

# Samhällsorientering på modersmål I Östergötland

---

## Utvärdering av försöksverksamhet delrapport 1

**Rebecca Stenberg**

**2012-06-28**

Utifrån lag 2010:197 ska nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande få samhällsorientering (SO) om minst 60 timmar under ett år som påbörjas så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. I förordning 2010:1138 anges mål samt poängteras flexibilitet och anpassning i genomförandet. Ett försöksprojekt omfattande regionsförbundet Östsam, länsbiblioteket, landtinget, kommunerna, arbetsförmedlingen, länsstyrelsen samt vuxenutbildningsnätverk genomförs under perioden september 2011 - december 2012 för eventuell senare permanentning. Under försöksverksamheten genomförs en processutvärdering som i denna rapport fokuserar på projektets första tid. För att försöksverksamheten ska leda till de mål som anges i förordningen krävs utveckling. En orsak är anpassning till hur länsstyrelserna och SKL nationellt omdefinierat verksamheten i riktning från målen, en annan är vissa igångsättningsproblem med att designa och driva omfattande projektverksamhet på området. Prioriterade utvecklingsinsatser inom försöksverksamheten är i första hand omfattande decentralisering av den operativa verksamheten och övergång till resultatstyrning. På längre sikt behövs också annan utveckling.

## Innehåll

1.	Inledning .....	3
2.	Bakgrund.....	3
3.	Syfte.....	4
4.	Utvärderingens genomförande och avvikelser .....	4
5.	Utgångspunkterna och ramar för samhällsorientering.....	5
6.	Samhällsorientering i Östergötland – översikt fram till och med våren 2012 .....	6
6.1	Projektplanering .....	6
6.2	Verksamheten kommer i gång .....	6
6.3	Nätverk och möten.....	7
6.4	Projektledning och administration.....	7
6.5	Verksamheten, innehållet, responsen .....	7
7.	Analys med kommentarer .....	8
7.1	Strategi .....	9
7.2	Organisation av samhällskommunikationen .....	11
7.3	Ledning .....	11
7.4	Samhällskommunikatörerna .....	13
7.5	Samhällsorienteringens innehåll och genomförande .....	14
7.6	Projektets preliminära resultat. ....	16
8.	Slutsatser och förslag .....	17
8.1	Den nationella nivån.....	17
8.2	Den regionala nivån.....	18
8.3	Förslag .....	19
9.	Den fortsatta utvärderingen.....	20
10.	Referenser .....	21
	Bilaga: Förteckning samhällskommunikatörer – språk enligt egen uppgift	

## 1. Inledning

Kraven på samhällsorientering för nyanlända som lagstiftades 2010 är en enorm pedagogisk utmaning för Sveriges regioner och kommuner. På tid motsvarande 1,5 vecka ska överblick och förståelse av det svenska samhället förmedlas om dess politiska system, grundvärderingar, kultur, natur, geografi, näringar, utbildning, välfärdssystem, finansiella system och lagar bearbetas till en assimilerad kunskapsbas inte fjärran från vad en normalbegåvad medelålders person som levt i landet hela sitt liv har lyckats ta till sig. I förordningen betonas kraftigt att för att detta alls ska vara möjligt krävs stor kunskap och pedagogisk kompetens samt flexibilitet och anpassning till såväl lokala förhållanden som till de personer som ska orienteras.

Jag vill påstå att det inte bara kräver pedagogisk kompetens utan pedagogiska superkrafter likvärdiga att förmedla hela högstadiet på en månad eller mindre. Det innebär att varenda pedagogisk fördel i form av metod, knep, stöd, didaktiskt upplägg, personlig förmåga och engagemang hos kommunikatörerna som ska genomföra orienteringen är väsentlig att ta till vara. I förordningen anges att detta kräver stöd och ansvaret lägger för det på länsstyrelserna och kommunerna. De förra har, som rapporten nedan visar, olyckligtvis inte förstått arten av utmaningen utan hanterar utmaningen som vilket generellt informationsproblem som helst som ska hanteras så kostnadseffektivt som möjligt, kräver tillsyn, kontroll och standardisering. Det har lett till stödinsatser som nedanstående rapport visar snarare fjärran uppgiften från att nå målen än bidrar till att stötta måluppfyllelse.

Denna process har drabbat försöksverksamheten vilket leder till att utvärderingen visar på stora behov av utveckling och många förbättringsfaktorer trots att såväl projektägare som projektledare och kommunikatörer gjort stora ansträngningar för (och delvis lyckats med) att få igång en fungerande försöksverksamhet. Denna rapport har inte ambitionen att såga verksamheten jäms med fotknölna utan att peka på behov av förändringar som kan förbättra projektet inför en kommande reguljär verksamhet i enlighet med lagens intentioner.

## 2. Bakgrund

Utifrån lag 2010:197 ska nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande få samhällsorientering (SO) om minst 60 timmar under ett år som påbörjas så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige. Orienteringen ska omfatta grundläggande information om hur det svenska samhället fungerar, på modersmål, via tolk eller på lätt svenska och ska genomföras på ett pedagogiskt sätt som möjliggör dialog och reflektion. Orienteringen ska förmedlas av pedagogiskt kunnig personal med akademisk bakgrund. För effektiv användning av resurser ska samhällsorienteringen samordnas regionalt. Ett försöksprojekt omfattande Östsam, länsbiblioteket, landtinget, kommunerna, arbetsförmedlingen, länsstyrelsen samt vuxenutbildningsnätverk genomförs under perioden september 2011- december 2012. Målet med försöksverksamheten är att skapa struktur, organisation, metoder, kompetens för en lämplig verksamhet som senare kan permanentas.

Under försöksverksamheten genomförs en processutvärdering. Nedanstående rapport omfattar del 1 av utvärderingen som gäller perioden september 2011-maj 2012 med tonvikt på våren 2012.

### 3. Syfte

Utvärderingen ska i enlighet med dokument Östsam 2011-06-28:

- På nära håll följa försöksverksamheten för ge extern återkommande återkoppling på försöksverksamhetens funktion till samordnare och kommunikatörer samt handleda internutvärderingar inom projektet.
- Göra en sammanfattande analys av den gångna projektverksamhetens funktion och effekter baserad på möten, internutvärderingar samt återkoppling från medverkande aktörer såsom kommunikatörer, målgrupp, samordnare, som kan användas som beslutsunderlag för vidare eller annan verksamhet.

### 4. Utvärderingens genomförande och avvikelser

Den löpande processutvärderingen ska omfatta regelbundna handlednings/återkopplingsmöten med samordnare och kommunikatörer. Mellan mötena ska samordnare respektive kommunikatörer producera underlag för mötena i form av sammanställning av data, egna reflektioner, samt genomförande och sammanställning av mindre enkäter. Dokument inom projektet ska ingå i utvärderingens datainsamling. Utvärderingen omfattar inte närvaro vid medverkan i styrgrupps- och referensgruppsmöten på grund av att sådana tar upp mycket timmar.

Under perioden har tre enskilda möten med projektledare Maria–Theresia Rosén skett och två möten med projektledare och samhällskommunikatörer. Vid det senaste mötet medverkade också ansvarig för IT-guidningen för biblioteket, Anne Hederén. Ytterligare ett möte har hållits med Kerstin Olsson, länsbibliotekarie och Catherine Szabo, koordinator vid regionsförbundet Östsam. Vidare har projektledaren skickat kopia på dokument i form av protokoll, e-post och andra dokument till utvärderingen. Djupintervjuer har gjorts med två samhällskommunikatörer och flerfaldiga deltagande observationer har genomförts vid deras samhällsorienteringsträffar.

Flera försök att få samhällskommunikatörernas medverkan i form att skriva korta projektdagböcker och reflektioner har gjorts. Metodmässigt har detta inte fungerat som tänkt eftersom alla inte lämnat projektdagbok för hela perioden eller överhuvudtaget. Innehållet har också givit knapphändig information, alternativt oklart vilken period eller vilka aktiviteter uppgifterna gällt. På samma sätt har någon statistisk sammanställning av verksamheten i sin helhet ännu inte kommit in. Detta påverkar möjligheterna att genomföra utvärderingen så som tänkts samt dess resultat. Slutligen har inte samarbetet med Linköpings universitet kunnat genomföras. Enligt plan skulle en klass få arbeta med delar av utvärderingen som grupparbeten under en metodkurs. För få studenter sökte kursen som ställdes in för första gången sedan 2003. Därmed har den ansvariga utvärderaren, Rebecca Stenberg, tagit en mer aktiv roll i utvärderingen än som planerats.

