

Redovisning av uppdrag att genomföra en förstudie i fråga om medborgarskapsprov (U2025/00202)

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Inledning.....	4
Kort om delprovet i samhällskunskap och genomförandet av utprövningsprov den 15 augusti 2026.....	5
Begrepp kring provets delar	5
Resonemang om skyndsamhet, ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet.....	5
Steg tre: provdelarna i skriftlig och muntlig färdighet i svenska	7
Provutformning	7
Genomförande	7
Bedömning.....	8
Förutsättningar för genomförande av digitalt prov	10
Digitalt genomförande av delprovet i svenska från start.....	10
Tidplan.....	14
Steg två	14
Steg tre	15
Målet är att genomföra medborgarskapsprovet i en gemensam digital plattform.....	15
Tidplan: utveckling av steg 2 och 3 i medborgarskapsprovet	16
Kostnadsberäkning.....	17
Konsekvensbeskrivning	18
Ändring av lagen	18
Konsekvenser för enskilda	18
Konsekvenser för Migrationsverket	18
Konsekvenser för sfi och Tisus.....	18
Juridiska överväganden	19
Bilagor	21
Bilaga 1. Rapport från Göteborgs universitet.....	21
Bilaga 2. Rapport från Stockholms universitet	21

Sammanfattning

- **Utprövningsprovet i samhällskunskap genomfördes framgångsrikt den 15 augusti 2026** med 875 provtagare på Stockholmsmässan. Erfarenheterna bildar grund för den fortsatta uppskalningen och för framtida digitalt genomförande.
- **UHR:s samlade slutsats är att det inte finns förutsättningar att införa ett andra steg med prov i läs- och hörförståelse i svenska till den 1 oktober 2027.** Detta grundas i att Stockholms universitet fortfarande inte ser någon möjlighet att ta fram ett färdigutvecklat, kvalitetssäkrat prov till den tidpunkten.
- **Digitalt delprov i svenska från start bedöms mest ändamålsenligt och effektivt.** Det skulle varken gå snabbare eller vara mer kostnadseffektivt att initialt genomföra delprovet i svenska analogt för att sedan gå över till digitalt.
- **UHR förordar ett införande av steg två hösten 2029.** Givet de snäva tidsramarna i såväl framtagande av prov som införskaffande av digital provplattform förordar UHR att steg två införs hösten 2029. Det skulle säkerställa införandet av ett stabilt, noggrant utprövat digitalt prov med hög kvalitet.
- **Införande av steg tre med prov i muntlig och skriftlig färdighet bedöms vara möjligt tidigast 2030.** En särskild utmaning i steg tre är att rekrytera ett tillräckligt stort antal bedömare med rätt kompetens.
- **Delproven i svenska och samhällskunskap genomförs inledningsvis på olika sätt och vid olika tillfällen.** Delprovet i svenska genomförs digitalt medan delprovet i samhällskunskap genomförs analogt. Målet är att genomföra delproven i en gemensam digital provplattform.
- **Ett senare införande av steg två enligt förslaget i redovisningen påverkar tidigare beslutade lagändringar och har konsekvenser för andra aktörer.** UHR bedömer att lagändringar som beslutats träda i kraft under 2027 kan behöva justeras. Vidare innebär förslaget på ett senare införande konsekvenser för den enskilde, Migrationsverket samt aktörer som tillhandahåller andra sätt att visa kunskaper i svenska.
- **Att utveckla ett helt nytt prov i svenska är mycket kostsamt.**

Inledning

Regeringen har gett Universitets- och högskolerådet (UHR) i uppdrag att genomföra en förstudie om ett medborgarskapsprov (U2025/00286). Delar av uppdraget har redovisats den 7 april 2025 och den 30 september 2025. Regeringen beslutade den 5 februari 2026 om en ändring av uppdraget (U2026/00202) som innebar att medborgarskapsprovet ska införas i tre steg och att datumet för slutredovisningen flyttas till den 30 september 2026.

I ändringsbeslutet ändrades redovisningskravet till att även innehålla en uppdaterad tidplan och kostnadsberäkning för såväl det andra som det tredje steget i utvecklingen av ett medborgarskapsprov.

För att säkerställa att medborgarskapsprovet blir träffsäkert och rättssäkert gav regeringen den 28 maj 2025 (U2025/01356) Göteborgs universitet och Stockholms universitet i uppdrag att bistå UHR med att ta fram och utveckla ett medborgarskapsprov. De ska bistå med ämnesmässig kompetens och erfarenhet av att utveckla storskaliga prov på vetenskaplig grund. Lärosätenas uppdrag ändrades den 5 februari 2026 (U2026/00201) med hänsyn till ändringarna i UHR:s uppdrag.

