den nuvarande lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare att upphöra. Kursen kommer att omfattas av skollagen (2010:800) och förord-

ningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Det kommer att påverka kommunerna och länsstyrelserna på ett sätt som redovisas under följande rubriker.

11.2.2 Målgrupp och obligatorium

I kapitel 8 föreslår utredningen att målgruppen för skolformsdelen komvux i sfi ska utvidgas till att även omfatta de som har behov av samhällsorientering. Utredningen föreslår att kursen i samhällsorientering ska ha samma nedre åldersgräns, 16 år, och inte ha någon övre åldersgräns i enlighet med övriga kurser inom komvux i sfi. Dessa förslag påverkar främst kommunerna.

Utredningen bedömer att kursen samhällsorientering i komvux i sfi är en obligatorisk insats för de individer som uppbär olika former av ekonomisk ersättning förenat med krav på deltagande i insatsen. Övriga personer kan inte anses omfattas av ett obligatorium, även om de saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

För att kursen i samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats krävs uppgifter om deltagarnas närvaro. För att samhällsorientering ska vara en obligatorisk insats i praktiken krävs därför att verksamheterna kan lämna uppgifter om närvaro till Arbetsförmedlingen respektive socialtjänsten.

Utredningen ställer sig bakom ett förslag från en tidigare utredning om att etableringsprogrammets målgrupp bör utvidgas till att omfatta en bredare grupp av anhöriginvandrare, eftersom det kommer kunna resultera i att fler personer, särskilt kvinnor, kommer att omfattas av obligatorisk samhällsorientering.

Bedömningen att samhällsorientering bör bli ett tydligare inslag i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förslaget att den införs som en obligatorisk insats eller aktivitet i jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar påverkar främst Arbetsförmedlingen men även kommunerna, eftersom ett informationsutbyte om deltagarnas närvaro krävs mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Utredningen menar att Arbetsförmedlingen kommer att kunna anvisa något fler personer till samhällsorientering än i dag om myndigheten bedömer att det är lämpligt efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Förslaget att kommunerna ska verka för att enskilda som söker ekonomiskt bistånd ska anvisas samhällsorientering som en kommunal arbetsmarknadsåtgärd (kompetenshöjande verksamhet) berör främst kommunerna.

I dag uppger kommunerna att de har svårt att veta hur de ska arbeta uppsökande för att fler ska kunna delta i samhällsorientering. Utredningen bedömer därför att varje kommun aktivt ska verka för att nå dem i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i kursen. Kommunerna bör i enlighet med förslaget i *Utkast till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi* upprätta en handlingsplan för sina insatser, för att nå dem som har rätt till kursen. Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett metodstöd för kommunernas uppsökande och motiverande verksamhet. Stödet bör syfta till att få fler att delta i samhällsorientering. Vid framtagande av stödet bör Skolverket beakta kommuners olika förutsättningar.

Slutligen har utredningen analyserat de nuvarande kraven som ställs på deltagare i samhällsorientering inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och för de personer som uppbär försörjningsstöd av kommunerna. Utredningen bedömer för de som deltar i samhällsorientering och samtidigt uppbär statlig eller kommunal ersättning att det redan i dag finns ett regelverk som ställer tydliga krav på deltagande för rätt till ekonomisk ersättning.

Vad gäller målgrupp och obligatorium lämnar utredningen inte några alternativa lösningar.

11.2.3 Kursens innehåll, omfattning och avslutande prov

I kapitel 9 lämnar utredningen bedömningar om innehållet som Skolverket bör utgå från, när de tar fram det centrala innehållet till en kursplan. Utredningen bedömer att tyngdpunkten bör ligga på de grundläggande värderingarna, vilka bör utgå från gällande lagstiftning. Utredningen bedömer även att Skolverket ska samverka med andra myndigheter i framtagandet av kursplanen.

Utredningen lämnar även ett förslag om att kursen samhällsorientering i komvux i sfi ska ha minst 100 timmar garanterad undervisningstid, utöver de 15 timmar per vecka som ges för språkutbildningen i sfi. Den sammanhållna utbildningen ska omfatta

minst 23 timmars undervisning per vecka, inklusive samhällsorientering och språkutbildning i sfi.

Utredningen bedömer att om verksamhetspoäng införs i komvux i sfi bör det även omfatta kursen i samhällsorientering och det blir då också möjligt att dela in kursen i delkurser.

Skolverket behöver anpassa antalet verksamhetspoäng i förhållande till kursplanens innehåll. Den aktuella studieomfattningen kommer således att påverka kommunerna eftersom de ansvarar för att tillhandahålla kursen framöver. Även Arbetsförmedlingen och socialnämnderna i landets kommuner berörs av omfattningen av kursen, eftersom de behöver ta hänsyn till den i förhållande till andra insatser som kan vara aktuella.

Utredningen lämnar avslutningsvis förslag och bedömningar om att ett nationellt prov ska användas i slutet av kursen som stöd för betygssättningen. Dessa förslag och bedömningar påverkar Skolverket eftersom de ansvarar för att ta fram nationella prov. Kommunerna blir berörda genom att de nationella proven i samhällsorientering kommer att genomföras inom komvux.

Vad gäller uppdraget att föreslå hur deltagandet i samhällsorientering kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov har utredningen övervägt att inte lämna ett sådant förslag, eftersom det finns utmaningar med att införa ett prov samtidigt som det inte finns krav på ett nationellt prov för att eleverna ska kunna få ett godkänt eller icke godkänt betyg i en kurs inom komvux. Under arbetets gång har det inkommit synpunkter på utmaningar av praktisk natur, men även frågor kring syftet med provet. Utredningen har vägt för- och nackdelarna med ett prov mot varandra och landat i att ett nationellt prov kan bidra till ökad likvärdighet och kvalitet i utbildning och därför är att föredra framför ett lokalt prov.

Vad gäller innehåll och omfattning lämnar utredningen inte några alternativa lösningar.

Vad gäller avslutande skriftligt prov lämnar utredningen även ett alternativt förslag om ett prov som inte är ett nationellt prov, vilket innebär att det också finns alternativa konsekvenser om ett sådant prov införs.

11.2.4 Ikraftträdande

I kapitel 10 framgår att ändringarna i skollagen med flera författningsförslag föreslås att träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 31 december 2027.

11.3 Konsekvenserna om ingen åtgärd vidtas

Att inte genomföra några förändringar innebär att nuvarande lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare fortsätter gälla. Tyngdpunkten i kursen kommer ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige, inte på grundläggande värderingar. Nuvarande målgrupp, som baseras på vissa skäl för bosättning och vistelsetid och inte på en behovsbedömning, kommer att kvarstå.

Det kommer vara mer flexibelt för kommunerna eller utbildningsanordnarna att välja vad kursen ska innehålla, inom förordningens givna ramar. Kommunerna kommer anordna samhällsorientering utifrån vilken form de bedömer som mest lämplig och samhällsorientering kommer i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl.

Kursen kan ges i nära samverkan med komvux, men samhällsorientering kommer inte omfattas av den nationella regleringen av komvux. Länsstyrelserna kommer att ha samordningsuppdrag och undervisningsmaterial för kursen och metodstöd för samhällskommunikatörerna kommer att finnas på webbplatsen informationsverige.se. Länsstyrelserna har i dag inget uppdrag om fortbildning för samhällskommunikatörerna, detta gör länsstyrelserna på eget initiativ inom samordningsuppdraget. Statistikinsamlingen över antal deltagare riskerar att även fortsättningsvis innehålla en stor osäkerhet.

Antalet deltagare i samhällsorientering riskerar att fortsätta att minska, oavsett om den blir en del av komvux eller inte. Antalet deltagare i etableringsprogrammet minskar troligtvis kommande år på grund av att färre personer förväntas få uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar och anhöriga till flyktingar. Om kommunerna fortsätter ha problem med att genomföra det uppsökande arbetet enligt nuvarande reglering, särskilt för den så kallade utvidgade målgruppen

som till stor del utgörs av kvinnor, riskerar det att bli ett allt lägre antal deltagare i samhällsorientering kommande år.

Endast deltagare i etableringsprogrammet kommer omfattas av ett obligatorium. Samhällsorientering kommer inte regleras som en insats för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar och inte heller inom ramen för obligatoriska insatser som kommuner kan anvisa personer med försörjningsstöd till.

Om samhällsorientering inte blir en del av komvux kommer kursen inte heller avslutas med ett prov, om inte kommunerna väljer att göra det, trots att det inte ingår i dagens reglering.

Alternativet innebär lägre kostnader för kommunerna och för staten. Men de kvalitetsförstärkningar som exempelvis ett gemensamt nationellt ramverk med en kursplan med centralt innehåll, behöriga lärare, studiehandledning samt statistikredovisning av Skolverket kan innebära för samhällsorientering uteblir.

11.4 Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet

Utredningen menar att samhällsorientering är en av de centrala insatserna för att nå det integrationspolitiska målet, vid sidan av insatser för ökade kunskaper i svenska språket och andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen redogör för det integrationspolitiska målet i kapitel 3.

Utredningen menar att samhällsorientering kan bidra till att de som deltar i samhällsorientering kan få grundläggande kunskap om det svenska samhället, innefattande de grundläggande värderingar som det vilar på.

Bedömningarna om innehållet i samhällsorientering i kapitel 9 handlar särskilt om frågor som rör social, kulturell och demokratisk integration, men samtliga fem delar i målet berörs. Det innebär att kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan komplettera och förstärka andra integrationsinsatser som når vissa nyanlända, vilka har tonvikten på kunskaper i svenska språket och arbetsmarknads-etablering.

Några effekter av samhällsorientering vad gäller social och kulturell integration är troligtvis svårt att mäta, eftersom dessa aspekter av integration i stor utsträckning handlar om mellanmänniska rela-

tioner, värderingar och upplevd känsla av tillhörighet och samhörighet (se SOU 2024:12 avsnitt 6.4.5).

Utredningen har noterat att Statistiska centralbyrån (SCB) har fått i uppdrag att genomföra en förstudie om uppföljning av integration som framför allt ska fokusera på delmålen om demokratisk respektive social och kulturell integration. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 juni 2025 (regeringsbeslut dnr A2024/01441).

Utredningen anser att ökad social och kulturell integration troligtvis är svårt att uppnå endast genom en kurs om hur ett samhälle fungerar. Dessutom behöver eleverna sannolikt regelbundna och kvalitativa möten med redan etablerade personer för att integration ska uppstå. Utredningen bedömer, mot bakgrund av detta, att information om civilsamhällets insatser för integration ska vara en del av innehållet i samhällsorientering (se bedömning 9.3.4.)

Utredningens förslag förväntas bidra till att fler personer som har behov av grundläggande kunskaper om det svenska samhället och om de grundläggande värderingarna kan ta del av samhällsorientering. Förslagen förväntas därmed bidra till förbättrad integration.

Utredningen menar sammanfattningsvis att kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan bidra till det integrationspolitiska målet.

11.5 Konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden

Det finns inte någon vedertagen definition för utanförskap eller utanförskapsområden. Begreppet utanförskap används både för att beskriva såväl fysiska platser som (grupper av) individer (SCB 2024).

Riksdagen har nyligen beslutat om ett nytt mål för området utanförskap:

Antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102).

Utredningen bedömer att kursen samhällsorientering i komvux i sfi kan bidra till att de som deltar kan få en grundläggande kunskap om det svenska samhället, innefattande de grundläggande värderingar som det vilar på. Deltagandet kan därför till exempel bidra till att

det egna ansvaret att bli en del av samhället uppmuntras och att den upplevda tryggheten och livschanserna kan öka. Förslagen kan därför bidra till minskat utanförskap. Det är dock svårbedömt i vilken omfattning.

Utredningen menar att förekomsten av så kallade utanförskapsområden exempelvis beror på samhällsplanering, bostadspolitiska avväganden och på hur socioekonomiskt resursstarka invånare i genomsnitt bosätter sig i olika delar inom en kommun.

Vad gäller bosättning kan in- och utflyttning innebära att situationen i områden inte förbättras. När boende i resurssvaga områden etablerar sig på arbetsmarknaden och hushållets inkomster ökar, kan de välja att flytta till mer resursstarka områden. Dessa hushåll ersätts sedan av andra hushåll med lägre inkomster (Bråmås 2006; Andersson 2013).

Antalet utanförskapsområden beror även på vilka mätmetoder och gränsvärden som används vid respektive mätning.

Utifrån detta bedöms samhällsorientering inte kunna påverka förekomsten av utanförskapsområden.

11.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Delmålet om jämställd utbildning handlar om att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 13).

Jämställdhet mellan kvinnor och män, inklusive frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, ska vara en del av innehållet i samhällsorientering. Relevanta delar av innehållet i kursen i samhällsorientering bör ha tydliga jämställdhetsperspektiv.

Målgruppen för samhällsorientering består av både kvinnor och män. Statistiken som Skolverket ska redovisa ska enligt 14 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska vara könsuppdelad.

Utredningen bedömer att samhällsorientering kan bidra till att de kvinnor och män som deltar kan få ökad kunskap om jämställdhet, vilka möjligheter som finns inom exempelvis utbildning- och

arbetsmarknadsområdet och om sina rättigheter, skyldigheter och möjligheter i Sverige utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det är dock svårt att bedöma i vilken omfattning samhällsorientering i sig kan bidra till möjligheten att nå ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

11.7 Konsekvenser för sysselsättning

Utredningen betonar att samhällsorientering kan bidra till etablering i arbetslivet och därmed bör kunna betraktas som en arbetsmarknadspolitisk insats. Samhällsorientering bör inte bara riktas till nyanlända utan även till exempelvis personer inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Utredningen menar att samhällsorientering skulle kunna bidra till att fler personer etablerar sig på arbetsmarknaden och att sysselsättningen ökar. Men i vilken utsträckning är svårbedömt.

11.8 Få deltagare även efter reformen

Invandringen till Sverige, särskilt flyktingar och anhöriga till flyktingar som söker skydd på grund av krig och förföljelse, förväntas fortsätta att minska kommande år. Även antal beslut om arbetstillstånd och antal som invandrar som anhöriga förväntas minska (Migrationsverket 2025).

Utredningen konstaterar därför att det kommer allt färre nya personer till Sverige som kan ha behov av samhällsorientering. Flera av de kommuner som utredningen har haft kontakt med menar att det blir allt svårare att anordna nuvarande samhällsorientering, särskilt med undervisning på plats, på grund av det ständigt minskande deltagarantalet. Utredningen anser att det dock kan finnas en del personer som redan har bott i Sverige en tid, som också kan ha behov av grundläggande kunskaper om det svenska samhället, som skulle kunna delta i samhällsorientering framöver.

Utredningen vill lyfta fram att om det bara finns ett fåtal personer per kommun som är aktuella för samhällsorientering kan det bli både praktiskt svårt och förhållandevis kostsamt per elev för kommunerna att arrangera samhällsorientering. Samverkan mellan kommuner och fjärrundervisning kan därför bli nödvändigt.

11.8.1 Uppskattning av antal deltagare

Med utredningens förslag kommer deltagare rekryteras till samhällsorientering främst genom sex olika vägar. Från etableringsprogrammet, jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och från komvux i sfi har utredningen gjort uppskattningar om hur många personer det kan komma att handla om år 2028. Dessa redovisas nedan. Utredningen kan inte göra uppskattningar längre fram i tiden eftersom myndigheternas prognoser om exempelvis invandringen till Sverige, antal deltagare i etableringsprogrammet och antal personer inom komvux i sfi inte sträcker sig längre fram än till 2028.

Från de andra två vägarna, kommunernas uppsökande arbete respektive från kommunernas anvisning för personer som uppstår försörjningsstöd, är det inte möjligt att uppskatta antal personer det kan röra sig om, eftersom det saknas tillräckligt underlag och information om grupperna. En del av dessa personer kan dock fångas upp genom språkutbildningen i komvux i sfi, men det är svårt att veta hur många det kan röra sig om.