Resultatvärderingen ska sammanfatta försöksverksamhetens funktion och resultat dels i halvtid som presenteras vid ett avstämningstillfälle våren 2012, dels som helhet vilken presenteras senhösten 2012. I resultatvärderingen fokuseras på övergripande funktion, organisation, innehåll och effekter där såväl framgångsfaktorer som fallgropar ska lyftas fram på ett sådant sätt att utvärderingsrapporten ska kunna användas som beslutsunderlag för vidare eller annan verksamhet.

Av ovan följer att det inte går att analysera projektet på det sätt som tänkts med de resurser som tänkt och de dataunderlag som planerats. I denna delrapport kommer därför större fokus att läggas på projektets nuläge, genomförande och process i enlighet med delsyfte 1 än dess resultat.

Framöver är den statistiska sammanställningen för projektet i sin helhet nödvändiga att få in. Precis som anges i IFAUS remissvar angående planerna för samhällsorientering<sup>1</sup> är dokumentering och systematisk redovisning inom verksamheten som utvärderas nödvändig för att utvärdering ska vara möjlig. Utifrån bristande information enligt ovan ändras därför utvärderingens design till en fallstudiedesign som bygger på bidrag från de kommunikatörer som aktivt medverkar till utvärderingens genomförande. I övrigt anges klart och tydligt vad utvärderingen inte kan uttala sig om framöver liksom vilka förändringar inom projektet som här uppfattas som nödvändiga för projektet och senare för den fortsatta verksamheten.

## 5. Utgångspunkterna och ramar för samhällsorientering

Enligt förordning 2010:1138 ska SO för nyanlända leda till grundläggande förståelse för det svenska samhället och till vidare kunskapsinhämtning. *"Samhällsorienteringen ska i första hand förmedlas på modersmål utifrån den enskildes förutsättningar, bedrivs i dialogform med utrymme för reflektion samt med flexibilitet för att passa den enskildes etableringsplan"* Länsstyrelserna, 2012, s 6.<sup>2</sup> Vidare enligt förordning 2010:1138: *"Det exakta innehållet, omfattningen och tyngdpunkten i varje del bör anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna"*<sup>3</sup>. Länsstyrelserna har ett samordnande och stödjande ansvar och kommunerna det operativa ansvaret. Arbetsförmedlingens roll är enligt lag 2010:197 stödjande och pådrivande och gäller ett vidare ansvar för den nyanländes etableringsplan.

Målet med samhällsorienteringen är *"att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet"*<sup>4</sup>. Målet för deltagarna anges i fyra delmål som omfattar; Grundläggande demokratiska värderingar, rättigheter och skyldigheter för den enskilde, hur samhället är organiserat samt det praktiska vardagslivet. Dessa mål ska uppfyllas inom åtta kunskapsområden som anges som obligatoriska:

- Att komma till Sverige
- Att bo i Sverige
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige
- Individens rättigheter och skyldigheter
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige
- Att påverka i Sverige
- Att vårda sin hälsa i Sverige
- Att åldras i Sverige

<sup>1</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Remissvar 2010-06-08, dnr 38/2010.

<sup>2</sup> Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10

<sup>3</sup> Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10.

<sup>4</sup> Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Samhällsorienteringen ska omfatta minst 60 timmar för nyanlända som fyllt 20 år men inte 65, och har beviljats uppehållstillstånd. Den ska genomföras inom den nyanländas första år. För att uppfylla kravet på flexibilitet ses samverkan mellan kommunerna som nödvändig.

Länsstyrelserna stödjer utvecklingen av verksamheterna finansiellt med s.k. § 37-medel till fyra utvecklingsområden: material, metoder, webbportal och webbplats. SKL och länsstyrelserna stödjer också gemensamma konferenser och nätverk för utveckling av verksamheten. Arbetsförmedlingen ansvarar för den nyanländas etablering i sin helhet och står tillsammans med kommunerna för att anvisa anlända till samhällsorientering.

## 6. Samhällsorientering i Östergötland – översikt fram till och med våren 2012

Nedan presenteras projektets genomförande kort fram till och med våren 2012.

### 6.1 Projektplanering

Den formella projektstarten skedde i september 2011 när projektet erhöll medel för verksamheten. Mellan september 2011 och december 2011 planerades projektet i detalj; Kommunikatörer kontrakterades, skapandet av styrgrupp och arbetsgrupp påbörjades där uppdragen formulerades efter nyår 2012. Under november-januari genomförs 19 olika utbildningsinsatser för kommunikatörerna av varierande slag och kvalitet. "Var med"-momentet omfattande både material och praktisk träning i att använda det uppskattades av nästan alla kommunikatörer medan alla var missnöjda med pedagogikmomentet. Kommunikatörernas deltagande i utbildningstillfällena är okänt. Senare insatser har dock dragits med problem i form av att kommunikatörerna inte kommer trots anmälan i förväg. Vid föredraget om hedersvåld som alla 10 skulle ta del av kom bara tre kommunikatörer varav en bara kunde stanna en timme. Utbildningar för kommunikatörerna beslutades och startades. Utvärderarens uppdrag fastställdes och påbörjades.

### 6.2 Verksamheten kommer i gång

179 personer har anvisats plats i samhällsorientering via kommuner och AF och 96 har plats i en grupp<sup>5</sup>. Den första gruppen sattes igång i slutet av januari, i mars var fanns 14 grupper i verksamheten med ytterligare fem i uppstartsläge. Alla grupper har startat med 10 timmars internetguidning vilket vissa kommunikatörer känt sig bekväma med medan andra dels inte alltid själva känt att de behärskat området tillräckligt för att lära ut. Några kommunikatörer reagerar på att det är svårt att undervisa grupper som är mycket heterogena, kunskapsmässigt. Speciellt tydligt är det vid just internetguidningen där några deltagare ser guidningen som slöseri med tid medan andra behöver hela den avsatta tiden för att lära sig använda datormus eller öppna ett mail. I vissa grupper finns också analfabeter som kräver en pedagogik som är baserad på att lyssna och minnas, samt bilder. Man pratar också inom projektet om att samarbetet med lokala arbetsförmedlingar inte

---

<sup>5</sup> Rosén, M.T. 2012-05-21. Nyhetsbrev - regional samhällsorientering – mars/april. Länsbiblioteket i Östergötland.

alltid fungerar så bra. På vissa orter finns tydliga igångsättningsproblem där det är oklart om deltagare fått kallelser, där SFI och samhällsorienteringen kolliderat tidsmässigt eller där deltagare helt enkelt inte dykt upp av okända skäl. Samhällskommunikatörerna upplever också att verksamheten tar mer tid än de får betalt för. Exempelvis gäller det restider och att skriva de projektdagböcker som utvärderingen var tänkt att bygga på.

### 6.3 Nätverk och möten

Under tiden från november till maj har fyra träffar inom samhällskommunikatörsgruppen genomförts. Dessa har varit uppskattade möjligheter att rapportera och diskutera sin verksamhet men också för dem som ännu inte fått egna grupper, lite för idylliserande, utan att ge så mycket information om vad deltagarna verkligen efterfrågar eller uppskattar. Under perioden har också styrgruppsmöten och arbetsgruppsmöten ägt rum där problem som dykt upp under projektets gång har kunnat lösas. Sådana har t.ex. gällt just reseersättningar där vissa kommunikatörer har mycket långa och tidskrävande resor till sina grupper. Exempelvis kan skillnaderna mellan två olika kommunikatörer med grupper i Söderköping vara 4 tim och 20 min resa per tillfälle enligt underlag som producerats inom projektet.

### 6.4 Projektledning och administration

Samtliga möten, minnesanteckningar, agendor, hemsida, lokalbokning, anvisningar till deltagare och kontakt med kommuner och arbetsförmedling, presentationer av projektet för olika grupperingar, utveckling och framtagande av material, produktion av powerpoint-presentationer till kommunikatörerna, utvecklingssamtal med kommunikatörerna och bokning av lokaler för samhällsorienteringen har administrerats av projektledaren.

Utöver det hamnar alla frågor, svårigheter och problem också på projektledarens bord. I mars blev det uppenbart att projektledaren måste avlastas varvid ansvaret för personal övertogs av Länsbibliotekarien och ansvar för projektets kontakter utåt övertogs av koordinatörn från Östsam. Därefter har en person anställts på 75 % för administration inom projektet.

