

2018-05-07

**TJÄNSTESKRIVELSE**  
AFN 2018/149  
KFKS 2018/462

Kommunstyrelsen

## **Upphörande av kundval samhällsorientering och samverkan med Centrum för samhällsorientering i Stockholms län**

### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

1. Kundvalet samhällsorientering upphör från och med den 31 augusti 2019.
2. Kommunfullmäktige noterar att arbets- och företagsnämnden, under förutsättning av beslut enligt punkten 1 ovan, har beslutat följande.
  - a. Nacka kommun ska ingå överenskommelse om samverkan kring samhällsorientering med Centrum för samhällsorientering i Stockholms län.
  - b. Överenskommelsen ska gälla från och med 1 september 2019.
  - c. Nacka kommun ska delta i den samordnade upphandling av samhällsorientering som Centrum för samhällsorientering i Stockholms län ska göra.

### **Sammanfattning**

Samhällsorientering är en lagstyrd utbildning för nyanlända invandrare som ska underlätta nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Från december 2010 ansvarar kommunerna för denna utbildning och i Stockholms län samarbetar alla kommuner utom Nacka kring den. Samverkan sker genom Centrum för samhällsorientering i Stockholms län (CSO), som gör samordnade upphandlingar av samhällsorientering.

Nacka lämnade samarbetet 2013 och införde ett kundval. En under hösten 2017 genomförd fördjupad utvärdering av kundvalet förstärker det kommunen sett i den ordinarie verksamhetsuppföljningen; kommunens anordnare har svårt att erbjuda samhällsorientering på de mindre språken och det förekommer att de inte kan erbjuda samhällsorientering på modersmål för de större språken. Kommunen klarar därmed inte att, i tillräckligt hög utsträckning, genom kundvalet leverera undervisning på efterfrågat undervisningsspråk. Detta tillsammans med att det finns andra kvalitetsbrister, gör att arbets- och företagsnämnden har föreslagit att kundvalet samhällsorientering ska upphöra den 31



augusti 2019. Om kundvalet upphävs kommer arbets- och företagsnämnden ingå överenskommelse om samverkan kring samhällsorientering med CSO från och med 1 september 2019. I samverkan ingår medverkan i upphandling av samhällsorienteringen för kommande avtalsperiod. Verksamheten vid CSO har utvecklats sedan kommunen lämnade samarbetet och det finns idag både kvalitetsmässiga, administrativa och ekonomiska fördelar att samarbeta genom CSO.

## Ärendet

Arbets- och företagsnämnden har vid sitt sammanträde den 25 april 2018, § 43, föreslagit att kommunfullmäktige ska upphäva kundvalet samhällsorientering per den 31 augusti 2019. Om kundvalet upphävs, kommer nämnden att ingå en överenskommelse om samverkan kring samhällsorientering med Centrum för samhällsorientering i Stockholms län (CSO) från och med 1 september 2019. I det ingår att Nacka kommun ska delta i den samordnade upphandling av samhällsorientering som Centrum för samhällsorientering i Stockholms län ska göra.

Anledningen till förslaget är att arbets- och företagsnämnden bedömer att kommunen skulle erbjuda sina medborgare en bättre verksamhet om kommunen går med i CSO. Nämndens förslag utgår från en analys som baserar sig både på den ordinarie uppföljningen och utvärderingen av verksamheten och en fördjupad utvärdering som gjordes under hösten 2017.

Stadsledningskontoret redovisar nedan först en bakgrund om samhällsorienteringen som sådan. Därefter följer en redovisning av de uppföljningar som ligger till grund för arbets- och företagsnämndens analys och analysen i sig. Efter det beskrivs verksamheten inom CSO och arbets- och företagsnämndens utvecklade skäl för förslaget att Nacka ska sluta med det egna kundvalet och gå med i det länsövergripande samarbetet.

## Bakgrund

Samhällsorientering är en lagstyrd utbildning för nyanlända invandrare. Syftet med utbildningen är att underlätta nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Varje kommun har ansvar för att nyanlända erbjuds minst 60 timmars samhällsorientering. Utbildningen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtning. Målet är att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, om den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat och om praktiskt vardagsliv. Enligt 7 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska samhällsorienteringen i möjligaste mån bedrivas på modersmål eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. Enligt förordningen ska samhällsorienteringen ge utrymme för dialog och reflektion.



