



Stockholms  
universitet

BESLUT  
2023-09-14

Dnr SU FV-2220-23

## Rektor

Rikard Skårfors  
FD, Utbildningsledare  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Justitiedepartementet)

## Yttrande över betänkandet Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (SOU 2023:25)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Justitiedepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd, *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (SOU 2023:25). Universitetet har följande att anföra.

### Övergripande synpunkter

Stockholms universitet avstyrker förslaget om ett prov som prövar kunskaper i svenska språket och kunskaper om det svenska samhället som krav för permanent uppehållstillstånd (PUT). De generella argumenten bakom detta ställningstagande är följande.

Utredningen gör en systematisk och grundlig genomgång av kunskapsläget med relevanta bakgrundsfakta, särskilt om berörda målgrupper, och presenterar en aktuell forskningsbakgrund (kap. 7), men kan med stöd i denna genomgång inte påvisa att förslaget kommer att uppnå sitt syfte om att vara ändamålsenligt, rättssäkert och effektivt i arbetet med att främja integrationen och ett inkluderande samhälle. Ett prov som inte uppfyller sitt syfte saknar validitet. Utredningen skriver även i sin konsekvensanalys (20.4.11) att det är oklart om förslaget främjar integrationen.

Utredningen drar själv slutsatsen och påtalar på flera ställen (avsnitt 10.2, s. 212; avsnitt 20.3.5 s. 386) att den nationella och internationella forskning som finns om språkinlärning och integration inte kan påvisa att ett kunskapskrav skulle främja integrationen. Ett kunskapskrav förefaller enbart ha ett "symbolvärde" (avsnitt 20.5, s. 403) och det i sig riskerar att medföra negativa konsekvenser både för individer, för samhället och för Sveriges attraktionskraft. Stockholms universitet vill understryka vikten av att ta den aktuella forskning och den kunskap som finns på området på allvar.

Utredningen hävdar att det för dem som uppfyller kunskapskravet förmodligen blir lättare att integreras på arbetsmarknaden (avsnitt 20.3.5, s. 386), men detta menar universitetet är en felaktig slutsats eftersom den integrationen troligen hade blivit lättare även med nollvisionen, dvs. utan test, eftersom det inte går att dra säkra slutsatser om att ett test i sig motiverar till bättre inlärning.

Stockholms universitet menar också att införandet av ett kunskapskrav skulle innebära ett oansvarigt användande av samhällets ekonomiska resurser. De uppskattade utvecklingskostnaderna för ett digitalt prov på 93 miljoner kronor (avsnitt 20.3.4, s. 385) skulle ge bättre effekt om de i stället satsades på kvalitetshöjande åtgärder inom utbildningssektorn och i samarbete med arbetsgivare och kommuner för att säkra goda kunskaper i svenska och om Sverige på ett tidigt stadium i integrationsprocessen, se t.ex. utredningen *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66).

Utredningen lyfter också fram att diskriminerande och exkluderande effekter sannolikt kommer att uppstå för kortutbildade grupper och kvinnor (avsnitt 10.2, s. 213), liksom indirekt för deras barn. Detta tydliggörs i flera delar av utredningen (avsnitt 7.5–7.7, ss. 159ff.) och har stöd i aktuell samhällsvetenskaplig och språkvetenskaplig forskning som gjorts i länder i norra Europa, bland annat i jämförelse med Sverige som då inte har haft krav på detta för permanent uppehållstillstånd (PUT) (Vink et al. 2020). Denna forskning lyftes även fram i utredningen om språktest för medborgarskap, *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2), men det finns numera även nyare nordisk forskning som redovisas i utredningen och som stärker den bilden (Bugge & Carlsen Hamnes 2022, 2023).

Utredningen framför även (avsnitt 10.2, s. 213) att förslaget kan riskera att leda till negativa konsekvenser för Sveriges nuvarande och framtida arbetsmarknad, liksom för landets goda rykte som ledande kunskapsnation. Sverige har stort behov av, och konkurrerar med andra länder om kvalificerade arbetskraftsinvandrare t.ex. inom vård, bygg och hantverk, transport, techindustri och forskning. Stockholms universitet vill framhålla att internationella forskare och forskarstuderande bidrar till Sveriges framtid och goda rykte som ledande kunskapsnation, och att utredningen i alltför liten grad belyser hur denna grupp kan drabbas.

Stockholms universitet instämmer i att kunskaper i svenska språket och om Sverige är en viktig del av integrationen. Arbete och utbildning är enligt Europarådets integrationspolicy två hörnstenar för integration (avsnitt 7.2, ss. 146f.). Enligt policyn är emellertid det avgörande för integrationen att det görs utbildningsinsatser för kunskap om samhället, språk etc., snarare än fristående test. Svensk forskning visar dessutom att språkkunskaper i svenska korrelerar med integration på den svenska arbetsmarknaden. Att satsa medel på starka och breda utbildningsinsatser, i samarbete med arbetsplatser och utbildningar, vore därför mer samhällsekonomiskt lönsamt för både individ och samhälle (Eriksson & Rooth, s. 153).