### 6.5 Verksamheten, innehållet, responsen

Beskrivningen här är baserad på utskickade dokument och observation av två grupper i Norrköping. Samhällsorienteringen sker i bokade lokaler på regionens bibliotek och är organiserad så att materialet är generellt och förberett av projektledaren i förväg. Presentationer är på svenska (ej lätt svenska) . Kommunikatören har en timme för att läsa in sig på materialet och planera diskussioner och ev. filminslag etc. I många fall skisserar projektledaren hur orienteringen kan genomföras och vad hon anser vara viktigt i e-post till kommunikatörerna när hon skickar ut den färdiga presentationen.

Träffen för samhällsorienteringen tar sedan tre timmar. I den ena gruppen jag följer deltar 2 kvinnor och tre män. Två personer till ingår i gruppen men närvarar ej. De närvarande sitter utan inbördes kontakt i klassrumssittning i en datasal och diskuterar med kommunikatören men inte så mycket med varandra. Under träffen har vissa datorn i gång och surfar på exempelvis Facebook under diskussionen. Inte heller på rasten som tas varje timme tycks de känna varandra eller umgås. Här berättar kommunikatören att det är en passiv grupp och jag uppfattar att kommunikatören också

känner sig ganska styrd av materialets uppläggning till skillnad mot när han tidigare producerat sitt eget material för liknande verksamhet. Kommunikatören får inför varje träff vänta på sin tur i bibliotekets reception för att be om nyckel till salen, vilket kan ta tid. Den här kommunikatören har lång tidigare erfarenhet av att själv tillsammans med kollega planera och genomföra samhällsorientering, men ingen formell utbildning på området. Han efterfrågar nya och mer varierade sätt att undervisa. Nu blir det mest förmedlingspedagogik. Temat för träffen jag observerade var "Att bo i Sverige" där kommunikatören visade flera webbplatser där man kan söka bostad. Ingen i den här gruppen hade en egen bostad.

I den andra gruppen begär kommunikatören vaktmästarens hjälp med att möblera om samma sal så att man under träffen kan sitta vid ett gemensamt bord. Salen kan ändå knappast sägas vara ändamålsenlig för dialog och pp-presentationen hamnar mycket långt bort med risk för att många inte ser. Gruppen består av tre kvinnor och tre män (en frånvarande som kommer något senare). Dagens tema är "Jämställdhet och jämlikhet" och kommer till största delen att handla om könsstympling eftersom kommunikatören bedömer det som en viktig och aktuell fråga i denna grupp och själv är aktiv i att försöka ändra attityder på det här området. Trots att alla runt bordet utom kommunikatören, jag själv, och auskulterande Johan är ense om könsstymplingens värde, går diskussionerna heta. Kommunikatören varierar mellan att direktöversätta den svenska texten om exempelvis svensk lagstiftning och att initiera diskussion med frågor, ibland med provocerande frågor. Avslutningsvis tar kommunikatören fram ett upprop mot könsstympling och en penna och lägger på bordet. Jag är den första som skriver på (Johan har gått) och alla kvinnorna skriver på men ingen av männen. I gruppen finns en hörselskadad kvinna som kommunikatören placerar bredvid sig och vänder sig till med förtydliganden emellanåt. Mitt intryck är att kvinnan inte hamnar utanför utan följer med ganska bra i samtalet. Här använder kommunikatören en annan pedagogisk form, mer baserad på egen aktivitet men ändå tydligt förankrad i somalisk tradition av muntlig tradering. Här är också ett område kommunikatören är starkt engagerad i, som är aktuellt eftersom hon blivit tillfrågad om vart man vänder sig för att få könsstympling utförd och väljer att prioritera på andra delområdets bekostnad. De senare får mindre tid.

## 7. Analys med kommentarer

Nedan specialbelyses ett antal teman som uppfattas vara centrala här och nu för projektet, och som kräver ställningstaganden som kommer att bli avgörande för projektets resultat och vidare verksamhet. Dessa har i stor omfattning med förhållningssättet till den nationella strategin, projektets uppläggning/strategiska utformning, organisation och ledarskap att göra. Men också kommunikatorerna och samhällsorienteringens innehåll diskuteras här. Utifrån delsyfte 1 är siktet här inställt på att identifiera förbättringsfaktorer och i nästa kapitel, "slutsatser och förslag", föreslå åtgärder som kan förbättra projektet och senare permanent verksamhet. Det innebär att analysen också omfattar både teoretiska och empiriska jämförelser med annan offentlig verksamhet och med andra projekt utifrån ett kritiskt perspektiv. Såväl projektets kontext – makronivån och projektets genomförande och innehåll - mikronivån diskuteras.



## 7.1 Strategi

Till skillnad från i vissa andra län har man i Östergötland satsat helt på storskalig samordning för att all SO ska ske på modersmål så långt det alls är möjligt<sup>6</sup>. Samma kommunikatörer bedriver SO över hela länet. Med samma storskalighetsstrategi används de nationella materialen utan större avvikelser och sammanställs centralt till PP-presentationer på svenska av projektledaren så att alla kommunikatörerna använder sig av samma underlag i sin orientering. Så gott som allt extramaterial är också centralt producerat. Skälen till valet av strategi anges som kostnadseffektivitet, enhetlighet och hela regionen tillsammans<sup>7</sup>.

Projektets interna strategi för att tillgodose så många av de aktuella språken som möjligt med likvärdiga förutsättningar över regionens kommuner har inneburit att anställa många kommunikatörer på timbasis i stället för några få på heltid eller en kombination.

### 7.1.1 Kommentar till strategi

Stordrift som medel för kostnadseffektivitet är mycket populärt inom offentlig sektor där man gärna inspireras av privata, industriella, produktionsekonomiska strategier utan att man har någon djupare förståelse för om och hur denna passar för den egna verksamheten<sup>8</sup>, eller kunskaper om tänkbara alternativ och konsekvenser<sup>9</sup>. Stordrift, d.v.s. långa serier av hårt centraliserade produkter/tjänster passar ihop med mål som låg specialiseringsgrad, standardiserad produktion och stor volym. I det här fallet är det en tveksam strategi eftersom de nationella målen i förordningen betonar anpassning och flexibilitet, dvs. hög specialiseringsgrad, volymen knappast blir så stor att den motiverar stordrift, och samhällsorienteringen inte är tänkt att standardiseras utan tvärtom personaliseras till den enskilda nykomnas förutsättningar. Därmed kan, effekterna bli absurda, som att analfabeter ska lära sig e-post och att konsumera på internet. Slutligen påverkas också pedagogiken samt kommunikatörernas upplevelse av delaktighet och därmed i förlängningen också deltagarnas upplevelse av detsamma av vilken strategisk väg man väljer. Standardisering medför av naturliga skäl minskande möjligheter till delaktighet och inflytande. Man kan säga att projektets utformning bygger på centraliserad stordrift och en kodifierad kunskapsstrategi<sup>10</sup> stället för samordning som ju mer är en fråga om ömsesidighet.

Emellertid bör sägas att projektet endast speglar den nationella strategin för samhällsorientering som länsstyrelserna och SKL initierat och stöttar. Den kan sägas bygga på en institutionaliserad

<sup>6</sup> En del kommuner har valt att hellre bygga verksamheten på kombinationer av modersmål och På lätt svenska. I verksamheter som satsat helt på modersmål har den formella kompetensen hos kommunikatörerna i genomsnitt varit väsentligt lägre än där blandformer accepterats enligt Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10.

<sup>7</sup> PP-underlag för presentation på SKL 2012-03-20

<sup>8</sup> Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, vol. 69(1), 3-19.

Oveby, N. & Salzberg, E. (2011). *Som röken följer flammen – en studie om kostnadseffektiviseringar inom räddningstjänsten*. Magisteruppsats i företagsekonomi.

Sahlin, Andersson, K. (2000). National, International and Transnational Constructions of New Public Management. *Score Rapportserie*, vol. 4, 1-31.

<sup>9</sup> Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012) [Effektivitet, säkerhet och pengar - Att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten](#). *CARER Rapport 2012:4*, Linköping University Electronic Press, Sweden.

