



Språkkrav for integrering – virker det?

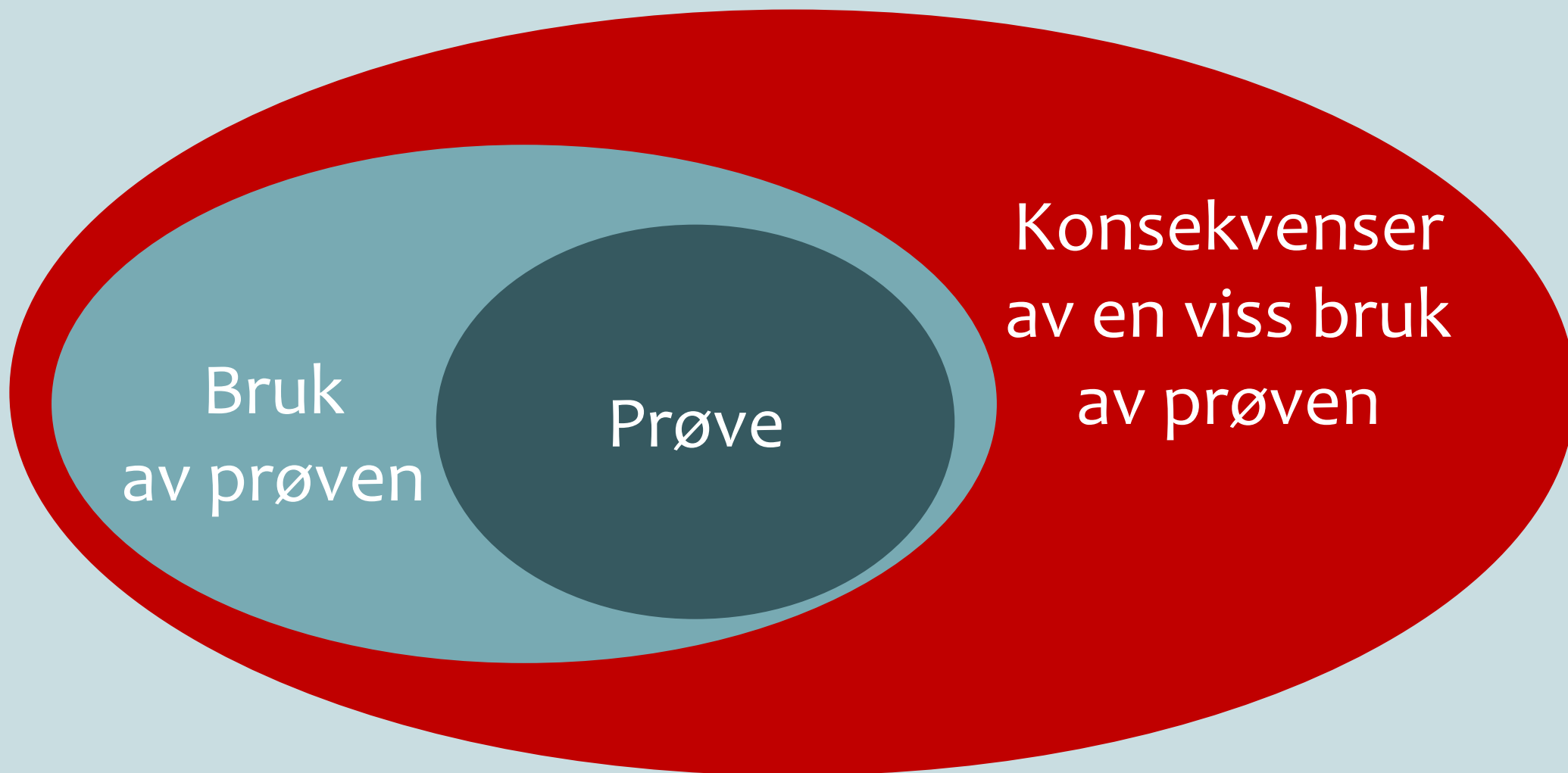
Innsikter fra forskningsprosjektet IMPECT

