

# Interprofessionellt arbete och standardisering: spänningar i kvalitetssäkring av samhällsorientering för nyanlända

Linnéa Åberg

Integrationssatsningar riktade till nyanlända har kritiserats för att sakna likvärdighet och ha svag kunskapsbas. Krav har ställts på åtgärder för att höja kvaliteten på satsningarna. Den här artikeln handlar om det interprofessionella arbetet för att ta fram ett standardiserat, nationellt informationsmaterial för att förbättra samhällsorientering för nyanlända. I studien som genomförts följdes processen när olika yrkesgrupper tillsammans arbetade med att ta fram materialet om det svenska samhället. Analysen visar hur arbetet präglades av att de olika grupperna orienterade sig mot olika delmål: att skapa det vetenskapligt korrekt, det pedagogiskt förenklade, det politiskt neutrala eller det relevanta för de nyanlända.

*Nyckelord:* samhällsorientering, etableringsinsatser, kvalitetssäkring, instruktionsarbete, aktivitetsteori

Flera olika regeringar har i direktiven till statliga utredningar argumenterat för förbättringar av integrationsinsatser riktade till nyanlända, med hänvisning bland annat till likvärdighetsprincipen, det vill säga att man behöver skapa en jämn och hög kvalitet över landet (Arbetsmarknadsdepartementet, 2009; Arbetsmarknadsdepartementet, 2011; Utbildningsdepartementet, 2002; Utbildningsdepartementet, 2018; Utbildningsdepartementet, 2019). Samhällsorientering är, vid sidan av arbetsmarknadsorientering och svenskundervisning, en offentligt reglerad insats för nyanlända flyktingar och deras anhöriga efter

FÖRFATTARE

Linnéa Åberg, Doktorand i Arbetsvetenskap,  
Göteborgs Universitet, Adjunkt Socialt arbete,  
Högskolan Väst, linnea.berg@hv.se

att uppehållstillstånd beviljats (SFS: 2010:1138). Syftet med insatsen är att underlätta och påskynda integration genom orientering i det svenska samhället utifrån teman som rör vardagsliv, värden och välfärdsstatens uppbyggnad. Denna insats har på olika grunder ifrågasatts. Ett av de centrala problemen som har lyfts fram är skillnaderna mellan hur insatser ges i olika kommuner (Arbetsmarknadsdepartementet, 2009; Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare, 2010). Kritiken har lett fram till att man år 2011 anammade *instruktionsmodellen*.<sup>1</sup> Instruktionsmodellen är en vanlig förbättringsåtgärd i välfärdssektorn, sedan Evidensbaserad Praktik (EBP) blivit en central princip för kvalitetssäkring (Johansson m.fl., 2015; Timmermans & Berg, 2003). Modellen bygger på att den lokala tjänstemannen förses med standardiserade riktlinjer, instruktioner eller manualer som ska ge anvisningar om det korrekta sättet att ge en insats på (Johansson m.fl., 2015; Levinsson, 2013; Rosen m.fl., 2003; Sackett m.fl., 2000). När EBP utvecklades inom hälso- och sjukvården skapades riktlinjer för processen att komma fram till vad som är korrekt. Enligt anvisningarna från Sackett m.fl. (2000), som är några av de mest använda, går processen ut på att: 1) Formulera kliniska frågor som går att besvara och är baserade på slutanvändarnas behov. 2) Söka i forskningslitteraturen efter de bästa svaren på de identifierade frågorna. 3) Kritiskt bedöma svarens giltighet och relevans. 4) Använda kunskaperna för policybeslut och integrera dem i klinisk praxis enligt användarens önskingar och preferenser. 5) Utvärdera effektivitet mot bestämda kriterier.<sup>2</sup>

Instruktionsmodellen används idag i många andra verksamheter än där den utvecklades, framförallt inom skola och socialtjänst, och beslutsfattare och forskare diskuterar hur anvisningar för dessa nya sammanhang ska tas fram (Johansson m.fl., 2015; Levinsson, 2013; Sundell m.fl., 2010). Allt fler studier av processen att ta fram standarder inom socialt arbete och skola pekar på en översättningsproblematik när man kopierar de arbetssätt och metoder som används inom det medicinska kunskapsområdet (Avby m.fl., 2014; Levinsson, 2013; Morago, 2006). Framförallt har metoder för val av underlag för instruktionerna problematiserats. Inom området medicin/vård ska den kunskap som används helst bygga på metaanalyser av randomiserade kliniska undersökningar (Sackett m.fl., 2000). Sådana undersökningar är ovanliga inom socialt arbete och skola där orsakssamband är svåra att fastslå. Tidigare forskning visar att resultat kan vara motsägelsefulla och att klienteffekter ofta är besvärliga att tolka, vilket inneburit stora utmaningar för framtagandet av instruktioner (Avby m.fl., 2014; Humphries, 2003). Studier har kunnat visa att arbetsmetoder, som utformats inom medicin, kan leda till att

<sup>1</sup> Timmermans och Berg kallar den procedurstandard, liknande resonemang finns där den kallas den klassiska modellen (Levinsson, 2013), eller guidelinemodellen (Rosen m.fl., 2003).

<sup>2</sup> Detta är en mycket förkortad version av stegen i modellen. Se utförligare beskrivningar i Sackett m.fl. (2000).

diskussioner och konflikter kan uppstå inom socialt arbete rörande *vad* som är korrekt och *hur* man kommer fram till det (Björk, 2012; Johansson m.fl., 2015; Morago, 2006). Grundantaganden om vad som förändrar människors beteende och vad som är önskvärda mål varierar mycket och studierna visar därmed att det är svårt att nå enighet om vad som är korrekt (Johansson m.fl., 2015; Morago, 2006). Diskussioner förs också om *vems* kunskap som är användbar och att inte bara forskningslitteraturen ska användas som underlag utan även brukargrupperns erfarenheter och kunskaper (Humphries, 2003; Johansson m.fl., 2015). Dessutom påverkas många sociala insatser av politiska förändringar. Forskare har exempelvis kritiserat att integrationsinsatser allt mer blivit politiska projekt utan grund i rationella överväganden om vilken information som gör nytta (Brochmann & Seland, 2010; Goodman, 2010; Humphries, 2014; Joppke, 2007).

Denna artikel handlar om arbetet att höja kvaliteten och skapa likvärdighet i integrationssatsningen Samhällsorientering. Artikeln bygger på en fallstudie av arbetet att ta fram ett nationellt informationsmaterial som skulle användas i samhällsorientering för nyanlända. Studiens syfte är följaktligen att beskriva, analysera och problematisera arbetsprocessen att ta fram standardiserade instruktioner för att förbättra samhällsorientering för nyanlända. Studien bidrar på så sätt med ny kunskap genom att analysera en arbetsprocess när instruktionsmodellen används i ett politiskt laddat och kunskapsmässigt komplext område.