I delredovisningen 30 september 2025 redovisade UHR ett förslag om en tredelad implementering av medborgarskapsprov med ett utprövningsprov i samhällskunskap som ett första steg i augusti 2026. Delprovet i samhällskunskap föreslogs kompletteras med provdelarna i läs- och hörförståelse i svenska som ett andra steg hösten 2028. Förslaget om tidpunkt för införandet av det andra steget tog i beaktande Stockholms universitets möjligheter att ta fram provdelarna. Provdelarna i muntlig respektive skriftlig färdighet i svenska föreslogs tillkomma i ett icke tidsatt tredje steg.

UHR har sedan februari 2025 fört en kontinuerlig dialog med Göteborgs universitet och Stockholms universitet om provkonstruktion och tidsramar. Samarbetet med bägge lärosätena har fungerat väl. UHR har bitt lärosätena inkomma med underlag till denna redovisning. Deras rapporter till UHR ingår som bilagor till denna redovisning, se bilaga 1 och 2.

Denna redovisning innehåller en analys av förutsättningarna för genomförandet av det tredje steget i ett medborgarskapsprov och hur prov i skriftlig och muntlig färdighet kan utformas, genomföras och bedömas. Redovisningen innehåller även en uppdaterad tidplan och kostnadsberäkning för det andra och tredje steget i utvecklingen av ett medborgarskapsprov. Då analysen av införandet av det tredje steget är tätt kopplat till planeringen av det andra steget berörs även detta steg i redovisningen.

Kort om delprovet i samhällskunskap och genomförandet av utprövningsprov den 15 augusti 2026

Även om denna redovisning avser delprovet i svenska lämnas inledningsvis en kort information om utprövningsprovet i samhällskunskap som genomfördes den 15 augusti 2026. Erfarenheterna från genomförandet är relevanta för den fortsatta utvecklingen av medborgarskapsprovet i sin helhet.

Till provdagen utformade Göteborgs universitet ett utprövningsprov i samhällskunskap av hög kvalitet på kort tid. Provet genomfördes i Stockholmsmässan i Älvsjö med 875 provtagare. Provet genomfördes utan incidenter och UHR bedömer att provdagen var framgångsrik. Göteborgs universitet analyserar och standardsätter för närvarande provsvaren enligt en process som beskrivs i bilaga 1. Utprövningsprovet genomfördes i en adekvat målgrupp och har gett Göteborgs universitet data av hög kvalitet som ger möjlighet att kvalitetsbedöma uppgifter och sammansättning av dessa samt att undersöka relationen mellan utbildningsmaterial och prov. Slutgiltigt beslut och resultat beräknas kunna fastställas i andra halvan av oktober.

Utvärderingen av utprövningsprovet kommer ge underlag till vidareutveckling av framtida prov. Även utbildningsmaterialet som togs fram till utprövningsprovet kommer att utvärderas. Framtida revideringar av utbildningsmaterialet påverkar också vidareutvecklingen av delprovet.

Genomförandet har gett UHR viktiga erfarenheter av bland annat provlokaler, lokalutformning och logistik kring anmälan och inpassering. Erfarenheterna kommer att användas i den fortsatta uppskalningen av delprovet i samhällskunskap och vid framtida genomföranden av medborgarskapsprovet som också inkluderar delprovet i svenska.

UHR planerar att utöka delprovet i samhällskunskap under 2027 med fler provtagare och provplatser. Takten i uppskalningen bestäms i samråd med Göteborgs universitet.

Begrepp kring provets delar

I UHR:s uppdrag, i SOU 2021:2 och i underlagen från lärosätena förekommer olika begrepp för att beskriva medborgarskapsprovets delar. UHR använder sig av följande beskrivning: medborgarskapsprovet består av två delprov, ett delprov i samhällskunskap och ett delprov i svenska. Delprovet i svenska består i sin tur av fyra provdelar. De som genomför provet benämns "provtagare".

Resonemang om skyndsamhet, ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet

Enligt regeringsuppdraget ska medborgarskapsprovet "genomföras så skyndsamt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt som möjligt". Planen för

genomförandet av medborgarskapsprovet behöver emellertid vara en avvägning mellan dessa målsättningar.

Med tanke på att utfallet av provet har mycket stora konsekvenser för provtagaren är UHR:s utgångspunkt att ändamålsenlighet är det viktigaste kriteriet. Med ändamålsenlighet menar UHR att provet är träffsäkert och rättssäkert.

Steg tre: provdelarna i skriftlig och muntlig färdighet i svenska

Enligt regeringsuppdraget ska UHR analysera förutsättningarna för genomförandet av steg tre, som omfattar provdelarna i skriftlig respektive muntlig färdighet, samt föreslå hur dessa delar av provet ska utformas, genomföras och bedömas.