Cecilie Hamnes Carlsen

Høgskulen på Vestlandet

Norskkonferansen, 12. -13. november 2025





Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen



Plan

- Bakgrunn for IMPECT-prosjektet
- Mål og metode
- Viktigste funn
- Policy-anbefalinger

Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen



IMPECT

- **Finansiering:** Norges forskningsråd og Høgskulen på Vestlandet
- **Prosjektperiode:** 2021-2025
- **Prosjektleder:** Edit Bugge (HVL)
- **Arbeidspakkeledere:** Edit Bugge (HVL), Cecilie Hamnes Carlsen (HVL), Marte Nordanger (HiNN), Lorenzo Rocca (Società Dante Alighieri)
- **Deltakere:** Tre phd.-stipendiater, en post.doc.-forsker, seniorforskere
- **Internasjonal og tverrfaglig forskergruppe**

Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hammes Carlsen



Plan

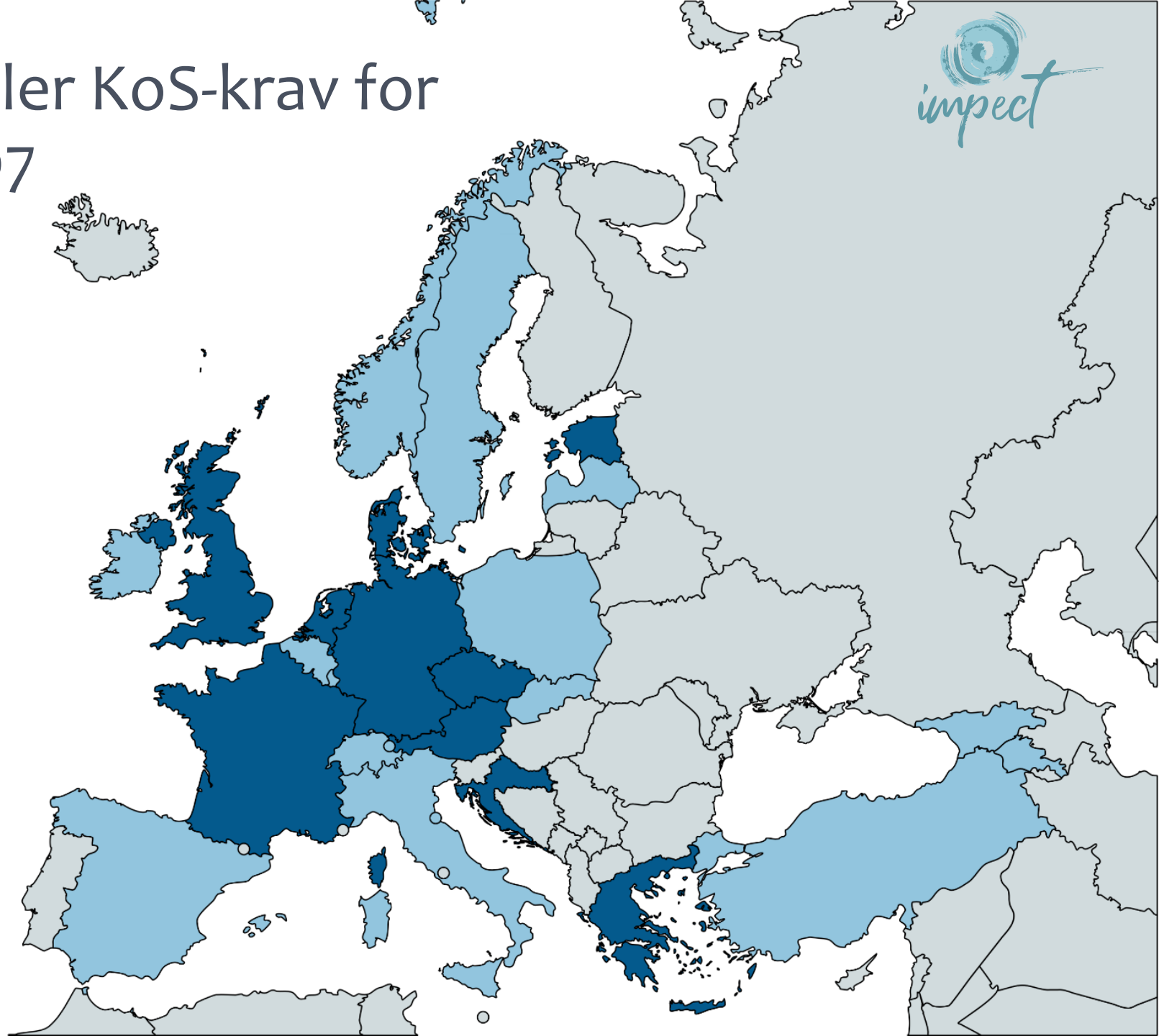
- Bakgrunn for IMPECT-prosjektet
- Mål og metode
- Viktigste funn
- Policy-anbefalinger