## SAMHÄLLSORIENTERING

Samhällsorientering inkluderades mellan år 1983 och 2005 i svenskundervisningen (SFI) och den kommunala vuxenutbildningsförvaltningen hade ansvaret (Arbetsmarknadsdepartementet, 1984). Ansvaret övergick 2005 till kommunerna som drev verksamheten fram till 2010 (Utbildnings- och kulturdepartementet, 2006). Någon tydlig central styrning fanns inte. I en rapport från Länsstyrelsen i Västra Götaland (2009) påvisades brister i hur insatsen genomfördes och att stora variationer fanns mellan kommunerna i regionen. En statlig utredning tillsattes för att undersöka frågan och ge förslag på hur en hög och jämn kvalitet över hela landet skulle kunna skapas. I december 2010 kom en ny förordning som innebar en tydligare styrning av hur kommunerna skulle organisera insatsen (SFS 2010:1138). Insatsen skulle omfatta minst 60 timmar och ha ett bestämt innehåll utifrån åtta rubriker (SFS §3, 2010:1138):

- 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

Praktisk information om olika samhällsfunktioner som skola, hälso- och sjukvård och arbetsmarknadsåtgärder lyftes fram, liksom regeringsformens betoning på allas lika värde, jämställdhet och jämlikhet (Arbetsmarknadsdepartementet, 2010). Insatsen skulle vidare ges genom dialog och på ett språk som den nyanlände behärskade väl (SFS: 2010:1138), vilket lett till att verksamheterna har anställt en grupp som kallas samhällskommunikatörer. Dessa har ingen gemensam utbildning för uppgiften utan anställs främst på grund av sina språkkunskaper, att de är etablerade i det svenska samhället samt att de har erfarenheter av migration. Länsstyrelserna gavs också en tydligare roll i förordningen med ansvar att följa upp arbetet med Samhällsorientering

Under år 2011 påbörjades ett arbete med att ta fram tre olika typer av ett standardiserat material för att använda inom samhällsorienteringen; 1) en bok om Sverige, 2) ett förberedelsematerial för samhällskommunikatörerna, och 3) ett PowerPoint-material för varje informationstillfälle. De ansvariga för arbetet (en länsstyrelse tillsammans med en kommun) beskrev att uppdraget handlade om att sakkunniga inom olika områden i det svenska samhället skulle granska korrektheten i materialet. I denna studie analyseras detta arbete.

## AKTIVITETSTEORI SOM TEORETISKT RAMVERK

I den här artikeln används ett aktivitetsteoretiskt angreppssätt som innebär att en *helhetsbild* av ett arbete eftersträvas (Engeström, 2000, 2001; Leontiev, 1978). Teorin har valts eftersom den ger ”arbete” en bred innebörd som inte begränsas av en på förhand uppgjorda arbetsbeskrivningar (jämför Karlsson 2014). Inom aktivitetsteori innefattar begreppet arbete/aktivitet hela processen av hur individer i aktiviteten tar sig an skeenden och händelser (Roth, 2014). Det finns ett antagande om att det ofta finns en skillnad mellan skriptet för arbete, som rutiner eller stegvisa arbetsbeskrivningar, och den *faktiska* arbetsprocessen. Med teorin är det möjligt att analysera en faktisk arbetsprocess. Ett arbete ses som en kollektiv *aktivitet* där olika *handlingar* är riktade mot ett övergripande mål. Ett viktigt argument för att använda teorin är att alla handlingar och använda kunskapsformer antas vara likvärdiga för aktiviteten. Detta underlättar bland annat identifikation av undanskymda eller oplanerade delar av ett arbete. En aktivitet rymmer alltid ett antal handlingar. Handlingarna är kopplade till varandra genom aktivitetens övergripande mål. Inom aktivitetsteorin skiljs också på aktivitetens övergripande

mål och de enskilda handlingarnas specifika mål. För medlemmarna i *en* handling kan det omedelbara målet skilja sig från det som gäller för medlemmar i en annan handling. Språket ses som det främsta redskapet, eller kunskapsstödet som används för att uppnå delmålet (Middleton, 1996). Att definiera en aktivitet som en sammanhängande analysenhet innebär att de enskilda handlingarna och kunskapsstöden ges betydelse genom den specifika kontexten. Utgångspunkten blir att förstå hur de enskilda handlingarna sammanfogas av det gemensamma övergripande målet (Engeström, 2000; Roth, 2014).

I det studerade fallet fanns uppdraget som angav att sakkunniga skulle granska korrektheten i informationen. I analysen blev det uppenbart att flera arbetsuppgifter utformades i bearbetningen av informationsmaterialet än vad som föreskrevs i uppdraget. Det blev då viktigt att ha en teori som underlättade analysen av det *faktiska* arbetet och som inte var begränsad av den formella uppdragsbeskrivningen. Den aktivitetsteori som används idag utgår ifrån att aktiviteter är interprofessionella eftersom de flesta arbeten nu är så komplexa att flera professioner/kompetenser behöver samverka för att genomföra ett arbete/en aktivitet (Engeström, 2000, 2001). I den här studien är aktiviteten som studeras det interprofessionella, kollektiva, arbetet med att standardisera instruktioner för samhällsorientering.

Aktivitetsteorin är också *dialektisk*, vilket innebär att spänningar mellan olika delmål ses som en naturlig del av en aktivitet. Medan delmålen ger handlingar koherens och kontinuitet, så kan de också motsäga varandra när de möts i aktiviteten. I aktivitetsteoretiska studier av arbete kallas avvikelser från arbetsbeskrivningar för störningar. Dessa störningar kan indikera betydelsefulla spänningar i form av målkonflikter i en aktivitet. Sådana spänningar driver arbetsprocesser framåt och de kan också bli motorer för större förändring av aktiviteten om gruppen gemensamt tar itu med dem (Engeström, 2000; Engeström & Sannino, 2011). I föreliggande studie analyseras vilka handlingar som skapas utifrån hur mål/syften definieras i arbetet och vilka kunskapsstöd som används. I analysen identifieras spänningar mellan delmål och mellan delmål och det övergripande målet för hela aktiviteten (jämför Engeström, 2000; Engeström & Sannino, 2011). Aktivitetsteoriens begrepp spänningar kan därmed vara användbart för att kunna analysera de problem som kan uppstå när instruktionsmodellen ska användas i samhällsorientering. Identifikationen av spänningarna i en aktivitet kan hjälpa verksamheter att fokusera på grundorsaker till problem i aktiviteten.

## METOD

Analysen i den här artikeln bygger på en fältstudie av arbetet med att ta fram ett standardiserat och noga granskat material till Samhällsorientering för nyanlända. Under fältstudien följdes detta arbete under olika faser av processen och olika da-

tainsamlingsmetoder användes i enlighet med en fallstudiedesign (Yin, 2003). För att fånga arbetet med materialen genomfördes observationer vilka dokumenterades genom videoinspelning. Skriftliga kommentarer i utkast och dokument samlades också in för analys. Semistrukturerade intervjuer användes för att få beskrivningar och tolkningar av hur arbetet uppfattade. Metoderna anpassades också efter typen av arbete. En del av arbetet innebar till exempel enskilt skrivande medan annat utgjordes av diskussioner i olika grupper. Ensamarbetet som genomfördes gällde framförallt de sakkunniga och länsstyrelsens representant som granskade materialet och inkom med skriftliga synpunkter och rekommendationer, i form av dokument eller e-post skickat till den som samordnade arbetet. I fältarbetet ingick också samtal som dokumenterades i fältanteckningar. Detta gäller framförallt de sakkunniga. Styrkan i en naturalistisk studie, till exempel en fallstudie, är att man följer ett verkligt skeende (Yin, 2003). Detta betyder dock också att det ibland kan vara omöjligt att få likvärdiga data för alla grupper och situationer.

