

Handläggare
Marie Björklöf
Telefon: 08-508 35 605

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 23 mars 2021

Ärende 4

Yttrande över remiss av ”Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap” (SOU 2021:2)

Remiss från kommunstyrelsen, KS 2021/66

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

En särskild utredare fick i oktober 2019 i uppdrag att lämna förslag som innebär att ett godkänt prov i svenska och grundläggande samhällskunskap ska krävas för förvärvandet av svenskt medborgarskap. Syftet med kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap är enligt utredningen att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

Utredningen föreslår att ett medborgarskapsprov ska införas och att provet ska bestå av två delprov, i svenska respektive samhällskunskap. Utredningen föreslår även att kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna visas på andra sätt än genom medborgarskapsprovet och att personer som inte bedöms ha förmåga att klara av provet ska ges dispens. Universitets- och högskolerådet (UHR) föreslås få det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet. För medborgarskapsprovet ska en avgift på 2000 kronor för delprovet i svenska och 500 kronor för delprovet i samhällskunskap utgå.

Arbetsmarknadsförvaltningen avgränsar sitt yttrande till de förslag som kan komma att påverka den kommunala verksamheten.

Förvaltningen ser positivt på att kunskaper i svenska och samhällskunskap även ska kunna visas på andra sätt än genom medborgarskapsprovet och bedömer att detta skulle kunna bidra till att fler avslutar sfi kurs D. Däremot bör förslaget om att betyg i samtliga delkurser i grundläggande svenska som andra språk ska likställas med medborgarskapsprovet omformuleras, så att det framgår att det är det sammanfattande betyget i alla kurser alternativt betyg i delkurs fyra som bedöms motsvara kunskapsnivån i medborgarskapsprovet.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser även att betyg i svenska och samhällsorienterande ämnen från kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning också ska kunna utgöra grund för medborgarskap.

Utredningen bedömer att riktade stödinsatser bör införas för de målgrupper som kan ha svårt att klara av medborgarskapsprovet och som annars riskerar att missgynnas av de nya kraven.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att ett förtydligande behövs gällande hur ett sådant stöd ska organiseras och vem som ansvarar för genomförandet. I annat fall finns risk för att dessa uppgifter indirekt kommer att belasta kommunen.

Arbetsmarknadsförvaltningen vill även lyfta vikten av att medborgarskapsprovet placeras i ett sammanhang i syfte att skapa en kedja som ger individen goda förutsättningar att förstå vilka kunskaper som efterfrågas i olika skeden av etableringsprocessen. Förvaltningen anser därför att både den kurs i samhällsorientering som kommunen erbjuder vissa nyanlända invandrare och medborgarskapsprovet i samhällskunskap i grunden bör utgå från samma material.

Bakgrund

Regeringen beslutade i oktober 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att ett godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige (dir. 2019:70). Syftet med kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärvandet av svenskt medborgarskap är enligt utredningen att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben i samarbete med avdelningen Vuxenutbildning Stockholm vid arbetsmarknadsförvaltningen.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Utredningen är ett delbetänkande av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (USSMA). Utredningen föreslår ett antal ändringar i medborgarskapslagen genom införandet av krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärvande av svenskt medborgarskap. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap

Utredningen föreslår att kriterierna för medborgarskap i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska kompletteras med krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap. Kravet ska gälla alla som har fyllt 16 men inte 67 år, men undantag föreslås för bland annat nordiska medborgare och statslösa unga under 21 år. Undantag från kravet kan även göras om särskilda skäl finns, så som väsentliga funktionsnedsättningar och andra personliga förhållanden. Utredningen föreslår även att nivån på kravet och vilka färdigheter i svenska som ska provas ska regleras i lagen om svenskt medborgarskap.

Ett medborgarskapsprov införs

Nödvändiga kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna uppvisas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov. Ett digitalt medborgarskapsprov i två delar, svenska och samhällskunskap, föreslås därför tas fram. Enligt direktiven ska utredningen så långt som möjligt använda sig av befintliga strukturer i sina förslag, men utredningen har gjort bedömningen att det idag saknas offentligt anordnade prov i svenska och samhällskunskap som skulle lämpa sig för ändamålet. Utredningen gör bedömningen att den kurs i samhällsorientering som kommunerna erbjuder, vissa nyanlända invandrare, inte kan användas då innehållet i hög utsträckning är diskussionsinriktat och då genomförandet kan skilja sig åt mellan kommuner.