<sup>10</sup> Granér, N. & Gyllström, M. (2012). Perfect match? Kombinationen av Knowledge Management och Human Resource Management i konsultbolag. Magisteruppsats i företagsekonomi. Linköpings universitet.

myndighetsstrategi (governmentality<sup>11</sup>) som väl speglar länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndigheter men inte som samhällspedagoger eller samverkansaktörer. Centrala värden och mål för samhällsorienteringen är gemensam styrning, enhetlighet i vad som förmedlas och kontrollmöjligheter. Här har man till exempel enats om nationell strategi och att stötta utveckling av ”korrelerade, kvalitetssäkrade och prövade verktyg”<sup>12</sup>. Den största utmaningen uppfattas följaktligen i länsstyrelsernas egen enkät<sup>13</sup> vara att samhällskommunikatörerna har rätt kompetens. Att målet för verksamheten kan sägas vara århundradets pedagogiska utmaning i att på 60 timmar förmedla såväl de kunskaper som grundläggande värden en genomsnittlig nordeuropé haft en livstid på sig att smälta, har på något sätt inte identifierats. Här uttrycker remissinstanserna också farhågor och frågar sig om det ens är möjligt att förmedla sådana enhetliga gemensamma värderingar, i den mån det alls finns sådana<sup>14</sup>. Man kan kort säga att den nationella strategin och därmed den regionala strategin inte visar någon tydlig koppling till kunskaper om kulturutveckling, pedagogik, didaktik, kommunikation, motivation, organisering eller projektverksamhet eller produktionsekonomi. Inte heller återspeglar den målen i förordningen. Därmed finns omfattande förbättringspotential att ta tillvara vad gäller strategi – både på nationell nivå och för projektet.

Den interna rekryteringsstrategin med timarvodering, så många relevanta språk som möjligt i så många kommuner som möjligt styr också mot att vissa vägval görs som kommer att leda fram till vissa konsekvenser. Inledningsvis sker ett val mellan kommunikatörer som arbetar inom projektet eller som är yrkesmässigt verksamma både i projektet och i andra verksamheter. Det senare ger här lägre sårbarhet om exempelvis nya språk bli aktuella och tjänsten behöver fyllas upp på andra sätt. Det valet leder i sin tur till beslut om lokal eller regional verksamhet eftersom anställningar i andra verksamheter sannolikt sker lokalt. Den lokalt verksamma kan smidigt arbeta upp samverka med andra parter och samhällsaktörer. Resekostnaderna blir låga. Den regionalt verksamma kan tillförsäkra samma utförande och likvärdiga möjligheter att få ”sitt” språk tillgodosett i stora delar av regionen. Reskostnaderna för kommunikatör eller deltagare blir höga. Ett sätt att förenkla är att kräva kommunikatörer med svenskt körkort. Andra aspekter av den storskaliga rekryteringsstrategin är att många språk tillgodoses men kommunikatörerna får få timmar och blir oflexibla i arbetssätt när man hela tiden måste titta på att man inte överskrider antalet timmar. Det senare leder också till lägre motivation än kommunikatörer som vågar satsa på projektet. Man kan säga att man här väljer mellan att prioritera språklig räckvidd (kapacitet) eller verksamhetsmässig robusthet, ett välkänt problem vid uppbyggnad av informations- och kommunikationssystem<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Mayhew, Susan (ed) *A Dictionary of Geography* (Article: Governmentality) Oxford University Press, 2004. Gordon, C (1991). 'Governmental rationality: an introduction', in *Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 1–48.. Chicago, IL: University of Chicago Press.

<sup>12</sup> Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10. S5.

<sup>13</sup> Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10.

<sup>14</sup> Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Remissvar 2010-06-08, dnr 38/2010.

<sup>15</sup> Stenumgaard, P. & Larsson, E.G. (2010). *Robustness and capacity – Two Contradictory Properties for Wireless Communications in Security & Crisis Management*. Conference Proceedings from the National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 27-28 October 2010.

## 7.2 Organisation av samhällskommunikationen

I Östergötland samordnar regionförbundet Östsam och Länsbiblioteket ett försöksprojekt under 16 månader där 14 kommuner och arbetsförmedlingen samverkar i en gemensam verksamhet över hela regionen. Försöksprojektet är utformat i enlighet med verksamheten med hälsokommunikatörer<sup>16</sup> och består i att tio stycken utrikesfödda samhällskommunikatörer genomför regelbundna samhällsorienteringsträffar på nio olika språk i enlighet med de åtta nationellt överenskomna SO-temana. Utöver dessa genomförs en biblioteksvisning vid en träff och tio timmar per deltagare har skjutits till för internetguidning som ett extratema. Kallelser till SO går via AF till samordnaren som själv kallar deltagarna via telefon. Träffar mellan kommunikatorerna, s.k. nätverksträffar har skett vid fyra tillfällen.

Försöksverksamheten har en styrgrupp för strategiska frågor och kontroll med representanter för projektets ingående aktörer samt en arbetsgrupp kopplad till projektet. Arbetsgruppen består av projektledaren, Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Biblioteket Lernia/Eductus samt Flyktingmedicinskt centrum. Arbetsgruppens uppdrag ”är att vara en resurs till försöksverksamheten samt att arbeta för en fördjupad samverkan mellan regionens aktörer”<sup>17</sup>. Här ligger fokus på operativa frågor. Övriga samarbeten sker enligt ovan dels med fast anställda (på FMC) hälsokommunikatörer som tar hand om hälso- och sjukvårdsteman, dels med Digidel, verksamhet inom biblioteket för digital delaktighet via exempelvis internetguidningen. För karta över organisationen se bilaga 1.

### 7.2.1 Kommentar

Liksom i många offentliga projekt där samordning och samverkan är centrala blir också inledningsvis representantskap och möjligheter till inflytande för ingående parter en inledningsvis viktig fråga<sup>18</sup>. 23 personer representerar i dagsläget olika organisationer och grupper i projektets styrgrupp och arbetsgrupp (med någon överlappning jag kan ha missat). Det ska sättas i relation till verksamhetens omfattning av tio samhällskommunikatörer på deltid för 96 deltagare i samhällsorientering. Det innebär dels att det finns många olika perspektiv och åsikter som ska rymmas i projektet och att frågor om kostnader för aktiviteter från samhällskommunikatörernas perspektiv kan uppfattas som splittrade och överkliga. Samtidigt kan det kommenteras att det av något skäl endast finns offentliga aktörer inom välfärdsektorn samt ett utbildningsföretag med i grupperna. Många av orienteringsområdena berör andra samhällssektorer som trygghet, finansiering eller föreningsliv. Likaså finns tidigare erfarenheter av liknade verksamheter bland hälsokommunikatorerna och erfarenheter av kulturmötet med Sverige i många invandrarföreningar.

## 7.3 Ledning

Den strategiska ledningen av projektet och dess direktiv vilar på Östsam som samverkar med Länsbiblioteket där den operativa verksamheten förlagts. En styrgrupp med representanter för Länsstyrelsen, Östsam, Biblioteket, Arbetsförmedlingen, Flyktingmedicinskt centrum som samordnar hälsokommunikatorerna samt projektledaren har till uppdrag att stötta verksamhetens möjligheter

<sup>16</sup> Stenberg, R. (2008). Hälsokommunikation på modersmål – slutrapport. ÖSTSAM.

<sup>17</sup> Arbetsgruppens uppdrag 2012-02-01

<sup>18</sup> Stenberg, R. (2000). Organisationslogik i samverkan - – *Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Doktorsavhandling. Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.

till framgång samt ta strategiska beslut om funktion, ekonomi, resurser och tidsplan före och under försöksverksamhetens gång, samt godkänna dess resultat, styra försöksverksamheten mot målet<sup>19</sup>.

Länsbibliotekarien kan ses som den operationella ledningen (mellannivån) för det operativa projektet och försöksverksamhetens operativa ansvar vilar på projektledaren. Kommunikatörerna som har det yttersta ansvaret för att mötet mellan samhällsorienteringen och den nykomna fungerar, uppfattas här inte ha vare sig ansvar eller inflytande som kan definieras som ledarskap i verksamheten. Det operativa ansvaret har omfattat allt från att leda styrgruppsmöten till att boka lokaler, kalla deltagare till de enskilda orienteringsgrupperna, producera utbildningsmaterial och hålla utvecklingssamtal med kommunikatörerna.

### 7.3.1 Kommentar

När projekt är vaga, rollerna oklara eller andra problem uppstår finns risk för att styrgrupper i stället för att stötta sitt projekts utveckling till autonomi börjar detaljstyra. Inom privat verksamhet ses förmågan att delegera effektivt som ett mått på professionalism. Inom politiskt styrd verksamhet är det många gånger oklart var det egna mandatet börjar och slutar. Man kallas inte chef för att det inte ska få ekonomiska konsekvenser utan samordnare eller projektledare. Men en projektledare har inte personalansvar om det inte klart framgår i uppdragsbeskrivningen och ska därmed exempelvis inte leda utvecklingssamtal. Likaså är en styrgrupp en grupp för just styrning, inte för att granska eller värdera verksamheten mer än till måluppfyllelse.