Sammanfattningsvis är utredningens uppskattning att drygt 3 600 personer kan komma att omfattas av obligatorisk samhällsorientering under 2028, varav cirka 2 160 personer från etableringsprogrammet, minst 1 350 personer från jobb- och utvecklingsgarantin och minst 125 personer från jobbgarantin för ungdomar.²

Utöver dessa kan även cirka 4 425 personer komma att delta i samhällsorientering utan ett obligatorium. De förväntas kunna rekryteras till kursen i samhällsorientering genom språkutbildningen inom komvux i sfi. Utredningen har inte uppskattat andelen kvinnor respektive män, eftersom könsfördelning inte framgår i de underlag som ligger till grund för uppskattningarna.

² För jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar kan utredningen inte få fram enskilda individer per år utan endast genomsnittligt antal per månad. Det är därför uppgifterna anges som minsta antal. Se bilaga 3.

Tabell 11.1 Uppskattat antal deltagare efter reformen under 2028

Rekryteringsväg	Antal personer	Obligatoriskt
Etableringsprogrammet	2 160	Ja
Jobb- och utvecklingsgarantin	1 350	Ja
Jobbgarantin för ungdomar	125	Ja
Sfi språkstudier	4 425	Nej

Utredningen anser att samhällsorientering är en obligatorisk insats för de individer som uppbär olika former av ekonomiska ersättningar som är förenade med krav på deltagande i insatsen. Se kapitel 8.

Antal personer från etableringsprogrammet

Under 2028 beräknas ett inflöde till etableringsprogrammet på 2 400 personer. Utredningen antar att 90 procent av dessa, eller 2 160 personer, kommer att anvisas till och delta i samhällsorientering.

Utredningens antagande om 90 procent utgår från att Arbetsförmedlingen vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan komma fram till att det finns andra insatser som är mer relevanta än samhällsorientering för en del av deltagarna. Deltagarna kan till exempel ha vistats i asylboende en period, lärt sig svenska och arbetat under asyltiden. De kan därför redan ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Vissa deltagare kan, trots kort tid i landet, stå nära arbetsmarknaden och vara aktuella för exempelvis arbetspraktik, nystartsjobb eller introduktionsjobb. Det kan då finnas skäl att de ska anvisas till andra insatser framför samhällsorientering.

Utredningens antagande utgår även från att Arbetsförmedlingen får ordning på registreringen av insatser inom etableringsprogrammet fram till 2028, så att de personer som anvisas till samhällsorientering registreras korrekt i myndighetens ärendesystem (se avsnitt 8.1.1).

Antal personer från jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar

Inom jobb- och utvecklingsgarantin antar utredningen att minst 1 350 personer kommer att kunna anvisas till samhällsorientering under 2028. Inom jobbgarantin för ungdomar antas minst 125 personer kunna anvisas under samma år.

Utredningen har uppskattat antalet deltagare utifrån hur många utomeuropiskt födda som beräknas delta i språkstudier i svenska

inom programmen och att hälften av dem också kommer anses ha behov av samhällsorientering. Se beräkningarna i bilaga 3.

Antal personer från språkutbildningen inom komvux i sfi

Utredningen antar att personer som har behov av att lära sig svenska också kan ha behov av grundläggande kunskap om Sverige. Därför kan det vara en del av eleverna i språkutbildningen i komvux i sfi som också har behov av kursen i samhällsorientering.

Enligt Skolverkets prognos beräknas cirka 104 000 personer delta i språkutbildning i komvux i sfi under 2028. Enligt utredningens antaganden kommer cirka 15 500 av dessa att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program och kan därigenom bli anvisade till samhällsorientering. Då återstår det cirka 88 500 personer.

Utredningen antar att endast 5 procent, eller 4 425 personer, av dessa, kommer att delta i samhällsorientering. Dessa personer kan ha få incitament att delta. De är inte anvisade av Arbetsförmedlingen eller av kommunen och de har inte någon ekonomisk ersättning för sitt deltagande. Se vidare resonemang i bilaga 3.

Anvisning från kommunala insatser

I kapitel 8 framgår att enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen får socialnämnden (eller annan motsvarande nämnd) begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Utredningen anser att det bör införas ett tillägg i 4 § som innebär att kommunerna som kompetenshöjande verksamhet ska anvisa den enskilde till samhällsorientering, om den enskilde inte tidigare har deltagit i insatsen och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

För att försöka uppskatta hur många personer som kan vara aktuella för samhällsorientering enligt denna rekryteringsväg har utredningen exempelvis tagit del av hur många personer som kan komma att omfattas av aktivitetsplikt (Ds 2024:29).

Utredningen har dock svårt att bedöma hur många personer som skulle kunna vara aktuella för samhällsorientering via denna rekryteringsväg och lämnar därmed inte någon bedömning av det.

Utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet

Om regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet, enligt förslagen i SOU 2023:24, skulle det få betydelse även för hur många som kan komma att omfattas av en obligatorisk samhällsorientering. Enligt den tidigare utredningen skulle det kunna handla om cirka 5 000 personer, varav en majoritet är kvinnor.

Grundläggande nivå som rekryteringsväg har valts bort

Utredningen har övervägt om de som deltar i grundläggande kurser i komvux också kan vara aktuella som rekryteringsgrupp till samhällsorientering. Utredningen har valt bort denna grupp, trots att det är en stor andel utrikes födda bland dessa elever. Eftersom kommunerna har svårt att erbjuda kurserna på grundläggande nivå på annat språk än svenska, talar det för att dessa elever läser komvux i sfi parallellt med sina studier på grundläggande nivå och fångas därmed upp den vägen. Eller så kan de redan tillräckligt bra svenska för att klara av studierna på grundläggande nivå.

Utredningen antar därutöver att en del av de elever som studerar i komvux på grundläggande nivå redan har de grundläggande kunskaper om Sverige som kursen i samhällsorientering syftar till att ge.

Om antal deltagare med anledning av eventuella prov för permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap

Under utredningens möten med kommuner och andra intressenter har en fråga om de eventuellt framtida kunskapsproven i samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap lyfts. Frågan har varit om eventuella kunskapsprov för dessa syften kan bidra till att fler personer vill delta i samhällsorientering, för att lära sig mer om Sverige, inför proven.

Dessa eventuella kunskapsprov kommer vara verktyg för att kontrollera huruvida individen uppfyller vissa kunskapskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. Dessa förslag bereds inom Regeringskansliet.

I utredningens direktiv framgår att ett avslutande prov i samhällsorientering inte ska användas på motsvarande sätt. Utredningen vill även framhålla att samhällsorientering främst är en kurs för personer som är nya i Sverige. Medborgarskap kan personer ansöka om först när de har varit ett flertal år i Sverige.

Med anledning av detta har utredningen inte tagit hänsyn till dessa eventuella kunskapsprov vid uppskattningar av antal deltagare i samhällsorientering.

11.8.2 Få elever ökar behovet av fjärrundervisning

Utredningen bedömer att en konsekvens av att det är så få elever som beräknas delta i samhällsorientering framöver är att behovet av fjärrundervisning kommer att finnas framför allt i mindre kommuner men troligtvis även i större kommuner. Det kommer inte finnas ett tillräckligt stort elevunderlag för små språk- och elevgrupper, för att starta upp undervisningsgrupper kontinuerligt med närundervisning. Utredningen redogör för utmaningar med distans- och fjärrundervisning för elever med kort tid i Sverige i avsnitt 6.4.

11.9 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget att samhällsorientering blir en del av komvux i sfi innebär en årlig kostnadsökning för kommunerna som främst består i att det kommer att vara mer kostsamt att anställa lärare och studiehandledare än enbart samhällskommunikatörer. Som framgår ovan kommer en stor andel av kommunerna troligtvis inte att ha tillräckligt med elevunderlag för att bedriva undervisning och de kommer därför att behöva samordna undervisningen med andra kommuner, och arrangera samhällsorientering som fjärrundervisning. De kan också välja att erbjuda samhällsorientering via entreprenad.

11.9.1 Förberedelserna för reformen ökar de administrativa kostnaderna

I de kommuner där samhällsorientering i dag anordnas i samverkan med komvux bedöms övergången kunna bli mindre arbetskrävande för kommunen. Kommunerna behöver planera för hur samhällsorientering ska genomföras enligt den nya kursplanen och enligt lagstadgad reglering och göra en prognos över antal elever i samhällsorientering.

Nuvarande samverkansavtal med andra kommuner om samhällsorientering kan behöva ses över. Även anställda samhällskommunikatörers befattningar och arbetsbeskrivningar kan behöva justeras och eventuella uppsägningar ske. Samhällsorientering via fjärrundervisning kan behöva köpas in som ett alternativ till bemanning av lärare och studiehandledare. Kommunerna kan även behöva införskaffa kurslitteratur och annat undervisningsmaterial.

Kommunerna behöver ha en dialog med Arbetsförmedlingen om hur anvisningen till samhällsorientering för inskrivna arbetsökande ska ske. Informationsutbytet om deltagarna och frånvarorapportering behöver fungera.

Utredningen bedömer att detta förberedande arbete kommer innebära en viss tillfällig kostnadsökning för kommunerna. Efter kontakt med några av experterna i expertgruppen uppskattar utredningen att kostnaderna kommer att vara ungefär lika stora oavsett storlek per kommun. Utredningen anser att kommunerna ska kompenseras för detta genom ett statligt bidrag per kommun motsvarande cirka 20 procent av en årsarbetskraft under 2027. Utredningen beräknar att en årsarbetskraft kostar cirka en miljon kronor så det innebär 200 000 kronor per kommun. Det finns 290 kommuner i Sverige. Det blir sammantaget 58 miljoner kronor. Detta kan förslagsvis belasta anslag 1:1 Integrationsåtgärder utgiftsområde 13. Utredningen har inte något finansieringsförslag i denna del.

11.9.2 Kommunernas uppsökande arbete behöver prioriteras

Inom det uppsökande arbetet för komvux i sfi behöver kommunen se över sina arbetssätt, för att även nå deltagare till kursen i samhällsorientering. Utredningen kan inte bedöma vad kommunerna avsätter för resurser inom den nuvarande uppsökande verksamheten. De insatser som Länsstyrelsen i Västernorrland (2024) beskriver är av olika

karaktär. Ett flertal av kommunerna informerar om samhällsorientering inom komvux i sfi samt på kommunens webbplats.

Utredningen anser att kommunerna ska kompenseras för detta genom en höjd schablonersättning inom förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och genom en förstärkning av anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i budgetpropositionen från och med 2028.

11.9.3 Behöriga lärare och studiehandledning kommer innebära ökade personalkostnader

Bemanning av lärare för samhällsorientering kan göras exempelvis genom att befintliga behöriga lärare inom kommunen får ytterligare arbetsuppgifter eller genom nyrekrytering. Utredningens förslag om att behöriga lärare ska bedriva undervisning i samhällsorientering och förslaget om att elever som inte behärskar svenska språket ska få stöd av studiehandledare på ett språk som de behärskar, innebär att kommunernas personalkostnader för samhällsorientering ökar avsevärt jämfört med nuvarande system (se avsnitt 11.10).

Utredningen anser att kommunerna ska kompenseras för detta genom en höjd schablonersättning inom förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och genom en förstärkning av anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i budgetpropositionen från och med 2028.

Kommuner som inte har behöriga lärare att tillgå kan anställa obehöriga lärare under en begränsad tid (ett år i sänder), se avsnitt 5.5.2. Det skulle kunna innebära en lägre kostnad för kommunerna eftersom behoven av studiehandledning då minskar om kommunerna anställer flerspråkiga personer som obehöriga lärare.

Det innebär att vissa kommuner kommer att överkompenseras ekonomiskt enligt utredningens förslag på hur kommunerna ska ersättas för kostnader för behöriga lärare samt studiehandledning. Samtidigt anser utredningen att det vore motsägelsefullt om utredningen skulle beräkna kostnaderna för obehöriga lärare i samhällsorientering och lägga fram det som förslag, eftersom det inte är en önskvärd lösning enligt utredningen.

11.9.4 Nationella prov innebär merarbete

Utredningens förslag om att nationella prov ska införas för kursen samhällsorientering i komvux i sfi innebär en något ökad merkostnad för kommunerna i samband med att proven ska genomföras. Resurser för provvaktning, rättning av proven, organisationen runt de nationella proven (inklusive eventuellt extra stöd för dem som har behov av det) finns dock inom komvux redan i dag, och utredningen menar att införandet av ett nationellt prov även i kursen i samhällsorientering ryms inom dessa befintliga medel och inom den merkostnad som det innebär att anställa lärare i stället för samhällskommunikatörer som ska undervisa i samhällsorientering.

Kommunerna får även en kostnad för att beställa nationella prov från Skolverket. Proven beställs för ett självkostnadspris som år 2025 ligger på 20 kronor exklusive moms per ämne och lärare för lärarmaterialet, och 15 kronor exklusive moms per ämne och elev för elevmaterialet. Kostnaden per år för detta beräknas vara försumbar och ryms inom förslagen om höjd schablonersättning inom förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och genom en förstärkning av anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i budgetpropositionen från och med 2028, som rör de andra ökade kommunala kostnaderna.

11.9.5 Konsekvenser av det alternativa förslaget med ett lokalt prov

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå hur kursen i samhällsorientering kan avslutas med ett skriftligt prov och inte specifikt med ett nationellt prov, vilket är utredningens huvudförslag. Därför har utredningen lämnat ett alternativt förslag om ett skriftligt prov som ska tas fram och genomföras lokalt.

Utredningen menar att det lokala provet omfattas av samma nackdelar som det nationella provet men därutöver även en ökad risk för bristande likvärdighet gällande innehåll, bedömning och efterföljande betygssättning. Det lokala provet kan heller inte följas upp på nationell nivå på det sätt som ett nationellt prov kan. Dock kan ett lokalt prov vara ett viktigt inslag i huvudmannens systematiska uppföljning av kursen i samhällsorientering.

Framtagandet av det lokala provet innebär ökade kostnader för kommunerna i form av lönekostnader för undervisande lärare. Huvudmännen kan i samverkan ta fram ett gemensamt prov vilket utredningen bedömer både kan minska kostnader och bidra till ökad likvärdighet. För staten är detta alternativ mindre resurskrävande men Skolverket föreslås ta fram ett stödmaterial för provets framtagande vilket medför en viss kostnad för myndigheten. Denna kostnad beräknas ingå i de kostnader som beräknas för Skolverket i avsnitt 11.11.1.

11.9.6 Uppgiftsinsamling bedöms endast medföra begränsade merkostnader

Om Skolverket ska samla in uppgifter och redovisa statistik om samhällsorientering bedömer utredningen att det inte kommer att medföra några ökade kostnader eller andra konsekvenser av betydelse för kommunerna. Enligt företagen som levererar IT-system till kommunerna tar de ut en fast avgift för systemunderhåll och utveckling.³

Om huvudmännen blir skyldiga att rapportera in uppgifter om samhällsorientering kommer det därför inte att innebära några ökade kostnader för systemutveckling. Utredningen menar att det endast kommer krävas en viss ökad arbetsinsats, samt något förändrade rutiner, kopplat till registreringen och rapporteringen av uppgifter om samhällsorientering.

Utredningen lämnar även en bedömning om att huvudmännen för komvux bör bli skyldiga att lämna uppgifter om samhällsorientering till Skolverkets databas Susa-navet. Samtliga leverantörer av IT-system till huvudmännen för komvux är i dag uppkopplade mot Susa-navet vilket innebär att de tekniska förutsättningarna för att lämna uppgifter är på plats. Eftersom det är frivilligt att lämna uppgifter om komvux till databasen är det emellertid inte alla huvudmän som gör det. Det är i dag runt 60 huvudmän som lämnar uppgifter om komvux till Susa-navet. Då samtliga systemleverantörer redan har gjort det möjligt för huvudmännen att lämna uppgifter till Susa-navet, innebär bedömningen inga utvecklingskostnader i denna del. Däremot tar flera av systemleverantörerna ut en avgift av kommunerna för själva funktionen. Om huvudmännen blir skyldiga att lämna uppgifter om samhällsorientering kommer det därmed inne-

³ Enligt utredningens kontakter med systemleverantörer.

bära en kostnad i denna del för kommunerna. Utredningen menar att denna kostnad inte bör vara så omfattande och därför bör ingå i den rapportering som kommunerna gör för övriga delar av komvux.