Fältarbetet påbörjades januari 2012 och slutade i december 2013, och en uppföljning gjordes under våren 2017. Fältarbetet följde alltså arbetet med att producera och granska de tre standardiserade materialen som nämnts ovan (boken om Sverige, PP-bilderna samt förberedelsematerialet för samhällskommunikatörerna). Granskningen av materialet har pågått i flera omgångar. Följande grupper av aktörer var involverade i detta arbete:

- *Koordinatorerna och enhetschef:* Sju koordinatörer och en enhetschef från en kommunal integrationsenhet var delaktiga i arbetet med materialen. En av koordinatörerna hade en samordnande roll. De flesta koordinatörer hade en högskoleutbildning inom ett samhällsvetenskapligt område.
- *Länsstyrelsen:* En representant för länsstyrelsen hade en samordnande uppgift och arbetade framförallt med att ta fram boken *Om Sverige* och inläsningsmaterialet.
- *Sakområdeskunniga granskare:* Cirka 50 sakkunniga var delaktiga i att granska alla de olika delarna i instruktionsmaterialet (boken, förberedelsematerialet och PP-bilderna). De flesta var experter med centrala funktioner på myndigheter eller sakkunniga inom ett särskilt område vid länsstyrelsen. Tre områden; svenska högtider och traditioner, den svenska historien samt svenska demokratiformer och de politiska partierna granskades av forskare - en etnolog, en historiker och en statsvetare.
- *Samhällskommunikatörerna:* Under en omarbetning av instruktionsmaterialet, efter att den första versionen av materialet hade prövats med en deltagargrupp, deltog sammanlagt 30 stycken samhällskommunikatörer.

Under fältarbetet följde jag arbetet två eller tre dagar i veckan. I föreliggande analys används 50 timmar videomaterial (möten och workshops) samt 13 semistrukturerade intervjuer - en med länsstyrelsens representant, två med enhetschefen, sex med koordinatörer och fyra med samhällskommunikatörer. Utöver frågor som handlar om hur man tolkar arbetsprocessen och de andra aktörernas bidrag ställdes konkreta frågor om hur de gick tillväga i det egna arbetet. Videoobservationer och intervjuer transkriberades i detalj.

För att identifiera mönster i data användes tematisk analys (Fereday & Muir-Cochrane, 2006) av transkriptionerna. Passager som reflekterade de olika gruppernas uppfattningar om arbetsuppgiftens syfte (mål och delmål) valdes ut. Som stöd i denna analys användes begreppen *yrkesspråk*, *handling* och *aktivitet*. Inledningsvis söktes mönster avseende vilka språkliga uttryck (kunskapsstöd) som de olika yrkesgrupperna använde. Nästa steg innebar sortering och gruppering av språkliga uttryck och beskrivningar av tillvägagångssätt i respektive grupp. Här framträdde de olika handlingarna i processen som ibland var åtskilda och ibland gemensamma för grupperna. För att identifiera spänningar inom aktiviteten söktes diskursiva manifestationer av tveksamhet eller missnöje, exempelvis ”men det här blev inte bra” eller ”då blev det svårt att komma fram till vad vi skulle skriva” (jämför Engeström & Sannino, 2011).

## DET KOLLEKTIVA ARBETET ATT UTVECKLA INSTRUKTIONER

Nedan redovisas analysen i fem avsnitt. I de fyra första presenteras handlingarna kronologiskt utifrån när i processen som de påbörjades. Det första avsnittet behandlar framtagningen av det vetenskapligt korrekta. Det andra avsnittet uppmärksammar hur man arbetar med textens begriplighet. Det tredje avsnittet visar hanteringen av politiskt laddad information. Det fjärde avsnittet handlar om arbetet med att identifiera vilken information som är relevant för deltagarna. I det femte avsnittet fördjupas analysen med fokus på spänningar som uppstod i arbetet/aktiviteten på grund av dessa olika delmål.

### Det vetenskapligt korrekta

Det första delmålet som definierades i arbetsprocessen handlade om att finna *vetenskapligt korrekt* information om olika aspekter av det svenska samhället. Till en början, under år 2011, beskrevs detta som det enda uppdraget och därmed som den enda handling som behövdes för att kvalitetssäkra materialet.

Arbetet innebar att sakkunniga experter granskade och gav förslag på förändringar på ett första utkast som koordinatörerna och länsstyrelsens representant hade skrivit. När de sakkunniga handlade för att ge *korrekt* information presenterade de olika aspekter av och flera perspektiv på ett ämne. För experten framstod

det korrekta i samhällsorienteringen inte som något entydigt. Det korrekta var att ge komplexa svar och de ville gärna visa på historiska och nutida förändringar. De sakkunniga använde vetenskapliga kunskapsstöd, vilket kom till uttryck genom vetenskapligt språk (jämför Mehan, 1996). I sina resonemang tog de stöd i forskningsresultat, teorier, klassifikationssystem, statistik, sofistikerade analysmetoder, policy och lagstiftning. I en kommunikation via e-post ber en koordinator en expert från jordbruksverket granska ett förslag som koordinatören skrivit: *Ger meningarna ovan en korrekt bild av svenskt jordbruk, eller har ni förslag på förbättringar av texten?* Experten svarar:

[...] När det gäller antal procent som arbetar med jordbruk är det svårt att säga vad som är ”rätt”. Menar ni de som enbart arbetar på jordbruket eller inkluderar ni även de som t.ex. arbetar på slakterier och mejerier, alltså i stegen (före eller) efter jordbruket?

[...] För vi vet att det är rätt så stor andel av de som vi klassificerar som företagare som är över 65 år. Vi har lite olika siffror.

Här problematiserar alltså den sakkunnige koordinatorns definition, genom att definiera ”antal som arbetar inom jordbruk i Sverige” på olika sätt beroende på klassifikationssystem. När den sakkunnige gjorde en korrekt beskrivning så förändrades ofta textens karaktär. Koordinatorns korta, entydiga beskrivning blev resonerande och flertydig. Experternas medverkan ledde enligt koordinatorerna också till att språkets karaktär förändrades och blev mer abstrakt och teoretiskt. En koordinator beskriver hur experter tagit hand om temat hedersrelaterat våld och förtryck:

Men då blev det, det blev en text som blev väldigt akademisk och väldigt, det är nästan som att man kunde ana en underton av att liksom det är en B-kurs i antropologi.

När det gällde faktakunskap om natur, näringsliv och välfärdssystem så kunde de ansvariga och experterna genom diskussioner komma fram till hur ett ämne skulle beskrivas. Det gällde exempelvis jordbruket (exemplet ovan), boendeformer, sjukvård och tandvård. Inom andra ämnen, som beskrevs som ”de känsliga ämnena”, var det svårare att komma fram till en gemensam uppfattning om det korrekta innehållet. Det handlade framförallt om ämnen som rörde värden. Temana *Individens rättigheter och skyldigheter* respektive *Att bilda familj och leva med barn i Sverige* var särskilt problematiska. Även inslag om Sveriges politiska utveckling och historia orsakade oenighet. Dessa ämnen ansågs känsliga, antingen för att de rörde värden och normer inom privatlivet och/eller för att de var aktuella i



samhällsdebatten. Det var bland annat information om hur man i Sverige lever i kärleks- och parrelationer, synen på barn och barnuppföstran, jämställdhetsfrågor, sexuell och reproduktiv hälsa och hedersrelaterat våld och förtryck.