Medborgarskapsprovet i svenska ska bestå av läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig färdighet. Utredningen föreslår att de delar av provet som testar läs- och hörförståelse ska utformas på en nivå som motsvarar nivå B1 enligt den Gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS), och att provet för muntlig och skriftlig färdighet ska utformas på en nivå som motsvarar nivå A2 på samma skala. Utredningen bedömer att detta är rimliga nivåer att

kräva baserat på resonemang om syftet med provet som är att stärka medborgarskapets status och främja inkludering. Kunskaper på dessa nivåer ligger även i linje med de krav som ställs i flera andra europeiska länders för förvärvande av medborgarskap.

Samhällskunskapsdelen i medborgarskapsprovet ska enligt utredningen testa sådana grundläggande kunskaper som behövs för att leva och fungera i det svenska samhället. Fokus ska ligga på demokrati och den demokratiska processen. Provet ska baseras på innehållet i en bok som utredningen föreslår ska tas fram särskilt för medborgarskapsprovet i samhällskunskap. Boken som föreslås tas fram av Skolverket ska kunna laddas ner från nätet och finnas tillgänglig på svenska och tio andra språk. Själva provet i samhällskunskap ska däremot genomföras på svenska, på en språklig nivå motsvarande B1, för att alla provdeltagare ska provas på samma premisser. Om provet endast översattes till ett visst antal språk skulle de som pratar ett annat språk missgynnas. Utredningen föreslår att boken och provet i samhällskunskap ska ta avstamp i läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för den grundläggande inledande kursen i samhällsorienterande ämnen, med vissa kompletteringar från den grundläggande fortsättningskursen.

Utredningen konstaterar att införandet av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärvandet av svenskt medborgarskap behöver kombineras med riktade stödinsatser för målgrupper som annars riskerar att diskrimineras eller missgynnas av de nya kunskapskraven. Till dessa målgrupper hör bland annat personer med kort eller ingen tidigare utbildning samt äldre personer.

Andra sätt att visa kunskap

Eftersom det ingår i direktiven att så långt som möjligt nyttja befintliga strukturer för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap, bedömer utredningen att det är lämpligt att lämna förslag på hur kunskap ska kunna visas på andra sätt än genom medborgarskapsprovet. De andra sätt som föreslås kunna användas för att styrka kunskaper har bedömts ligga på en nivå som motsvarar den som medborgarskapsprovet ska testa.

Utredningen föreslår att godkänt betyg i sfi kurs D ska anses motsvara medborgarskapsprovets kunskapskrav i svenska och bedömer att detta även kan leda till ökad genomströmning inom sfi. Godkända betyg i svenska och svenska som andra språk motsvarande grundskolans årskurs 9 och kurser i gymnasiet ska

också godtas, liksom även godkänt betyg från motsvarande kurser inom den kommunala vuxenutbildningen. Betyg från grundskolan och gymnasieskolan ska också godkännas. Utredningen föreslår även att godkänt resultat på ett Tisus-test samt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk gymnasieskola ska godtas som tillräckliga kunskaper för svenskt medborgarskap.

Kunskaper i samhällskunskap ska enligt utredningen kunna visas genom godkänt betyg i samhällskunskap motsvarande grundskolans årskurs 9, godkänt betyg från en kurs motsvarande gymnasiet eller godkänt betyg i en kurs i samhällskunskap eller samhällsorienterande ämnen på grundläggande eller gymnasial nivå från komvux.

Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att få dispens från kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för medborgarskap, om särskilda skäl föreligger. Prövning av om det finns särskilda skäl för dispens ska ske inom ramen för ordinarie handläggning av en ansökan eller anmälan om medborgarskap, och en helhetsbedömning av individens förutsättningar ska då göras. Utredningen menar att särskilda skäl ska förstås som en väsentlig funktionsnedsättning och kan också innefatta andra personliga förhållanden som har samma inverkan på individens förmåga att visa sina kunskaper.

Genomförandet av medborgarskapsprovet

Utredningen föreslår att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet, inklusive administration för genomförandet. Som modell för genomförandet har utredningen tittat på organisationen för högskoleprovet, och på samma sätt föreslås universitet och högskolor runt om i landet bistå UHR i det praktiska genomförandet av medborgarskapsprovet genom att tillhandahålla lokaler och rättning av prov.