11.9.7 Om det kommunala självstyret

Kommunal självstyrelse, även kallat lokalt självstyre, innebär att kommuner och regioner sköter lokala eller regionala frågor med en stor handlingsfrihet. Självstyrelsen utövas av beslutande församlingar som företräder den lokala befolkningen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och innebär att det ska prövas om skälen för lagstiftningen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen.

Utredningens förslag begränsar i viss mån den kommunala självstyrelsen eftersom kommunerna till viss del får nya obligatoriska uppgifter. Det handlar om att tillhandahålla en ny kurs inom komvux med bland annat ökade krav på lärarbehörighet, studiehandledning och provadministration. Utredningen bedömer dock att ingreppet i den kommunala självstyrelsen är av begränsad omfattning eftersom det är uppgifter som kommunerna redan har för andra utbildningar inom skolväsendet. Inskränkningen är dessutom motiverad genom det värde i form av höjd kvalitet och ökad likvärdighet samt en förbättrad integration som utredningen bedömer att en införlivning av samhällsorientering i komvux kommer att leda till. Vid en avvägning mellan kommunernas intressen och intresset av en mer kvalitativ och likvärdig samhällsorientering överväger det senare intresset. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får därför anses vara proportionerlig i förhållande till syftet.

11.10 Kostnader för kommunerna för samhällsorientering före och efter reformen

11.10.1 Kostnader per deltagare i dag

Utredningen bedömer att kommunens kostnad för en deltagare i samhällsorientering i dag är cirka 18 900 kronor.

Beräkningar som ligger till grund för detta antagande

Utredningen har fått underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för dessa beräkningar och de är avstämde med Arbetsmarknadsdepartementet. Den 1 maj 2013 beräknades den genomsnittliga kostnaden för samhällsorientering uppgå till 6 000 kronor per person. I prop. 2012/13:63 framförde SKL (SKR före namnbytet) kritik mot den siffran. SKR gjorde i anslutning till detta en insamling av data kring kommunernas kostnader med en enkät till cirka 85 kommuner. Det framkom att snittkostnaden då (2012) uppskattades till 7 690 kronor. Undervisningen omfattade då 60 timmar. Räknas denna siffra upp med prisutvecklingen till 2024 års priser (pris och lön) ska det göras ett påslag på 48 procent. Då blir summan 11 381 kronor per deltagare. Räknar man sedan att samhällsorientering är 100 timmar i stället för 60 timmar som det var 2012 (det vill säga ökar med cirka 67 procent) blir kostnaden 18 968 konor, vilket avrundas till 18 900 kronor.

Kostnader per deltagare efter reformen

Utredningen antar att kommunernas kostnad per elev i samhällsorientering kommer att öka till i genomsnitt 43 100 kronor per elev.

Kommunerna får i dag ersättning för kostnader för samhällsorientering på två sätt. För flyktingar och anhöriga till flyktingar via en schablonersättning (se avsnitt 11.10.2). I dag får kommunerna ersättning om cirka 10 700 kronor per vuxen person via denna schablon. Det innebär att schablonen bör höjas med 32 400 kronor per person för att kompensera kommunerna för den faktiska kostnaden för att erbjuda samhällsorientering efter reformen.

För övriga deltagare ersätts kommunerna via anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner i statsbudgeten. Summan 6 000 kronor per deltagare för samhällsorientering inte har justerats på detta anslag sedan 2013. Det innebär att detta anslag bör höjas med 37 100 kronor per person om för samhällsorientering blir en del av komvux.

Beräkningar som ligger till grund för antagandet

Anledningen till ökningen beror på utredningens förslag om att undervisande lärare behöver vara behöriga och att eleverna ska ha rätt till studiehjälpen på ett språk som eleven behärskar om eleven inte behärskar undervisningsspråket.

Utredningen uppskattar att en samhällskommunikatör tjänade 35 000 kronor i månaden år 2024. Utredningen antar att kostnaden för en lärare i samhällsorientering motsvarar kostnaden för en gymnasielärare, 41 400 kronor. Språkstödjare tjänade omkring 38 200 kronor i månaden år 2023. Utredningen antar att detta är likvärdigt med vad en studiehjälpen tjänade (se bilaga 3).

Hela anställningskostnaden för en samhällskommunikatör med en månadslön på 35 000 kronor blir 35 000 kronor gånger 1,5, det vill säga 52 500 kronor per månad (årskostnad 630 000 kronor). På motsvarande sätt blir kostnaden för en gymnasielärare med en månadslön på 41 400 kronor 62 100 kronor per månad (årskostnad 745 200 kronor). Kostnaden för en språkstödjare med en månadslön på 38 200 kronor blir 57 300 kronor per månad (årskostnad 687 600 kronor). Årskostnaden för att anställa en lärare och en språkstödjare slås samman, eftersom de kommer att behöva arbeta tillsammans i kursen i samhällsorientering, årskostnaden för dessa blir cirka 1 432 000 kronor. Kostnaden att anställa en samhällskommunikatör under ett år är 630 000 kronor. Anställningskostnaderna ökar därmed med 127 procent jämfört med i dag.

Utredningen antar att samhällsorientering kommer att bli 127 procent dyrare per elev med denna lösning. Om den genomsnittliga kostnaden i dag är 18 900 kronor för en deltagare i samhällsorientering beräknas den bli 43 100 kronor efter reformen, med anledning av att kostnaderna ökar om en lärare ska undervisa samt en studiehjälpen/språkstödjare ska medverka, i stället för att endast en

samhällskommunikatör undervisar. I beräkningarna antas att antalet elever per klass är oförändrat jämfört med vad som är fallet i dag.

Utredningen har fått indikationer genom Blekinge Integrations- och utbildningscenters underlag till utredningen att fjärrundervisning kan vara mindre kostsamt per elev. Utredningen tar inte hänsyn till detta i beräkningarna eftersom utredningen anser att samhällsorientering ska bedrivas på plats i möjligaste mån och kommunerna bör därför kompenseras för kostnader motsvarande undervisning på plats. I SOU (2020:66) framgår det dessutom att det inte är sannolikt att det kostar mindre att undervisa på distans om eleverna ska erbjudas den undervisning, den handledning och det stöd de behöver (s. 111).

Utredningen tar inte heller hänsyn till att kommuner kan välja att anställa obehöriga lärare. Utredningen anser att kommunerna i möjligaste mål bör anställa behöriga lärare och då anser utredningen att kommunerna ska kompenseras av staten för det.

11.10.2 Hur kommunerna bör ersättas av staten för de ökade kostnaderna om samhällsorientering blir en del av komvux

Schablonersättningen bör höjas

Nyanlända som deltar i samhällsorientering inom ramen för etableringsprogrammet omfattas av förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Under 2028 uppskattar utredningen att 2 160 personer inom etableringsprogrammet kommer att delta i samhällsorientering.

Utredningen antar att kommunerna i dag får ersättning om cirka 10 700 kronor i denna schablon för samhällsorientering.⁴ Beräknad kostnad per elev framöver är 43 100 kronor. Det innebär att schablonen bör höjas med 32 400 kronor per person för att kompensera kommunerna för den faktiska kostnaden för att erbjuda samhällsorientering.

Utredningen föreslår att schablonen från och med 2028 höjs med 32 400 kronor för en person som har fyllt 16 år men som inte har fyllt 66 år. Om personer över 66 år deltar i samhällsorientering anser utredningen att detta inte behöver täckas av schablonen efter-

⁴ Uppgiften är baserad på uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet. Se även avsnitt 4.4.7.

som det troligtvis inte är så många personer över 66 år som kommer att delta.

Påslaget är för den ökade kostnaden för behöriga lärare samt studiehandledning och uttrycks utifrån 2023 års lönenivå.

Enligt Migrationsverkets februariprognos 2025 beräknas 4 200 personer tas emot i kommunerna under 2028. Utifrån åldersfördelningen bland de som har kommunmottagits under de senaste åren antas att cirka 70 procent av de som kommer att mottas i kommunerna under 2028 kommer att vara mellan 16 och 65 år. Detta motsvarar 2 940 personer. Schablonbeloppet betalas ut till kommunerna under två års tid, så effekten av höjningen av schablonersättningen för de som mottas under 2028 kommer att spridas ut under en 24-månadersperiod från det att en individ första gången tas emot i en kommun.

Höjningen av schablonersättningen innebär att utgifterna beräknas öka med cirka 95 miljoner kronor för de personer som väntas mottas i kommunerna under 2028. I och med att schablonersättningen betalas ut till kommunerna under en 24-månadersperiod efter det att en individ kommunmottagits kommer inte hela denna utgiftsökning att ske under 2028 utan även under 2029 och 2030. Ifall de personer som kommunmottas är jämnt utspridda under 2028 väntas utgifterna för dessa öka med cirka 30 miljoner kronor under 2028, cirka 41 miljoner under 2029 och cirka 24 miljoner kronor under 2030.

I en rapport från Statskontoret (2021) framgår att ungefär 60 procent av kommunerna använder sig av någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen på organisatoriska enheter, vanligtvis nämnder. Av schablonersättningen fördelas ungefär en femtedel till mottagande och bosättning, en femtedel till förskola, skola och gymnasieskola och en fjärdedel till socialtjänsten och till ekonomiskt bistånd. Resten av ersättningen går till sfi, samhällsorientering, vuxenutbildning, tolkning och övriga verksamheter.

SKR har även uppmärksammat utredningen på en del problematik som rör utbetalning via schablonersättningen. Utredningen redogör för detta i bilaga 3.

Det allmänna bidraget till kommuner bör höjas

Personer från gruppen så kallade övriga anhöriga som deltar i samhällsorientering finansieras sedan 2013 genom anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Den aktuella målgruppen från 2013 ingår även i målgruppen för samhällsorientering framöver enligt utredningens förslag om att samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi, även om kommunerna har svårt att söka upp och motivera dem att delta.

Om samhällsorientering blir en del av komvux kan inte den då upphäva lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare längre ligga till grund för ersättning till kommunerna om samhällsorientering.

Kommunerna bör nu i stället få ersättning via anslag för komvux. Även då finns det möjlighet för staten att ge stöd via ett statsbidrag, eller via statsbudgeten, anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Utredningen anser att det behövs en ytterligare förstärkning av anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, med anledning av de ökade kostnaderna för kommunerna om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi. Ersättningen på 6 000 kronor per person från 2013 behöver höjas. Från och med 2013 har det varit ett påslag om 40 miljoner kronor årligen till kommunerna för samhällsorientering. Detta innebär att medel har avsatts för närmare 6 670 personer.

I avsnitt 11.10.1 har utredningen kommit fram till att kostnaden per elev från och med 2028 antas vara 43 100 kronor.

Utredningen har också uppskattat att cirka 4 425 personer kommer delta från rekryteringsväg sfi och minst 1 350 personer plus 125 personer från arbetsmarknadspolitiska program. Det är sammanlagt cirka 5 900 personer. Utredningen anser att staten ska bidra till att kommunerna kan anordna samhällsorientering för dessa individer. Detta är en kostnad på cirka 254 miljoner kronor.

Kommunerna har redan en årlig ersättning om 40 miljoner kronor från och med 2013 för samhällsorientering genom anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Utredningen anser att kommunerna behöver kompenseras genom en höjning av detta belopp med 214 miljoner kronor.

Därför anser utredningen att det behöver tillföras ytterligare 214 miljoner kronor årligen från och med 2028 på anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, för samhällsorientering som en del av komvux i sfi.

Utredningen väljer att inte föreslå ett särskilt statsbidrag på grund av välkända problem kring riktade statsbidrag inom komvux. Exempelvis är de ofta administrativt betungande både för kommuner och Skolverket och det finns risk att bidraget därför inte får avsedd effekt.

Finansieringsförslag för ökade kostnader för kommunerna

Utredningen har noterat att regeringen beräknar besparingar på den slopade indexeringen av schablonbeloppet enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Summorna är 88 miljoner kronor för 2025, 67 miljoner kronor för 2026 samt 37 miljoner kronor för 2027, jämfört med om indexeringen skulle varit kvar (prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 13 s. 29).

Utredningen föreslår att en del av de ökade kostnaderna för samhällsorientering kan finansieras med dessa besparingar. För resterande medel har utredningen inte något finansieringsförslag.

Utredningen anser dock att den slopade indexeringen kommer att leda till problem för kommunerna att finansiera bland annat samhällsorientering framöver.

11.11 Konsekvenser för statliga myndigheter

11.11.1 Skolverket

Styra och stödja

Utredningen lämnar förslag och bedömningar som får konsekvenser för Skolverket. Förslaget om att samhällsorientering ska tillhandahållas som en kurs inom komvux i sfi innebär att myndighetens uppdrag att styra och stödja vuxenutbildningen även kommer att omfatta samhällsorientering från och med den 1 januari 2027 och tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 31 december 2027. Skolverket ska genom sin verksamhet således även främja att eleverna i samhällsorientering får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet. Bland Skolverkets uppgifter ingår bland annat att följa upp och ut-

värdera verksamheten inom skolväsendet, lämna förslag på åtgärder som främjar en utveckling av verksamheten samt ta fram stödmaterial och fortbildningsinsatser (se avsnitt 5.7.1).

Utredningen anser att Skolverket bör få extra medel för genomförandet av detta uppdrag eftersom det innebär ett utökat ansvarsområde. Även att ta fram ett stödmaterial till ett prov som inte är ett nationellt prov beräknas ingå i detta, ifall det förslaget blir aktuellt. Utredningen uppskattar detta sammantaget till en årsarbetskraft från och med 2027 vilket innebär en kostnad på cirka 1 miljon kronor.

En nationell kursplan bör tas fram

Utredningen lämnar också förslag om att det ska finnas en nationell kursplan för samhällsorientering och att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram ett förslag till kursplan. Att ta fram kursplaner och styrdokument som regeringen beslutar om är en del av Skolverkets uppdrag enligt 5 § förordningen (2015:1047) med instruktioner för Statens skolverk.

Utredningen anser att Skolverket bör få extra medel för genomförandet av detta uppdrag inför att regelverket ska börja tillämpas under 2028. Utredningen uppskattar det till en halv årsarbetskraft under 2027 vilket innebär en kostnad på cirka 500 000 kronor.

Behörigheter och legitimationer behöver ses över

Förslaget om att en behörighet för att bedriva undervisning i samhällsorientering i komvux i sfi ska föras in i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, innebär att Skolverket behöver utfärda lärarlegitimationer till de personer som har en behörighetsgivande examen för att undervisa i kursen.

Legitimationen krävs för att lärarna ska bli behöriga att undervisa i samhällsorientering. Utredningen lämnar förslag om att den som är behörig att undervisa i grundskolan eller gymnasieskolan i ämnet samhällskunskap ska vara behörig att undervisa i kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Lärare som i dag har en legitimation för att undervisa i ämnet samhällskunskap i grundskolan eller gymnasieskolan behöver, i den mån de ska undervisa i samhällsorientering, ansöka om att utöka legitimationen med behörigheten att

undervisa i samhällsorientering i komvux i sfi. Enligt uppgifter från Skolverket var kostnaden för ärendehandläggning i snitt 3 912 kronor per beslut under 2024. Arbetsinsatsen kan se olika ut beroende på ärende och därmed kan den faktiska kostnaden skilja sig något åt mellan ärenden. Vissa ärenden är lättare och andra mer komplexa. Enligt uppgift från Skolverket är ärendehandläggningen av legitimation för att undervisa i en kurs så som samhällsorientering av det lättare slaget.

Lärare som i dag har behörighet för att undervisa i komvux i sfi kommer med den legitimation de har i dag fortsatt att vara behöriga att undervisa i svenska språket inom skolformsdelen, men inte för att undervisa i kursen samhällsorientering i komvux i sfi.

Utredningen anser att Skolverket bör få extra medel för genomförandet av detta uppdrag inför att regelverket ska börja tillämpas under 2028. Utredningen uppskattar det till en halv årsarbetskraft under 2027 vilket innebär en kostnad på cirka 500 000 kronor.