När de sakkunniga tog fram det korrekta om de ”känsliga” ämnena gavs än mer fördjupningar, flera aspekter och kontrasterande perspektiv. Ett exempel är när sju koordinatörer, två experter och över trettio samhällskommunikatörer diskuterar hur temat sexuell hälsa ska presenteras i PP-materialet. Nedan visas den PP-bild som diskuterades (se Bild 1).

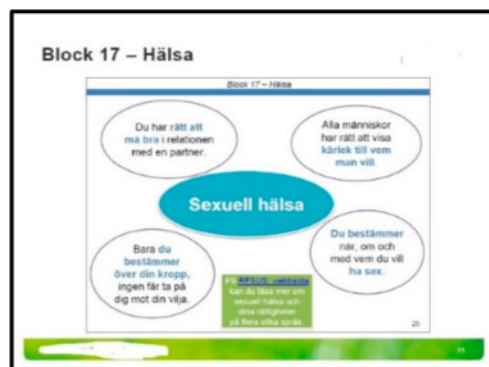


Bild 1: PP-bild, instruktionsmaterialet

En samhällskommunikatör menar att formuleringen ”rätt att visa kärlek till vem man vill” som visas i PP-bilden är abstrakt och efterfrågar en precisering av experten. Experten hanterar detta genom att ge ett delvis annat perspektiv på ämnet, där hon istället för att ge ett entydigt svar presenterar ett utvecklat resonemang genom att relatera till principen om ”ömsesidighet”.

Och det innebär ju inte att man har rätt att vara med vem man vill oberoende av vad den andra vill. Man diskuterar ju väldigt mycket om ömsesidighet nu. Det finns ju en våldtäktslag - man får inte våldta någon och bevisbördan just nu ligger på den som blir våldtagen att bevisa att den har sagt nej tillräckligt tydligt och ibland kan det vara svårt att bevisa [...] Vad man måste göra om man vill ha sex med någon är att man först måste ta reda på att den vill.

Den sakkunnigas beskrivning av att man i Sverige får vara ”kär i vem man vill” leder till att den ursprungliga formuleringen relateras till ”ömsesidighet”, som också är en central princip i svensk diskussion om sexuella relationer. Detta ledde till att ytterligare perspektiv på ämnet beskrevs i en uppdaterad version av materialet.

## Det pedagogiskt begripliga

I analysen framträdde också delmålet att producera texter som var lättillgängliga och lättbegripliga för tilltänkta användare, som antingen var samhällskommunikatörerna eller de nyanlända deltagarna. Denna handling var det främst koordinatörerna och enhetschefen som engagerade sig i, men också länsstyrelsens representant och samhällskommunikatörerna. Detta arbete tog sin början när de ansvariga fick tillbaka sakkunnigas granskningar. Koordinatorerna upplevde att experternas arbete, att göra innehållet ”korrekt”, ofta gjorde texterna svåra att förstå. Koordinatorerna menade att texten, för att vara vetenskapligt korrekt, blivit alltför resonerande (å ena sidan, å andra sidan) och att språket blivit för komplicerat, vilket ledde till svårigheter att förmedla informationen.

Koordinatorerna menar att ett förenklingsarbete är nödvändigt för att deltagarna har så skilda utbildningsbakgrunder. Här uttryckt av en av koordinatörerna:

Visst kan man diskutera teoretiska begrepp men alltså, man måste också tänka på att dom personerna som ska sitta och läsa det materialet har så skilda bakgrunder, en del har inte högskoleutbildning

Förenklingsarbetet sågs som nödvändigt också för att underlätta samhällskommunikatörernas möjligheter att förmedla den stora mängden information på kort tid. Koordinatorerna måste därför göra texten så enkel som möjligt. För att hantera denna uppgift använde de kunskaper om kommunikation, förmedling, formulering och begripliggörande. Kunskapsstödet kan därmed relateras till didaktisk kompetens om hur information förmedlas så att det bli begripligt för en mottagare. En koordinator visar upp nedanstående PP-bild (se *Bild 2*) som ska visa Sveriges olika landskap och beskriver hur de arbetar med att skapa skarpa distinktioner.



Bild 2: PP-bild, instruktionsmaterialet

För vi vill ju särskilja dem. Det ser ju säkert rätt likt ut mellan Östersund och Skåne på sina håll men vi lägger ändå tonvikten på att det ser annorlunda ut och det är ju en pedagogisk grej att det är annorlunda, att det ska se olika ut i norr och Skåne”

Att det krävdes ett arbete för att information enkelt skulle kunna förmedlas har uppmärksammats i studier som följt framtagande av standardiserade instruktioner. Masocha och Weetman, (2007) och Slager m.fl. (2012) har beskrivit det som ett retoriskt arbete. Det handlar om att med olika retoriska knep i texten få användaren att lyssna, ta till sig informationen och bli övertygad. Busch (2011) menar att om en standard ska fungera och användas av många så krävs att man ägnar arbete åt att standarden blir som ”hammaren för snickaren”, det vill säga ett redskap som med lätthet brukas för sitt ändamål, och beskriver detta som att utveckla en standards *behändighet*. I samhällsorienteringen bestod denna handling av att korta ner texten, hitta förenklingar och skapa distinktioner, som gjorde att avsedd information trädde fram tydligt.

### Det politiskt neutrala

Ett ytterligare delmål som visade sig i datamaterialet var politisk neutralitet. I arbetsprocessen behandlas detta delmål parallellt med delmålet om begriplighet. I analysen framkom att länsstyrelsens representant, koordinatorena och enhetschefen menade att informationen blev korrekt om den var politiskt neutral. Här handlade det inte bara om hur kursdeltagarna och samhällskommunikatörerna uppfattar informationen, utan också om att texten blir offentlig och tillgänglig för allmänheten.

Åhöraren, läsaren av den här texten det är ju någon som kommer granska länsstyrelsen, och vad länsstyrelsen har gjort och det kan vara kanske någon då på regeringen eller departementet som kommer kolla så här, vad är det dom skriver om barns rättigheter nu. Och då är det viktigt att man, tycker jag, att man säger rätt saker. Så att det inte igen hamnar i något politiskt blåsväder. *(från intervju med en koordinator)*

Koordinatorena uppfattade att de behövde ta hänsyn till att kritiska blickar riktas mot materialet. Innehållet i samhällsinformationen i samhällsorienteringen hade tidigare blivit kritiserat i en dagstidning för att vara politiskt vinklat. Ansvariga yrkesgrupper återkom till denna händelse och menade att det inte fick hända igen. Det krävdes således att man var ytterst noggrann med formuleringarna och att man kom fram till beskrivningar av samhället som skulle stämma med en all-

mängiltig bild av Sverige. De förhöll sig därmed till att inte politiker, journalister eller en kritisk allmänhet skull uppfatta materialet som politiskt vinklat. I en intervju beskriver en koordinator arbetsprocessen som att: ”vi hanterar det här materialet som det vore gjort av glas”. Instruktionsmaterialets korrekthet blev därför en fråga om att få extern tilltro genom politisk neutralitet. Handlingen att få texten ”sann” i denna mening handlade till stor del om att ge texten legitimitet. Arbetet gick bland annat ut på att skriva ut namnen på granskare som har auktoritet i respektive ämne. Det handlade också om att balansera en framställning. Länsstyrelsens representant, enhetschef och koordinatorena försökte exempelvis välja händelser som lyfte fram *olika* politiska läger. I presentationen av viktiga skeenden i Sveriges historia skulle balans finnas mellan olika politiska inriktningar. Man eftersträvade också att vara uppdaterad på vilka beskrivningar och definitioner som var allmänt accepterade och byta ut sådana som uppfattas som föråldrade. Detta exemplifieras i en intervju med länsstyrelsens representant: ”Men mycket av sånt har vi hållit på att revidera, bytt ut begrepp. Man kan inte säga ’funktionshindrad’, alltså så här, socialstyrelsen föreslår ’funktionsnedsatt’”.