En satsning på sfi-utbildning borde vara det primära för individen och för samhället om man vill bidra till inkluderande processer. Det är väl känt, inte minst genom utredningen *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66), att det idag finns stora brister i huvudmannaskap och kvalitet vad gäller sfi. Lärares förutsättningar att bedriva kvalificerad undervisning är begränsad och ytterligare ett stort bekymmer är bristen på kvalificerade sfi-lärare. Att sfi-

utbildningen behöver utvecklas bekräftas i en nyligen släppt rapport från Skolinspektionen, *Undervisning inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.

Vidare finns det andra exempel på satsningar som mer träffsäkert kan fylla det syfte som utredningen säger sig vilja uppnå. Bland annat genom utbildningar som kombinerar sfi eller svenska som andraspråk med yrkesutbildning på gymnasial nivå har många kommuner och regioner utvecklat former av yrkesinriktade utbildningar där språk- och yrkesutbildning integreras. Utbildningar som dessa har möjlighet att mer kostnadseffektivt möta individens och samhällets behov.

Ansvar för provet ska enligt utredningen (avsnitt 14.4, s. 307) fördelas mellan tre myndigheter: Migrationsverket, Universitets- och högskolerådet (UHR) och Trafikverket. UHR har redan idag ansvaret att genomföra två stora prov, Högskoleprovet och det grundläggande behörighetsprovet. Stockholms universitet befarar att UHR med provansvaret inte till fullo kan prioritera sina uppdrag med tydligare koppling till högre utbildning.

Det föreslås att provet ska kunna genomföras med anpassning (avsnitt 15.5, s. 326). I samband med detta är det viktigt att de som bedömer behoven av anpassning har adekvat kompetens att utföra detta på ett rättssäkert sätt.

### **Specifika synpunkter**

#### **Förslaget om kunskapskrav**

Stockholms universitet instämmer i utredningens bedömning (avsnitt 11.1, s. s. 231) att kunskapskraven inte bör kopplas till befintliga kurser i utbildningsväsendet. Universitetet instämmer även i att ett godkänt resultat ska gälla i obegränsad tid, men vill tillägga att det inte bör finnas begränsningar i antalet provförsök.

#### **Delprovet i svenska språket**

Stockholms universitet anser att utredningen gör en rimlig bedömning om färdighet, nivå och tidsrymd för framtagning av prov (hörförståelse på A2 i ett digitalt prov som tar ca 3,5 år att utveckla) i förhållande till de underlag som finns att tillgå och utredningens förutsättningar.

Utredningen föreslår ett hörförståelseprov på 100 minuter fördelat på två delprov à 50 minuter med 10 minuters paus emellan (avsnitt 11.4, s. 245). Det får anses vara ett långt prov i hörförståelse sett till den heterogena målgruppen och den språkliga nivån, vilket kan få betydelse för vilka som får svårighet att klara provet. Utredningen redogör inte för de specifika förutsättningar som gäller hörförståelseprov och definierar inte heller vad hörförståelse innebär. Alltför långa prov kan tendera till att mäta koncentrationsförmåga, vilket blir en konstruktirrelevant varians (att aspekter som inte ska provas får betydelse för resultatet, se avsnitt 6.2.1, s. 134). Hörförståelseprov är kognitivt krävande. De bygger på konstruerade språkbrukssituationer som provdeltagaren behöver sätta sig in i och svara på

frågor kring, och de skiljer sig därmed från autentiska interaktionella situationer. Som jämförelse anger utredningen Tisus delprov i läsförståelse på 75 minuter, vilket inte är en adekvat jämförelse, dels för att Tisus riktar sig till personer med lång studievana, dels för att förutsättningarna för läsförståelseprov är annorlunda än för ett hörförståelseprov.

På flera ställen i utredningen (t.ex. avsnitt 12.2, ss. 271 ff.) beskrivs det digitala uppgiftsformatet som text som kan läsas upp vid anpassning av uppgifterna, dvs. som en överflyttning av läsning av text på papper till skärm. Stockholms universitet menar att anpassningar av digitala uppgifter i hörförståelse underskattas då även bildmaterial eller grafer måste beskrivas vid en anpassning av uppgiften.

Stockholms universitet vill i likhet med utredningen (avsnitt 8.1, s. 170) understryka att skalorna i den gemensamma europeiska referensramen för lärande, undervisning och bedömning avseende språk (GERS) inte är avsedda som politiska instrument för uppehållstillstånd och medborgarskapsprövning. De cirka 80 olika tabellerna ska användas inom utbildningsväsendet som ett stöd för lärare och inlärare i språkinläringen, och de ska tolkas lokalt utifrån varje inlärares egna förutsättningar, behov och syften. Det blir en grannlaga och utmanande uppgift (avsnitt 6.2.1, s. 132) att tolka vilka beskrivningar som passar in på delprovet för PUT. Standardsättningen av provuppgifterna mot A2-nivån behöver inkludera internationell expertis för att bli tillförlitlig, vilket inte nämns i utredningen.