Beskrivningen av steg tre är preliminär och kan komma att ändras under arbetets gång. Skälet till det är att både Stockholms universitet och UHR har behövt fokusera på de närmast förestående provdelarna. Vissa frågor behöver också utredas vidare, delvis utifrån erfarenheter av de föregående stegen i införandet.

Provutformning

I rapporten från Stockholms universitet (bilaga 2) beskrivs en möjlig provutformning av provdelarna i skriftlig och muntlig färdighet. Den exakta utformningen kommer att arbetas fram utifrån den process som också beskrivs i Stockholms universitets rapport till UHR. Tentativ provtid för provdelen i skriftlig färdighet är ca 60 minuter.

I sin rapport redogör Stockholms universitet för förutsättningarna för flera olika sätt att genomföra prov i muntlig färdighet. Antingen digitalt där provtagarens prestation spelas in eller prov i realtid genom att låta provtagaren genomföra provet enskilt, i par eller i grupp med en provledare. Det finns olika för- och nackdelar med de olika sätten men Stockholms universitet förespråkar ett digitalt prov där provtagarens prestationer spelas in och bedöms centralt. Tentativ provtid för provdelen i muntlig färdighet är ca 45 minuter.

Genomförande

Provdelen i muntlig färdighet är den provdel som är mest utmanande när det gäller genomförandet av det tredje steget. UHR har i nuläget valt bort alternativet där provtagaren, enskilt eller i grupp, genomför provet inför en provledare eftersom det bedöms vara alltför resurskrävande både när det gäller lokaler och provledare. UHR planerar därför för ett digitalt genomförande vilket i sin tur ställer speciella krav på provlokal och teknisk utrustning. Stockholms universitet menar att inspelning i en lokal med flera provtagare exempelvis kräver brusreducerande hörlurar och skärmar mellan provtagarna.

Med tanke på det stora antalet provtagare ser UHR att provdelen i muntlig färdighet behöver genomföras i en provlokal tillsammans med andra provtagare. För att minimera risken för störningsmoment och ge bra praktiska

och tekniska förutsättningar för genomförandet är en inte alltför stor lokal att föredra. Vid genomförande i en alltför stor lokal riskerar provtagarna störa varandra medan genomförande i små lokaler skulle medföra en stor logistisk utmaning.

Genomförandet och provlokalen behöver under dessa förutsättningar vara anpassade för att ge bästa möjliga förutsättningar för ett likvärdigt genomförande. Det innebär att de praktiska förutsättningarna för att genomföra provdelen i muntlig förmåga i framtiden sätter normen för vilka provlokaler som medborgarskapsprovet kan genomföras i om alla provdelar ska genomföras i samma provlokal. Vilka speciella krav som bör ställas på provlokalen behöver utredas vidare.

En förutsättning för att kunna genomföra provdelarna kostnadseffektivt är att de genomförs digitalt i en provplattform som har möjligheter för bland annat inspelning av ljudfiler. För att kunna genomföra central bedömning behöver externa bedömare tillgång till provplattformen. Kravspecifikation och de juridiska förutsättningarna behöver utredas vidare inför en upphandling av provplattform.

Bedömning

I rapporten från Stockholms universitet (bilaga 2) beskrivs vilka förutsättningar som bör vara på plats för en rättssäker bedömning. Bland annat behöver tydliga bedömningskriterier tas fram. Stockholms universitet förespråkar att provdelarna i skriftlig och muntlig färdighet bedöms centralt. Bedömarna behöver fortlöpande delta i fortbildning och bedömargrupperna bör träffas regelbundet för att säkerställa en likvärdig bedömning och för att utbyta erfarenheter. Varje prestation bör bedömas av minst två bedömare med tillgång till en tredje bedömare i osäkra fall. Bedömarna bör vara legitimerade lärare i svenska som andraspråk.

En mycket stor utmaning när det gäller bedömning av såväl skriftlig som muntlig färdighet kommer att vara att rekrytera bedömare. Antalet sfi-lärare är begränsat och de antas vara upptagna med undervisning större delen av året. Enligt statistik från Skolverket¹ finns det cirka 3 700 lärare i sfi varav 76,5 procent med relevant utbildning vilket ger drygt 2 800 personer som motsvarar kriterierna ovan.