Det kunskapsstöd som representanten från länsstyrelsen och koordinatorena använde för att nå det politiskt neutrala kan kopplas till byråkratisk praxis. De nyttjade sin insyn i svensk policy och politiskt styrda organisationer som grund i arbetet. De använde sig också av ett upparbetat nätverk av personer som arbetar inom olika myndigheter. Uppgiften att vara politiskt neutral har inte tidigare beskrivits i studier om hur instruktioner ska tas fram inom EBP. Däremot har Bowker och Star (2000) beskrivit att standarder inte bara utvecklas genom att det vetenskapligt korrekta tas fram, det handlar också om att intressekonflikter behöver hanteras. Arbetet kan därmed, som i det här fallet, handla om att parera för att avvärja kritik när det finns politiskt konfliterande perspektiv.

### Det behovsprövade relevanta

Samhällskommunikatörerna arbetade mot ett delvis annorlunda mål än övriga yrkesgrupper avseende vad som var korrekt. För dem handlade det om att försöka ta reda på vilken information i materialet, som var relevant för deltagarna i samhällsorienteringen. Denna handling tog sin början senare i arbetsprocessen efter att samhällskommunikatörerna under höstterminen 2012 hade testat materialet med nyanlända deltagare. Deras arbete bestod av att i diskussioner resonera om vilken information de ansåg att deltagarna kände respektive inte kände till. Korrekt information att inkludera i kvalitetssäkrad samhällsorientering blir här liktydigt med det som är praktiskt användbart och relevant för deltagarna.

I samhällskommunikatörernas handling mot delmålet om vad som är viktigt att veta som nyanländ framträdde andra nyanser av vad som var korrekt och andra kunskapsstöd användes. Framförallt använde de sina erfarenhetsbaserade

kunskaper och biografiska händelser. De hänvisade till sig själv, en familjemedlem eller nära vän och hur det var att vara ”ny” i Sverige eller hur det var i det land som man migrerat från. Detta uttrycktes exempelvis som anekdoter som illustrerade varför viss information är viktig. Under en diskussion om temat hälsa och stöd för att sluta röka formulerade en samhällskommunikatör sina erfarenheter av sin pappas möte med sjukvården i Sverige: ”Men det här hände i verkligheten också. Nämligen när min pappa, som röker så mycket, när han gick till doktorn”.

Detta blir en form av yrkesspråk som utgår från att man väl känner mottagaren av informationen, vilket kan beskrivas som ”brukarkompetens”. Sådant kunskapsstöd används i brukarstyrda organisationer och yrken som arbetar med företräderskap, till exempel som personliga ombud (Järkestig, 2014; Mossberg, 2016). Det kan förstås som praktisk klokhet grundad i levda erfarenheter, mellanmänniska relationer och sociala nätverk.

I nedanstående exempel, som handlar om vilken information som ska ges om mammografi, pågår en diskussion mellan en samhällskommunikatör och två sakkunniga från ett mammograficenter som diskuterar ett förslag som visas på en PP-bild (se Bild 3).

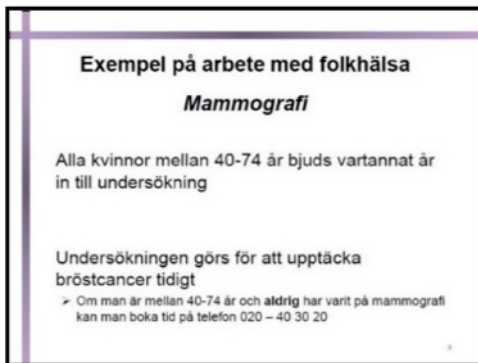


Bild 3: PP-bild, instruktionsmaterialet

En av de sakkunniga börjar med att föreslå att denna information om mammografiscreening centret borde ingå (se Bild 3). Hon hänvisar till statistik om möjligheterna att bli frisk om man genom screening kan upptäcka bröstcancer i god tid. En samhällskommunikatör för då fram, med hänvisning till sin moster som migrerat till Sverige, att det viktigaste snarare är att man i samhällsorientering ger praktisk information om vad bröstcancer är.

För min moster har precis blivit drabbad av bröstcancer och det var sent när hon fick reda på det. Nu har hon tagit cellgift nu är allting okej [...] Men man upptäckte det väldigt sent för hon vågade inte berätta till någon annan för hon visste inte vad det var.

Samhällskommunikatörernas arbete karaktäriserades ofta av en förhandlingsprocess, där de sinsemellan jämförde olika personliga berättelser och erfarenheter från olika länder som deltagarna migrerat ifrån. I kontrast till den samhällskommunikatören som i citeras ovan, menar en annan att kunskap om mammografi redan finns tillgänglig för många. Detta initierar en diskussion om vilken information som är viktigast.

[..] det är också i andra länder som dom informerar folk, eller alla kvinnor om den här undersökningen om mammografi. [...] Till exempel i flera arabis-ka tv-kanaler ger man en sådan information.

Det vanligaste sättet för samhällskommunikatörerna att försöka nå ett svar om vilken information som borde inkluderas i materialet var att komma fram till en ”minsta gemensam nämnare” om vad som var okänt för flera av deras deltagare. Men diskussionerna slutade ofta med att de var oeniga om vad som var relevant och då sköts beslut i frågan upp. Samhällskommunikatörerna är de enda i processen som lyfter upp frågan om behovsprövning av vilken samhällsinformation som behövs utifrån ett deltagarperspektiv.

### Sammanfattning av de fyra handlingarna

Tabellen nedan (*Tabell 1*) sammanfattar instruktionsarbetet/instruktionsaktiviteten och de fyra olika handlingarna.