Skalorna i den nya versionen av GERS (2020) redogör för delvis nya typer av färdigheter i en uppdaterad modell, medan begreppet hörförståelse i utredningens förslag inte definieras någonstans. Den integrerade färdigheten multimodal litteracitet förutsätter exempelvis att en persons hörförståelse (förmåga att tolka och förstå auditivt tal och samtal) prövas genom autentiska filmade situationer, snarare än enbart ljuduppspelningar, på en digital skärm, åtföljda av en skriftlig fråga. Detta ställer andra krav på uppgiftskonstruktören.

Stockholms universitet delar utredningens bedömning (kap. 20) att en kompletterande statlig och kommunal satsning på utbildning inom de aktuella områdena – svenska språket och orientering om det svenska samhället på grundläggande nivå – är en förutsättning för att uppdraget ska kunna bli genomförbart. Detta kräver även en utbyggd utbildning av lärare i svenska som andraspråk, som det redan idag råder stor brist på. Universitetet vill påpeka att denna kostnad inte är inkluderad i utredningens kostnads kalkyl för provet.

Arbetsgivarnas roll i att integrera språkutbildning i arbetet saknas i utredningen, trots att det omfattande behovet av arbetskraft utreds. För dem som arbetar heltid måste möjligheter att lära sig svenska på arbetstid stärkas, såväl högutbildade med engelska som arbetsspråk som kortutbildade som arbetar inom t.ex. vård och omsorg. I vissa fall kan försörjningskravet konkurrera med språkravet.

## Delprovet om det svenska samhället

Stockholms universitet avstyrker att delprovet om det svenska samhället ska göras med texter och uppgifter på svenska på GERS A2-nivå (avsnitt 11.3, s. 236).

I rapporten *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities* (2020), som Europarådet och Association of Language Testers in Europe (ALTE) står bakom, rekommenderas att prov i samhällskunskap ska göras på ett språk provdeltagaren förstår bra och att provdeltagare med ingen eller kort formell skolbakgrund ska ges möjlighet att göra provet muntligt. Precis som utredningen skriver riskerar prov i samhällskunskap att bli förtäckta språkprov som kan kräva en högre grad av litteracitet än själva provet i språkkunskaper.

Utredningens förslag är att delprovet i det svenska samhället ska göras på GERS A2-nivå, men så som utredningen och GERS beskriver A2-nivån (Kan förstå meningar och vanliga uttryck som rör omedelbara behov, t.ex. mycket grundläggande information om individ och familj, inköp, lokal geografi, sysselsättning) stämmer det inte med det planerade innehållet som delprovet om det svenska samhället ska ha. Denna språkliga anpassning kommer alltså att vara ytterst svår att genomföra sett till det planerade innehållet. Ser man till de teman som ska täckas in kommer delprovet om det svenska samhället oundvikligen att indirekt pröva läsförmågan. Enligt av utredningen redovisad statistik (avsnitt 11.4.2, s. 241, Fig. 5.5, s. 107) klarar en tredjedel av eleverna med 0–3 års tidigare utbildning inte läsfärdighet på A2-nivån.

Stockholms universitet menar att experter på både GERS och lättläst svenska, klarspråk och/eller svenska som andraspråk behöver vara inblandade i provkonstruktionsprocessen för provversioner på svenska.

Att basera kunskapsprovet på ett befintligt informationsmaterial (avsnitt 11.5.1, ss. 246ff.), är enligt Stockholms universitet nödvändigt. Provet behöver baseras på ett informationsmaterial som provtagarna känner till och haft chans att bekanta sig med. Det befintliga informationsmaterialet finns redan nu på ett antal språk utöver svenska. Detta bör utökas med översättning till ett stort antal ytterligare språk. Det är ibland förknippat med svåra överväganden att översätta samhällstexter till andra språk, och missförstånd kan uppstå eftersom samhällsstrukturerna ser olika ut i olika länder och språkområden. Därför är det av största vikt att det tas fram klara och tydliga instruktioner för översättandet av texterna. Mycket arbete behöver läggas på samordning och uppdatering av de olika språkversionerna. Om proven på de olika språken utformas utifrån formuleringarna och terminologin i respektive språkversion av informationsmaterialet minskar risken för missförstånd väsentligt.

Stockholms universitet instämmer i att en kurs med kursplan om det svenska samhället behövs som ett komplement till utbildningen i sfi, liksom att denna kunskap behöver tillgängliggöras på olika språk.



Uppdateringar av samhällsinformation och därav följande utprovningar av nya uppgifter kommer troligen att vara en återkommande och viktig komponent, vilket inte tas upp i utredningen.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Ärendet har beretts av Områdesnämnden för humanvetenskap samt av Studentavdelningen. Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.