Beräknat på två bedömare och att det tar cirka 10 respektive 20 minuter att bedöma varje provtagares provdelar i skriftlig respektive muntlig färdighet ger en ungefärlig total tidsåtgång på 1 000 timmar för att bedöma 1 000

¹ Skolverket, samtliga skolformer, tabell 1A: Antal i olika personalkategorier, skolformer och huvudmannatyp, läsår 2021/22–2025/26, https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fsisir.skolverket.se%2Fsisir%2Fsitevisi%2Fon_doc.getFile%3Fp_id%3D554369&wdOrigin=BROWSELINK

provtagare. Att bedöma 4 000 provtagare ger en ungefärlig tidsåtgång på 4 000 timmar.

Formerna för arbetet med rekrytering, stöd och utbildning av bedömare behöver utredas vidare. Erfarenheter bör också inhämtas från Skolverket. Ett möjligt samarbete med Skolverket kring rekrytering av bedömare bör undersökas då Skolverket också har behov av bedömare i den centrala rättningen av nationella prov och de framtida nationella slutproven. Ifall behoven sammanfaller skulle det ge avsevärd samhällsnytta att samarbeta kring en bedömarpool.

Utmaningen med att rekrytera det stora antal bedömare som krävs kan komma att påverka tidplanen för införandet av provdelarna i muntlig och skriftlig färdighet. Även möjligheterna att skala upp provet för att möta behovet kan påverkas. Förutsättningarna att använda tekniska lösningar, till exempel AI, som stöd i bedömningen för att hantera utmaningen behöver därför utredas.

UHR har bett Stockholms universitet inkomma med en bedömning av förutsättningarna för att använda AI i bedömning av det skriftliga färdighetsprovet. Deras bedömning är att AI kan vara en intressant möjlighet i framtiden men att det är för tidigt att uttala sig om möjligheterna i nuläget.

Förutsättningar för genomförande av digitalt prov

Ett digitalt genomförande av steg tre bygger på det digitala utvecklingsarbete som görs för att införa steg två digitalt. Nedan följer därför en redogörelse av argumenten för att införa delprovet i svenska digitalt från start samt förutsättningar för det.

Digitalt genomförande av delprovet i svenska från start

I uppdraget (U2025/00286) till UHR framgår det att medborgarskapsprovet på sikt bör vara digitalt men att myndigheten kan föreslå ett prov på papper (analogt) om myndigheten bedömer att provet då kan finnas på plats snabbare och vara mer resurseffektivt.

Som underlag för bedömningen har UHR analyserat förutsättningarna för både analoga och digitala prov. Dialoger har förts med Stockholms universitet om provutveckling och UHR har undersökt krav på lokaler, teknisk infrastruktur och provplattformar samt genomfört tester av provplattformen TAO.

Digitalt prov från start bedöms mest ändamålsenligt och effektivt

Det skulle varken gå snabbare eller vara mer kostnadseffektivt att initialt genomföra delprovet i svenska analogt för att sedan gå över till digitalt. Det är därför UHR:s bedömning att det är mest ändamålsenligt att införa provet digitalt från start. Därmed undviks dubblerat provutvecklingsarbete och både UHR och Stockholms universitet bygger förmåga som ger grund för fortsatt utveckling av ett digitalt införande av steg tre, som omfattar muntlig och skriftlig förmåga. Stockholms universitets tidplan i rapporteringen till UHR utgår från att delprovet i svenska genomförs digitalt från start (bilaga 2).

Övergång från analogt till digitalt prov skulle innebära ökade kostnader

Stockholms universitet framhåller starka skäl för att genomföra provdelarna i svenska (hör- och läsförståelse) digitalt från början. En övergång från analogt till digitalt prov i ett senare skede skulle enligt universitetet innebära ökade kostnader och merarbete, eftersom prov måste utvecklas, utprövas och kvalitetssäkras i två olika format. I det ingår att hantera risken att övergången från ett provformat till ett annat kan påverka provets förutsättningar att ge tillförlitliga och stabila resultat mellan provtillfällena. Detta för att säkerställa att övergången inte äventyrar rättssäkerheten.

Att gå via analogt prov ger inga tidsvinster

Provkonstruktionsprocessen är i huvudsak densamma oavsett format, vilket innebär att ett inledande analogt genomförande inte ger några tidsvinster. Tvärtom skapar det dubbelarbete och längre tidsfrister när verksamheten senare behöver ställas om till digitala prov.

Rättning och bedömning av ett analogt prov är dessutom mer tidskrävande än ett digitalt. UHR bedömer därför att ett digitalt prov även bör möjliggöra snabbare besked till provtagarna.

Digitalt införande innebär fördelar kring likvärdighet, utveckling och administration

Ett digitalt genomförande ger långsiktiga fördelar i form av effektivare administration, säkrare provhantering och bättre möjligheter till kvalitetssäkring. Det underlättar även vidareutveckling av proven.