Europarådet & ALTE, 2018

- Stadig flere land i Europa innfører krav om språk og kunnskaper om samfunnet (KoS) for permanent opphold og statsborgerskap
- Store forskjeller mellom land i hvor strenge krav som stilles
- Når kravene først er innført, er det en klar trend at de bli skjerpet over tid
- Det er utilstrekkelige ordninger for både undervisning og unntak for sårbare grupper som innlærere med lite tidlige skolegang (LESLLA)

Land med språk og/eller KoS-krav for statsborgerskap i 2007

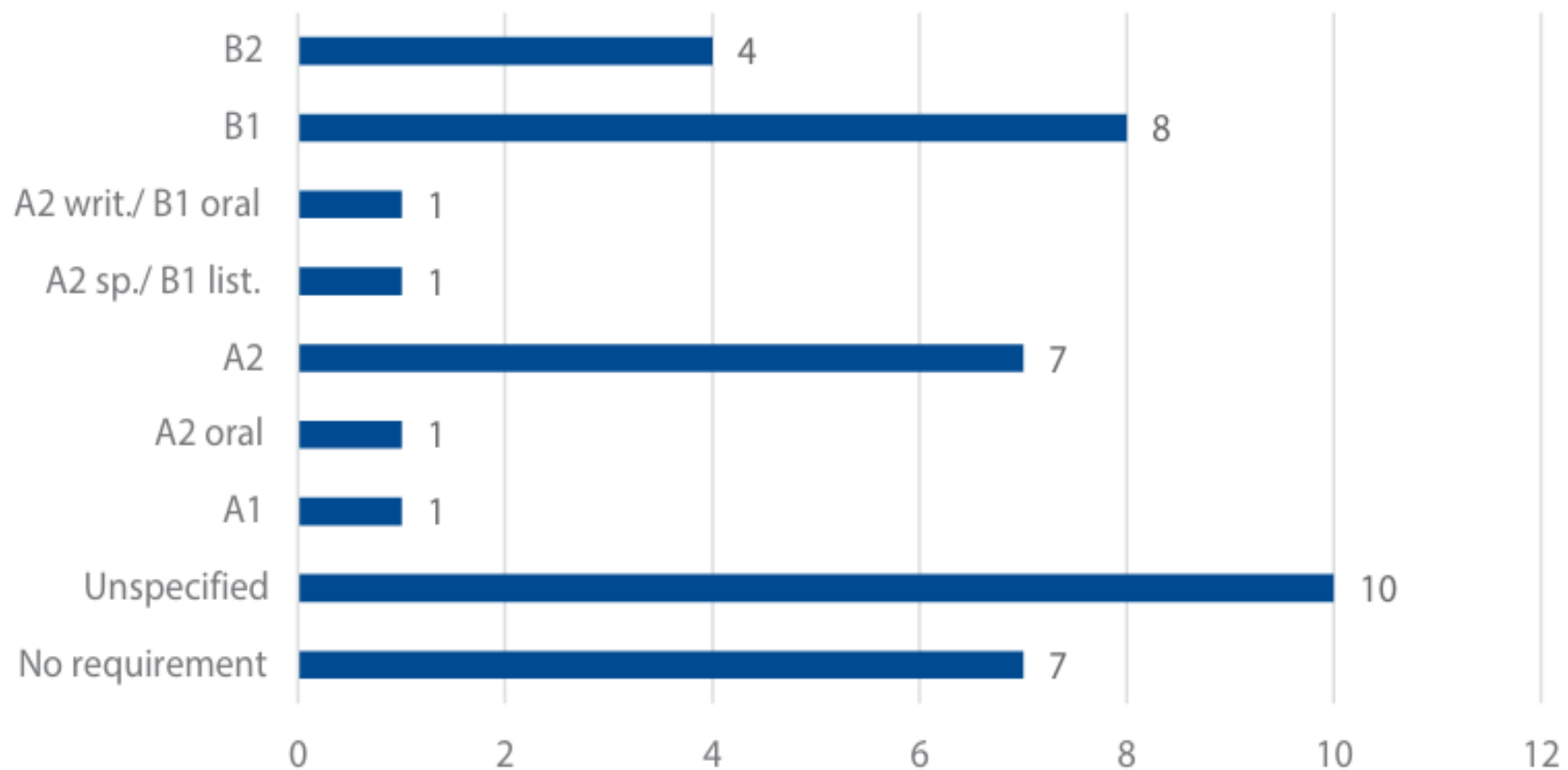


Land med språk og/eller KoS-krav for statsborgerskap i 2018



Store forskjeller i hvor strenge krav ulike land har

Figure 11 – Language level requirements for citizenship (raw numbers)





Prop. 98 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven
(krav om ferdigheter i norsk muntlig)

Høyre/FrPs/Venstres forslag om skjerping av språkkravet for statsborgerskap – 2019

«Departementet legger til grunn at skjerpingen av kravet om kunnskaper i norsk muntlig vil bidra til at flere av dem som blir norske statsborgere er **integrert** i Norge» (s. 151).

JD

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
Dato: 20.12.2024
Saksnr: 24/8146
Høringsfrist: 18.02.2025

Forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse mv.

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i kravene om at en utlending må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår for å kunne få rett til permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven (utl.) § 62 første ledd bokstavene d og e og utlendingsforskriften (utlf.) §§ 11-9 og 11-10.