Det finns tre målgrupper som samhällsorienteringen kan delas in i; 1) de som omfattas av etableringslagen, 2) den utökade målgruppen som innefattar anhöriginvandrare som omfattas av lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och 3) den övriga målgruppen, exempelvis arbetskraftsinvandrare. Den övriga gruppen är inte obligatorisk och kan beslutas av enskilda kommuner. Kommuner får statlig ersättning för målgrupp 1 och 2. Personer som inte passar in i dessa målgrupper får läsa samhällsorientering om kommunen de bor i anser att det vore gynnsamt för personen att läsa kursen. Kommunerna får ingen statlig ersättning för detta.

I Stockholms län har samtliga kommuner, förutom Nacka, samordnat samhällsorienteringen genom ett gemensamt kansli, Centrum för samhällsorientering i Stockholms län (CSO). Håbo kommun i Uppsala län är också ansluten till CSO. Stockholms stad är administrativt ansvarig kommun för CSO.

Nacka kommun har tidigare ingått i CSO, men arbets- och företagsnämnden fattade den 22 februari 2012 beslut om att från och med 31 augusti 2013 stå utanför samverkan<sup>1</sup>. Kommunen beslutade att införa ett kundvalssystem för samhällsorienteringen från och med 1 september 2013. Motivet var att förenkla för medborgare i Nacka att snabbt etablera sig i samhället genom kortare ledtider och därmed att komma snabbare till egen försörjning. Kommunen såg också fördelar med att anordnare inom svenska för invandrare (sfi) kan erbjuda samhällsorientering och att individens planering för samhällsorientering och sfi kan ske på samma plats och på så sätt maximera kundens undervisningstid genom minskad restid.

## Samhällsorientering i Nacka kommun

I syfte att förbättra integrationsarbetet har kommunen utvecklat uppdraget inom samhällsorientering enligt följande:

- Alla personer som är folkbokförda i kommunen har rätt att läsa samhällsorientering.
- Kommunen erbjuder ett utökat kursmoment som omfattar fyra timmar undervisning Nackakunskaper i Nacka stadshus.
- Anordnare inom samhällsorienteringen har möjlighet att använda hälsokommunikatörer genom Stockholms läns landsting (Transkulturellt Centrum).

Under 2017 deltog 463 personer i samhällsorienteringen.

## Uppföljning och utvärdering av resultat för samhällsorientering i Nacka

Vid arbets- och företagsnämndens sammanträde i september 2017 lämnades en redovisning från kvalitetsuppföljningen våren 2017 av anordnare som erbjuder samhällsorientering, se [bilaga 1](#). Av den framgick bland annat att det tar för lång tid innan en person som ansökt om samhällsorientering påbörjar kursen. En förklaring var att anordnare har svårigheter att erbjuda samhällsorientering på vissa språk vid små volymer.

<sup>1</sup> AFN 2012/19-050



## Fördjupad utvärdering av samhällsorientering

Under hösten 2017 genomförde arbets- och företagsnämnden en fördjupad utvärdering av kundvalet samhällsorientering med anledning av att kundvalet funnits i fem år i september 2018, se [bilaga 2](#). Där framgår bland annat följande.

- Flera anordnare har svårigheter att erbjuda samhällsorientering på elevens modersmål
- Det tar ofta för lång tid från anmälan till kursstart
- De flesta kunderna är nöjda med undervisningen
- Flera skolor utvecklar undervisningen och erbjuder olika profiler

I [bilaga 3](#) redovisas antal elever per undervisningsspråk för perioden mars 2016 – september 2017. Under perioden var det största undervisningsspråket arabiska. Det näst största undervisningsspråket var engelska följt av svenska. Anordnarna har dock svårigheter att erbjuda undervisning på de i sammanhanget mindre språken. Ett skäl till detta är att det rör sig om många språk med ett färre antal personer per språk, vilket medför utmaningar för anordnarna att skapa tillräckligt stora grupper av elever och bedriva kostnadseffektiv undervisning.

Enligt anordnarna är tolkinhyrning kostsamt utifrån de checknivåer som kommunen fastställt för samhällsorienteringen. Om anordnaren inte kan erbjuda undervisning på modersmål eller på språk som kunden behärskar, är anordnaren skyldig att hitta en annan anordnare som kan erbjuda detta. Det kan medföra väntetid för kunden.