Ytterligare skäl till att införa delprovet i svenska digitalt från start handlar om genomförandet av provdelen i hörförståelse. För att genomföra det på ett för provtagarna likvärdigt sätt krävs att provtagarna tar del av provuppgifterna i hörlurar, där ljudet kan spelas upp anpassat efter varje enskild provtagare. Att spela upp uppgifterna i högtalare i en provlokal ger inte acceptabel likvärdighet i ett för provtagaren så betydelsefullt prov som medborgarskapsprovet.

Förutsättningar för att genomföra ett digitalt prov

I delredovisningen september 2025 redogjorde UHR övergripande för vilken teknisk, fysisk och administrativ infrastruktur som behöver vara på plats för att kunna genomföra medborgarskapsprovet. Ett digitalt medborgarskapsprov förutsätter en digital provplattform och ställer särskilda krav på lokaler och teknisk infrastruktur. UHR har därför ytterligare undersökt förutsättningarna för att genomföra ett digitalt prov, vilken utrustning som behövs, hur den bör införskaffas och vilka krav ett digitalt prov ställer på provlokalerna.

Provplattform och teknisk infrastruktur finns i nuläget inte på plats men UHR:s bedömning är att förutsättningarna för ett digitalt genomförande är goda. De utmaningar som har identifierats är hanterbara och vägs upp av fördelarna med ett digitalt genomförande.

Digital provplattform

För att genomföra ett prov digitalt behövs en provplattform. UHR har analyserat olika alternativ för införskaffandet. UHR bedömer att de främsta alternativen för införskaffandet av en provplattform är antingen via fullständig upphandling eller licensavtal via upphandlad licenspartner.

Inför en upphandling behöver ett gediget kravställningsarbete och juridisk analys genomföras. Kravställning, testning och utprovning av provplattformen behöver göras i samarbete med både Stockholms universitet och Göteborgs universitet från start.

Teknisk utrustning

Ett digitalt prov kräver tillgång till teknisk utrustning såsom digitala enheter (datorer, läsplatta eller motsvarande) hörlurar med mikrofon med mera. Analysen visar att tillgången till digitala enheter kan lösas på olika sätt,

exempelvis genom att UHR köper in digitala enheter; genom att provtagare använder egen digital enhet; eller genom samverkan med aktörer som redan har lämpliga datorbaserade provmiljöer. En kombination av dessa lösningar är att föredra. De närmare kraven påverkas av val av provplattform och säkerhetslösning.

För provdelarna i hörförståelse och muntlig färdighet behöver provtagarna använda hörlurar med mikrofon. För att säkerställa likvärdiga förutsättningar och god ljudkvalitet bör UHR tillhandahålla sådan utrustning.

Ändamålsenliga provlokaler

Digitala prov ställer särskilda krav på provlokalerna, framför allt avseende strömförsörjning, nätverkskapacitet och en utformning som värnar provsäkerheten. Vid muntliga moment kan även ljuddämpande åtgärder i provlokalen behövas för att minska störningar mellan provtagare. Dessa krav bedöms vara hanterbara och motsvarar i stor utsträckning de förutsättningar som redan finns i etablerade digitala provmiljöer.

Lokaler som är förberedda för digitalt prov med provplatser utrustade med digitala enheter framstår som det säkraste och mest kostnadseffektiva alternativet.

Stegvist införande

Utifrån de förutsättningar för genomförandet av digitalt prov som beskrivs ovan bedömer UHR att det första provtillfället i steg två bör genomföras med ett mindre antal provtagare. Provkapaciteten skalas därefter upp både vad gäller antalet provtagare och provorter. Genomförandet av ett digitalt prov i steg två kommer att ge UHR betydelsefulla erfarenheter att bygga vidare på inför införandet av det tredje steget och av digitalt delprov i samhällskunskap.

Olika genomföranden för delproven i svenska och samhällskunskap inledningsvis

Delprovet i samhällskunskap i augusti 2026 genomfördes analogt och kommer att fortsätta att genomföras analogt de nästkommande proven. Analogt respektive digitalt prov ställer skilda krav på lokaler och teknisk infrastruktur. Bland annat utmaningen med att få tillgång till ett stort antal provplatser i provlokaler ändamålsenliga för digitalt prov gör att UHR som en försiktighetsåtgärd planerar för att inleda med att genomföra provet med ett mindre antal provtagare. Ett mindre antal provtagare underlättar ett första skarpt genomförande i den digitala provplattformen.

Genom att ha skilda provtillfällen och tillvägagångssätt riskeras inte ett redan etablerat och väl fungerande delprov i samhällskunskap att påverkas av eventuella störningar i de inledande skarpa digitala provomgångarna.