Här har projektledaren tagit ansvar för såväl detaljer som bör kunna delegeras till kommunikatörerna utan problem; Boka lokaler, kalla till träffar, göra pp-presentationer, sammanställa cv-presentationer, som för projektledning, personalledning och administration – samt innehåll och pedagogik i träffarna. Samtidigt har hon inte haft verktyg, kunskaper eller metoder för att dels vara den exekutiva administratören av allt praktiskt, dels leda vad som mest är att likna vid en koncern. Konsekvensen är att hon tappat överblicken och ägnat sig åt detaljer i stället för att delegera till samhällskommunikatörerna som i dagsläget är att betrakta som en mycket outnyttjad resurs. Detta har både hon själv och projektet blivit lidande av som, trots korrigeringar, kan få mer långsiktiga konsekvenser då det skapats en organisationskultur inom projektet som inte gynnar projektets verksamhet. En sådan är svår att bryta även om orsakerna försvinner.

Projektledaren håller inte med om den här tolkningen utan anser att hon bjudit in kommunikatörerna till att ta för sig och själva utforma samhällskommunikationen. Med en timmes förberedelse som grund kan dock detta te sig som svårt för kommunikatörerna. Som jämförelse räknar man inom högskolan som har en mer homogen och mer studievän grupp att undervisa med minst lika mycket förberedelsetid som undervisningstid.

För att trampa rätt i en offentlig projektverksamhet krävs såväl strategiska som administrativa kunskaper samt kunskaper om att leda människor och verksamhetsresultat – samt att avvisa ansvar i viss mån. Det är normalt de kompetenser man förväntar av projektledare men inom offentlig verksamhet tillkommer förmågan att få sköta sitt jobb utan att alltför många kockar ska vara med och detaljstyra. Risken finns att projekt förlorar allt manöverutrymme, och överhoppas med uppgifter

---

<sup>19</sup> Styrgruppens instruktion 2011-11-30

som egentligen inte ingår i det ursprungliga projektsyftet<sup>20</sup>. Om projektet fungerar och projektledningen kan ge projektet integritet och freda verksamheten mot allt för mycket extrauppgifter brukar tilliten växa så att samverkande organisationer nöjer sig med att styra och informera sig översiktligt via projektledningen. Den processen omfattar också kedjereaktioner där de som arbetar i projektet, t.ex. kommunikatörerna får mer svängrum för att använda sin egen kompetens och därmed ger utrymme för större delaktighet från deltagarna i samhällsorienteringen.

#### 7.4 Samhällskommunikatörerna

10 samhällskommunikatörer har anställts på arvodesbasis av Länsbiblioteket. Anställningsförfarandet har skett via öppen annonsering och rekrytering där rollen som samhällskommunikatör har framställts *”Som samhällskommunikatör kommer du att stödja försöksverksamheten såväl strategiskt som operativt.”*<sup>21</sup> vilket anger en lite annorlunda roll än vad som senare blivit fallet. Rekryteringen har varit föremål för kritik från en person som ansett sig förbigången vilket väckt ett kortvarigt medialt intresse. Samhällskommunikatörerna arbetar med timersättning för utbildning, möten, genomförande av verksamhet samt reseersättning och ersättning för dokumentation för utvärdering. Arvode för en träff baseras på fyra timmar – en timme förberedelse och tre timmar genomförande. Vid behov har ytterligare några timmar avsatts. Reseersättning omfattar stor variation<sup>22</sup>. För verksamhet i Söderköping utgår 40 min reseersättning per träff till en kommunikatör medan det utgår 4-5 timmars ersättning för en träff till en annan. För verksamhet i Motala utgår ingen reseersättning alls enligt samma underlag. Här kan inte bristande systematik i redovisningen uteslutas. Vid ett flertal tillfällen har bristen på transparent och systematisk sammanställning av statistik för hela projektet i stället för varje kommun påtalats. Ersättning för dokumentation till utvärderingen utgår med 1 timme per månad och kommunikatör.

Samhällskommunikatörernas kompetens ses som avgörande i Länsstyrelsernas egen utvärdering<sup>23</sup>. Jag har inte fått ta del av kommunikatörernas formella cv utan en kort sammanfattning som indikerar att ungefär hälften har akademisk utbildning och övriga har gedigen erfarenhet av att lära ut i olika sammanhang. En har tidigare erfarenhet av att arbeta som hälsokommunikatör och andra har arbetat med samhällsorientering i andra sammanhang tidigare. Sammanfattningsvis kan de ses som väl meriterade för arbetet. För att förbereda dem för arbetet med samhällsorientering har 19 utbildningstillfällen av olika omfattning (från 2 tim till hela dagar) arrangerats på teman som omfattade genomgång av hur svensk välfärd fungerar, migrationsverket, olika material för undervisning, pedagogik och kulturell kommunikation. Också specifika områden som hedersrelaterat våld och könsstymning har tagits upp. Kommunikatörerna har dock inte alltid använt sig av det utbud av utbildning som erbjudits. Exempelvis vid föreläsning om hedersrelaterat våld kom tre kommunikatörer av tio anmälda. En fråga är om detta är relaterat till vikande motivation, missnöje med timarvodering eller genusrelaterat. Detta är oklart än så länge.

<sup>20</sup> Stenberg, R. (2000). Organisationslogik i samverkan - – *Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Doktorsavhandling. Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.

Andersson, L. (2010). *När strävan efter samsyn blir en kamp*. Doktorsavhandling i företagsekonomi. Linköpings universitet.

<sup>21</sup> [www.vakanser.se/jobb/samhallskommunikator+2/](http://www.vakanser.se/jobb/samhallskommunikator+2/) 2011 07 11

<sup>22</sup> Sammanställningar inom projektet för mars och april.

<sup>23</sup> Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10.

En annan förberedande aktivitet var att sammanföra hälsokommunikatörerna som arbetar på liknande sätt men själva fått utveckla en form för det innan verksamheten permanentades. Mötet blev dock väldigt spännigt och snarare antagonistiskt.

Slutligen är det värt att nämna att av naturliga skäl har flera av kommunikatorerna mer omfattande erfarenhet av samhällskommunikation på modersmål än projektledaren har. Möjligheterna att utnyttja sina erfarenheter har dock varit begränsad eftersom både design och material i så stor utsträckning varit centralt producerad där kommunikatorerna har en begränsad tid att sätta sig in i materialet. Tid för att hitta en lämplig pedagogisk form och didaktik finns inte.

#### 7.4.1 Kommentarer

Platsannonsern för samhällskommunikatörsuppdraget stämmer inte helt med hur arbetet utformats vilket kan vara olyckligt. I annonsern utlovas en större grad av inflytande på verksamheten än som verkligen blivit fallet. Timersättningens utformning väcker en del frågor och synpunkter. På det sättet den är uppbyggd styr det hårt mot att använda sig av förmedlingspedagogik (klassrums pedagogik baserad på aktiv lärare/passiv elev) samt att hålla sig till det centralt utformade underlaget på svenska. Flexibilitet eller anpassning av samhällsorienteringen till deltagarnas behov och förutsättningar eller kommunikatörens förutsättningar blir kostsamt för kommunikatören. Inte heller tas hänsyn till att olika kommunikatorer har olika kompetenser och kan behöva olika mycket förberedelsetid. Det blev tydligt vid internetguidningen där olika kompetens och heterogena kunskaper i grupper gjorde att den avsedda kunskapen inte alltid erövrades och att irritation uppstod.

Utvärderingen är inte underkunnig om hur resersättningen timarvaderas, men klart är att den nuvarande formen med i vissa fall 5 tim resa per träff x 25 träffar = 125 tim per grupp bör uppmärksammas och försöka lösas på annat sätt. Att enbart resorna för att genomföra samhällsorienteringen uppgår till 80 % av heltid en månad och skulle alltså med en genomsnittlig kommunal lön motsvara omkostnader på ca 30 000: - per grupp i enlighet enligt SCB:s lönestatistik.

Att inte få använda sin kompetens påverkar motivationen negativt och det har lett till att motivationen och ansvaret har minskat bland kommunikatorerna som måste påminnas om vad som ingår i deras uppgifter och som upplever sig styrda av att så stor del av innehållet i deras arbete är styrt centralt. Här pågår tydliga suboptimerande processer där kommunikatorerna försöker göra ett bra arbete utan att se helheten deras arbete ingår. Det har också lett till en för projektet ogynnsam organisationskultur bland kommunikatorerna som i viss mån uppfattar sig som utnyttjade och underbetalade. Att bryta en sådan kultur kan vara mycket svårt, näst intill omöjligt utan brutala förändringar inom projektet. Samtidigt finns lite tid, resurser eller kunskaper för att vända kulturen.