## Analys av kundvalsmodellen för samhällsorientering

Arbets- och företagsnämnden har gjort följande analys av hur kundvalet för samhällsorientering fungerar.

### Svårigheter att erbjuda samhällsorientering på olika språk

Genom kundvalsmodellen ska individen ha möjlighet att välja och byta anordnare. I dagsläget faller dock inte valet inom samhällsorienteringen alltid på individen utan på språkutbudet hos respektive anordnare, rekommendationer från kommunen eller rekommendationer från arbetsförmedlare. Statistiken visar att anordnare inte alltid kan erbjuda undervisning på modersmål ens inom de större språken. När det gäller de i sammanhanget mindre språken kan kundens valmöjligheter vara än mer begränsade. Om vald anordnare inte kan erbjuda undervisning på individens modersmål eller det språk som individen behärskar är anordnaren skyldig att se till att kunden erbjuds detta hos annan anordnare. Det kan således innebära att kunden förflyttas från en anordnare till en annan, vilket kan medföra väntetid innan kursstart kan ske.

### Långa ledtider

Enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska samhällsorienteringen påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats. Sett till



kommunens uppsatta mål tar det för lång tid innan en person påbörjar samhällsorienteringen.

Länsstyrelsen följer årligen upp samhällsorienteringen i länet och följer bland annat upp hur stor andel av dem som omfattas av etableringslagen som slutför samhällsorienteringen inom ett år från kurstart, se [bilaga 4](#). I Nacka är det en lägre andel som slutför kursen inom ett år jämfört med kommuner som samverkar genom CSO. För 2017 redovisar länsstyrelsen en siffra på 41–60 procent slutförda kurser för Nacka, jämfört med 81–100 procent för de kommuner som samverkar via CSO, se [bilaga 4](#).

### **Brister i att säkerställa kvaliteten i undervisningen**

Enligt förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska samhällsorienteringen ge utrymme för dialog och reflektion. Som har redovisats ovan, visar kommunens uppföljning och utvärdering av samhällsorienteringen att anordnare inte alltid kan säkerställa undervisning på modersmålet eller ett språk som kunden behärskar. I Nacka finns därför utmaningar med att erbjuda undervisning på det språk som kunden önskat och därför kan anordnare behöva anlita tolk. Att använda tolk försvårar reflektion och dialog och att eleven tillgodogör sig undervisningen på tänkt sätt.

Personer som läser samhällsorientering i Nacka är generellt nöjda med undervisningen, dock finns brister i metoden för mätning av kundnöjdheten som kan påverka svaren.

### **Begränsade förutsättningar och utvecklingsmöjligheter inom nuvarande kundval**

Utmaningarna med att erbjuda undervisning på de i sammanhanget mindre språken kommer att kvarstå med nuvarande kundval, framför allt vid en minskad volym av personer som enligt lag har rätt till samhällsorientering. Kommunen ska enligt Migrationsverkets årsplanering för 2018 ta emot 304 nyanlända på anvisning av Migrationsverket. Det är en minskad volym jämfört med 2017 då kommunen tog emot 364 nyanlända på anvisning av Migrationsverket.

### **Samhällsorientering inom CSO**

Samverkan inom CSO sker genom ett gemensamt kansli och bygger på en samordnad upphandling av samhällsorienteringen. Stockholms kommun ansvarar administrativt för CSO. Syftet med samverkan är att få större deltagarunderlag och möjlighet till en gemensam samverkansyta gentemot externa aktörer, vilket i sin tur bidrar till att såväl lagstiftningens krav som verksamhetens kvalitet kan säkerställas på ett kostnadseffektivt sätt.

En fullständig beskrivning av CSO:s uppdrag finns i [bilaga 5](#). I de samverkande kommunernas ansvar ingår bland annat att informera om samhällsorientering till målgrupperna och att bedöma rätten till samhällsorientering för individer som ingår i den utökade målgruppen. För en fullständig beskrivning av kommunernas ansvar, se [bilaga 5](#).