Skilda provtillfällen möjliggör för olika uppskalningstakt för delproven. När det första digitala genomförandet av delprovet i svenska genomförs med ett mindre antal provtagare kan delprovet i samhällskunskap bibehålla ett

genomförande med ett högre antal provtagare. Eftersom inte alla provtagare behöver skriva bägge delproven underlättar skilda provtillfällen även logistiken på plats med exempelvis inpassering.

Av ovanstående skäl anser UHR att det är mest ändamålsenligt att inleda med skilda provtillfällen för delproven svenska och samhällskunskap. Under gynnsamma förhållanden skulle emellertid delproven kunna lanseras digitalt samtidigt. Det skulle dock förutsätta att den digitala plattformen har kunnat testats grundligt och att ett tillräckligt stort antal adekvata provplatser finns tillgängliga. Om det då bedöms ändamålsenligt kan delproven genomföras vid samma provtillfälle.

Tidplan

Nedan redogörs för en uppdaterad tidplan för steg två och tre samt motiveringar av myndighetens ställningstaganden rörande den. I Gantt-schemat på s.16 presenteras en översikt över införandet av steg två och steg tre.

Steg två

Steg två ska omfatta prov i svenska läs- och hörförståelse och ska enligt uppdrag införas senast den 1 oktober 2027. Det är både myndighetens egna förutsättningar och förutsättningar utanför myndigheten som påverkar den uppdaterade tidplanen.

En senare start ger förutsättningar för ett kvalitetssäkrat införande

Det är UHR:s samlade slutsats att det inte finns stabila förutsättningar att införa steg två med prov i läs- och hörförståelse i svenska till den 1 oktober 2027. Detta grundas i att det framstår som osannolikt att det finns ett färdigutvecklat, kvalitetssäkrat prov vid den tidpunkten, eller att det finns en digital plattform på plats i tid.

Tidplanen för provutveckling är uttalat optimistisk

Stockholms universitet redogör utförligt (bilaga 2) för en tidplan för framtagande av provdelarna läs- och hörförståelse som visar att de skulle kunna levereras tidigast den 1 oktober 2028. UHR har även bett Stockholms universitet att redogöra för om det finns något sätt att skynda på processen och eventuella kostnadseffekter av det. Det står klart att deras tidplan är mycket optimistisk som den är och de står fast vid den tidigare bedömningen att det inte är möjligt att ta fram ett träffsäkert och rättssäkert prov i läs- och hörförståelse tidigare. Deras tidplan förutsätter också att inga problem i utvecklingsarbetet tillstöter. Två faktorer som de speciellt nämner som kritiska och som kan försena tidplanen är att hitta deltagare i utprövningsprov samt att få tillgång till digital provplattform.

Införskaffande av digital provplattform tar tid

Införskaffandet av en digital provplattform har en avgörande påverkan på när ett digitalt prov kan införas. UHR räknar med att ha en digital provplattform på plats tidigast i slutet av år 2027. Både Stockholms universitet och Göteborgs universitet bedömer att de behöver cirka två år på sig att ta fram digitala prov från och med att det finns en digital provplattform på plats.

UHR förordar ett stabilt införande av steg två hösten 2029

Givet de snäva tidsramarna för såväl framtagande av prov som införskaffande av digital provplattform förordar UHR att steg två inleds hösten 2029. Det skulle säkerställa införandet av ett stabilt, noggrant utprövat digitalt prov med

hög kvalitet. En gedigen utprovning av provplattformen och formerna för digitalt genomförande genomförs under 2028.

UHR har övervägt möjligheten att införa provet tidigare men har kommit till slutsatsen att en snävare tidsram skulle vara alltför känslig för oförutsedda händelser som kan uppstå. Genomlysningen av Skolverkets införande av digitala nationella prov pekar också på att det finns risker med att arbeta efter en alltför snäv tidsram.²

Steg tre

Tidplanen för det tredje steget som omfattar muntlig och skriftlig färdighet bygger på erfarenheterna av införandet av steg två. Införande av muntlig och skriftlig färdighet bedöms vara möjligt tidigast 2030. Stockholms universitet redovisar en tidplan för framtagande av provdelarna muntlig och skriftlig färdighet som visar att de skulle kunna leverera dessa provdelar år 2030. Från 2031 bedömer de att de kan leverera två prov per år. Viss osäkerhet finns om tidsramen och antalet prov per år.

Målet är att genomföra medborgarskapsprovet i en gemensam digital plattform

De två delproven, samhällskunskap och svenska, genomförs på olika sätt och vid skilda provtillfällen inledningsvis. Delprovet i samhällskunskap genomförs analogt medan delprovet i svenska genomförs digitalt. UHR:s målsättning är emellertid att perioden med skilda sätt att genomföra delproven blir så kort som möjligt.