Skolverket bör ta fram fortbildning för lärarna i samhällsorientering och yrkesutbildning för studiehandledare

Lärare med behörighet att undervisa i samhällskunskap har inte nödvändigtvis erfarenhet och kunskap om att undervisa målgruppen för kursen i samhällsorientering som är heterogen i många avseenden till exempel skolbakgrund, ursprungsland och vistelsetid i Sverige. Dessa lärare kan behöva en introduktion i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt samt stöd i att utveckla samtalskompetens gällande kontroversiella frågor, vilket också erfarenheter från dagens samhällsorientering har visat.

Skolverket bör även få i uppdrag att ta fram en sammanhållen yrkesutbildning i komvux på gymnasial nivå för utbildning till studiehandledare.

Utredningen anser att Skolverket bör få extra medel för genomförandet av dessa uppdrag. Utredningen uppskattar det till 20 procent av en årsarbetskraft från och med 2028 vilket innebär en kostnad på cirka 200 000 kronor.

Skolverket behöver se över statistikinsamlingen

Utredningen lämnar en bedömning om att Skolverket bör få i uppdrag att samla in uppgifter och redovisa statistik om samhällsorientering. Skolverket samlar redan i dag in och redovisar statistik om komvux och de olika skolformsdelarna. Att uppgifter från kursen i samhällsorientering samlas in i samband med övriga uppgifter om komvux bedömer utredningen endast innebära en mindre merkostnad för myndigheten och utredningen anser därför att Skolverket inte behöver få extra medel för denna del.

Även en bedömning lämnas i detta betänkande om att huvudmännen för komvux bör bli skyldiga att lämna uppgifter om samhällsorientering till Skolverkets databas Susa-navet. Eftersom samtliga systemleverantörer som rapporterar in uppgifter om komvux till Skolverket i dag är uppkopplade mot Susa-navet behövs inga arbetsinsatser från Skolverkets sida för att få den tekniska lösningen på plats.

Skolverket bör få medel för att ta fram nationellt prov

Utredningen lämnar också ett förslag om att ett nationellt prov ska ges i slutet av kursen i samhällsorientering och en bedömning om att Skolverket bör få i uppdrag att ta fram det nationella provet. I kontakt med Skolverket har det framkommit att det kostar minst 2 miljoner kronor att ta fram ett nationellt prov i sfi.

Eftersom provet i samhällsorientering blir helt nytt behöver myndigheten ta fram ett provramverk och en struktur som utgår från den nya kursplanens centrala innehåll och betygskriterier. Skolverket behöver även identifiera en lämplig leverantör (ett lärosäte). Kostnaden för det första provet, inklusive framtagning av provramverket, uppskattas bli 4 miljoner kronor, medan efterföljande prov beräknas kosta 3 miljoner kronor. Det bör finnas minst två prov, eftersom ett prov kan bli oanvändbart om hela eller delar av det sprids på internet. Utredningen anser därför att det bör tas fram minst två nationella prov i samhällsorientering per år från och med 2027.

Utredningen anser att Skolverket ska få ett tillskott på 7 miljoner kronor under 2027 och därefter 4,5 miljoner från och med 2028 för att ta fram ett till två nationella prov i samhällsorientering per år.

Skolverkets ökade kostnader samt finansieringsförslag

För 2027 bör regeringen förstärka anslaget till Skolverket med 7 miljoner kronor inför att Skolverket ska ta fram två prov i samhällsorientering som ska kunna användas under 2028. Under 2027 bör även medel tillföras för två årsarbetskrafter, 2 miljoner kronor⁵ för arbete med samordning, framtagande av kursplaner och behörighetsfrågor. Från och med 2028 bör Skolverket årligen tillföras 4,5 miljoner kronor för de nationella proven samt 1,2 miljoner kronor för 1,2 årsarbetskrafter för exempelvis samordning och utveckling av samhällsorientering och fortbildning för lärare.

Summa 2027 är 9 miljoner kronor, vilket utredningen föreslår att Skolverket ska få i ökat anslag under 2027.

Från och med 2028 föreslår utredningen att Skolverket ska få 5,7 miljoner kronor per år (4,5 miljoner kronor för nationellt prov och 1,2 miljoner kronor för personalkostnader för övriga uppdrag avseende samhällsorientering).

Med anledning av att lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare föreslås upphöra från och med den 1 januari 2028 innebär det en beräknad besparing på länsstyrelsernas anslag med cirka 3,1 miljoner kronor per år från och med 2028 (se avsnitt 11.11.3). Förslagsvis kan dessa medel föras över till Skolverket årligen från och med 2028. För resterande medel, cirka 2,6 miljoner kronor årligen, saknar utredningen finansieringsförslag.

11.11.2 Arbetsförmedlingen

Om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi behöver Arbetsförmedlingen ändra sina rutiner för anvisning till samhällsorientering så att det går att särskilja personer som blir anvisade till samhällsorientering inom sfi, från dem som blir anvisade till språkstudier inom sfi inom samtliga arbetsmarknadspolitiska program.

I kontakt med Arbetsförmedlingen har det framkommit att det behövs en mindre utveckling i nuvarande IT-system för att skapa en lösning som liknar registrering av samhällsorientering i etableringsprogrammet även i jobb- och utvecklingsgarantin och i jobb-

⁵ En årsarbetskraft på Skolverket kostade cirka 1 miljon kronor år 2023 enligt Ekonomistyrningsverkets nyckeltalsapplikation.

garantin för ungdomar. Enligt myndigheten bör det inte innebära några större kostnader.

Myndigheten behöver säkerställa att anvisningar till samhällsorientering registreras på ett korrekt sätt inom etableringsprogrammet och att myndigheten kan redovisa relevant och tillförlitlig statistik gällande samhällsorientering.

Om samhällsorientering blir en obligatorisk insats eller aktivitet inom jobb- och utvecklingsgarantin och i jobbgarantin för ungdomar behöver Arbetsförmedlingen revidera exempelvis bedömningsstöd för anvisningar även inom dessa program. De handläggare som arbetar med anvisningar, statistik och uppföljning behöver få information och stöd. Även för dessa program behöver anvisningar till, respektive statistik om, samhällsorientering fungera. I de lokala överenskommelserna med kommunerna bör beskrivningen om samverkan om samhällsorientering införas om det saknas eller uppdateras.

Utredningen bedömer att detta kan innebära en del merarbete för Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har redan god kunskap om nuvarande samhällsorientering, vilket har varit en obligatorisk insats sedan 2010 inom etableringen, därför bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen kommer att kunna genomföra de justeringar som behövs inom handläggarstöd etcetera utan personalförstärkning. Arbetet med korrekt registrering innebär främst en kvalitetshöjning av befintlig verksamhet för myndigheten och därför anser utredningen att Arbetsförmedlingen kan göra detta inom befintligt anslag.

11.11.3 Länsstyrelserna

Uppdraget om samhällsorientering bör upphöra från och med 2028

Utredningen vill först framhålla att länsstyrelsernas integrationsuppdrag, även i det fall att samhällsorientering blir en del av komvux, kvarstår. Stöd till kommuner kopplat till samhällsorientering är en del i detta, men de har även andra uppdrag inom integration. Länsstyrelserna har bland annat i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Länsstyrelserna fördelar även statsbidrag

för bland annat tidiga insatser för asylsökande med flera samt för flyktingguider och familjehemskontakter, så kallade § 37a-medel.

Under utredningsarbetet har det framkommit att länsstyrelserna inte har fått specifika medel för samhällsorientering och det är därför svårt att uppskatta hur mycket resurser som läggs på samhällsorientering, eftersom det hanteras som en del av hela integrationsuppdraget.

Länsstyrelserna uppskattar att de avsätter 5 procent av en årsarbetskraft på återrapporteringen till regeringen samt 5 procent av en årsarbetskraft för att bevaka samhällsorientering nationellt, vilket betyder 10 procent för den nationella samordningen 2024. En årsarbetskraft beräknas enligt länsstyrelserna kosta 960 000 kronor vilket innebär att kostnaden för den nationella samordningen för samhällsorientering uppskattas vara cirka 96 000 kronor.

Det finns även regional samordning av samhällsorientering på de 21 länsstyrelserna. Samordningen är en del av länsstyrelsernas arbete och innebär bland annat stöd till kommunerna i deras arbete med att tillhandahålla samhällsorientering, exempelvis genom att arrangera utbildning för samhällskommunikatörer, sprida information och goda exempel och underlätta samverkan mellan kommuner. I medeltal lägger varje länsstyrelse cirka 15 procent av en årsarbetskraft på arbetet med regional samordning. Andelen varierar mellan 5 och 40 procent av en årsarbetskraft. Med samma kostnad per årsarbetskraft som ovan innebär det i genomsnitt 144 000 kronor per länsstyrelse. Det är totalt 3 024 000 kronor.

Utredningens förslag om att lagen och förordningen om samhällsorientering ska upphöra innebär att länsstyrelserna inte längre bör främja, stödja och samordna kommunernas arbete med samhällsorientering i den omfattning som de gör enligt nuvarande reglering. Det innebär uppskattningsvis en besparing av personalkostnader hos länsstyrelserna motsvarande 10 procent av en årsarbetskraft för den nationella samordningen samt cirka 15 procent av en årsarbetskraft för den regionala samordningen, på var och en av de 21 länsstyrelserna.

Det innebär 96 000 kronor plus 3 024 000 kronor, summa 3 120 000 kronor i besparingar på länsstyrelsernas anslag från och med den 1 januari 2028.

Kostnader för den nationella samordningen, 96 000 kronor, bör tas från den så kallade samordningsbudgeten. Kostnader för regional samordning, 3 024 000 kronor, bör tas från länsstyrelsernas förvaltningsanslag.

Länsstyrelsernas anslag kan därmed minskas med cirka 3,1 miljoner kronor årligen från och med 2028.

Materialet *Om Sverige* och informationsverige.se efter 2028

Informationsverige.se förvaltas av Länsstyrelsen Västra Götaland och under 2024 har arbetsgruppen bestått av cirka 6,5 heltidstjänster. Webbplatsen är en del av länsstyrelsernas uppdrag om integration, vilket är bredare än arbetet med samhällsorientering. Webbplatsen innehåller kvalitetssäkrad information och länkar till olika myndigheter som en person som är ny i Sverige behöver ha kontakt med. Den samlade informationen är både användbar för personer med kort tid i landet och används också som ett redskap i mötet med utrikes födda av myndigheter och andra institutioner.

Materialet *Om Sverige* är översatt till elva olika språk. Genom utredningens kontakter med länsstyrelserna har det framkommit att det finns ett behov av kvalitetssäkrat stödmaterial som omfattar både fakta och metod framtaget för yrkesverksamma som möter nyanlända. Även organisationer inom civilsamhället använder materialet i sin verksamhet. Kvalitetssäkrad information behövs även som en motvikt till desinformation.

Arbetet med att förvalta materialet *Om Sverige* och webbplatsens övriga delar är enligt länsstyrelserna tätt sammanvävt. Därför är det svårt att säga hur mycket av de sammantagna resurserna som går åt för att förvalta specifikt *Om Sverige* i relation till övrigt arbete. För 2024 har det enligt länsstyrelserna uppskattningsvis rört sig om cirka 20 procent av en heltid, då det i stället har varit fokus på att ta fram information till målgruppen från Ukraina samt att arbeta med att utveckla innehåll på andra delar av webbplatsen. Att det inte är så resurskrävande beror också på att materialet *Om Sverige* fortfarande är relativt nytt, vilket gör att det inte behövs en omfattande insats för att hålla det uppdaterat.

Utredningen anser, i likhet med länsstyrelserna, att innehållet i *Om Sverige* till stora delar bör finnas kvar på informationsverige.se även efter att det formellt inte längre är ett samhällsorienteringsmaterial. Utredningen menar därför att behovet av resurser för att förvalta webbplatsen informationsverige.se kommer förbli oförändrat.

Fram till och med 2027

Med utredningens förslag kommer länsstyrelserna att ha kvar nuvarande uppdrag om samhällsorientering fram till och med december 2027. Mot slutet av denna period kan länsstyrelsen förslagsvis redigera materialet *Om Sverige* och tillhörande metodstöd så att hela eller delar av innehållet fortfarande kan finnas kvar på informationsverige.se. Under en övergångsperiod, från och med den 1 januari 2028 och cirka ett år framåt, bör det framgå att det inte längre är ett undervisningsmaterial för samhällsorientering. Utredningen bedömer att länsstyrelsen i Västra Götaland kan göra detta inom befintligt anslag.

11.11.4 Statens skolinspektion

Skolinspektionen har i uppdrag att utöva tillsyn över skolväsendet. Om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi kommer Skolinspektionen att ha i uppdrag att utöva tillsyn även över samhällsorientering. Skolinspektionen utfärdar även betygsrätt för utbildning motsvarande komvux och i samband med att samhällsorientering förs in i komvux kommer utbildningsanordnare att kunna söka betygsrätt för att bedriva utbildning motsvarande samhällsorientering. Det ingår i Skolinspektionens uppdrag att utöva tillsyn över komvux och att utfärda betygsrätt till utbildningsanordnare för utbildning motsvarande komvux. Utredningen anser därför att myndigheten kan utföra samtliga ovanstående uppgifter utan extra medel om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi.

11.11.5 Andra myndigheter

Uppdrag att samverka om en kursplan

Utredningen bedömer att Skolverket bör samverka med länsstyrelsen i Västra Götaland, Migrationsverket och Jämställdhetsmyndigheten när de ska ta fram det centrala innehållet i en kursplan för samhällsorientering. Utredningen anser att de tre berörda myndigheterna kan göra detta inom befintliga anslag.

I avsnitt 9.3.3 föreslås grundläggande kunskap om några statliga myndigheternas uppdrag bli en del av innehållet i kursen i samhälls-

orientering. Utredningen bedömer att detta inte kommer att innebära ökade kostnader för myndigheterna. Om eleverna i samhällsorientering får korrekt information och vänder sig till rätt myndighet med sina ärenden kan det innebära effektivitetsvinster. Hur stora dessa kommer kunna bli är svåra att uppskatta.

11.12 Övergripande bild av statliga kostnader och besparingar

Här sammanfattas merparten av utredningens uppskattningar av de statliga kostnaderna och besparingarna för reformen. Det finns några ytterligare uppskattningar av mindre kostnader, som inte tas upp i denna sammanfattning utan endast under respektive avsnitt i detta kapitel.

- Kostnaden för ersättning till kommunerna för förberedelser under 2027 beräknas till 58 miljoner kronor på anslag 1:1 Integrationsåtgärder utgiftsområde 13, se avsnitt 11.9.1.
- Kostnaden för ersättning till kommunerna för deltagare som är flyktingar eller anhöriga till flyktingar under 2028 beräknas till cirka 95 miljoner kronor. (Schablonkostnaden efter 2028 beror på uppskattade antalet kommunmottagna från och med 2029 och kan därför ännu inte uppskattas.), se avsnitt 11.10.2.
- Kostnaden för ersättning till kommuner för övriga deltagare, en årlig ökning från och med 2028 på anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, beräknas till cirka 214 miljoner kronor, se avsnitt 11.10.2.
- Kostnaden för utökat anslag till Skolverket under 2027 beräknas till 9 miljoner kronor, se avsnitt 11.11.1.
- Kostnaden för utökat anslag till Skolverket årligen från och med 2028 beräknas till 5,7 miljoner kronor, se avsnitt 11.11.1.
- Besparingen på länsstyrelsernas anslag årligen från och med 2028 beräknas till cirka 3,1 miljoner kronor, se avsnitt 11.11.3.

11.13 Konsekvenser för företag

Kommunerna är huvudmän för komvux men kan välja att förlägga utbildning på entreprenad hos en enskild utbildningsanordnare. År 2023 studerade hälften av alla kursdeltagare i komvux hos en enskild utbildningsanordnare.⁶ De företag som bedriver komvux på entreprenad berörs indirekt av utredningens förslag. Utredningen uppskattar att det är runt 100 företag som berörs på detta sätt (Skolverket 2025c, s. 17).

I det fall kommunen förlägger komvux på entreprenad behåller kommunen ansvaret och huvudmannaskapet för utbildningen. Företag kan dock indirekt komma att påverkas i de fall kommuner väljer att upphandla utbildningar från enskilda utbildningsanordnare.