Tabell 1: Översikt: Handlingar, kunskapsstöd och använt yrkesspråk

Handling	Att skapa vetenskaplig korrekthet	Att begripliggöra	Att skapa politisk neutralitet	Att behovspröva
<b>Kunskapsstöd</b>	Kunskap erhålls med vetenskapliga metoder och den egna kunskapsdomänen som härrör från akademisk utbildning.	Insyn i organisationen av samhällsorientering som pedagogisk verksamhet	Kunskap erhålls från byråkratisk praxis, djup insyn och förtrogenhet med politik, myndigheter och lagstiftningen.	Kunskap från praktiken och självupplevd erfarenhet, förstahandsberättelser från att vara nyanländ i Sverige, beprövad erfarenhet från kursen och deltagarna.
<b>Använt yrkesspråk</b>	Vetenskapligt språk ”forskning visar” ”vår statistik säger”	Pedagogiskt språk ”Det behöver bli tydligare” ”Det är svårt att förstå”	Byråkratiskt språk- ”enligt lagen”, ”enligt regeringen”	Biografiskt språk ”jag var där”, ” jag känner väl”

För sakkunniga handlade instruktionsaktiviteten om att försöka göra korrekta beskrivningar av det svenska samhället med stöd i *vetenskaplig praxis*, och djup insikt i sitt ämne. Det korrekta hanterades genom att utvidga beskrivningarna och presentera flera och ibland kontrasterande perspektiv. Länsstyrelsens representant, koordinatörerna och enhetschefen försökte göra materialet *politiskt neutralt*. Samhällskommunikatörerna omdefinierade uppdraget att nå det korrekta till försök att nå sådan *information som var relevant utifrån individernas behov*, med utgångspunkt i positionen som nyanländ.

### Spänningar mellan handlingar

I analysen framkom tydligast två typer av spänningar som återkommande manifesterades. Den ena uppstod mellan delmålet om relevans och det övergripande målet om enhetlighet. Denna spänning i aktiviteten framstod när samhällskommunikatörerna försökte finna entydiga svar avseende informationsbehovet. I ett exempel från en diskussion mellan två samhällskommunikatörer menar en av dem att man ger för mycket information om olika rättigheter för tidigt i kursen och att det blir förvirrande för deltagarna. Som grund för sitt resonemang hänvisar hon till sitt hemland och menar att det är en gemensam erfarenhet för alla deltagarna oberoende av vilket land de kommer ifrån. *”Vi har inga rättigheter i mitt hemland, eller i ditt land eller andra länder. Det är ingen som pratar om rättigheter”*. En annan samhällskommunikatör manifesterar spänningen mellan att det ska vara enhetligt och samtidigt relevant. *”Men du, det varierar också. När jag pratar med iranier. De säger till mig att det är inte så fortfarande”*. Denna typ av spänning kan man anta är typisk när instruktionsmodellen används i sammanhang där de individuella behoven hos slutanvändarna kan vara vitt skilda. Studier av standarder för socialtjänstens (Björk, 2012) och sjuksköterskors arbete (Lydahl, 2017; Ranking & Campbell, 2006; Winman & Rystedt, 2011) har visat samma problem. Den lokala tjänstemannen hamnar i konflikt mellan två logiker när man i mötet med individer ska använda standardiserade instruktioner. Antagandet att standarden ska passa för alla stämmer inte med den sociala praktiken där individer är olika och har olika behov.

Den andra spänningen var den mellan delmålen att göra framställningen lättbegriplig och ge förklaringar som beskriver en frågas komplexitet. Kontrasten mellan det pedagogiska och det vetenskapligt korrekta manifesterades tydligast när information om värdeladdade skulle tas fram. Det var framförallt gruppen koordinatörer som var medvetna om denna spänning i aktiviteten när de samtidigt skulle hantera båda dessa handlingar. Vid en uppföljning av studien fyra år efter datainhämtningen, fortgick arbetet att försöka hantera de två handlingarna – det pedagogiska och det vetenskapligt korrekta. Framförallt ägnades instruktionsarbetet då åt de värdeladdade ämnena. Ett exempel på ett sådant ämne är

hedersvåld. Nedan visas den PP-bild (se *Bild 4*) som används som underlag för diskussion om detta.



Bild 4: PP-bild, instruktionsmaterialet

En av koordinatorena diskuterar under en intervju bilden (se *Bild 4*) och reflekterar över hur förenklarna kan leda till felaktiga tolkningar om hur man i Sverige definierar hedersvåld och förtryck.

Det är så viktigt att man får rätt formuleringar. Vi hade mycket diskussion om, vi hade väldigt mycket diskussion om det här med heder. Om man läser det här så kan man tycka att vid första anblicken. Det låter ju bra. Men hur man kopplar ihop dem här det kan ju bli fel. Att en del unga flickor och pojkar lever under kontroll och förtryck i sitt eget hem, och så står det att dom får inte umgås med vänner utanför skolan, man får inte delta i vissa skolämnen, de får inte vara med på klassresor och fester. Jag menar bara för att man inte får vara med på en klassresa så betyder inte det att man är utsatt för kontroll och förtryck. Det blir som man drar för stora växlar på det. Så det här ska vi arbeta om.

Experter har beskrivit hedersförtryck utifrån olika aspekter och perspektiv. När detta förkortats och förenklats så ser koordinatorena att det kan leda till missförstånd som reducerar korrektheten. När det gällde dessa känsliga ämnen, menade koordinatorena att man sällan hittade en formulering som alla yrkesgrupper var nöjda med. Det innebar utdragna förhandlingar där texterna skickades fram och tillbaka mellan de sakkunniga, koordinatorena och länsstyrelsens representant. Beskrivet här av en koordinator:

[...] och då blev det en hel karusell där att då arbetade jag om det och då hade länsstyrelsens expert många synpunkter och då tyckte Linda (fingerat



namn enhetschefen) att det här måste vi ha kvar och länsstyrelsen tyckte att det här skulle vi ta bort och det slutade med att vi måste träffas allihopa och prata om det. Å efter det så fick jag liksom skriva om det igen då.

Ett aktivitetsteoretiskt antagande är att spänningar av olika slag uppkommer i alla komplexa arbetsuppgifter (Engeström, 2000). Sådana spänningar som beskrivits kan därmed antas vara vanliga i instruktionsarbete. Att alla inte behöver samma information och att det lättbegripliga inte alltid är det korrekta kan antas vara vanliga i standardiseringsarbeten.

## DISKUSSION

I diskussionen jämförs instruktionsarbetet i samhällsorienteringen med Sacketts modell (Sackett m.fl., 2000). Denna modell, som är utvecklad inom medicinområdet, har valts därför att den är en ofta förekommande framställning av hur standardisering för kvalitetssäkring bör genomföras. Modellen innehåller fem steg som ska följas för att insatser ska ges på ett korrekt sätt. En jämförelse med modellen möjliggör en diskussion om vad arbetet innehöll och varför det utvecklades som det gjorde. I avsnittet diskuteras även möjliga vägar för en framtida kvalitetssäkring av samhällsorientering.

### Lärdomar för framtida instruktionsarbete

Tidigare forskning och riktlinjer för evidensbaserad praktik visar att en grundläggande premis är att kartlägga vilka behov en insats ska fylla (se till exempel Johansson m.fl., 2015; Morago, 2006; Sackett m.fl., 2000). Enligt Sackett m.fl. ska man först ställa en forskningsbar fråga som ska vara baserade på slutanvändarnas behov. En sådan fråga skulle i detta sammanhang kunna vara vilken samhällsinformation nyanlända har behov av. I detta fall görs inte detta. Behovsanalysen i arbetet kom istället att gälla, för länsstyrelsens representant, ledning och koordinatörer, den kritiska läsaren bland politiker, allmänhet och media. Gruppen arbetar alltså inte uteslutande med vad de nyanlända behöver, utan med den bild av Sverige som man tror att externa granskare vill ge. En fråga man kan ställa sig utifrån den riktning arbetet tog är – *för vem* skapades egentligen informationen? Enligt Sacketts modell skulle en kartläggning av de nyanländas behov gett vägledning.