Målsättningen är att genomföra delproven i en gemensam digital plattform. Planering för införandet av en gemensam digital plattform behöver göras i samarbete med både Stockholms universitet och Göteborgs universitet och bygga på lärosätenas erfarenheter av digitala provplattformar och på erfarenheter från genomförandet av de första digitala provomgångarna. Tidpunkten för när bägge delproven kommer att genomföras i en gemensam digital provplattform är emellertid i nuläget svår att precisera.

² Genomlysning av Skolverkets arbete med de digitala nationella proven, Azets Revision och Rådgivning.

Tidplan: utveckling av steg 2 och 3 i medborgarskapsprovet

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
UHR: Utveckling Medborgarskapsprov						
Steg 2: Sv, läs- och hörförståelse						
Analysfas: uppföljning av identifierade frågor						
Utvecklingsfas: digital plattform, lokaler, tekniska lösningar mm						
Utprövning av digital plattform						
Införande provet steg 2				Ht		
Steg 3: Sv, muntlig och skriftlig färdighet						
Analysfas: uppföljning av identifierade frågor						
Idéutveckling: scenarion kring lokaler, bemanning, genomförande						
Utvecklingsfas: lokaler, tekniska lösningar mm?						
Införande provet steg 3					Ht	
Löpande utveckling och genomförande SV						
SU: Utveckling av digitalt delprov i svenska						
Steg 2: Provdelar i läs- och hörförståelse						
Provkonstruktion, utprövning mm						
Provtillfällen: införande och uppskalning				Ht: 1	1	1-2
Steg 3: Provdelar i muntlig och skriftlig färdighet						
Provkonstruktion, utprövning mm						
Provtillfällen: införande och uppskalning					Ht: 1	1-2

Kostnadsberäkning

Nedan redovisas preliminära kostnader för utvecklingen av det andra och tredje steget av ett medborgarskapsprov i enlighet med regeringsuppdraget. I kostnaderna ingår både kostnader för Stockholms universitet för att utveckla samtliga fyra provdelar i svenska samt UHR:s utvecklingskostnader och inköp av digital provplattform. Även om kostnadsberäkningarna är baserade på kostnader för utveckling av steg två och tre är det värt att nämna att vissa utvecklingskostnader inte går att separera mellan delprovet i svenska och delprovet i samhällskunskap. Exempelvis kommer kostnaderna för digital provplattform också delprovet i samhällskunskap till del.

Det kan konstateras att utveckla ett helt nytt digitalt prov med helt nya provdelar är mycket kostsamt. Det skulle sannolikt vara mer kostnadseffektivt att använda befintliga strukturer för att pröva kunskaper i svenska språket.

Tabell 1. Kostnader utveckling delprov svenska steg 2 och 3

	2027	2028	2029	2030	2031
UHR kostnader	59 500 000	87 900 000	96 400 000	78 100 000	82 100 000
SU kostnader*	14 800 000	13 700 000	14 100 000	14 600 000	15 100 000
Total	74 300 000	101 600 000	110 500 000	92 600 000	97 200 000
Nyttjande av låneram	10 000 000	28 700 000	43 800 000	44 400 000	43 100 000

* Baserat på underlag från Stockholms universitet

Till kostnaderna som redovisas ovan tillkommer bland annat kostnader för genomförande av steg två och tre samt den fortsatta utvecklingen och genomförande av delprovet i samhällskunskap. UHR avser att återkomma med en uppdaterad kostnadsberäkning för totalen, det vill säga steg ett, två och tre, i budgetunderlaget för 2028 – 2030. UHR:s bedömning är dock att kostnaderna för 2027 kommer att ligga minst i nivå med de medel som har aviserats i budgetpropositionen för 2026.

Konsekvensbeskrivning

Ändring av lagen

Enligt lagändring som träder i kraft senast 1 oktober 2027 ska kunskapskravet i svenska kunna visas genom ett medborgarskapsprov³. Enligt förarbetena till lagen är dock förutsättningen för att lagändringen ska träda i kraft att ansvariga myndigheter kan tillhandahålla ett sådant medborgarskapsprov⁴. Om delprovet i svenska införs först i ett senare skede betyder det att det fram till dess inte finns något medborgarskapsprov som ger möjligheten att visa på kunskapen i svenska. Den kommande ändring av lagen kan därför komma att behöva justeras.

Konsekvenser för enskilda

För de enskilda kan det med nuvarande bestämmelser betyda att de även efter 1 oktober 2027 antingen måste vänta på att erhålla medborgarskap eller visa att de uppfyller kunskapskravet på annat sätt.