Företag som vill bedriva samhällsorientering behöver säkerställa att personalen som ska undervisa har behörighet för detta. De behöver även införskaffa kurslitteratur och annat undervisningsmaterial.

Läromedelsföretag kan ta fram kurslitteratur och annat undervisningsmaterial för samhällsorientering utifrån kursplanen.

Utredningens bedömning om att Skolverket bör samla in uppgifter och redovisa statistik om samhällsorientering, samt bedömningen om att huvudmännen bör bli skyldiga att lämna uppgifter till Skolverkets databas Susa-navet, berör indirekt de företag som levererar IT-system till kommunerna. Om kommunerna blir skyldiga att rapportera in uppgifter till Skolverket, kommer leverantörerna att behöva göra ändringar i IT-systemen som kommunerna använder. Det bör emellertid handla om mindre ändringar i detta fall. Utredningen bedömer att det inte medför någon egentlig utvecklingskostnad. Inte heller är det en förändring som beräknas få några effekter för företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

11.14 Konsekvenser för enskilda

Samhällsorientering som en del av komvux i sfi ska erbjudas när personerna är nya i landet, det är inte någon skillnad jämfört med nuvarande ordning. Om samhällsorientering blir en del av komvux i sfi kan troligtvis fler kvinnor och män som deltar i sfi få informa-

⁶ Skolverkets officiella statistik om kursdeltagare i komvux 2023.

tion om att kursen finns tillgänglig och välja att delta i den, även om de inte deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller är anvisade till insatser via kommunen. Eleverna kommer att få betyg vilket blir ett tydligare bevis för individen om hon eller han har tillgodogjort sig kunskaperna i kursen eller inte. Eleverna kommer också att ha ett prov i slutet på kursen. Om det blir samma huvudman kan planeringen av scheman för språkundervisning och samhällsorientering bli bättre synkroniserade vilket kan förbättra elevernas förutsättningar att delta i flera olika kurser parallellt. Med borttagandet av tidsramen på tre år för kommunerna att erbjuda samhällsorientering från folkbokföring blir samhällsorientering även formellt mer tillgänglig för kvinnor som har tagit hand om barn på heltid i flera år efter folkbokföringen.

Dagens samhällskommunikatörer kan exempelvis behöva byta arbetsuppgifter hos arbetsgivaren eller bli uppsagda.

Förslaget om en behörighet för att bedriva undervisning i samhällsorientering i komvux i sfi innebär att Skolverket behöver utfärda lärarlegitimationer till de personer som har en behörighetsgivande examen. Utan legitimationen är lärarna inte behöriga att bedriva undervisningen. Förslaget medför en kostnad för den enskilde. Lärare som ansöker om legitimation för första gången medför ansökan en kostnad om 1 500 kronor. Personer som har en examen utfärdad innan den 1 juli 2011 behöver inte betala någon ansökningsavgift. Personer som ansöker om att utöka sin lärarlegitimation med fler behörigheter behöver betala 750 kronor för detta. Det senare gäller oavsett när examen är utfärdad.

11.15 Övriga konsekvenser

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten och bedöms inte heller ha några konsekvenser för den personliga integriteten. Utredningen bedömer för övrigt att förslagen inte har några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

4 kap.

4 §

Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Om en enskild som avses i första stycket inte tidigare har deltagit i samhällsorientering i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge, ska han eller hon som kompetenshöjande verksamhet anvisas att delta i sådan utbildning. Detsamma ska gälla för en enskild som trots att han eller hon tidigare har deltagit i sådan utbildning ändå bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge.

Vad som sägs i tredje stycket gäller inte om socialnämnden bedömer att det är särskilt motiverat att den enskilde i stället anvisas att delta i annan kompetenshöjande verksamhet.

Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 8 (avsnitt 8.4.6). Paragrafen gäller alla som får försörjningsstöd, men socialnämnden ska göra en individuell bedömning av om den enskilde har behov av

att delta i kompetenshöjande verksamhet, och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet. Paragrafen ändras på så sätt att två nya stycken läggs till som innebär en skyldighet för socialnämnden att beakta den enskildes behov av samhällsorientering. Om den enskilde inte tidigare har deltagit i samhällsorientering i komvux i sfi och bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge, ska han eller hon anvisas att delta i sådan utbildning som kompetenshöjande verksamhet. Även om den enskilde har deltagit i samhällsorientering men fortfarande bedöms sakna sådana grundläggande kunskaper som utbildningen syftar till att ge, till exempel genom att han eller hon har fått underkänt betyg i kursen, är paragrafen tillämplig. Socialnämnden kan dock, om det är särskilt motiverat, anvisa den enskilde till andra insatser. Även om den enskilde i och för sig uppfyller förutsättningarna för att delta i samhällsorientering, kan det finnas behov av andra, mer arbetsmarknadsnära insatser, så som praktik, i syfte att stärka den enskildes förmåga att så snabbt som möjligt komma ut i egenförsörjning.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap.

4 §

Utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier.

Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.

Anpassad utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i anpassade grundskolan ska ge.

Anpassad utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i anpassade gymnasieskolan ska ge.

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket *och om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på*. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbild-

ningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 7 (förslag 7.5.1). För att kunna tillhandahålla samhällsorienteringen som en nationell kurs i komvux i sfi behöver syftet med utbildningen utvidgas. Paragrafens femte stycke behöver därför ändras med ett utvidgat syfte. Grundläggande kunskaper om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på, betonar vikten av att eleverna får kunskaper, inte bara om praktiska aspekter av att leva i Sverige, utan även om jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar (jämför även utredningens överväganden i kapitel 9 om kursens innehåll och hur den kan avslutas med ett skriftligt prov).

24 §

Utbildning i svenska för invandrare ska i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får minska om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 9 (förslag 9.4.1). Paragrafen innehåller bestämmelser om omfattning och minsta garanterade undervisningstid i komvux i sfi. Av skäl som framgår av utredningens överväganden bör samhällsorienteringen som en nationell kurs i komvux i sfi inte ingå i den omfattning som regleras i denna paragraf. Det behöver därför tydliggöras att paragrafen endast gäller sådan utbildning som syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket.

24 a §

Utbildning i svenska för invandrare ska i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället omfatta minst 100 timmars undervisning.

Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 9 (avsnitt 9.4.1). Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om omfattning och minsta garanterade undervisningstid för kursen samhällsorientering i komvux i sfi. Till skillnad från utbildning i svenska språket föreslås kursen samhällsorientering vara avgränsad i tid. Det är därför lämpligt att kursen ska omges av ett bestämt antal timmar som huvudmannen får fördela under kursens gång. På motsvarande sätt som för utbildning i svenska språket ska huvudmannen verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov.

31 §

En person har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet, och

2. saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge.

En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket *eller om det svenska samhället* som utbildningen syftar till att ge, har också rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 8 (förslag 8.2.1). Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som har rätt till utbildning i sfi. Målgruppen för komvux i sfi utvidgas till att omfatta även de som saknar sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen bland annat syftar till att ge. Behovsgrunden är alternativ i förhållande till behovsgrunden om språk. Det innebär att en person kan ha rätt till samhällsorientering även om han eller hon har grundläggande kunskaper i svenska språket.

32 §

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att utbildning i svenska för invandrare inte kan anses nödvändig har inte rätt att delta i utbildningen *i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket*.

Utredningens överväganden framgår av kapitel 8 (avsnitt 8.2.1). Paragrafen innehåller bestämmelser som reglerar vem som har rätt till utbildning i sfi i särskilda fall. Det saknas skäl att enbart på grund av kunskaper i danska eller norska språket exkludera personer från rätt till samhällsorientering. Paragrafen begränsas därför till att enbart avse utbildningen i den del den syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket.

Referenser

- Andersson, R. (2013). *Reproducing and reshaping ethnic residential segregation in Stockholm: the role of selective migration moves*. Geografiska Annaler 95(2), s. 163–187.
- Ahlin Marceta, J. (2021). *Vi är alla individualister*. Timbro förlag.
- Angelöw, B., T. Jonsson och J. Stier (2015). *Introduktion till socialpsykologi*. Studentlitteratur.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?* Diarienummer Af-2017/0040 2913, WP 2017:6.
- Arbetsförmedlingen (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering?* Diarienummer Af-2018/0005 3281, WP 2018:2.
- Arbetsförmedlingen (2023). *Myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen Västernorrland, Migrationsverket, Socialstyrelsen. Diarienummer Af-2022/0046 3693.
- Arbetsförmedlingen (2024a). *Arbetsförmedlingens handläggargröd Etableringsprogrammet*. Diarienummer Af-2024/0051 5296.
- Arbetsförmedlingen (2024b). *Uppföljning av målsättningarna i Arbetsförmedlingens överenskommelser med kommuner Summerande sammanställning*. Diarienummer Af-2024/0015 7718-1.
- Arbetsförmedlingen (2024c). *Prognos för utbetalningar 2024–2027, 2024-10-21*. Diarienummer Af-2024/0079 0860.
- Arbetsförmedlingen (2025). *Prognos för utbetalningar Bedömning per 3 februari 2025*. Diarienummer Af-2025/0001 7722.

- Aslan Akay, P. och M. Cheung (2024). *Etnisk diskriminering i rekryteringsprocesser – orsaker och åtgärder*. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Rapport 2024:14.
- Bråmås, Å. (2006). 'White Flight'? *The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990–2000*. *Urban Studies* 43(7), 1127–46.
- Brottsförebyggande rådet (2023). *Politikernas trygghetsundersökning*. Rapport 2023:14.
- Byström, M. (2012). *Utmaningen. Den svenska välfärdsstatens möte med flyktingar i andra världskrigets tid*. Nordic Academic Press.
- Byström, M. och P. Frohnert (2017). *Invandringens historia – från "folkhemmet" till dagens Sverige*. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Rapport 2017:5.
- Delmi (2018). *Barn och migration*. Delegationen för Migrationsstudier (Delmi). Rapport 2018:6.
- DO (2024). *Förekomst av diskriminering 2024 Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen*. Rapport 2024:2.
- Ds 2000:43 *Begreppet invandrare – användningen i myndigheters verksamhet*. Regeringskansliet.
- Ds 2024:29 *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*. Regeringskansliet.
- Gareis, M., S. Oxley och A. Reath Warren (2020). *Studiehandledning på modersmålet i praktiken*. Skolverket.
- Hammar, O. (2021). *Migranternas attityder och värderingar*. Analys 80, SNS.
- Hostetter, J. (2021). *Att ge studiehandledning på modersmål inom komvux*. Skolverket.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2023:5.
- IFAU (2023). *Arbetsmarknadsetablering bland flyktingar och deras anhöriga i Sverige, Norge och Danmark*. Rapport 2023:18.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2025). *Arbetsförmedlingens kontroll inom etableringsersättningen*. Rapport 2025:1.

- Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:7, Regeringskansliet.
- Länsstyrelserna (2013). *Sambällsorientering för nyanlända Länsstyrelsernas gemensamma redovisning*. Rapport 2013:11.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2021). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3B20, enligt regleringsbrev 2021. Utveckla material för sambällsorientering*.
- Länsstyrelsen Värmland (2022). *Sambällsorientering Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 27 enligt regleringsbrevet för 2021*.
- Länsstyrelsen Värmland (2023). *Sambällsorientering Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.23 enligt regleringsbrevet för 2022*.
- Länsstyrelsen Stockholm (2023). *Hur sammanhållen är sammanhållen utbildning egentligen? En kartläggning av hur ansvariga aktörer arbetar med nyanlända som omfattas av utbildningsplikten*. Rapport 2023:07. Länsstyrelsen Skåne (2024). *Partnerskap Skåne 2008–2023. För att stärka nyanländas möjligheter till jämlikhet, hälsa, delaktighet och inkludering*.
- Länsstyrelsen Västernorrland (2024). *Sambällsorientering Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.22 enligt regleringsbrevet 2023*.
- Länsstyrelsen Västernorrland (2025). *Sambällsorientering. Länsstyrelsen i Västernorrlands redovisning enligt förordningen (2010:1138) om sambällsorientering för vissa nyanlända invandrare*.
- Migrationsverket (2024). *Årsredovisning 2023*.
- Migrationsverket (2025). *Verksamhets- och utgiftsprognos Februari 2025*. Dnr 1.3.3-2025-779.
- MUCF (2022). *Kartläggning av hot och hat mot det civila samhället*.
- MUCF (2024). *En sammanfattad bild av ungas levnadsvillkor i Sverige Ung i dag*. Rapport 2024:1.
- Myndigheten för psykologiskt försvar (2024). *Årsredovisning 2023*.
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2010). *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*. NCK-rapport 2010:1.

- Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2019).
Språkstödjare inom vuxenutbildning. Stockholms universitet.
- OECD (2017). *Catching up? Intergenerational mobility and children of immigrants*. OECD Publishing.
- Plenty, S. M. och J.O. Jonsson (2021). *Students' Occupational Aspirations: Can Family Relationships Account for Differences Between Immigrant and Socioeconomic Groups?* Child Development, January/February 2021, Volume 92, Number 1, Pages 157–173.
- Prop. 1968:142. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Prop. 1975:26 *om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*
- Prop. 1983/84:124 *om mottagandet av flyktingar och asylsökande m.m.*
- Prop. 1989/90:105 *om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*
- Prop. 1993/94:126. *Svenskundervisning för invandrare (sfi)*.
- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik.*
- Prop. 2005/06:148. *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2010/11:20. *Legitimation för lärare och förskollärare.*
- Prop. 2011/12:107. *Samverkan mellan kommuner om samhällsorientering m.m.*
- Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*
- Prop. 2012/13:63. *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.*
- Prop. 2014/15:85. *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning.*
- Prop. 2015/16:23. *Anställning under viss kompletterande utbildning.*
- Prop. 2016/17:175. *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*

- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalsamverkan.*
- Prop. 2018/19:47. *Samlad struktur för tillhandahållande av lokal statlig service.*
- Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020.*
- Prop. 2019/20:105. *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*
- Prop. 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*
- Prop. 2021/22:36. *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper.*
- Prop. 2021/22:51. *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt.*
- Prop. 2021/22:123. *Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande.*
- Prop. 2021/22:138. *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
- Prop. 2022/23:106. *Skärpt syn på brott mot journalister och vissa andra samhällsnyttiga funktioner.*
- Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*
- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2024/25:49. *En ny ordning för asylsökandes boende.*
- Prop. 2024/25:89. *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
- Prop. 2024/25:145. *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.*
- Reath Warren. A. och J. Uddling (2019). *Språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt i studiehandledning på modersmål.* Skolverket.
- Riksrevisionen (2008). *Avveckling av myndigheter.* RiR 2008:18.
- Riksrevisionen (2022). *Skolverkets statistikuppdrag – information, uppföljning och utvärdering.* RiR 2022:23.
- Riksrevisionen (2024). *Kortutbildade arbetsökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning.* RiR 2024:3.

- Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2018:3 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (2024). *Handlingsplan mot rasism och hatbrott*. Regeringsbeslut diarienummer A2024/01394.
- SCB (2024). *Fördjupad analys om utanförskap Slutrapport regeringsuppdrag*. Rapport 2024:2.
- Socialstyrelsen (2024a). *Statistik om ekonomiskt bistånd 2023*. Artikelnummer 2024-6-9139.
- Socialstyrelsen (2024b). *Individ och familjeomsorg Lägesrapport 2024*. Artikelnummer: 2024-3-8973.
- Sheikhi, K. (2019a). *Samarbete för framgångsrik studiehandledning på modersmål*. Skolverket.
- Sheikhi, K. (2019b). *Organisera för framgångsrik studiehandledning på modersmål*. Skolverket.
- Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning i en trygg miljö*. Dnr 2008-474.
- Skolinspektionen (2014). *Utbildningen för nyanlända elever*. Dnr 2012:5760.
- Skolinspektionen (2016). *Ökat fokus på skolor med större utmaningar – Skolinspektionens erfarenheter och resultat 2015*. Dnr 2015:6905.
- Skolinspektionen (2017). *Studiehandledning på modersmålet i årskurs 7–9*. Dnr 2015:3531.
- Skolinspektionen (2019). *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad – Huvudmännens uppföljning av kvalitet*. Dnr 2018-6993.
- Skolinspektionen (2021). *Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin*. Dnr SI 2020:9019.
- Skolinspektionen (2023). *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare – Att lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk*. Dnr SI 2023:7614.