## 7.5 Samhällsorienteringens innehåll och genomförande

Samhällsorienteringen genomförs i Östergötland på modersmål eller språk som den nyanlända behärskar väl. Orienteringen är tänkt att genomföras på ett enhetligt och likvärdigt sätt över hela regionen och oberoende av kommun. Innehållet i samhällsorienteringen följer de åtta områdena som påbjuds i den nationella förordningen. Sju områden ansvarar samhällskommunikatorerna för och ett område, hälsa och sjukvård tar hälsokommunikatorerna hand om. Innehållet går igenom vid 26 (23

exkl. hälso- och sjukvård) träffar utifrån ett underlag som projektledaren förbereder och gör pp-presentationer till och som bygger på ett nationellt material.

Materialet "Var med!" som uttryckligen uppskattats av kommunikatörerna har jag i dagsläget inte tillgång till. Det ska dock enligt projektledaren vara kvalitetssäkrat. Det har dock inte trots flera mailfrågor gått att få några som helst belägg för detta.

### 7.5.1 Kommentar

Innehållet i materialet är extremt omfattande och informationsrikt – samt bygger på envägs information. Detta traderas över till pp-presentationerna som också består i att information matas ut på svenska som här inte uppfattas som lätt svenska. Vid en snabb genomgång av innehållet inser jag som medelålders tämligen allmänbildad kvinna som levt i Sverige i större delen av mitt liv att det innehåller information som är ny för mig med. Det bör ses som anmärkningsvärt. Innehåll vid en så begränsad informationsinsats måste alltid ses som en kompromiss där mycket viktig information lämnas utanför. Ändå kan frågetecken sättas vid vissa inslag i grundmaterialet "Om Sverige – Samhällsorientering på lättläst svenska"<sup>24</sup>. Dels är det oklart om den andra upplagan genomgått bearbetning till lätt svenska. Uppgifter om det anges inte, trots omfattande omarbetning enligt redaktörerna. Materialet innehåller lovvärda fyra sidor om sopsortering men endast fem rader om polis och något mer om räddningstjänst, vilket kan sägas vara en något märklig prioritering. Information om att starta en förening, kanske inte högprioriterat för den nykomna, finns med medan författarna av något skäl och fullständigt felaktigt skiljer på föreningar, och frivilligorganisationer, vilket kan förvirra också den som växt upp i Sverige. Slutligen rekommenderas att barn ska ägna sig åt fysisk aktivitet, t.ex. via idrottsföreningar medan det inte finns någon information om fysisk aktivitet för vuxna, vilket ändå måste ses som ett samhällsviktigt inslag och ett påtagligt inslag i samhället via idrottsrörelsen och olika motionsaktiviteter samt fysisk aktivitet på recept. Det är också påtagligt hur materialet är tänkt som en information, ett facit med diskussionsfrågor som inriktas mot reflektion över förhållandena som speglas, inte ett underlag för diskussion, som kan ifrågasättas, som bygger på vissa icke uttalade värderingar om hur samhället bör gå till snarare än att spegla existensen av olika rådande uppfattningar. Intrycket blir ett extremt homogent och konfliktfritt samhälle. Reflektioner över det svenska samhället skulle i stället kunna bidra till välbehövlig genomlysning av svenska självklarheter. Den senare reciproka betydelsen togs inte heller tillvara vid hälsokommunikatörsprojektet<sup>25</sup>.

Sättet att använda grundmaterialet och pp-presentationen byggd på grundmaterialet styr mycket mot tämligen standardiserad förmedlingspedagogik. I de två grupper jag observerat har kommunikatörerna i varierande grad via frågor försökt väcka aktivitet via diskussion. Den sammanlagda inverkan av materialets utformning som facit, de centralt producerade pp-presentationerna på svenska grundade i materialet och lokaler för klassrumsundervisning samt slutligen arvoderingssystemet styr dock träffarna mot standardiserad förmedlingspedagogik, alltså motsatsen till den flexibilitet och anpassning till person och lokala förutsättningar som lagen och förordning 2010:1138 anger. Den delaktighet som är själva poängen med samhällsorienteringen uppmuntras inte med den här formen av information. För det behövs att kommunikatörernas egna

<sup>24</sup> Ivarsson, M. & Ashjari, T. (Red.). (2011). *Om Sverige – Samhällsorientering på lätt svenska*. Andra upplagan. Göteborgs Stad och Länsstyrelsen Västra Götalands län. Det bör noteras att det inte framgår om den andra upplagan faktiskt bearbetats till på lätt svenska.

<sup>25</sup> Stenberg, R. (2008). *Hälsokommunikation på modermål*. Slutrapport. ÖSTSAM.

förutsättningar och kompetenser utgör ett viktigt underlag för en genomtänkt pedagogik med material framställt för eget bruk av kommunikatörerna själva. Andra pedagogiska former som upplevelsebaserad pedagogik, utomhuspedagogik, erfarenhetsbaserad pedagogik borde åtminstone kunna användas för vissa moment i samhällsorienteringen liksom det verkliga mötet med företeelser i det svenska samhället i stället för att som nu bara läsa, eller höra om det.

### 7.6 Projektets preliminära resultat.

Frånsett uppgifterna ovan om antalet grupper och deltagare har utvärderingen inga uppgifter om kvantifierbara resultat beroende på avsaknad av underlag. Därmed finns i dagsläget inte särskilt mycket att säga om delsyfte två, dvs. vad projektet leder till förutom att diskutera dess förutsättningar vilka diskuteras i nästa avsnitt. Här anges kort några aspekter som har bäring på resultat och inte tas upp på annan plats.

Olika personers behov inom olika ämnen varierar så mycket att det är svårt att tillgodose inom den struktur för träffar som lagts upp. Kommunikatörer känner sig ibland tvingade att gå vidare fast deltagarna inte är mogna för det, eller där vissa är mogna för det men inte andra. Exempelvis inom internetmomentet var det mycket tydligt, men också till följd av skillnader inom grupperna i form av social bakgrund, utbildning etc. Här skulle en mer flexibel form och möjlighet att dela eller strukturera om grupper tillfälligt vara önskvärd.

Både kommunikatörernas dagböcker och observation vittnar om att träffarna uppskattas och engagerar deltagarna, även om grupperna varierar sinsemellan. Samtidigt finns frånvaro som inte kan förklaras av dubbelbokad Sfi eller motsvarande där personer, eller i vissa fall hela grupper, inte dyker upp. Detta bör följas upp.

I vissa kommuner har inte kommunikationen fungerat helt mellan projektet, den nykomna och arbetsförmedlingen. Ibland har de nykomna varit dubbelbokade, vilket lösts.

Olika kommunikatörer utformar sina träffar olika beroende på erfarenheter och kompetens. Önskemål om att lära sig fler pedagogiska former för att kunna anpassa mer till gruppen och innehållet har uttryckts. Det är osäkert om alla ämnen tas upp av alla kommunikatörer. Det gäller främst kontroversiella ämnen som exempelvis könsstymning.

Ett metaresultat av projektet är att viktiga frågor som dyker upp i den nykomnas vardag, men endast indirekt berör de genomgångna ämnena eller helt andra saker, kan fångas upp inom ramen för samhällsorienteringen. En sådan kan exempelvis vara att den nykomna aktivt efterfrågar någon som könsstympar hennes barn. Den typen av kontakt ger möjligheter att snabbt och smidigt informera, och agera samt förmedla kontakt med andra resurser när det är aktuellt. En lyhörd kommunikatör kan på så sätt hjälpa till med att visa på behov för eller förmedla kontakt med de ingående organisationernas bakomresurser. Det kräver dock bra samarbete och ömsesidig kunskap mellan kommunikatörer och kommunerna/arbetsförmedlingen/biblioteket etc.



## 8. Slutsatser och förslag

Slutsatserna gäller inte bara projektets verksamhet och organisation utan också projektets kontext som ju styr projektet i viss mån. Dit hör länsstyrelsernas och SKL:s strategiska stöd samt populära offentliga produktionsekonomiska diskurser. Emellertid måste projektet förhålla sig också till dessa och förhållningssättet får konsekvenser för projektets utformning samt dess verksamhet. Behovet av förändringar är omfattande och resterande tid för projektet inte tillräcklig för en omstart. Därför föreslås i första hand utvecklingsinsatser inom den operativa verksamheten. På längre sikt behövs också annan utveckling.