Det andra steget i modellen, granskning av forskningslitteratur, görs inte heller genomgående och systematiskt. Det kunskapsstöd som användes var: Samhällskommunikatörernas egna erfarenheter för att avgöra vad som är relevant, experternas legitimerade kunskap om vad som är korrekt, de ansvarigas erfarenheter som byråkrater av vad som är gångbart i det politiska klimatet. I samhällsorienteringen skulle man också behövt olika typer av kunskapsgranskningar,

både faktagranskningar liknande den som genomfördes om hur Sverige kan beskrivas, men också av studier om innebörder av integration. Framförallt görs ingen granskning av forskning om vilken typ av samhällsinformation som stödjer integrationsprocessen. Istället utgår arbetet från de inblandades föreställningar om hur det svenska samhället bör beskrivas. Att granska studiers giltighet (steg tre i modellen) avseende vad som stödjer nyanländas integrationsprocesser är dock inte oproblemiskt, då mätbarheten är låg och ingen konsensus råder om kännetecknen för integration. Det är exempelvis svårt att identifiera kriterier för när resultat av integrationsinsatser uppnåtts. Det finns studier som har olika utgångspunkter om vad som är integration, det vill säga *vad* som ska nås med hjälp av samhällsinformationen (jämför Ager & Strang, 2008). Är integration exempelvis att nyanlända ska känna till och kunna hävda sina sociala rättigheter *eller* antas att de har icke-svenska värdesystem, som måste korrigeras med hjälp av information om de specifikt svenska värdena (jämför Borevi m.fl., 2017).

Det fjärde steget, att integrera kunskaperna i praxis enligt användarens önsknings- och preferenser, kan också förbättras. Här visar det sig att innehållet i detta steg blir angeläget för samhällskommunikatörerna, när de hänvisar till de nyanländas preferenser. Samhällskommunikatörernas erfarenheter kunde ha använts tidigare i processen, men inga försök gjordes att systematisera deras kunskaper. Det skulle också behövs systematiska uppföljningar av de nyanländas erfarenheter efter genomförd insats. Men även detta är problematiskt när det inte finns överenskomna kriterier om integration. Vad ska mätas? Handlar det om upplevd delaktighet i samhället, hälsotal, etablering på arbetsmarknad, vidgat nätverk (jämför Ager och Strang, 2008)? I den utredning som låg till grund för en reformering av samhällsorienteringen betonas att informationen ska ges på ett språk den nyanlända förstår väl och den ska utformas i dialog (Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare, 2010). Detta pekar på insikt om nödvändigheten av att informationens innehåll och form anpassas till mottagarna. Denna insikt förefaller dock ha försvagats i processen.

Den modell som Sackett m.fl. (2000) utvecklat, som handlar om instruktioner till professionella, innehåller inte handlingen om att förenkla och begripliggöra informationen. Denna handling torde vara vanlig och viktig i sociala insatser. Den här studien har visat att spänningen mellan förenklingen och vetenskapligheten borde bli föremål för djupare analys. Medvetenhet borde finnas för i vilken grad korrekthet kan inskränkas till förmån för begriplighet.

### **Politisk neutralitet- som arbetsuppgift**

Jämförelsen med Sacketts modell visar tydligt svårigheten att överföra till samhällsorientering ett förfaringssätt som utvecklats för ett område med tydligare kriterier för vilken kunskap som ska användas. Detta kan delvis förklaras

av uppgiftens karaktär. Samhällsorientering innefattar ett komplext och varierat kunskapsmaterial, den är värdeladdad och det råder inte konsensus om vad målet är. Ett exempel på detta är hur de mål som formuleras under instruktionsarbetet delvis förskjuts *från* att ge kunskap till nyanlända *till* att undvika extern kritik. Den politiska laddningen i integrationsfrågan kan antagligen förklara varför arbetsgruppen måste förhålla sig till olika perspektiv *utanför* uppdraget. Sålunda tillkom en arbetsuppgift som inte har synliggjorts i tidigare studier om instruktionsarbetet som handlade om att finna det *politiskt korrekta*. Detta kan förstås utifrån Humphries (2014) som menar att integrations- och migrationspolitik idag snarare utgår från ideologiska kamper än från rationella fakta om vad som stödjer nyanländas livsbanor. Instruktionsarbetet kom därför att bli en balansgång för att undvika att väcka anstöt i något politiskt läger. Den överhängande fara man försökte undvika var att materialet och dess författare blev offentligt kritiserade i media och samhällsdebatt. Idén att information om Sverige skulle kunna utformas som kvalitetsgranskade fakta gick alltså förlorad genom en framtingad politisk neutralitet. En slutsats är därmed att den valda modellen för kvalitetssäkring - instruktionsstandard - inte är särskilt användbar inom värdeladdade verksamheter.

### Samhällsorienteringens kunskapssystem

Experternas ovillighet att formulera sig entydigt om samhälleliga fenomen hamnar i kontrast till handlingen att begripliggöra. Experternas problem med att beskriva Sverige korrekt ger stöd åt samtida kritik av instruktionsmodellens användning för verksamheter som är politiskt laddade och kunskapsmässigt komplexa (se exempelvis Johansson m.fl. 2015). En förklaring till varför erfarenheter av EBP från det medicinska området inte kan överföras till samhällsorientering kan sökas i Sayers (2010) diskussion om olika typer av *system*. Han menar att det medicinska kunskapsområdet utgör ett imponerande exempel på möjligheten att finna empiriska regelbundenheter som grund för att uttala sig om vad som är kunskap. Detta handlar om att den materiella världen (till exempel kroppen) fungerar inom ett avgränsat och slutet system som går att undersöka. Det finns (ofta) rätta svar som väntar på att upptäckas och avtäckas. Andra kunskapsområden, som i detta fall kunskap om samhälle och kultur, fungerar inom ett öppet system där fenomen som ständigt förändras kan tolkas och värderas på olika sätt (Sayer, 2010). I denna studie synliggörs att det är svårast att komma överens om förklaringar, definitioner eller svar när det rör värdeämnen, som föräldraskap, jämställdhet, hedersrelaterat våld och förtryck, parrelationer, synen på barn och sexuell hälsa. Dessa kunskapsområden är inte bara komplexa, utan även knutna till en pågående politisk diskussion. Här handlar det alltså inte bara om ett öppet och rörligt, utan också ett politiskt laddat system med olika, konflikterande idéer om vad som är rätt och gott.

Artikeln har visat att ett instruktionsarbete består av spänningar när olika handlingar och kunskapsstöd möts och konfronteras med varandra. En spänning fanns mellan det behovsprövade som genererar ”olikhet” och det generella som ska gälla för alla. En annan spänning fanns mellan korrekthet, som innebar nyanserade och fördjupade beskrivningar och det lättbegripliga som innebar förenklingar. Den dynamik som uppstår mellan dessa spänningar kan förstås som grundläggande i allt instruktionsarbete och är också det som driver arbetsprocessen framåt. Artikeln har också visat att ett delmål som formuleras under instruktionsarbetet delvis förskjuter arbetets fokus, *från* att ge kunskap till nyanlända *till* att undvika extern kritik. Denna arbetsuppgift kan antas ha uppkommit för att samhällsorientering befinner sig i ett politiskt laddat system.