Medborgarskapsprovet ska enligt utredningen genomföras regelbundet över året på de orter som genomförande lärosäten beslutar om. Datum för genomförandet beslutas av UHR i samråd med Skolverket och de universitet och högskolor som ansvarar för genomförandet. UHR ska även fatta beslut om provresultat och ett godkänt resultat ska gälla för obegränsad tid. För den som har en funktionsnedsättning ska provet kunna anpassas så att individen får möjlighet att visa sina kunskaper utifrån sina förutsättningar.

För medborgarskapsprovet ska en avgift på 2000 kronor för delprovet i svenska och 500 kronor för delprovet i samhällskunskap utgå.

Fördelning av ansvar

Utredningen föreslår följande ansvarsfördelning mellan involverade myndigheter:

Universitets- och högskolerådet (UHR) ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet. I uppdraget ingår att samordna de involverade myndigheternas arbete och insatser, samt att fatta beslut om provresultat och avstängning på grund av fusk.

Skolverket ska ansvara för framtagandet av proven i både svenska och samhällskunskap, samt för framtagandet av den bok som provet i samhällskunskap ska bygga på. Skolverket föreslås också ansvara för rättningen av medborgarskapsprovet, att kontinuerligt ta fram och utveckla medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap och att kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprovet. Konstruktionen och rättningen av provet ska dock vid behov kunna ges i uppdrag till de universitet och högskolor som bistår UHR i genomförandet av provet och behöver alltså inte genomföras av Skolverket i egen regi.

Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden ska innefatta en bedömning av om kunskapskraven i medborgarskapsprovet är uppfyllda, eller om det föreligger särskilda skäl för att medge dispens från kravet.

Universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Detta får ske i samverkan mellan lärosätena.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen avgränsar sitt yttrande till de förslag som kan komma att påverka den kommunala verksamheten.

Ett medborgarskapsprov införs

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på att utredningen uppmärksammar det behov av stöd som vissa målgrupper kan ha för att klara av medborgarskapsprovet. Förvaltningen anser dock att det behöver klargöras hur ett sådant riktat stöd ska organiseras och vem som ska ansvara för det. Den aktör som får uppdraget bör även tilldelas medel för ändamålet. Om ett tydligt ansvar och uppdrag för

att tillhandahålla stödet inte fördelas finns risk för att uppgiften indirekt kommer att belasta kommunen.

Utredningen föreslår att boken och provet i samhällskunskap ska utgå från vuxenutbildningens kursplaner för samhällsorienterande ämnen vilket förvaltningen ser som positivt. Detta bidrar med tydlighet och att kunskaperna i medborgarskapsprovet kopplas till kunskapskraven inom det ordinarie utbildningssystemet. Samtidigt anser arbetsmarknadsförvaltningen att medborgarskapsprovet tydligare behöver kopplas även till de kurser i samhällsorientering som kommunerna idag är skyldiga att erbjuda vissa nyanlända invandrare.

Utredningen lyfter att innehållet i kursen i samhällsorientering skiljer sig mellan kommunerna samt att kursen utförs i nära anslutning till individens ankomst i Sverige, och att kursen därför inte kan likställas med medborgarskapsprovet. Utredningen anser inte heller att den bok (*Om Sverige*) som kursen i samhällsorientering baseras på är lämplig att använda som underlag för medborgarskapsprovet då materialet ägs av Länsstyrelsen.

Arbetsmarknadsförvaltningen har förståelse för utredningens resonemang på dessa punkter, men vill betona vikten av att ett nytt medborgarskapsprov behöver lyftas in i ett befintligt sammanhang för att skapa en kedja som blir konsekvent och lätt för individen att förstå. Förvaltningen anser därför att både kursen i samhällsorientering och medborgarskapsprovet i samhällskunskap i grunden bör utgå från samma material, i syfte att undvika en situation där det blir svårt för individen att avgöra vilka kunskaper som anses vara de viktiga inom samhällsorienteringen, och vilka kunskaper som faktiskt prövas i medborgarskapsprovet. Ur ett pedagogiskt perspektiv finns också stora fördelar med att utgå från ett och samma grundmaterial. Materialet skulle till exempel kunna delas upp i moduler, så att kursen i samhällsorientering utgår från en grundläggande modul som sedan vid behov kan kompletteras med ytterligare en fördjupande modul inför medborgarskapsprovet. En vinst med detta skulle kunna bli att nyanländas och deras anhörigas motivation att ta del av samhällsorienteringen i samband med ankomsten till Sverige ökar.