### 8.1 Den nationella nivån

Förordning 2010:1138 om samhällsorientering för nyanlända betonar anpassning till lokala förhållanden och person samt flexibilitet i linje med en kunskapsmanagement-strategin personifiering<sup>26</sup>. Samhällsorienteringen ses som en fråga om lärande och kulturförståelse och förutsätts bygga på *ömsesidighet och kommunikation*. I förordningen anges också att kommunerna ansvara för genomförandet och att länsstyrelserna ska främja och stödja insatserna. Länsstyrelsernas och SKL:s insatser kan dock snarare ses som en institutionaliserad myndighetsstrategi (governmentality<sup>27</sup>) som väl speglar länsstyrelsernas roll som tillsynsmyndigheter och med en helt annan definition av verksamheten än ovanstående. Här ses verksamheten snarare som en fråga om att lära ut (klassisk förmedlingspedagogik<sup>28</sup>) på ett produktionsekonomiskt lönsamt sätt, baserat på stordrift och standardisering. Förordningens definition kan här sägas ha omgestaltats till en "länsstyrifierad" tillsynsverksamhet där rikriktning och kontroll är A och O medan frågor som borde ha stor relevans för projektet som motivation, förståelse, pedagogik, kultur, kunskapsutveckling, organisering eller projektverksamhet, för att nämna några, knappt nämns. Pedagogik blir här en fråga om kommunikatörernas formella kompetens, och korrelerade, kvalitetssäkrade verktyg. Värderingar är här att se som generella, konfliktfria och kan förmedlas via information till den nyanlända.

Enligt utvärderingens sätt att se strider den här strategin mot förordningens mål och intentioner och bör föranleda åtgärder från berörda aktörer för att förändra länsstyrelsernas ansvar för, och handläggning av detta uppdrag i riktning mot vad förordningen avser. För det krävs också samordning och åtgärder som grundas på kompetens inom områden av relevans, ovan nämnda. I den mån några nationella underlag ska användas bör de också såväl faktagranskas som granskas språkligt samt granskas från ett perspektiv på vad som kan tänkas vara relevant för den nyanlända.

Det ligger inte inom denna utvärderings uppdrag att ange konkreta förslag till utveckling av ovanstående förutom att framhålla att styrgruppen för projektet i Östergötland bör vara

<sup>26</sup> Granér & Gyllström, 2012.

<sup>27</sup> Mayhew, Susan (ed) *A Dictionary of Geography* (Article: Governmentality) Oxford University Press, 2004. Gordon, C (1991). 'Governmental rationality: an introduction', in *Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 1–48.. Chicago, IL: University of Chicago Press.

<sup>28</sup> Gustavsson, C. Fransson, G., Morberg, Å. & I. Nordqvist. (2010). *Att arbeta i högskolan*. Studentlitteratur.

Hounsell Dai, McCune Velda, Hounsell Jenny, Litjens Judith (2008). The quality of guidance and feedback to students, *Higher Education Research and Development*, vol.27(1) sid. 55-67.

uppmärksam på ovanstående brister, medverka till en förändring samt vidta mått och steg för att inte okritiskt ärva makronivåns brister.

## **8.2 Den regionala nivån**

Också det regionala projektet är uppbyggt i enlighet med centralstyrning, standardisering och stordrift, både vad gäller hur projektet är organiserat, verksamhetens design och verksamhetens innehåll. Ett stort ansvar för att styra projektets utveckling mot verksamhet i linje med förordningens mål vilar på styrgruppen framöver.

### ***Strategisk nivå***

Dit hör att definiera projektet i enlighet med förordningen som en i första hand pedagogisk verksamhet riktad mot förståelse och kultur med hjälp av kommunikation, flexibilitet och anpassning. Utifrån detta krävs att identifiera behov av, och utforma gemensamma strategier och samordning som inte övergår i central styrning. Exempelvis gäller det frågan om en gemensam rekryteringsstrategi (mångkunnig eller språkkunnig) som kan skapa mer eller mindre sårbarhet för verksamheten på lång sikt, en anställningspolicy (många på många språk men få timmar eller färre på heltid eller kombination) samt prioritering mellan kapacitet eller robusthet (likhet och lika möjligheter över regionen alternativt lokal förankring och samverkan). Som synes överlappar och interagerar sådana strategier i hög grad vilket gör att enstaka vägval kan få ganska stora konsekvenser.

### ***Operativ administration och ledning***

Projektet kännetecknas idag av centralstyrning och detaljstyrning som har negativa effekter för kommunikatörernas motivation, arbetsprestationer samt ger ytterst ojämn arbetsbelastning inom hela projektet. Administrativa system och lönesystem bidrar till att hindra att kommunikatörerna arbetar i enlighet med att nå förordningens mål.

I enlighet med förordningens inriktning bör såväl resurser som beslut delegeras till verksamheten och till kompetenta samhällskommunikatörer så långt det är möjligt. Begränsningar och krav bör anges i form av mål, tidsmässiga deadlines och liknande som ger kommunikatören möjlighet att tillsammans med lokala kommun-, och af-representanter utforma en lokalt anpassad verksamhet. Det innebär att såväl projektägarens (Länsbibliotekets) uppdrag som projektledarens bör förändras. Projektägaren bör ta ett strategiskt och övergripande ansvar för projektets genomförande med tydliga direktiv till projektledaren och tydliga krav på kommunikatörerna samt uppföljning. Projektledaren behöver övergå från detaljstyrning av såväl innehåll som verksamhet till att delegera verksamhetsplanering, lokal samverkan, pedagogisk planering och lokalt genomförande till kommunikatörerna och i stället inrikta sig på att följa upp, samordna och dokumentera verksamheten samt liksom tidigare samordna stödfunktioner som exempelvis utbildning för kommunikatörerna - baserade på kommunikatörernas önskemål och behov och internetsidor. Det är viktigt att metoder och handledning för projektledning finns att tillgå och används.

Också för arbetsgruppens verksamhet bör övervägas om det verkligen är rimligt att endast de offentliga välfärdsorganisationerna samt en privat utförare ingår. Här föreslås att också invandrarföreningar och annat relevant föreningsliv medverkar. Aktörer bör kunna vara med under en begränsad period och sedan ersättas av andra.

### **Operativ verksamhet**

Det förutskickade inflytandet på verksamheten som angavs i rekryteringsannonsen har inte helt stämt med möjligheterna till verkligt inflytande för kommunikatörerna. Inte heller har de anslagna timmarna räckt till för annat än att läsa och genomföra de förplanerade momenten.

Samhällskommunikatörerna har också efter hand visat prov på minskande engagemang och ansvar för sina delar i verksamheten, liksom för att medverka i utvärderingen. Eftersom upplevelse av delaktighet, att få använda sin kompetens (som i kommunikatörernas fall bör vara tillräcklig), och ha inflytande över sitt eget arbete är centralt för motivation och arbetstillfredsställelse bör tydliga och delegerade krav ställas på, och förutsättningar ges för kommunikatörernas egen planering, egna genomförande och dokumentering. Det innebär också att kommunikatören bör förfoga över en egen resursbudget för att exempelvis själv avgöra hur fördelningen av timmar ska göras utifrån en lokal ram inom det större projektet.

Centralt utformade material som kvalitetsgranskats ska kunna fungera som en kunskapsbank att ta av men inte styra verksamhetens utformning som i stället baseras på kommunikatörens kompetens, anpassning till person och lokala förutsättningar och behov. På så sätt ökar också möjligheterna för anpassning och delaktighet för den nyanlända.

Kraven på samhällskommunikatörernas arbete ska vara tydliga och återkommande följas upp dels via deras egen rapportering och dokumentation, dels i gemensamma möten med projektledare och arbetsgrupp, dels via en kommunal enkät till deltagaren. Här kan nationell samordning utnyttjas bättre för att t.ex. skapa en centralt producerat elektronisk enkätbank som också kan bearbeta materialet och ge sammanställningsdata direkt tillbaka till deltagaren, till den betalande kommunen, samt till jämförelser över kommuner och regioner.

### **8.3 Förslag**

Sammantaget innebär ovanstående en ganska stor kursförändring för att projektet ska uppfylla förordningens mål. Dels omfattar den förändringar inåt mot skifte till en mer ändamålsenlig produktionsekonomisk strategi, förändrade policies och verksamhetsstrategier. Det innebär också förändring till en delegerad verksamhetsdesign och ett delegerat projektledarskap och omfattande skillnader i rollerna för kommunikatörerna. I stort sett innebär detta en omstart av projektet. Emellertid finns knappast tid för detta inom projektets ramar utan det gäller att utveckla de strategiskt mest viktiga funktionerna inom den operativa verksamheten för att projektet ska få en chans att uppfylla förordningens mål och kunna läggas till grund för en permanent verksamhet.