- Skolinspektionen (2024a). *En granskning av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)*. Rapport 2024:1. Dnr SI 2023:7614.
- Skolinspektionen (2024b). *Undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning Återrapportering av regeringsuppdrag om omfattningen och fördelningen av undervisningstiden i kommunal vuxenutbildning*. Dnr SI 2022:11388.
- Skolinspektionen (2025). *Rektors arbete för rättvisande och likvärdiga betyg i kommunal vuxenutbildning – med fokus på utbildning som utförs på entreprenad*. Dnr 2023:4179.
- Skolverket (1997). *Vem älskar sfi?* Rapport 131.
- Skolverket (2011). *Redovisning av uppdrag till Statens skolverk*. Dnr 61-2011:340.
- Skolverket (2015 [2012]). *Skolverkets allmänna råd (2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*.
- Skolverket (2017). *Skolverkets systemramverk för nationella prov*.
- Skolverket (2018a). *Studie- och yrkesvägledning i vuxenutbildning – Fem inspirationsexempel*.
- Skolverket (2018b). *Delredovisning om uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning. Slutrapportering av regeringsuppdrag*.
- Skolverket (2018c). *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*.
- Skolverket (2019a). *Grundskolors systematiska avvikelser i betygssättning och elevers gymnasieresultat*.
- Skolverket (2019b). *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*.
- Skolverket (2020a). *Systemramverk för betygsstödjande nationella bedömningsstöd*.
- Skolverket (2020b). *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*.
- Skolverket (2020c). *Att särskilt beakta nationella prov. Statistiska analyser av relationer mellan betyg och provbetyg i årskurs 9*.

- Skolverket (2021a). *Kommentarmaterial till kursplanerna i samhällsorienterande ämnen – Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.*
- Skolverket (2021b). *Redovisning av uppdrag om nationella prov inom kommunal vuxenutbildning.*
- Skolverket (2022a). *Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet – slutredovisning.* Dnr 2020:1056.
- Skolverket (2022b [2010]). *Studiehandledning på modersmålet – att stödja kunskapsutvecklingen hos flerspråkiga elever. Stödmaterial.*
- Skolverket (2023a). *Etableringen på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2020 och 2021 efter avslutad kommunal vuxenutbildning.* Beskrivande statistik, dnr 2023:2407.
- Skolverket (2023b). *Redovisning av uppdraget Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.* Dnr 2022:353.
- Skolverket (2023c). *Elevehälsa och stöd till elever inom komvux – En kartläggning. Redovisning av regeringsuppdrag.* Dnr 2022:241.
- Skolverket (2024a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2023.* Dnr 2024:1158.
- Skolverket (2024b). *Redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram.* Dnr 2024:1474.
- Skolverket (2024c). *Kvalitetsdeklaration Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå: elever, kursdeltagare och utbildningsresultat.*
- Skolverket (2024d). *Kvalitetsdeklaration Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare: elever, kursdeltagare och utbildningsresultat.*
- Skolverket (2024e). *Regionala dialoger om komvux 2024.* Dnr 2023:2411.
- Skolverket (2024f). *Studieavbrott och genomströmning i sfi. Rapport 2024:3.*
- Skolverket (2025a). *Skolverkets lärarprognos 2024.*
- Skolverket (2025b). *Effektivare arbete för integration och minskat utanförskap – Delredovisning av regeringsuppdrag.* Dnr 2024:2025.
- Skolverket (2025c). *Kommunernas användning av kommunal vuxenutbildning på entreprenad.*

- Skolöverstyrelsen (1971). *Läroplan i svenska för vuxna invandrare*. Bröderna Lagerström AB.
- Skolöverstyrelsen (1991). *Kommentarmaterial Läroplaner 1991:19 sfi-91 Att undervisa i sfi*. Allmänna förlaget.
- SKR (2022a). *Yrkesutbildning, kombinationsutbildning och elevstöd inom komvux. Kommunenkät om komvux 2022*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2022b). *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*.
- SOU 1974:69. *Invandrarutredningen 3 Invandrarna och minoriteterna. Huvudbetänkande av invandrarutredningen. Göteborgs offsettryckeri*.
- SOU 2003:75. *Etablering i Sverige: Möjligheter och ansvar för individ och samhälle*. Fritzes.
- SOU 2003:77. *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*. Fritzes.
- SOU 2008:58. *Egenansvar – med professionellt stöd*. Betänkande från Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering. Fritzes.
- SOU 2010:16. *Sverige för nyanlända Värden, välfärdsstat, vardagsliv*. Delbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Elanders Sverige AB.
- SOU 2010:37. *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*. Slutbetänkande av Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare. Elanders Sverige AB.
- SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*. Betänkande av GRUV-utredningen. Elanders Sverige AB.
- SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*. Betänkande av Utredningen om modersmål och

- studiehandledning på modersmål i grundskolan och motsvarande skolformer. Elanders Sverige AB.
- SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen. Elanders Sverige AB.
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen. Elanders Sverige AB.
- SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*. Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska. Elanders Sverige AB.
- SOU 2021:2. *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap*. Delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Elanders Sverige AB.
- SOU 2022:64. *En ny ordning för asylsökandes boende*. Delbetänkande av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande. Elanders Sverige AB.
- SOU 2023:24. *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration*. Delbetänkande av Utredningen om Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor. Elanders Sverige AB.
- SOU 2023:25. *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*. Betänkande av Utredningen om språk och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Elanders Sverige AB.
- SOU 2024:12. *Mål och mening med integration*. Betänkande av Utredningen om En målstyrd integrationspolitik. Elanders Sverige AB.
- SOU 2024:41. *Styrkraft för lyckad integration*. Slutbetänkande av Utredningen om En målstyrd integrationspolitik. Elanders Sverige AB.
- SOU 2025:15. *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare*. Betänkande av Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet. Elanders Sverige AB.
- Statens servicecenter (2024). *Årsredovisning 2023*.

- Statskontoret (2000). *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller del av komvux?* Rapport 2000:27.
- Statskontoret (2021). *Kommunernas mottagande av nyanlända En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning*. Rapport 2021:6.
- Svensson, P., J. Wångdahl och S. Zdravkovic (2021). *Utvärderingen av MILSA-utbildningen En delutvärdering av MILSA utbildningsplattform för samhälls- och hälsokommunikation*. Partnerskap Skåne.
- Westerling, R., U. Paulsson-Do, L. Johannesson och M. Al-Adhami (2020). *Erfarenheter av Välkommen till Skåne – Försöksverksamhet med programbesök i samhällsarenor inom samhällsorienteringen för nyanlända i Skåne*. Partnerskap Skåne.

Kommittédirektiv 2023:169

En förbättrad samhällsorientering för nyanlända

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av samhällsorienteringen. Syftet med översynen är att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem samt att stärka kunskaperna om det svenska samhället hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorienteringen, bl.a. genom att göra samhällsorienteringen obligatorisk,
- föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningssystem, exempelvis etableringsersättning, så att ersättning villkoras med deltagande i samhällsorienteringen, för att uppnå samhällsorienteringens syfte,
- föreslå hur samhällsorienteringen för nyanlända kan bli en del av kommunal vuxenutbildning (komvux),
- föreslå omfattning och innehåll för samhällsorienteringen och hur den kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2025.

Uppdraget att föreslå en förbättrad samhällsorientering

Integrationspolitiken läggs om

Regeringen lägger om integrationspolitiken till att bli mer kravbase-rad och betona individens eget ansvar. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av det svenska samhället. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, barnets rättigheter, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet. För att underlätta delaktighet i det svenska samhället är det relevantt att känna till svensk kultur och att kunna sätta värderingarna i en svensk historisk kontext. Av Tidöavtalet, som är en politisk överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, framgår att samhällsorienteringen ska göras obligatorisk och att deltagande ska kopplas till relevanta ersättningssystem.

I Tidöavtalet anges följande:

En utredning ska tillsättas med uppdrag att föreslå förändringar av reglerna om samhällsintroduktion för asylsökande, samhällsorientering för nyanlända och SFI-undervisningen.

Utredningen ska uppdras att bl.a.

- föreslå författningsändringar som innebär att samhällsintroduktionen och samhällsorienteringen görs obligatorisk och villkorad på det sättet att dagersättning från Migrationsverket, försörjningsstöd, etableringsersättning eller andra offentliga stöd eller bidrag förutsätter deltagande,
- lämna förslag på en nationell läroplan för den kommunala samhällsorienteringen för nyanlända där ökad tonvikt ska läggas vid jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar,
- lämna förslag som innebär att samhällsorienteringen avslutas med ett godkänt prov i samhällskunskap.

Bland pågående utredningar av relevans för omläggningen av integrationspolitiken finns exempelvis Utredningen om en målstyrd integrationspolitik (Ju 2022:05), Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16), Kommittén om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare (S 2023:12) och utredningen Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S 2022:E).

Nuvarande reglering av samhällsorienteringen

Offentligt arrangerad samhällsinformation till nyanlända invandrare har funnits i Sverige sedan 1960-talet. Det finns i dag en kedja av insatser med information om det svenska samhället. Migrationsverket ansvarar för obligatorisk samhällsintroduktion för alla asylsökande, organisationer i det civila samhället erbjuder samhällsinformation inom ramen för tidiga insatser för asylsökande m.fl. och kommunerna ansvarar för samhällsorientering för vissa nyanlända.

Samhällsorientering för nyanlända regleras i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Samhällsorienteringen ska ge nyanlända en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Det är kommunen som tillhandahåller samhällsorienteringen. Den ska påbörjas så snart som möjligt efter att den nyanlända har folkbokförts i kommunen. Samhällsorienteringen ska omfatta minst 100 timmar, normalt vara avslutad inom ett år efter det att den påbörjats och i möjligaste mån bedrivs på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. Kommunen bestämmer utformningen av den samhällsorientering som kommunen erbjuder och ska ha en plan för dess innehåll och omfattning. Kommunen ansvarar vidare för att insatsen leds av personer med lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. Länsstyrelserna ansvarar för att främja och följa upp samhällsorienteringen inom respektive län. Utvecklingen av verksamhet och resultat redovisas i en årlig rapport till regeringen.

De flesta som deltar i samhällsorientering gör det som en insats i etableringsprogrammet enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. För sitt deltagande i programmet får nyanlända etableringsersättning och i vissa fall etableringstillägg eller bostadsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Varför ska samhällsorienteringen vara en del av komvux?

Samhällsorienteringen behöver inte bara ge deltagaren kunskaper om det svenska samhället utan även tydliggöra samhällets krav på individen. I samhällets krav ingår förväntningar på den enskilde att lära sig det svenska språket, bli självförsörjande och bidra till en väl fungerande integration. Även om samhällsorienteringen i dag i flera avseenden fungerar väl behöver en översyn göras för att stärka dess funktion som introduktion till det svenska samhället.

Flera analyser, bl.a. länsstyrelsernas senaste redovisning av uppdraget att följa upp samhällsorienteringen (A2023/00363), pekar på en stor variation mellan anordnare av samhällsorienteringen med avseende på samhällsorienteringens innehåll. Anordnare kan vara kommuner eller andra aktörer som kommunen köper tjänsten av. Samhällsorienteringen saknar enhetlighet och likvärdighet över landet och detta rör såväl innehåll som genomförande. Skillnaderna förstärks av att samhällsorienteringen allt oftare erbjuds genom digitala lösningar. Nyanlända bör få en enhetlig och likvärdig information och kunskap om det svenska samhället oavsett kommun och utförare.

Av de kommuner som har besvarat länsstyrelsernas senaste enkät för uppföljning av samhällsorienteringen angav 70 procent att de använder specifika kriterier vid rekryteringen av personer som leder insatsen, så kalladesamhällskommunikatörer. I stort sett samtliga av dessa kommuner ställer krav på goda kunskaper om det svenska samhället (98 procent) och goda kunskaper i svenska respektive modersmålet (87 respektive 88 procent). Krav på pedagogisk kompetens tycks ställas endast i undantagsfall. Det finns i dag inga enhetliga kompetenskriterier för samhällskommunikatörer inom samhällsorienteringen. Det sker heller ingen formell prövning eller uppföljning av deras kompetens och lämplighet. Trots de relativt lågt ställda kom-

petenskraven anger mer än en tredjedel av landets kommuner att de har ganska eller mycket svårt att rekrytera samhällskommunikatörer.

På regional nivå har bl.a. Länsstyrelsen i Skåne län utvecklat en utbildning för samhällskommunikatörer, men det finns ingen enhetlig nationell utbildning eller kompetensutveckling. Variationen i kompetens bland samhällskommunikatörerna bidrar till skillnader i samhällsorienteringens innehåll och kvalitet. För att säkerställa en hög och likvärdig kvalitet över hela landet behöver kompetenskraven på dem som undervisar i samhällsorientering regleras.

Länsstyrelsernas uppdrag att följa upp samhällsorienteringen sker genom kontinuerlig dialog med och en årlig enkät till samtliga kommuner. Länsstyrelsernas uppdrag omfattar inte tillsyn över verksamheten. Uppföljningen av deltagande i samhällsorienteringen försvåras av att kommunerna använder olika system för att registrera deltagandet i samhällsorientering, vilket innebär att det inte finns någon samlad nationell uppföljning eller statistik. För personer som deltar i etableringsprogrammet registrerar Arbetsförmedlingen uppgifter om deltagande i samhällsorientering. Det finns dock stora skillnader mellan de uppgifter som kommuner respektive Arbetsförmedlingen redovisar om deltagandet.

Av länsstyrelsernas redovisning av samhällsorienteringen för 2022 framgår att de flesta kommuner bedömer sig ha ganska eller mycket god förmåga att anpassa samhällsorienteringen efter deltagarnas behov och lokala förutsättningar samt till förändringar i form av ökning eller minskningar av mottagandet. De faktorer som bedöms påverka anpassningsförmågan är samarbete mellan kommunerna och fjärrundervisning.

För att samhällsorienteringen ska fungera när det gäller identifiering av målgruppen, anmälan, uppföljning av närvaro m.m. krävs samverkan mellan framför allt kommuner och Arbetsförmedlingen. Sådan samverkan förutsätter ett fungerande informationsutbyte som tillgodoser både kommunernas behov av information från Arbetsförmedlingen och Arbetsförmedlingens behov av information från kommunerna.

Samhällsorienteringen behöver förändras för att säkerställa att insatsen har ett ändamålsenligt och enhetligt innehåll och håller hög och likvärdig kvalitet över hela landet. Det är samtidigt önskvärt att samhällsorienteringen i normalfallet bedrivs på plats och avslutas med ett skriftligt prov som också genomförs på plats.

Det behövs strukturer för tillsyn och kontroll, för uppföljning och utveckling av verksamheten samt en reglering av kompetensen hos de som undervisar. Ett sätt att åstadkomma likvärdig kvalitet över hela landet är att utnyttja en redan etablerad skolform.

Skolformen komvux är organiserad och reglerad för att främja enhetlighet och en likvärdig utbildning, samtidigt som den erbjuder en flexibilitet i utförandet. Komvux är indelad i komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå samt komvux i svenska för invandrare (sfi). Bestämmelserna om utbildningarna finns i skollagen (2010:800), förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen och kurs- och ämnesplaner. Inom komvux ska undervisningen ges av behöriga och legitimerade lärare. Även om det råder brist på lärare inom vissa områden är det i huvudsak balans mellan tillgången och efterfrågan på ämneslärare inom de samhällsvetenskapliga ämnena. Statens skolverk tillhandahåller kompetensutveckling inom skilda områden för lärare i skolväsendet.

För komvux på grundläggande och gymnasial nivå kan studiestöd lämnas enligt studiestödsförordningen (2000:655). Sfi eller komvux som anpassad utbildning ger dock inte rätt till studiestöd.