De samverkande kommunerna sammanträder minst en gång om året och i övrigt vid särskilda behov. Kommunerna fattar gemensamt beslut om verksamhetsplanen för samhällsorienteringen och strategiska beslut för kommande verksamhetsår. Det finns en beredningsgrupp vars roll är att fungera som bollplank och beredningsorgan för centret och aktörerna i frågor som rör verksamheten och samverkan. Gruppen sammanträder minst två gånger per termin eller vid behov. Kommunerna väljer gemensamt vilka kommuner som ska ingå i beredningsgruppen. Tjänstemännen som ingår i gruppen väljs av respektive kommun.

Inom CSO erbjuds deltagarna 72 timmars samhällsorientering där de inledande 12 timmarna innefattar hälsokommunikation. CSO erbjuder flexibla kursupplägg – halvdag, heldag, eftermiddagskurser, förmiddagskurser, kvällskurser och helgkurser – för att underlätta för personer i olika livssituationer att delta i kursen. För deltagare som inte fullföljer kurs erbjuder centret eleven att komplettera ej avslutade kursblock på senare kurs.

CSO genomför årligen ett stort antal besök i klassrummen (29 stycken under 2017), för att identifiera utvecklingsbehov i kursupplägg samt eventuella kompetensutvecklingsbehov hos samhälls- och hälsokommunikatörerna. CSO gör även gruppintervjuer med deltagare, samt telefonintervjuer ett år efter avslutad kurs för att samla in deltagarnas upplevelse av kursen. Kvalitetsuppföljning sker också genom avtalsuppföljning med leverantörer samt genom utvärderingsenkäter på olika kursspråk till deltagare som delas ut till deltagare i slutet av kursen.

### **Uppföljning och utvärdering inom CSO**

CSO följer kontinuerligt upp samhällsorienteringen, se verksamhetens årsrapport i [bilaga 6](#). Totalt deltog 4 242 personer i samhällsorienteringen via CSO under 2017 och det genomfördes 280 kurser under året. Fyra av kurserna genomfördes med tolk, resterande kurser genomfördes på modersmål.

Antalet kurser per undervisningsspråk framgår av [bilaga 3](#). Eftersom 26 kommuner samarbetar kring samhällsorienteringen finns underlag att erbjuda samhällsorientering på i sammanhanget mer ovanliga språk. Undervisning anordnas på flera ställen i Stockholms län, se [bilaga 3](#). Vid behov och när det finns elevunderlag anordnas också kurser lokalt.

CSO har kontinuerliga kursstarter. Under 2017 var ledtiden i genomsnitt 48,1 dagar från anmälan till kursstart. Ledtiderna varierar dock beroende på vilket undervisningsspråk eleven önskar. Under 2017 hade CSO cirka 7–10 kursstarter varje vecka.

Utvärderingsenkäter delas ut till deltagare i slutet av kursen. De är översatta till samtliga kursspråk. 78 procent av deltagarna ger i enkäten, ett högt värde (6–7 på en sjugradig skala) på frågan om samhällsorienteringen gett en grundläggande förståelse för hur det svenska samhället är uppbyggt och fungerar. 86 procent av deltagarna som genomfört



samhällsorientering uppger att de kan rekommendera kursen till andra. 96 procent av kvinnor ger ett högt värde på frågan om deltagaren genom samhällsorienteringen förstått hur hon kan påverka och delta i det svenska samhället.

Under våren 2018 påbörjar CSO arbetet med upphandling av samhällsorienteringen för kommande avtalsperiod. Nuvarande avtalsperiod sträcker sig till och med 31 augusti 2019 och nästa avtalsperiod gäller för tre år från och med 1 september 2019.

## **Förslag att kundvalet inom samhällsorienteringen upphör**

Analysen pekar på att Nacka kommun genom kundvalet samhällsorientering inte klarar att leverera undervisning på efterfrågat undervisningsspråk i tillräckligt hög utsträckning samt att det även finns andra kvalitetsbrister som inte kan undanröjas. Samtidigt pekar analysen på flera fördelar med ett kommungemensamt samarbete kring samhällsorientering via CSO.

