



2023-08-25

Dnr: KS 2023/726

**Handläggare**

Per-Ola Rasmussen  
per-ola.rasmussen@vanersborg.se  
0521-72 21 28

**Mottagare**

Justitiedepartementet

## Yttrande över betänkande om Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd SOU 2023:25

### Bakgrund

Betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd* (SOU 2023:25) inkom till Kommunstyrelseförvaltningen 2023-05-29 från Justitiedepartementet. Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som innebär att det ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd. Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Kunskaperna föreslås visas genom ett godkänt prov för permanent uppehållstillstånd. Det ska tas fram ett särskilt kunskapsprov som består av två delprov; ett som avser det svenska språket och ett som avser det svenska samhället. Kunskapskravet föreslås träda i kraft den 1 juli 2027 och regleras i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtLL, och i utlänningsförordningen (2006:97). I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

### Yttrande

Vänerns kommun tar inte ställning för eller emot betänkandets förslag att införa kunskapskrav för att erhålla permanent uppehållstillstånd. Det finns både positiva och negativa effekter om det genomförs enligt förslaget. Uppvägning av de negativa effekterna är delvis möjligt och kräver undantag samt ytterligare reformer.

Kommunen vill framföra följande synpunkter på förslaget och innehållet:

1. De flesta länder i Europa infört någon form av integrationsverktyg, ofta i form av obligatorisk undervisning i språk, kultur och samhälle samt någon typ av kunskapstest med bl.a. syftet att det ska stärka integrationen. Forskningen visar inget tydligt samband mellan införandet av dessa krav och en ökad integration. Kommunen anser att problemen bakom bristande samhörighet och minskad integration bottnar i tilltagande ekonomisk ojämlikhet i Sverige. Däremot finns ett samband mellan språkrav och ekonomisk integration och det är väl känt att Sverige är ett av länderna i OECD där klyftorna ökat snabbast. Mellan 1995 och 2016 ökade den genomsnittliga kapitalinkomsten med närmare 500 procent. Kapitalinkomsterna har dessutom blivit mer ojämnt fördelade, där en mycket stor andel tillfaller en liten grupp människor (källa regeringen.se, mars 2019). För att integreras väl måste en nyanländ även befinnas kreditvärdig av kreditmarknaden. Detta för att kunna ta bolån för köp av bostadsrätt eller villa och långsiktigt delta i landets förmögenhetsbildning och stärka sin samhörighet med Sverige.

2023-08-25

Dnr: KS2023/726

Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet<sup>1</sup> visar att de med mycket goda språkkunskaper har femton procentenheters högre sannolikhet att vara sysselsatta än de med dåliga kunskaper. Rooth och Åslund har sett att sannolikheten att vara sysselsatt ökar med tio procentenheter om personen har goda kunskaper i svenska språket. För invandrade akademiker finner de att lönen ökar med 30 procent om personen har goda kunskaper i svenska språket. Det starka sambandet mellan lön och språkkunskaper för akademiker indikerar att bra kunskaper i svenska är en grundförutsättning för att kunna konkurrera om mer kvalificerade arbeten. En mängd undersökningar visar således på ett förhållandevis starkt positivt samband mellan individens kunskaper i värdlandets språk och framgång på arbetsmarknaden. En god språklig nivå ifråga om tal och skrift är något som betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54) framhåller för att kunna delta i det svenska samhället.

I Vänersborg är utrikes födda i majoritet bland de arbetslösa och en stor andel har en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Många av dessa återfinns också inom Socialförvaltningen, både inom Försörjningsstödet och inom Arbetsmarknadsenheten. Enligt Socialförvaltningen kommer de personer som inte når upp till kunskapskraven att vara i behov av just de riktade etableringsinsatser som Arbetsmarknadsenheten inom socialförvaltningen redan idag erbjuder till personer som uppbär försörjningsstöd. Den strukturella diskrimineringen som utredarna befarar ska uppstå som en konsekvens av betänkandet förslag finns redan som en följd av kravet på vandel och sysselsättning i UtlL. Kap 5, 7§ och för familjerna innebär det redan att de lever med ovisshet kring uppehållstillstånd med allt vad det innebär för barn och anhöriga. Dessa individer behöver därför ytterligare stöd för att öka sin språkliga förmåga, bli anställningsbara och uppnå självförsörjning. För kommuner med stort mottagande blir detta extra ekonomiskt betungande och förutom extra ekonomiska medel för de kommunerna krävs kompletterande reformer.