## REFERENSER

- Arbetsmarknadsdepartementet (1984). *Om svenskundervisning för vuxna invandrare* (Regeringens proposition 1983/84:199). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2009). *Samhällsorientering för nyanlända invandrare* (Kommittédirektiv. 2009:101). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2010). *Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare*. (Förordningsmotiv 2010:1). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2011). Ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. (Kommittédirektiv. 2011:88). Stockholm: Regeringskansliet.
- Avby, G., Nilsen, P., Abrandt Dahlgren, M. (2014). Ways of understanding evidence based practice in social work: A qualitative study. *British Journal of Social Work*, (44) 6 1366-nju1383.
- Borevi, K. Jensen, K., Mouritsen, P. (2017). The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states. *Comparative Migration Studies*. 5 (9), 1-14.
- Brochmann, G. & Seland, I. (2010). Citizenship policies and ideas of nationhood in Scandinavia. *Citizenship Studies*, 14(4), 429-443.
- Björk, A. (2012). Working with different logics: A case study on the use of the addiction severity index in addiction treatment center. *Nordic studies on alcohol and drugs*, 30 (3) 179-199.
- Bowker, G.C., & Star, S.L. (2000). *Sorting things out: classification and its consequences*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Engeström, Y. (2000). Activity theory as a framework for analyzing and redesigning work, *Ergonomics*, 43:7, 960-974.
- Engeström, Y. (2001). Expansive Learning at Work: Toward an activity theoretical reconceptualization. *Journal of Education and Work*, 14(1) 133-156.
- Engeström, Y & Sannino, A (2011). Discursive manifestations of contradictions in organizational change efforts: A methodological framework. *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 24 Issue: 3, pp.368-387
- Fereday, J. & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: a hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development, *International Journal of Qualitative Methods*, Vol. 5 No. 1, pp. 80-92.
- Goodman, S. W. (2010). Integration requirements for integration's sake? Identifying, categorising and comparing civic integration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(5), 753-772.
- Humphries, B. (2003). What else counts as evidence in evidence-based social work? *Social work education*, 22, 81-91.
- Humphries, B. (2014). An unacceptable role for social work: *Implementing immigration policy*. *British Journal of Social Work*, 34 (1), 93-107
- Johansson, K., Denvall, V., Vedung, E. (2015). After the NPM Wave: Evidence-based practice and the vanishing client. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2): 69-88.

- Joppke, C. (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1), 1-22.
- Järkestig, U. (2014). Building on users' knowledge as a basis for professional expertise? An example from Swedish social care services, *European Journal of Social Work*, 18 (5), 718-730.
- Karlsson, J.Ch. (2004) "The ontology of work. Social relations and doing in the sphere of necessity". I S, Fleetwood och S, Ackroyd ( red.), *Critical Realist Applications in Organisation and Management Studies* (s. 90-112). London: Routledge.
- Leontiev, A. N. (1978). *Activity, consciousness and personality*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Levinsson, M. (2013). *Evidens och existens. Evidensbaserad undervisning i ljust av lärares erfarenheter*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lydahl, D. (2017). Visible persons, invisible work? Exploring articulation work in the implementation of person-centered care on a hospital ward. *Sociologisk forskning*, 54 (3) 163-179.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2009). *Samhällsinformation – en del av introduktionen. En rapport om kommunernas arbete med samhällsinformation för nyanlända i Västra Götalands län.(2009:37)*
- Masocha, W & Weetman, P. (2007). Rhetoric in standard setting: the case of the going concern audit. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 20(1), 74-100.
- Mehan, H. (1996). Beneath the skin and between the ears: A case study in the politics of representation. S, Chaiklin & J, Lave, I (red.). *Understanding Practice: Perspectives on activity and context*. Cambridge University Press. s. 241-269.
- Middleton, D. (1996). Talking work: Argument, common knowledge, and improvisation in teamwork. Y. Engeström, & D. Middleton, I (red.). *Cognition and communication at work*. Cambridge, England: Cambridge University Press. s. 233-256.
- Morago, P. (2006). Evidence-based practice: From medicine to social work. *European Journal of Social Work*, 9(4), 461-477.
- Mossberg, L. (2015). Service user involvement in Swedish mental health and social care: an analysis of ideological dilemmas and subject positions in a collaboration context. *European Journal of Social Work*. 19(5), 716-730.
- Rankin, J.M. & Campbell, M.L. (2006). *Managing to nurse: inside Canada's health care reform*. Toronto: University of Toronto Press.
- Roth, W-M. (2014). Reading Activity, Consciousness, Personality Dialectically: Cultural-Historical Activity Theory and the Centrality of Society. *Mind, Culture and Activity*, 21 (1) 4-22.
- Rosen, A., Proctor E & Staudt M. (2003). Targets of Change and Interventions in Social Work: An Empirically based Prototype for Developing Practice Guidelines. *Research on Social Work Practice*, 13, 208-233.
- Sackett, DL., Straus, SE., Richardson, WS., Rosenberg, W. & Haynes, RB. (2000) *Evidence-Based Medicine: How to Practice and Teach EBM*. New York. Churchill Livingstone.
- Sayer, R. A. (2010). Method in social science: a realist approach. Rev. 2. ed.. London: Routledge. SFS 2010:1138. *Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Sundell, K., Soydan, H., Tengvald, K. & Anttila, S. (2010). From Opinion-Based to Evidence-Based Social Work: The Swedish Case. *Research on Social Work Practice*, 20, (6), 714 – 722.
- Timmermans, S. & Berg, M. (2003). *The gold standard: the challenge of evidence-based medicine and standardization in health care*. Philadelphia, Pa.: Temple University Press.
- Utbildningsdepartementet (2002) *Utbildning i svenska för invandrare* (Kommittédirektiv 2002:105). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2018) *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet* (Kommittédirektiv. 2018:73) Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2019) *Tilläggsdirektiv till utredningen. Stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk* (Kommittédirektiv. 2019:3) Stockholm: Regeringskansliet.
- Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare. (2010). *Sverige för nyanlända: Värdens välfärdsstat, vardagsliv*. (SOU: 2010:16). Stockholm.
- Winman, T. & Rystedt, H. (2011). Electronic patient records in action: Transforming information in to professionally relevant knowledge. *Health Informatics Journal*, 17(1), 51-62. 89.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Method*. Sage, Thousand Oaks, C

## ABSTRACT

Integration initiatives aimed at newly arrived immigrants have been criticized for a lack of equivalence and a weak knowledge base. This article is about the interprofessional work to produce a standardized, national information material to improve civic orientation. In the study a process was followed when various occupational groups worked together to produce the material about Swedish society. The analysis shows how the work was characterized by ambiguities when the different groups oriented themselves towards different sub-goals: to create the scientifically correct, the pedagogically simplified, the politically neutral or the relevant for the newly arrived immigrants.

*Keywords:* civic orientation, integration, newly arrived immigrants, activity theory, guidelines, quality assurance