Kommunen är huvudman och ansvarar för utbildningen i komvux, oavsett om den bedrivs i egen regi eller av upphandlad aktör. Målen för komvux är bl.a. att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling (20 kap. 2 § skollagen).

Enligt Skolverkets rapport *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022* läste 36 procent av kursdeltagarna på gymnasial nivå på distans under 2022 jämfört med 23 procent av kursdeltagarna på grundläggande nivå. I sfi sker undervisningen företrädesvis på plats och endast 10 procent av kursdeltagarna i sfi läste på distans under 2022.

Kommunen ska systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen och genomföra insatser i syfte att utveckla den (4 kap. 3 § skollagen). Kommunen har också detta ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet i förhållande till upphandlade aktörer. Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och tar bl.a. fram kursplaner och andra styrdokument som regeringen beslutar om

eller bemyndigat myndigheten att besluta. Statens skolinspektion utövar kontinuerligt tillsyn över skolväsendet.

Att tillhandahålla samhällsorientering inom komvux skulle innebära att den inlemmas i en skolform som är organiserad och reglerad för att främja enhetlighet och likvärdighet. Utbildningarnas innehåll regleras i olika nationella styrdokument, bl.a. kursplaner, och skolformen omfattas av tydliga strukturer för tillsyn och kontroll genom framför allt Skolverkets och Skolinspektionens uppdrag.

Utredaren ska därför

- analysera och redovisa för- och nackdelar med det nuvarande systemet för samhällsorientering jämfört med att tillhandahålla samhällsorienteringen som en utbildning inom komvux,
- föreslå hur samhällsorienteringen kan tillhandahållas som en utbildning inom komvux, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska utgå från att en utbildning i samhällsorientering inom komvux inte ska berättiga till studiestöd. Eventuella förslag får således inte medföra att statens utgifter för studiestöd ökar.

Samhällsorienteringens innehåll, omfattning och test av kunskaper

Många utrikes födda som nyligen invandrat till Sverige behöver kunskap om sina skyldigheter och rättigheter och hur samhället fungerar. De behöver också förstå de grundläggande värderingar som återspeglas såväl i lagstiftning som i normer och sociala koder i det svenska samhället. Vidare behöver de få kunskap om svensk kultur och värderingarnas historiska kontext, för att underlätta deras inträde i den svenska samhällsgemenskapen. Samhällsorienteringen ska enligt nuvarande reglering innehålla information om att komma till Sverige, att bo i Sverige, att försörja sig och utvecklas i Sverige, individens skyldigheter och rättigheter, att bilda familj och leva med barn i Sverige, att påverka i Sverige, att vårda sin hälsa i Sverige och att åldras i Sverige. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige, vilket motiverar varför insatsen ska påbörjas i ett tidigt skede av etableringsprocessen.

I samband med att dagens samhällsorientering infördes utformades ett nationellt material som numera finns tillgängligt på länsstyrelsernas webbplats informationsverige.se. Materialet uppdaterades 2021 med ökat fokus på bl.a. jämställdhet och mänskliga rättigheter och ett metodstöd togs fram. Enligt länsstyrelsernas uppföljning är kommunernas kännedom om materialet väldigt stor, och majoriteten av landets kommuner använder det i samhällsorienteringen.

Omfattningen av samhällsorienteringen utökades 2020 från krav på minst 60 timmar till minst 100 timmar, men i övrigt är regleringen av samhällsorienteringens innehåll densamma i dag som när förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft 2010. Under samma tid har samhället förändrats, både nationellt och globalt. Samhällets krav och förväntningar har skärpts på både kvinnor och män att bli självförsörjande, lära sig det svenska språket och bidra till en väl fungerande integration.

Sverige har fortfarande stora integrationsproblem. Det offentliga måste än tydligare informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Samhällsorienteringen har en viktig roll i detta. Det kan exempelvis handla om att öka kunskapen om myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt allas rätt till yttrande- och religionsfrihet, innefattande både rätten att välja och välja bort religion. Det behöver även tydliggöras att jämställdhet är en grundläggande värdering i det svenska samhället, som också innefattar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck samt barnets rättigheter. Vidare bör det tydliggöras att antisemitism och andra former av hat och fientlighet inte har någon plats i det svenska samhället. Jämfört med i dag behöver betoningen på jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar bli tydligare i samhällsorienteringen. Det är även relevant att känna till svensk kultur och att sätta värderingarna i en svensk historisk kontext. Regeringen bedömer att detta bör komma till uttryck i de styrdokument som kommer att reglera utbildningen.

Deltagare i samhällsorientering ska enligt befintlig reglering ges ett intyg efter avslutad samhällsorientering. I vissa kommuner används olika typer av prov för uppföljning av deltagarnas uppnådda kunskaper. Det finns i dag inget nationellt framtaget prov som alla deltagare i samhällsorientering måste göra, inte heller krav på att uppnå vissa kunskapsresultat.

Skolverket ansvarar för framtagande av nationella prov i grundskolans årskurs 3, 6 och 9, gymnasieskolan och komvux. Provens syfte är främst att vara betygsstödjande. Skolverket tar vidare fram nationella bedömningsstöd i olika ämnen och kurser. Dessa bedömningsstöd håller samma kvalitet som de nationella proven men är inte obligatoriska för huvudmännen att använda. Bedömningsstöden kan användas av läraren för olika syften.

För att kunna bedöma i vilken utsträckning samhällsorienteringen uppnår sitt syfte, och huruvida deltagare tillgodogör sig utbildningens innehåll, behövs en kontinuerlig och kvalitetssäkrad uppföljning av kunskapsresultat.

Ambitionen att främja integrationen genom krav på uppnådda kunskaper om det svenska samhället återspeglas i flera pågående arbeten. Betänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) har remissbehandlats och betänkandets förslag bereds inom Regeringskansliet. I betänkandet föreslås att kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna visas genom godkänt resultat på ett prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (medborgarskapsprovet) eller på annat sätt. Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd lämnade sitt betänkande Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25) den 29 maj 2023. I enlighet med utredningens direktiv föreslås i betänkandet att det ska införas ett krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället för att permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Såväl av direktiven till som förslagen från dessa utredningar framgår att kunskapsprov är ett verktyg för att kontrollera huruvida individen uppfyller vissa kunskapskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd respektive svenskt medborgarskap. Ett avslutande prov i samhällsorientering ska inte användas på motsvarande sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå innehåll i och omfattning av samhällsorienteringen, med en ökad tonvikt jämfört med i dag på jämställdhet, kvinnors rättigheter, religionsfrihet och samhällets övriga grundvärderingar,
- föreslå hur deltagandet i samhällsorienteringen kan avslutas med ett godkänt skriftligt prov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur fler ska ta del av samhällsorienteringen genom tydligare krav

Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare gäller nyanlända och deras anhöriga som är folkbokförda och har fyllt 18 men inte 66 år, samt vissa tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige i egenskap av anhöriga, den så kallade utökade målgruppen. Personer som beviljats tillfälligt skydd enligt EU:s så kallade massflyktsdirektiv har inte rätt att delta i samhällsorientering, eftersom de inte är folkbokförda. Målgruppen omfattar inte heller personer som har fyllt 18 år men går i gymnasieskola.

Enligt nuvarande reglering upphör kommunernas skyldighet att erbjuda samhällsorientering tre år efter det att den nyanlände för första gången folkbokfördes i en kommun. Personer som har varit i Sverige längre tid än tre år men inte tagit del av samhällsorientering har därmed inte rätt till insatsen, även om de skulle ha behov av kunskaper om det svenska samhället och de krav och förväntningar som ställs på den enskilde.

Deltagande i komvux på grundläggande nivå är en rättighet för alla som är bosatta i Sverige, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, från och med den 1 juli det år de fyller 20 år. Sfi är en rättighet för alla som är bosatta i Sverige och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, från och med den 1 juli det år de fyller 16 år. Till skillnad från komvux på grundläggande nivå påverkas inte rätten till sfi av huruvida deltagaren har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket innebär att utbildningen i högre utsträckning måste utformas för att passa deltagarnas förutsättningar. Det finns ingen övre åldersgräns för vare sig komvux på grundläggande nivå eller sfi.

Det är i dag svårt att uppskatta hur stor andel av de som har rätt till samhällsorientering som tar del av insatsen. Enligt länsstyrelsernas uppföljning är deltagandet i den utökade målgruppen, dvs. anhöriga, generellt lågt. Majoriteten av landets kommuner uppges ha svårigheter att nå den utökade målgruppen och att motivera dem att delta.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att vissa nyanlända invandrare erbjuds etableringsinsatser. En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. Detta gäller

emellertid inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet. Nyanlända som deltar i etableringsprogrammet kan få etableringsersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Utgångspunkten är att den som inte deltar i insatserna inte heller har rätt till ersättning, med undantag för kortare frånvaro vid t.ex. sjukdom eller vård av barn. Motsvarande princip gäller även för andra arbetsmarknadspolitiska individuella ersättningar, exempelvis aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.

Eftersom de som deltar i etableringsprogrammet är personer som nyligen har kommit till Sverige och ännu inte etablerat sig i samhälls- eller arbetslivet bör utgångspunkten vara att alla som deltar i etableringsprogrammet ska delta i samhällsorienteringen. Utgångspunkten bör vidare vara att även andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen utan eller med begränsad erfarenhet av svenskt samhälls- och arbetsliv och som inte har deltagit i samhällsorientering tidigare ska delta.

I syfte att främja integrationen behöver fler utrikes födda, även unga som inte går i gymnasieskolan, få kunskaper om det svenska samhället och dess grundläggande värderingar.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka utrikes födda som ska omfattas av målgruppen för samhällsorienteringen,
- föreslå hur fler i målgruppen ska ta del av samhällsorienteringen, bl.a. genom att göra samhällsorienteringen obligatorisk,
- föreslå en skärpt incitamentsstruktur med tydligare koppling till relevanta ersättningsystem, exempelvis etableringsersättning, så att ersättning villkoras med deltagande i samhällsorienteringen, för att uppnå samhällsorienteringens syfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar

den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utöver att genomgående ha ett jämställdhets- respektive integrationsperspektiv i den analys som görs ska utredaren analysera och redovisa eventuella konsekvenser för förekomsten av utanförskap och utanförskapsområden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt ha en dialog med och inhämta synpunkter från de myndigheter och andra aktörer som berörs av frågorna, exempelvis Skolverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelser och kommuner samt Sveriges Kommuner och Regioner. Utredaren ska även ta del av erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 februari 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:89

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända (A 2023:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 december 2023 kommittédirektiv om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända (dir. 2023:169). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 21 februari 2025.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2025.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Beräkning av antal deltagare och kostnadsberäkningar

Beräkning av antal deltagare

Etableringsprogrammet

I *Prognos för utbetalningar Bedömning per 3 februari 2025*, (Arbetsförmedlingen 2025 s. 40) framgår att inflödet till etableringsprogrammet beräknas vara 2 400 personer under 2028. Utredningen antar att 90 procent av dessa, det vill säga 2 160 personer, kommer att anvisas till och delta i samhällsorientering.

Utredningens antagande om 90 procent utgår från att Arbetsförmedlingen vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan komma fram till att det finns andra insatser som är mer relevanta än samhällsorientering för en del av deltagarna. De nyanlända kan till exempel ha vistats i asylboende en period, lärt sig svenska och arbetat under asyltiden. De kan därför redan ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Vissa deltagare kan, trots kort tid i landet, stå nära arbetsmarknaden och vara aktuella för exempelvis arbetspraktik. Då kan det finnas skäl att de ska anvisas till andra insatser framför samhällsorientering.

Utredningens antagande utgår även utifrån att Arbetsförmedlingen får ordning på registreringen av insatser inom etableringsprogrammet fram till 2028, så att de personer som anvisas till samhällsorientering registreras korrekt i myndighetens ärendesystem.

Antal personer från etableringsprogrammet

Utredningen antar att 2 160 personer från etableringsprogrammet deltar i samhällsorientering under 2028.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Under 2024 var det i genomsnitt 103 400 personer inskrivna per månad i jobb- och utvecklingsgarantin enligt information från Arbetsmarknadsdepartementet.

För 2028 är den beräknade prognosen 104 300 personer i genomsnitt per månad (inte antal enskilda individer) (Arbetsförmedlingen 2025 bilaga 1 tabell 16).

Eftersom gruppen beräknas vara ungefär lika stor under 2028 som den var 2024 använder utredningen data från 2024 för beräkningar över hur många som kan antas delta i samhällsorientering från jobb- och utvecklingsgarantin under 2028.

Utredningen antar att utomeuropeiskt födda personer är ett rimligt första urval för målgruppen för samhällsorientering. Utredningen bedömer att de flesta som är födda i Sverige eller Europa inte har behov av grundläggande kunskaper om Sverige.

Utredningen har tagit del av uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet som visar att 6 370 av de 55 600 utomeuropeiskt födda som var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin den 31 december 2023 hade en pågående utbildning i sfi.

Här kan utredningen inte få fram enskilda individer per år. Så utredningen använder data från december, tre olika variabler.

Dessa individer var:

- inskrivna vid sfi under slutet av året,
- de har varit närvarande vid en eller flera kurser under kalenderåret, och
- det antas att dessa elever kommer att fortsätta läsa sfi under 2024.

Bland dessa var det cirka 2 700 personer som tidigare inte deltagit i etableringsprogrammet. Källan för dessa uppgifter är Statistiska centralbyråns (SCB:s) longitudinella register för integrationsstudier (STATIV).

Utredningen använder denna data för att uppskatta hur många personer i jobb- och utvecklingsgarantin som minst (på grund av att utredningen bara har data från en månad) kan vara aktuella för samhällsorientering.

Utredningen antar att en del av de som har behov av sfi också kan ha behov av grundläggande kunskaper om Sverige. Men utredningen antar att inte alla personer har det. Personerna kan läsa sfi från A- till D-nivå, och de kan ha läst sfi under kort eller lång tid. De kan redan ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället, och andra insatser som är mer arbetsnära än samhällsorientering, till exempel arbetspraktik, kan vara mer prioriterade.

Utredningen antar därför att hälften av dem även skulle kunna ha behov av samhällsorientering.

Utredningen uppskattar därför att hälften av dem som inte tidigare har deltagit i etableringsprogrammet skulle kunna ha varit aktuella för samhällsorientering. Hälften av 2 700 är 1 350 personer.

Här vill utredningen framhålla att felregistrering av sfi hos Arbetsförmedlingen är ett problem. Det finns troligtvis brister i registreringen av sfi inom jobb- och utvecklingsgarantin, och det är därmed problematiskt att göra antaganden utifrån dessa data. Utredningen har tyvärr inte något bättre underlag att utgå ifrån och väljer därför att ändå använda dessa uppgifter.

Inflödet av enskilda individer i jobb- och utvecklingsgarantin

I sammanhanget är det även relevant att se på inflödet av deltagare. Inflödet till jobb- och utvecklingsgarantin var under 2024 cirka 6 000 personer per månad, vilket blir cirka 72 000 nya deltagare per år (Arbetsförmedlingen 2025). Det är dock inte enskilda individer, en del dubbelräkning kan finnas om en person börjar mer än en gång under året.

Anta att hälften är utomeuropeiskt födda, eftersom antalet deltagare är det, det motsvarar då 36 000 nyinskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin per år. Enligt uppgifter från Arbetsmarknads-

departementet uppgick andelen utomeuropeiskt födda till 53 procent bland de nya deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin under 2024. Avser genomsnitt över hela året. Utredningen antar samma värden för 2028. Detta är dock ett osäkert antagande, under 2028 kan andelen utomeuropeiskt födda i inflödet ha minskat eller ökat.

Antal personer från jobb och utvecklingsgarantin

Utredningen antar därför att minst 1 350 personer från jobb- och utvecklingsgarantin kan vara aktuella för kursen i samhällsorientering under 2028.

Jobbgarantin för ungdomar

Bland de 4 166 utomeuropeiskt födda som var inskrivna i jobbgarantin för ungdomar den 31 december 2023 hade 461 personer en pågående utbildning i sfi enligt information från Arbetsmarknadsdepartementet. Bland dessa var det 128 som tidigare deltagit i etableringsprogrammet.