2. Dagens SFI-utbildning behöver reformeras och få ett separat vidareutbildningsspår för de motiverade respektive ett arbetsspår som ger yrkessvenska och bättre harmoniserar med betänkandets efterfrågan. Minimistudietiden (15 tim) behöver utökas, pedagogiken behöver förändras och utvecklas med alternativa språkinlärningsmetoder i de fall det behövs för att individen ska nå målen. Utbildningen behöver kompletteras med obligatorisk språkpraktik, utöver ökad teoritid, som ligger i linje med individens önskemål om framtida arbete, i verksamheter och på företag. Kommunerna skulle som ett led i att få företagen att ta emot språkpraktikanter kunna börja ställa krav på detta vid upphandling av tjänster. Behov av ekonomiska incitament för att få till adekvat

---

<sup>1</sup> Rooth & Strömblad (2008). *Språk, krav och medborgarskap*, Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet

2023-08-25

Dnr: KS2023/726

språkpraktik inom samtliga yrkessektorer behöver utredas i samband med detta. Kommunerna behöver tillföras extra medel för detta.

3. Det finns idag en stor brist på legitimerade lärare, speciellt som undervisare i SFI och SvA. Att ha behöriga lärare är en viktig faktor för att kunna säkerställa en god och likvärdig undervisning vilket inte kan anses vara fallet idag. För att eleverna ska anses ha likvärdiga förutsättningar att nå godkänt krävs det insatser för att höja behörigheten bland SFI- och SvA-lärarna både i form av utbildning av existerande lärare, men även satsa på att utbilda fler som kan undervisa i dessa ämnen.
  4. Det finns idag ingen lagstadgad elevhälsa inom vuxenutbildningen, som kan stötta elever. Utredningen bedömer att fler individer kan behöva extra stöd och hjälp kopplat till sina språkstudier då provet är av kategorin "high-stake" dvs. att det är ett test som får stora konsekvenser för individen om man misslyckas. Det kan komma att behövas stödjande resurser som exempelvis kurator och socialpedagog. Kommunen förordar därför att en lagstadgad elevhälsa även inom vuxenutbildningen utreds.
  5. Etableringsprogrammet behöver reformeras. Forskningsstudier<sup>2</sup> av genomförandet och effekterna av programmet visar att Arbetsförmedlingen inte har fått rätt förutsättningar att genomföra det samt att det funnits brister i upphandlingarna och utförandet hos många privata aktörer. Arbetsförmedlingen har levt med motstridiga förhållanden mellan policys, riktlinjer och ekonomiska förutsättningar. Antalet arbetsförmedlare har minskat och större krav har lagts på individerna att själva använda digitala verktyg i sin kontakt med Arbetsförmedlingen samtidigt som de anställda har krav på sig att individanpassa insatserna bättre och att de arbetssökande ska vara mer delaktiga. Som en konsekvens av neddragningarna och kraven på insatser kopplat till etableringsersättning har fler individer tvingats ut i tveksamma insatser riktade till breda grupper. Bristande kvalitet bland vissa privata aktörer har snarare förlängt etableringstiden då insatserna har varit för generella och inte tillräckligt diversifierade och individanpassade. Trots de uttalade ambitionerna om individanpassning framstår det centrala problem som ska lösas genom integrationspolicyn som självförsörjning – inte självförsörjning genom deltagarens önskade yrke. Ett jobb blir alltså viktigare än rätt jobb i den praktiska formuleringen av integrationspolicyn och forskningen visar att migranter ofta leds in i och fastnar i okvalificerade yrken som varken motsvarar deras utbildningsnivå eller yrkeskunnande. Detta bidrar till att fler personer konkurrerar om de enklare jobben och att företag går miste om kvalificerad arbetskraft.
- Arbetsförmedlingen är idag samordningsansvariga för mottagandet av nyanlända, medan kommunerna ansvarar för bosättning och utbildning, primärt svenska för invandrare och samhällsorientering. I praktiken suddas dock gränserna för

---

<sup>2</sup> Eriksson, Erik (2022). Motstridigheter – om upplevda integrationsproblem och formulering av svensk integrationspolicy

2023-08-25

Dnr: KS2023/726

ansvaret ofta ut av olika orsaker. Kommunerna får ta ett ökat ansvar efter det att den nyanlände efter två år lämnar Arbetsförmedlingens etableringsprogram trots att den genomsnittliga etableringstiden är betydligt längre. Kommunen är dessutom ytterst ansvarig för alla sina invånare, varför de behov som finns i fråga om exempelvis socialt stöd liksom att verka för god levnadsstandard och goda livsvillkor, till syvende och sist blir en fråga för kommunen.