Dagens krav for rett til permanent oppholdstillatelse er knyttet til hvem som er i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt avsluttende prøve etter integreringsloven og integreringsforskriften. Departementet foreslår at kravene i stedet skal fremgå *direkte* av utlendingsloven og utlendingsforskriften.

Forslaget innebærer videre at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og personer som har hatt midlertidig kollektiv beskyttelse, men som har gått over på en oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse (disse er ikke omfattet av kravene i dag).

Departementet foreslår også å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A1 til nivå A2, jf. det felleseuropeiske rammeverket for språk.

Videre foreslås det en presisering i integreringsloven og en midlertidig overgangsbestemmelse i integreringsforskriften.

2 Bakgrunn

Det er ønskelig å legge til rette for en effektiv behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse. Det å regulere kravet til ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap direkte i utlendingsloven og -forskriften vil gjøre regelverket mer tilgjengelig for søkeren, utlendingsforvaltningen og kommunene. I dag bruker utlendingsforvaltningen mye tid på å veilede og henvise søkere til å ta kontakt med kommunene som forvalter integreringsregelverket.

Arbeiderpartiet/Senterpartiets forslag om skjerping av språkkravet for permanent oppholdstillatelse – 2024

«For å sikre **god integrering** er det viktig å stille krav til både norskkunnskaper og kunnskap om det norske samfunnet. Derfor foreslår vi å skjerpe disse nå», sier justis- og beredskapsminister Emilie Enger Mehl (Sp).