Konsekvenser för Migrationsverket

Ett senare införande av delprovet i svenska kan få konsekvenser för Migrationsverkets handläggning. Om införande av delprovet i svenska sker senare leder det till att myndigheten behöver avgöra hur personer som för stunden inte kan uppvisa kunskaper på annat sätt ska hanteras under längre tid. Därutöver kan det antas att antalet personer som önskar visa kunskaper på annat sätt kan komma att öka.

Konsekvenser för sfi och Tisus

Ett senare införande av delprovet i svenska kan även få konsekvenser för sfi och Tisus.

Konsekvenser för sfi

Enligt utredningen SOU 2021:2 är det troligt att fler vill göra prövning av kurs D sfi i och med att språkravet för medborgarskap införs.⁴ Utredningen uppskattar även att antalet personer som tar ett betyg i kurs D kommer att öka.⁵ Det kan antas att en sådan ökning kan påverkas om det står klart att införandet av ett delprov i svenska dröjer. Ett ökat tryck på sfi och prövning av kurs D är därför troligt.

³ Se lagen (2026:448) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

⁴ Prop. 2025/26:175 s. 118

Konsekvenser för Tisus

Tisustestet som används av universitet och högskolor för att pröva de kunskaper i svenska som krävs för högskolestudier kan påverkas. Tisustestet prövar en högre nivå, men det är möjligt att även detta alternativ väljs av de som i för tillfället inte kan visa kunskaper i svenska på annat sätt. Ett visst ökat tryck på dessa prov är därför möjligt.

Juridiska överväganden

I UHR:s redovisning i april respektive september 2025 redogör UHR för juridiska överväganden. Vissa juridiska frågor behöver fortsatt utredas. De specifika förhållanden som en digital provplattform ger behöver analyseras. Förutom UHR och de provkonstruerande lärosätena behöver även externa bedömare av skriftlig och muntlig förmåga ha tillgång till provplattformen. Vissa frågor behöver analyseras för att kunna ge en adekvat kravställning, andra frågor kan behöva utredas efter en provplattform är på plats.

Okända förutsättningar påverkar framtida genomförande och kostnader

Mycket av det som beskrevs som oklart vid tidigare redovisning har klarlagts genom införandet av förordningen (2026:451) om medborgarskapsprov och genom de beslutade ändringarna av lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och dess förarbeten.⁵

Generellt finns dock en viss osäkerhet avseende vad som gäller när UHR:s regeringsuppdrag avslutas och den fortsatta verksamheten i stället fortgår med stöd av lag och förordning. Framtagande och utveckling av proven sker i samarbete med lärosätena samtidigt är deras nuvarande regeringsuppdrag kopplade till UHR:s regeringsuppdrag.

Vid steg två och tre införs provdelar för svenska. Enligt 6 § i förordningen om medborgarskapsprov är avgiften 2 000 kr för deltagandet i ett medborgarskapsprov. Inför införande av provdelar i svenska behöver UHR i god tid känna till hur avgiften för deltagare ska komma att påverkas för de som gör fler än ett delprov. Detta påverkar bland annat myndighetens digitala anmälningssystem och föreskrifter men även prognoser om framtida behov.

Behov av utredning

Planen för införandet av steg två och tre innebär att fler provdelar läggs till, ett digitalt genomförande införs och antalet provtagare ökar. Dessa faktorer betyder bland annat att myndigheten kommer att vara beroende av tillfälliga och externa resurser för att kunna hantera genomförandet. Detta avser både själva genomförandet på plats och även sådant som bedömningsdelarna av rättningen. Utredning krävs avseende vilka möjligheter myndigheten har att få stöd av andra aktörer. Detta kräver avvägningar avseende gränserna för myndighetsutövning samt utredning och anpassning för den kommande

⁵ Prop. 2025/26:175 Skärpta krav för svenskt medborgarskap

personuppgiftsbehandlingen. Dessa frågor kan visa sig kostnadsdrivande och kan eventuellt kräva stöd av förtydliganden i författning.

Föreskrifter

Jämfört med utprövningsprovet i samhällskunskap 2026 kan provet 2027 antas genomföras av fler provtagare. Därutöver är provet avgiftsbelagt och det finns skäl att förutsätta att ett underkänt resultat har större negativ påverkan på de enskilda. Dessa förutsättningar gör att myndigheten har ett större behov av att genom föreskrifter förtydliga nuvarande förordningsbestämmelser. För närvarande har identifierats ett behov av att förtydliga frågor om anpassningar, anvisningar och betalning/återbetalning.

Bilagor

Bilaga 1. Rapport från Göteborgs universitet

Se bilaga i separat dokument.

Bilaga 2. Rapport från Stockholms universitet

Se bilaga i separat dokument.