Samordningsansvaret för etableringen bör återgå till kommunerna med tydliga minimikrav på insatser samt statlig ersättning för att likställa förutsättningarna i hela landet, detta är också något SKR lyft fram som en konsekvens av att Arbetsförmedlingens insatser inte räckt till. Samtidigt behöver tiden i etableringsprogrammet diversifieras efter individens förutsättningar och erfarenheter. En genomsnittlig etableringstid för de med minst utbildning är ca 11 år. I det fallet behöver individen omfattas av en längre tid i etableringsuppdraget, kanske minst fem år. Mot bakgrund av det är det inte rimligt att kommunerna ska ta över kostnaderna för dessa redan efter två år.

6. Utredningen visar att en individs investering måste upplevas meningsfull för att man ska våga och vilja satsa fullt ut. Arbete, social gemenskap, acceptans och inkludering måste upplevas som uppnåeliga. Samtidigt finns det en stor upplevd stress bland nyanlända kopplat till bostad, etablering av sociala nät och kontakter med myndigheter. Flera studier har visat att tillgång till adekvat psykiatrisk och somatisk sjukvård är ett centralt behov hos många som flytt från krig. Tillgängligheten till denna vård inom regionerna behöver utökas. Om individen inte tror sig klara av kraven minskar motivationen att försöka. Norge, Danmark och Nederländernas införande av höga krav på språklig nivå har resulterat i att antalet medborgare från denna grupp minskar eftersom få klarar proven. Både svensk och internationell forskning varnar för att en restriktiv asylpolitik både motverkar integration (bland annat genom att försvåra långsiktig planering) och medför avsevärda personliga konsekvenser för de människor som befinner sig i en närmast permanent osäkerhet om sin framtid. Det finns också tecken på att dessa individer kan uppleva ett förstärkt utanförskap och därmed minskad vilja till integration. Utredningen föreslår att kunskapsprovet ska prova den språkliga förmågan enligt den europeiska gemensamma referensramen för språk; lärande; undervisning och bedömning GERS på nivån A2. Enligt utredningen motsvarar ett godkänt SFI-betyg på C-nivå GERS A2. Individer med godkänt betyg på C-nivå borde således ha förutsättningar att klara språkprovet. (För att antas till grundläggande vuxenutbildning (GRUV) för att kunna läsa in grundskolan, åk 1-9, behövs godkänt betyg på D-nivå.) Språkprovet kan därmed också fungera som en kvalitetskontroll av SFI-studier på C-nivå för utbildningsanordnarna.
7. Kravet på språkkunskaper kan påverka möjligheten för företagen att attrahera utländsk arbetskraft negativt inom vissa yrken. Många länder strävar efter att bli mer attraktiva för utländska arbetstagare, särskild högkvalificerade personer som arbetar inom bristyrken eller forskare. Ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd kan försämra Sveriges relativa attraktionskraft med avseende på

2023-08-25

Dnr: KS2023/726

sådana arbetstagare.

Företag måste redan nu i stor utsträckning locka utländsk personal till Sverige för att de ska kunna bedriva sin verksamhet. Detta gäller särskilt industriföretag och teknikföretag. Grupper som t.ex. arbetstagare, personer som har ett av Sverige utfärdat EU-blåkort, ICT-tillstånd eller ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse, kommer till följd av utredningens förslag att behöva uppfylla ett kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Detsamma gäller personer med uppehållstillstånd för studier som avser utbildning på forskarnivå. Det innebär att det blir svårare för personer som tillhör någon av dessa grupper att få permanent uppehållstillstånd. För de personer som arbetar inom engelskspråkiga miljöer (t.ex. forskning, it eller teknologi) kan kunskapskravet uppfattas som ett hinder vad avser möjligheten att få permanent uppehållstillstånd och leda till att de inte söker sig till Sverige. Det kan försämra företagens möjligheter att hitta högkvalificerade arbetstagare utomlands.