Arbets- och företagsnämnden ser kvalitetsmässiga, administrativa och ekonomiska fördelar med ett kommungemensamt samarbete via CSO:

- Genom CSO finns god beredskap och kapacitet att erbjuda samhällsorientering med hög kvalitet. CSO erbjuder undervisning på olika språk och kan med anledning av att kommuner samarbetar kring samhällsorienteringen, erbjuda undervisning på modersmål och undervisning på de i sammanhanget mindre språken.
- Samhällsorientering via CSO innefattar ett utökat hälsoblock om 12 timmar på modersmål till samtliga deltagare.
- CSO erbjuder kontinuerlig fortbildning till de som undervisar i kursen.
- CSO erbjuder en samordnad plattform och tillhandahåller en gemensam administration kring samhällsorienteringen (ex. olika typer av kvalitetsuppföljningar, planerar och samordnar kursgrupper, anskaffar utbildningslokaler, med mera). CSO driver också årligen flera initiativ för att utveckla samhällsorienteringen.
- Samarbetet genom CSO har visat sig vara ekonomiskt lönsamt. De senaste åren har centret inte fakturerat kommunerna för årets alla tolv månader eftersom kostnad per individ har varit lägre än den statliga ersättning kommunen får.

Vidare bedöms CSO:s verksamhet ha utvecklats sedan Nacka kommun lämnade samarbetet 2013. Ett av skälen till att kommunen lämnade samarbetet var avståndet för individerna till kurslokalerna. Idag erbjuder CSO många kurser i centrala Stockholm och på Liljeholmen. Merparten av Nackas sfi-skolor ligger utanför Nacka och eleverna tar sig till undervisningen. Idag anordnar också CSO samhällsorienteringskurser lokalt utifrån de behov och elevunderlag som finns, vilket betyder att det finns möjligheter att anordna kurser lokalt i Nacka.

Samverkan kring samhällsorienteringen via CSO påverkar inte kommunens möjligheter att fortsatt erbjuda samhällsorientering till folkbokförda i Nacka eftersom det är upp till hemkommunen att godkänna vilka som ska få läsa kursen.



## Ekonomiska konsekvenser

Ersättningen 2018 till anordnare utgörs av de checkbelopp som fullmäktige beslutar, se tabell 1 nedan. Samhällsorienteringen genom kommunens kundval kostar mellan 4 372 kronor per person och kurs till 6 472 kronor per person och kurs, beroende på vilket språk personen talar. Om kommunen går med i samverkan genom CSO kommer kostnaderna per person avgöras genom de anbud som antas i upphandlingen.

Den totala kostnaden för samhällsorienteringen 2017 var cirka 1,86 miljoner kronor, budgeten för året var cirka 3,2 miljoner kronor.

Tabell 1. Checknivåer per språk

| Checkgrupp (språk)                                   | Belopp |
|--|--------|
| Arabiska, Spanska, Engelska, Turkiska, Svenska       | 4 372  |
| Somaliska, Persiska, Tigrinja, Ryska, Thai, Serbiska | 4 864  |
| Amarinja, Mandarin                                   | 5 246  |
| Övriga och inklusive tolk                            | 6 472  |

## Kostnader för samverkan genom Centrum för samhällsorientering

Det gemensamma kansliet och utbildningarnas kostnader ersätts av de samverkande kommunerna. Varje kommun bär sin del av kostnaderna. Samverkan sker till självkostnadspris. De samverkande kommunerna faktureras av centret tre gånger per år. Ersättning uppgick vid samverkansöverenskommelsens nytecknande den 1 september 2016 till 5 500 kronor per person och utbildning, oavsett vilken målgrupp deltagaren tillhör samt vilket språk deltagaren önskar. Kostnaden per kursdeltagare beräknas inte överstiga den nuvarande kostnaden i nästa avtalsperiod.

Enligt CSO uppgår kostnaden per kursdeltagare sällan till 5 500 kronor. Totalkostnaden för verksamheten 2017 var 15 miljoner kronor vilket ger en snittkostnad på 3 536 kronor per kursdeltagare. Kurspriserna avgörs genom de anbud som vinner upphandlingen.