Andra sätt att visa kunskap

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på förslaget om att kunskaper även ska kunna visas på andra sätt än genom medborgarskapsprovet. Liksom utredningen bedömer även arbetsmarknadsförvaltningen att likställandet av betyg i sfi kurs D

med kunskapskraven i medborgarskapsprovets delprov i svenska skulle leda till att fler individer slutför sfi kurs D.

Utredningen föreslår även att ett annat sätt att visa tillräckliga kunskaper i svenska är att eleven kan visa att han eller hon har godkänt betyg i alla fyra delkurser i svenska eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom komvux. Arbetsmarknadsförvaltningen vill här framhålla att många elever i Stockholms stad inte läser delkurs ett då de har tillräckliga kunskaper för att gå direkt in på delkurs två, och att förslaget bör omformuleras för att inte missgynna dessa elever. Förvaltningen anser att det av förslaget istället bör framgå att det som krävs är ett sammanfattande betyg av hela den kursen, alternativt betyg i delkurs fyra.

Vidare anser arbetsmarknadsförvaltningen att även betyg i svenska och samhällsorienterande kurser från kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning (särvox) ska likställas med de kunskaper som krävs för medborgarskap.

Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap

Arbetsmarknadsförvaltningen instämmer i utredningens bedömning gällande möjlighet till dispens för vissa målgrupper om särskilda skäl föreligger. Utredningen anser att särskilda skäl ska förstås som en väsentlig funktionsnedsättning, men även andra personliga förhållanden som har samma inverkan på individens förmåga att visa sina kunskaper ska kunna räknas som en grund till dispens.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser att resonemanget kring vem som kan få dispens från kravet att visa kunskaper i svenska och/eller samhällskunskap behöver förtydligas i syfte att främja likvärdiga bedömningar och tydliggöra vad som anses vara giltiga skäl. Förvaltningen menar att det bör specificeras vilka underlag som kan ligga till grund för dessa undantag och vilken typ av andra personliga förhållanden som bedöms vara skäl för dispens. För att beviljas dispens bör individen enligt utredningen till exempel kunna visa på att hen har deltagit i språkundervisning eller gjort sitt bästa för att nå så hög kunskapsnivå som möjligt utifrån sina förutsättningar. Här kan det till exempel finnas behov av att tydliggöra hur bedömningen av dispens görs och om något ytterligare ansvar kommer att åläggas kommunen eller den enskilda läraren gällande bedömning av individens deltagande i undervisning i svenska.

Genomförandet av medborgarskapsprovet

Arbetsmarknadsförvaltningen anser liksom utredningen att det är lämpligt att medborgarskapsprovet i så hög utsträckning som möjligt följer befintliga strukturer och att en tydlig ansvarsfördelning görs mellan involverade aktörer. Förvaltningen ställer sig dock tveksam till förslaget om att den muntliga delen av provet i svenska skulle kunna bedömas genom inläsning på ljudfil. Metoden för genomförandet behöver utgå från syftet med provet, och om syftet till exempel är att testa konversationsförmåga är metoden med inläsning på ljudfil inte lämplig. Det kan därför finnas skäl att överväga de tillvägagångssätt som utredningen ger exempel på från andra länder, där muntliga kunskaper testas i ett personligt möte.

Gällande kostnaden för medborgarskapsprovet bedömer arbetsmarknadsförvaltningen att det finns en risk för att vissa målgrupper så som till exempel personer med en kortare utbildningsbakgrund kan ha svårt att klara av provet på ett försök, och att kostnaden kan hindra dem från att göra om provet. Detta skulle leda till ojämlika förutsättningar att förvärva svenskt medborgarskap och bör tas i beaktande när kostnaden för provet fastställs.

Karina Uddén

Arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson-Bech

Eriksson-Bech

Utvecklingschef

Bilaga

1. Remiss: Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karina Uddén, arbetsmarknadsdirektör	2021-03-17
Karin Eriksson-Bech, utvecklingschef	2021-03-17