Utredarna har träffat flera företag och organisationer som gett en samstämmig bild av att Sverige har ett mycket stort behov av utländsk arbetskraft. Bland annat beräknas 70 000 personer saknas till tjänster inom techsektorn år 2024, varav många tjänster behöver tillsättas av utländsk arbetskraft. Techsektorn har blivit en av de viktigaste motorerna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt. 6 av 10 nya jobb som skapades i Sverige under perioden 2006–2016 fanns inom den sektorn. Det största hindret för techsektorns fortsatta tillväxt anges vara bristen på spetskompetens inom it, telekom och andra former av digitalisering. Det är en hård global konkurrens om digital spetskompetens och att locka till sig talanger. Kompetensbristen beskrivs hota svensk innovationskraft och tillväxt. Att attrahera internationell kompetens är alltså helt avgörande för många företag och Sveriges konkurrenskraft.

Under år 2022 beviljades 24 177 arbetstillstånd för arbetstagare utanför EU/EES. De största yrkesgrupperna bestod av bärplockare och plantörer, it-arkitekter, systemutvecklare och testledare, ingenjörer och tekniker och personer med civilingenjörsyrken. Totalt beviljades 8 317 arbetstillstånd till personer med yrken med krav på fördjupad högskolekompetens, 2 598 med krav på högskolekompetens och 8 436 med krav på kortare utbildning eller introduktion. Den utländska arbetskraften behövs inom många branscher och även inom offentlig service.

Med hänvisning till näringslivets behov och den globala konkurrensen om högutbildad personal föreslår kommunen att arbetskraftsinvandrare till yrken med krav på forskarutbildning, högskolekompetens samt fördjupad högskolekompetens undantas från kraven på kunskaper i svenska för permanent uppehållstillstånd. I de fall rekryterande företag anser att de sökande förväntas införskaffa kunskaper i det svenska språket är det viktigt att det finns tillgång till

2023-08-25

Dnr: KS2023/726

självstudier, distansutbildning och flexibel utbildning, både inom SFI och Samhällsorientering.

En del av det övriga behovet av utländsk arbetskraft borde kunna täckas internt men det förutsätter att utbildningsanordnare styrs till att producera utbildningsplatser inom kompetensbehovsområden och framtidsområden samt att antalet utbildningsplatser inom områden med liten chans till arbete minskas i motsvarande mängd samt att arbetslösa ges möjlighet till omställning. Tillgången till omställningsstöd är viktig för detta och kan i förlängningen också bidra till att frigöra enklare arbeten.

8. I dagsläget tar inte alla som kommer till Sverige del av samhällsorienteringen vilket kan ge felaktig och bristande kunskap om Sverige som land ifråga om skyldigheter, rättigheter, styrning osv. Ett kunskapskrav kan därför fylla en viktig funktion men förutsätter att alla får samma möjlighet att uppnå dessa. Innehållet i samhällsorienteringskursen som ges av kommunerna är inte styrd i genomförande eller innehåll via nationella kursplaner vilket riskerar att ge elever i olika kommuner olika förutsättningar. De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap (7 § förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). I övrigt finns inte närmare specificerat vilken nivå eller omfattning av utbildning, erfarenheter eller ämneskunskaper som krävs. Kursen ska dessutom i möjligaste mån ges på deltagarens hemspråk vilket försvårar för mindre kommuner som inte har ekonomiska förutsättningar att ha personal med rätt språk anställda. Samhällsintroduktionen behöver därmed kvalitetssäkras så att alla deltagare får samma förutsättningar och den behöver också tillgängliggöras digitalt på nationell nivå, som självstudier och på distans.
9. Det noteras också att kvotflyktingar och deras anhöriga är undantagna de föreslagna kraven vilket ger en orättvisa i förhållande till asylsökande och migranter. Kvotflyktingar borde också omfattas av kraven. Varför denna grupp ska undantas från kraven på vandel, sysselsättning och språkkunskaper framgår inte av betänkandet trots att det är lika viktigt att dessa individer får samma förutsättningar att bli en del av samhällsgemenskapen.

Benny Augustsson  
Kommunstyrelsens ordförande

Förnamn Efternamn.  
Titel 2