Vad som i första hand då bör förändras är kommunikatörernas och projektledningens roller och ansvarsområden samt de krav som ställs på dem. Samtliga kommunikatörer i projektet har omfattande erfarenheter att falla tillbaka på enligt den sammanställning projektledaren gjort åt kommunikatörerna. Vid osäkerheter kan kommunikatörer arbeta tillsammans med planering, samverkan och uppföljning oberoende av om man kommer att arbeta med olika språkgrupper. Därmed bör viljan och kunskaperna tas tillvara och kommunikatörerna få vidare självständiga, målstyrda uppdrag att arbeta med. Konkret innebär det att kommunikatörer håller i kontakter lokalt, bokar lokaler, hanterar kallelser, skapar underlag (som kan clearas med projektledaren) eller väljer underlag utifrån ett kritiskt förhållningssätt, planerar sin egen orientering utifrån en egen resursbudget och ett eget ansvar för att hålla sin budget. Projektägaren/Länsbiblioteket är kravställare och personalansvarig via länsbibliotekarien och projektledaren stöttar med uppföljning,

samordning, dokumentering. En sådan förändring kommer inte att gå helt smärtfritt och utan missnöje från olika parter men underlättas av tydlig och klar information om vad som gäller och tydliga markeringar av att nya spelregler. Ekonomiskt kan det innebära en förskjutning av kostnader mellan det centrala projektet och kommunikatörernas verksamhet.

I en förlängning måste länsstyrelserna och SKL omdefiniera samhällsorienteringen, revidera finansiellt och annat stöd, bygga upp stödsystem efter de behov som finns i stället för efter egna rutiner. Produktionsekonomiska modeller som används såväl nationellt som regionalt måste revideras och utvecklas utifrån verksamheten och dess mål. Agila och leagila system<sup>29</sup> har exempelvis en stor utvecklingspotential för tjänste och serviceproduktion som bygger på flexibilitet och anpassning. Regionala policies och strategier för såväl anställning som rekrytering och organisering bör ses över utifrån projektets resultat. Styrgruppens verksamhet bör renodas till projektstyrning men också att hantera och påverka nationella frågor, arbetsgruppens funktion och medlemskap bör ses över. Slutligen bör det föreslagna innehållet i samhällsorienteringen granskas utifrån kvalitets- och relevansfaktorer samt språk. Det senare torde vara ett lämpligt uppdrag för en utvidgad arbetsgrupp.

## 9. Den fortsatta utvärderingen

För att fortsatt utvärdering av resultat alls ska vara möjlig är det nödvändigt att också utvärderingen till viss del omstartas. De överenskommelser mellan utvärderaren och projektledaren som gjorts upp och anges i avtalet om utvärdering i form av att projektet producerar data i form av dagböcker, kommentarer och statistiska sammanställningar följs inte inom projektet i dag och har fungerat dåligt under så lång tid att datainsamlingen blivit mer eller mindre värdelös. Hädanefter föreslås enligt ovan en fallstudiedesign där två kommunikatörers verksamhet följs och att dessa får medel för medverkan, samma sak angående två fokusgrupper med samtliga kommunikatörer medan dagbokskravet tas bort. Kommunikatörernas medverkan måste ske på projektets initiativ.

För att utvärderingen ska kunna genomföras alls är det dock nödvändigt att månatlig sammanställd statistik för hela projektet dokumenteras och levereras i enlighet med den mall som överenskommit vid projektplaneringen och sedan översänts som exempel vid två tillfällen inom projektet. Likaså måste utvärderingens begäran om upplysningar och uppgifter besvaras inom rimlig tid och utan upprepade påstötningar. Det gäller exempelvis uppgifter om kommunikatörernas formella meriter som ännu inte erhållits. Kopior på dokument som efterfrågas bör antingen översändas eller motiveras varför så ej sker.

Utvärderaren har förståelse för att projektet brottats med svårigheter som också påverkar utvärderingen men utan projektets medverkan kan inte utvärderingens syfte uppfyllas.

---

<sup>29</sup> Mason-Jones, R., Naylor, B. & Towill, D.R. (2000) Lean, agile or leagile? Matching your supply chain to the marketplace. *International Journal of Production Research*. Vol. 38. No 17. Pp 4061-4070.  
 Oloruntoba, R. , & Gray, R. (2006). Humanitarian aid: an agile supply chain? *Supply Chain Management*. Vol. 11, No 2 pp115-120.  
 Towill, D. & Christopher, M. (2002) The Supply Chain Strategy Conundrum: To be Lean or Agile or To be Lean And Agile? In *International Journal of Logistics: Research and Application*, Vol. 5, No. 3, pp. 299-309.

## 10. Referenser

- Andersson, L. (2010). *När strävanden efter samsyn blir en kamp*. Doktorsavhandling i företagsekonomi. Linköpings universitet.
- Arbetsgruppens uppdrag 2012-02-01
- Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
- Gordon, C. (1991). Governmental rationality: an introduction, in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 1–48. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Granér, N. & Gyllström, M. (2012). Perfect match? Kombinationen av Knowledge Management och Human Resource Management I konsultbolag. Magisteruppsats i företagsekonomi. Linköpings universitet.
- Gustavsson, C. Fransson, G., Morberg, Å. & I. Nordqvist. (2010). *Att arbeta i högskolan*. Studentlitteratur.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, vol. 69(1), 3-19.
- Hounsell Dai, McCune Velda, Hounsell Jenny, Litjens Judith (2008). The quality of guidance and feedback to students, *Higher Education Research and Development*, vol.27(1) sid. 55-67.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Remissvar 2010-06-08, dnr 38/2010.
- Ivarsson, M. & Ashjari, T. (Red.). (2011). *Om Sverige – Samhällsorientering på lätt svenska*. Andra upplagan. Göteborgs Stad och Länsstyrelsen Västra Götalands län.
- Länsstyrelserna. (2012) *Samhällsorientering för nyanlända*. Rapport 2012:10
- Mayhew, Susan (ed) *A Dictionary of Geography* (Article: Governmentality) Oxford University Press, 2004.
- Mason-Jones, R., Naylor, B. & Towill, D.R. (2000) Lean, agile or leagile? Matching your supply chain to the marketplace. *International Journal of Production Research*. Vol. 38. No 17. Pp 4061-4070.
- Oloruntoba, R. , & Gray, R. (2006). Humanitarian aid: an agile supply chain? *Supply Chain Management*. Vol. 11, No 2 pp115-120.
- Oveby, N. & Salzberg, E. (2011). *Som röken följer flamman – en studie om kostnadseffektiviseringar inom räddningstjänsten*. Magisteruppsats i företagsekonomi.
- Rosén, M.T. 2012-05-21. Nyhetsbrev - regional samhällsorientering – mars/april. Länsbiblioteket i Östergötland.
- Rosén, M.T. PP-underlag för presentation på SKL 2012-03-20
- Sahlin, Andersson, K. (2000). National, International and Transnational Constructions of New Public Management. *Score Rapportserie*, vol. 4, 1-31.
- Stenberg, R. (2000). Organisationslogik i samverkan – *Konsten att organisera samverkan i en imaginär organisation av offentliga aktörer*. Doktorsavhandling. Psykologiska institutionen vid Stockholms universitet.
- Stenberg, R. (2008). Hälsokommunikation på modersmål – slutrapport. ÖSTSAM.
- Stenberg, R., Larsson, J. & Olsson, L. (2012). Effektivitet, säkerhet och pengar – att hantera skilda effektivitetsperspektiv i räddningstjänsten. *CARER Rapport 2012:4*, Linköping University Electronic Press, Sweden.
- Stenumgaard, P. & Larsson, E.G. (2010). *Robustness and capacity – Two Contradictory Properties for Wireless Communications in Security & Crisis Management*. Conference Proceedings from the National Symposium on Technology and Methodology for Security and Crisis Management (TAMSEC) 27-28 October 2010.
- Styrgruppens instruktion 2011-11-30
- Towill, D. & Christopher, M. (2002) The Supply Chain Strategy Conundrum: To be Lean or Agile or To be Lean And Agile? In *International Journal of Logistics: Research and Application*, Vol. 5, No. 3, pp. 299-309.
- www. vakanser.se/jobb/samhallskommunikator+2/ 2011 07 11