Detta innebär att det var cirka 330 utomeuropeiskt födda som var inskrivna i jobbgarantin för ungdomar den 31 december 2023, som tidigare inte deltagit i etableringsprogrammet, och som hade en pågående utbildning i sfi.

Utredningen bedömer att hälften av dem, 165 personer, bör vara aktuella för samhällsorientering. Övriga personer antas redan ha grundläggande kunskaper om Sverige eller vara aktuella för andra åtgärder som exempelvis arbetspraktik. Det är månadsdata även här för december, samma tre variabler som ovan för jobb- och utvecklingsgarantin, så det är minst antal personer utredningen kan uppskatta.

Inflödet av enskilda individer i jobbgarantin för ungdomar

Prognosen för antal personer som kommer att delta i jobbgarantin för ungdomar under 2028 är i genomsnitt 11 000 personer per månad vilket är en minskning med cirka 25 procent jämfört med 2024 (Arbetsförmedlingen 2025 bilaga 1, tabell 16).

Därför antar utredningen att det också blir 25 procent färre som kan vara aktuella för samhällsorientering. 75 procent av 165 är 123,75. Utredningen avrundar till 125 personer.

Antal personer från jobbgarantin för ungdomar

Utredningen antar att det är minst 125 personer från jobbgarantin för unga som kommer att vara aktuella för samhällsorientering under 2028.

Personer som läser komvux i sfi

Under 2023 var det 122 891 personer som studerade komvux i sfi, se tabell 5.1 i kapitel 5. Enligt Skolverkets lärarprognos 2024 kommer antalet personer som läser språkutbildningen i komvux i sfi minska till drygt 104 000 år 2028 (Skolverket 2025a).

För en uppskattning av hur många av deltagarna i språkutbildningen i komvux i sfi under 2028 som också kan vara aktuella för kursen i samhällsorientering har utredningen fått hjälp från Arbetsmarknadsdepartementet med underlag om hur många som läser språkutbildningen inom komvux i sfi inom tre arbetsmarknadspolitiska program.

Etableringsprogrammet är totala antal personer, i de två andra programmen handlar det om minst, eftersom för dessa program har vi inte unika individer för hela året, här använder utredningen data från december 2023. Dessa personer räknas sedan bort då de redan borde bli aktuella för kursen i samhällsorientering genom det programmet om de läser språkutbildningen i komvux i sfi, och även har behov av samhällsorientering.

- Etableringsprogrammet: 8 632 individer hade sfi som en registrerad aktivitet i etableringsprogrammet under 2023.
- Jobb- och utvecklingsgarantin: 6 370 utomeuropeiskt födda hade en pågående utbildning i sfi den 31 december 2023.
- Jobbgarantin för ungdomar: 461 utomeuropeiskt födda hade en pågående utbildning i sfi den 31 december 2023.

Utredningen summerar dessa till 15 463 personer. Utredningen antar sedan att dessa 15 463 personer kan ses som möjliga att rekrytera till samhällsorientering genom de arbetsmarknadspolitiska programmen som de deltar i.

Här tar inte utredningen med antaganden om minskat antal deltagare etableringsprogrammet och i jobbgarantin för ungdomar, om utredningen hade gjort det hade det blivit några färre. Därefter subtraherar utredningen det totala förväntade antalet deltagare i sfi under 2028 med denna summa. 104 000 minus 15 463 är 88 537.

Personer i utbildningen i svenska i komvux i sfi omfattas inte av ett obligatorium

Detta kommer vara personer som läser utbildningen i svenska i komvux i sfi på sin *fritid*, de gör det inte inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller genom en kommunal anvisning och de får inte någon statlig eller kommunal individersättning för att delta i komvux i sfi. Utredningen antar därför att de har svaga incitament att delta i kursen i samhällsorientering.

Utredningen bedömer att en del av eleverna som deltar i språkutbildningen inom komvux i sfi redan har grundläggande kunskaper om det svenska samhället. De kan ha varit många år i Sverige men behöver förbättra sina kunskaper i svenska för att byta arbete eller för att få ett arbete. För dessa personer bedöms inte samhällsorientering vara aktuellt.

En annan del av eleverna i språkutbildningen i komvux i sfi kommer från länder i Europa för att arbeta och samtidigt deltar de i komvux i sfi deltid för att lära sig svenska. För dem antas samhällsorientering inte vara aktuellt, även om de inte kommer att vara förhindrade att delta om de vill, enligt utredningens förslag.

Sedan finns det en grupp kvar, som skulle kunna behöva delta för att få grundläggande kunskaper om det svenska samhället. För majoriteten av de elever som inte uppbär individersättning kan andra aktiviteter dock vara mer attraktiva än samhällsorientering, även om de saknar grundläggande kunskaper om det svenska samhället.

Personer utan individersättning knuten till deltagande i samhällsorientering, som skulle kunna rekryteras via komvux i sfi, har troligtvis svaga incitament att delta. Deltagande i samhällsorientering står mot flera andra alternativa aktiviteter. Om personer deltar i samhälls-

orientering kan de inte under samma timmar delta i ytterligare svenskundervisning och de kan inte arbeta, vilket kan ses som mer attraktivt än kursen i samhällsorientering, särskilt med vissa av de försörjningskrav som finns.¹

Utredningen antar därför att endast 5 procent av denna grupp kommer att delta i samhällsorientering. 5 procent av 88 537 är 4 426,85. Utredningen avrundar detta till 4 425 personer.

Antal personer från utbildningen i svenska i komvux i sfi

Utredningen antar att det är cirka 4 425 personer av de som studerar svenska i komvux i sfi som kommer att vara aktuella för kursen i samhällsorientering under 2028.

Utredningen tar inte hänsyn till att en stor andel avbryter sfi i dessa beräkningar

Enligt Skolverket (2024f) avbröt knappt hälften av eleverna pågående kurs i sfi utan att slutföra den under 2023. Kurserna i sfi kan pågå under lång tid, därför är detta inte något som utredningen tar med i antagandet om andel av eleverna i komvux i sfi som också kan förväntas delta i samhällsorientering. Kursen i samhällsorientering är en kortare kurs jämfört med språkutbildningen i komvux i sfi som består av som mest fyra kurser och som minst två beroende på vilken studieväg eleven studerar.

Kostnadsberäkningar

Löner för lärare och språkstödjare

Genomsnittslönen per månad för en gymnasielärare år 2023 var 41 400 kronor och en grundskolelärare tjänade i genomsnitt 39 000 kronor enligt SCB:s lönestatistik. Utredningen beräknar kostnaden för en lärare i samhällsorientering motsvarande en gym-

¹ <https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/migrationsverket-svarar/2024/2024-03-25-hur-manga-olika-forsorjningskrav-finns-det.html> hämtat den 10 april 2025.

nasielärare. Språkstödjare tjänade omkring 38 200 kronor i månaden år 2023 enligt SCB:s Lönestrukturstatistik.

Löner för samhällskommunikatörer

Utredningen har frågat några av experterna i expertgruppen vad samhällskommunikatörerna har i lön i några olika kommuner.

I Stockholm är samhällsorienteringen upphandlad, vilket gör att kommunen inte har några samhällskommunikatörer anställda. Enligt information från leverantören i januari 2025 är samhällskommunikatörerna timavlönade och de får 230 kronor per timme. Det tillkommer ersättning för mötestid för kommunikatorerna.

I Malmö år 2024 var lönespannet mellan 34 000 och 36 500 kronor i månaden. Befattningen i Malmö är en instruktörsbefattning, men rollen är samhälls- och hälsokommunikatör. I Lund är det kommunvägledarna som håller i samhällsorienteringen och de tjänar mellan 31 000–33 000 kronor per månad. De får ett lönetillägg på 3 000 kronor per kurs (100 timmar) som de håller i.

I Hudiksvall ger den kommunala vuxenutbildningen ett arvode på 295 kronor per undervisningstimme till samhällskommunikatörerna. Det inkluderar för- och efterarbete. Det var en rekommenderad lön inom Gävleborgs samverkan för Samhällsinformatörskapet under flera år. Grundkravet är en särskild genomgången samhällskommunikatörsutbildning plus personlig lämplighet. I Älvkarleby kommun har arbetsmarknadsenheten hand om samhällsorienteringen. Lönen hos den personalen som också har många andra arbetsuppgifter ligger på cirka 35 000 konor per månad.

Utifrån denna information antar utredningen att en samhällskommunikatör tjänar 35 000 kronor i månaden.

Underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)

Utredningen har fått underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) för dessa beräkningar. Den 1 maj 2013 beräknades den genomsnittliga kostnaden för samhällsorientering uppgå till 6 000 kronor per person.

I prop. 2012/13:63 framförde SKL (SKR före namnbytet) kritik mot den siffran. SKL gjorde i anslutning till detta en insamling av

data kring kommunernas kostnader med en enkät till cirka 85 kommuner. Det framkom att snittkostnaden då (2012) uppskattades till 7 690 kronor. Undervisningen omfattade då 60 timmar. Räknas denna siffra upp med prisutvecklingen till 2024 års priser (pris och lön) ska det göras ett påslag på 48 procent. Då blir summan 11 381 kronor per deltagare. Räknar man sedan att samhällsorientering är 100 timmar i stället för 60 timmar som det var 2012 (det vill säga ökar med cirka 67 procent) blir kostnaden 18 968 kronor, vilket avrundas till 18 900 kronor.

Utredningen har fått stöd i arbetet av Arbetsmarknadsdepartementet som menar att SKR har gjort en rimlig uppräknings ifall det belopp som räknats upp främst utgörs av lönekostnader. Priserna har ökat med cirka 32 procent mellan 2012 och 2024 (utveckling av SCB:s konsumentprisindex) men lönerna har utvecklats mer. Lönerna bland lärare inom kommunal sektor har ökat med 45–50 procent under perioden.

Underlag från Blekinge Integrations- och Utbildningscenter (BIU) i Ronneby

Under utredningsarbetet har även Blekinge Integrations- och Utbildningscenter (BIU) i Ronneby delat med sig av kostnader för nuvarande samhällsorientering. Samhällskommunikatörerna tjänar i genomsnitt 30 000 kronor i månaden, de är anställda på heltid och arbetar exempelvis som språkstödjare när de inte har kurser i samhällsorientering.

BIU erbjuder samhällsorientering till cirka 115 andra kommuner. De fakturerar samma pris per elev oavsett hur få det är som deltar i kursen. Priset per person är inte subventionerat genom fonder eller liknande. De kan göra detta eftersom kurserna med ett stort antal deltagare (främst på arabiska) innebär att de kan ta samma pris för alla kurser, även om det är få deltagare på de mindre vanliga språken. Exempel på priser per elev i februari 2025, undervisning 102 timmar:

- Tigrinja, 5 800 kronor, 34 tillfällen, digitalt.
- Somaliska, 7 450 kronor, 34 tillfällen, fysiskt.

Anledningen till att den fysiska kursen är dyrare beror på transportkostnader till angränsande kommuner, tidsåtgång för resor samt att kursen inte kan ha ett nationellt intag.

En deltagare i samhällsorientering uppskattas i genomsnitt kosta cirka 43 100 kronor

Utredningen betraktar underlaget från SKR som väl underbyggt och använder därför det som underlag för utredningen uppskattningar av vad samhällsorientering kostar per elev (se avsnitt 11.10.1).

Lägre styckkostnader med fler deltagare i samma undervisningsgrupp

I beräkningarna i kapitel 11 antas att antalet elever per klass är oförändrat jämfört med vad som är fallet idag. Det är viktigt att framhålla de möjliga stordriftsfördelar som finns med stora undervisningsgrupper, då blir styckkostnaden lägre per elev. Men med anledning av hur få elever som beräknas delta i samhällsorientering framöver finns det risk att det kommer vara svårt, även för stora kommuner, att skapa stora undervisningsgrupper där eleverna med samma modersmål kan få stöd av samma studiehandledare samtidigt.

Jämförelse med språkutbildning i komvux i sfi

SCB:s statistik visar på omkostnader för en elev i komvux. Kostnaden per elev i komvux på grundläggande nivå är 92 800 kronor per år och för en elev i sfi är den 75 300 kronor år. I dessa kostnader ingår lokaler och inventarier, lärverktyg, utrustning och skolbibliotek, elevhälsa samt övriga kostnader.²

För en kurs i sfi som avslutats 2018–2022 var den genomsnittliga tiden för elever på studieväg 1 mellan 44 och 57 veckor och på studieväg 3 mellan 26 och 34 veckor.³

Den statistik för komvux i sfi som samlas in baseras på inrapporterade närvarotimmar. För distansstudier rapporteras inga när-

² SCB:s statistikdatabas för kostnader för kommunal vuxenutbildning efter skolform och kostnadsslag. År 2007–2023.

³ Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2022, Skolverket, dnr 2023:1336.

varotimmar och inte heller något genomsnittligt antal närvarotimmar för elever som går kvar i kurserna respektive år. Årligen redovisas det genomsnittliga antalet närvarotimmar per kurs för elever som slutfört med betyg. För dessa elever redovisas även genomsnittligt antal studieveckor från kursstart till slutfört med betyg. Vid en jämförelse av dessa mått under en tioårsperiod förefaller eleverna ha varit närvarande i genomsnitt 9 timmar per vecka under tiden från inskrivning på sfi till betyg (SOU 2020:66 s. 238).

I sammanhanget är det viktigt att framhålla att enligt KLIVA-utredningen är den statistik som redovisas för genomströmning och studieresultat i sfi inte tillförlitlig och ger osäkra analysunderlag. På nationell nivå redovisas årligen elever som slutfört kursen med betyg eller gjort avbrott under året samt de elever som förmodas fortsätta sina studier då ingen notering om betyg eller avbrott gjorts för det aktuella året (SOU 2020:66 s. 153).

Kommentar från Sveriges Kommuner och Regioner om utjämningsystemet

I avsnitt 11.10.2 framgår att SKR har uppmärksammat utredningen på problematik som rör utbetalning via schablonersättningen. Utredningen menar att detta är viktig information om samhällsorientering ska bli en del av sfi i komvux.

SKR menar att utjämningsystemet utjämnar för behov inom språkutbildningen i sfi, där antal elever per kommun och snittkostnaden i riket används som underlag. Den sistnämnda kommer från kommunernas samlade externredovisning, Räkenskapsammandraget, det första från kommunernas elevrapportering.

Om det ska samlas in information om antal elever även i samhällsorientering och om kursen i samhällsorientering ska bli en del av komvux i sfi kommer kommunerna (och utjämnningen) att behöva separera dessa elever från varandra i statistiken. De kommer även att behöva separera kostnaderna och intäkterna (schablonen) i Räkenskapsammandraget.

Annars kommer dessa elever och kostnader att omfattas av utjämnning, det vill säga kommunen med proportionellt många elever kommer att få upp till dubbelt betalt för eleverna, dels från schablonen, dels från utjämnningen. De som betalar kommer att vara kommuner med få elever som kommer att få kompensation via

schablonen, men sen straffas genom en utjämningsavgift till kommuner med många elever.

Dels måste det säkerställas att eleverna som läser samhällsorientering kommer att gå att separera från de elever som läser språkutbildning inom sfi i statistikunderlaget, dels att kostnaderna, och inte minst intäkterna (från schablonen), kan särredovisas. SCB ansvarar för utjämningsberäkningen och Räkenskapssammandraget.

SKR menar att ett alternativ är att dessa elever och kostnader bara läggs på befintliga elever inom komvux i sfi och kostnader samt att hela kompensationen görs i utgiftsområde 25 i statsbudgeten och låter utjämningen ta hand om omfördelningen. Problemet är att det inte blir någon följsamhet till ett förändrat elevantal (eftersom utgiftsområde 25 inte ändras automatiskt för någon volymändring). Det är även ett till två års fördröjning i systemet.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-
områden utanför nationell jurisdiktion.
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan
myndigheter – några anslutande
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning
på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering
för bättre integration. A.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte- reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings- myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]

- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls- tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]
- Ökad insyn i politiska processer. [52]
- Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings- sektorn (LULUCF). [21]
- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]

En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor. En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. [53]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och lärarkrafternas attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. [36]