## Samverkan genom CSO leder till kostnadsbesparingar för Nacka

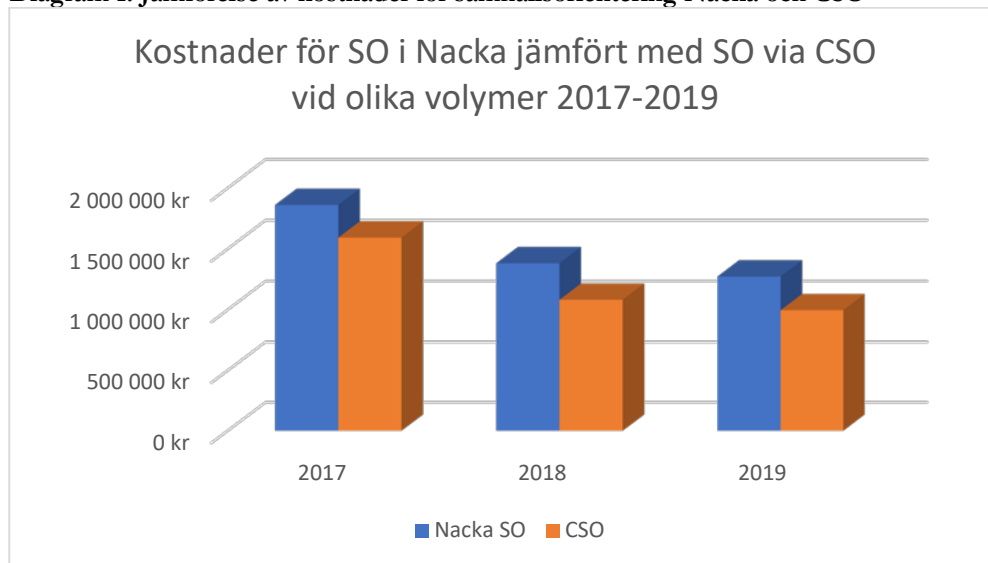
I diagram 1 nedan jämförs kostnad för samhällsorientering i Nacka och kostnad för samhällsorientering via CSO utifrån Nackas checknivåer idag och de priser som gäller enligt de nu upphandlade avtalen.

Diagrammet visar att en avveckling av kundvalet och ett inträde i CSO skulle leda till kostnadsbesparingar för kommunen. Kostnaden för samhällsorienteringen är lägre per elev för CSO jämfört med kostnaden per elev i Nacka. Det bör också lyftas att i CSO:s kostnader ingår 12 timmars utökad hälsokommunikation samt övriga kostnader för CSO. Nackas kostnader är exklusive kostnader för hälsokommunikation och administrativa kostnader.



Idag används minst en halvtidstjänst till administration av samhällsorienteringen i Nacka. Det motsvarar en kostnad på cirka 325 000 kr per år. Förslaget skulle således också leda till administrativa kostnadsbesparingar för kommunen. Förslaget skulle också innebära effektivare resursanvändning då kommunen inte behöver lägga administrativa resurser på uppföljning av samhällsorienteringen, då detta ingår i CSO:s uppdrag.

**Diagram 1. Jämförelse av kostnader för samhällsorientering Nacka och CSO**



## Konsekvenser för barn

Föräldrars kunskap om det svenska samhällets uppbyggnad, struktur och lagstiftning, samt deras möjligheter att navigera i samhället ökar barns förståelse och skapar trygghet.

## Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige ska besluta i enlighet med arbets- och företagsnämndens förslag. Baserat på de kvalitetsbrister som framkommit vid genomförda utvärderingar av kundvalet samhällsorientering behöver åtgärder vidtas. Beslutet att tillhandahålla samhällsorientering genom kundval har bidragit till verksamhetsutveckling i ett större perspektiv hos de auktoriserade anordnarna, men det har också bidragit kvalitetsutveckling i positiv riktning inom verksamheten som samordnas av CSO. Stadsledningskontorets samlade bedömning är att en återgång till samverkan med CSO är en effektiv åtgärd för att uppnå en högre kvalitet inom verksamheten.

## Bilagor

Bilaga 1. Kvalitetsuppföljning Samhällsorientering – Verksamhetsbesök våren 2017

Bilaga 2. Utvärdering av kundvalet samhällsorientering

Bilaga 3. Språk Nackas kundval och språk CSO

Bilaga 4. Uppdrag 46 – redovisning från Länsstyrelsen i Stockholms län



Bilaga 5. Överenskommelse om samverkan  
Bilaga 6. Årsrapport 2017 om samhällsorientering

Lena Dahlstedt  
Stadsdirektör  
Stadsledningskontoret

Frida Plym Forshell  
Tf arbetsmarknadsdirektör