Hva blir konsekvensene? (tidligere forskning)



- Nedgang i antall som blir statsborgere (Strik et al, 2010; Carlsen, 2011; Pochon Berger & Lenz, 2014, Blinder, 2017)
 - Hindrer heller fremmer integrering (Strik, 2013; van Oers, 2013; Goodman, 2014)
 - Skaper en følelse av utenforskap (Cooke, 2009; Strik, 2013; Dansk Flygtningehjælp, 2019)
 - Påvirker ulike innvandrergupper ulikt (van Oers, 2013, Minuz, 2017; Ndhlovu, 2014)
 - Stenger sårbare grupper ute fra demokratisk deltakelse (Joppke, 2010; Slade, 2010, Ellermann, 2020; Bassel, et al. 2021)
- **Mer forsknings trengs på hvordan innlærere med lite skolegang (LESLLA-innlærere) påvirkes av kravene** (Puchon-Berger & Lenz, 2014, van Oers, 2013)

Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen



Plan

- Bakgrunn for IMPECT-prosjektet
- **Mål og metode**
- Viktigste funn
- Policy-anbefalinger

Overordnet mål



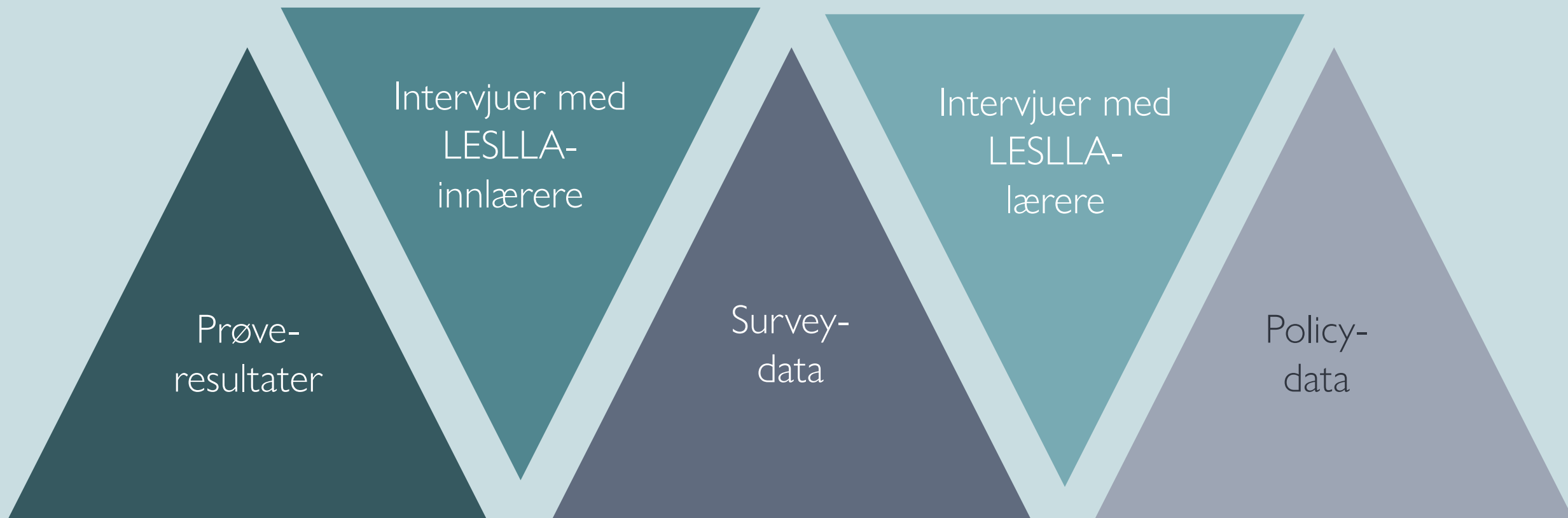
Hva blir konsekvensene av språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap for innvandrere med lite tidligere skolegang og begrenset skriftkyndighet (LESLLA-innlærere)?

Delmål



- *Hvilke bakgrunnsvariabler bidrar mest til ulike prøveresultater?*
- *Er det norskkravet eller samfunnskunnskapskravet som er den største barrieren for LESLLA-innlærere?*
- *Hvordan påvirkes LESLLA-innlæreres motivasjon og investering i læring av språk- og kunnskapskravene?*
- *Hva er forholdet mellom strenghet i kravpolitikken og konsekvensene av kravene for LESLLA-innlærere?*

Metode



Prøve-
resultater

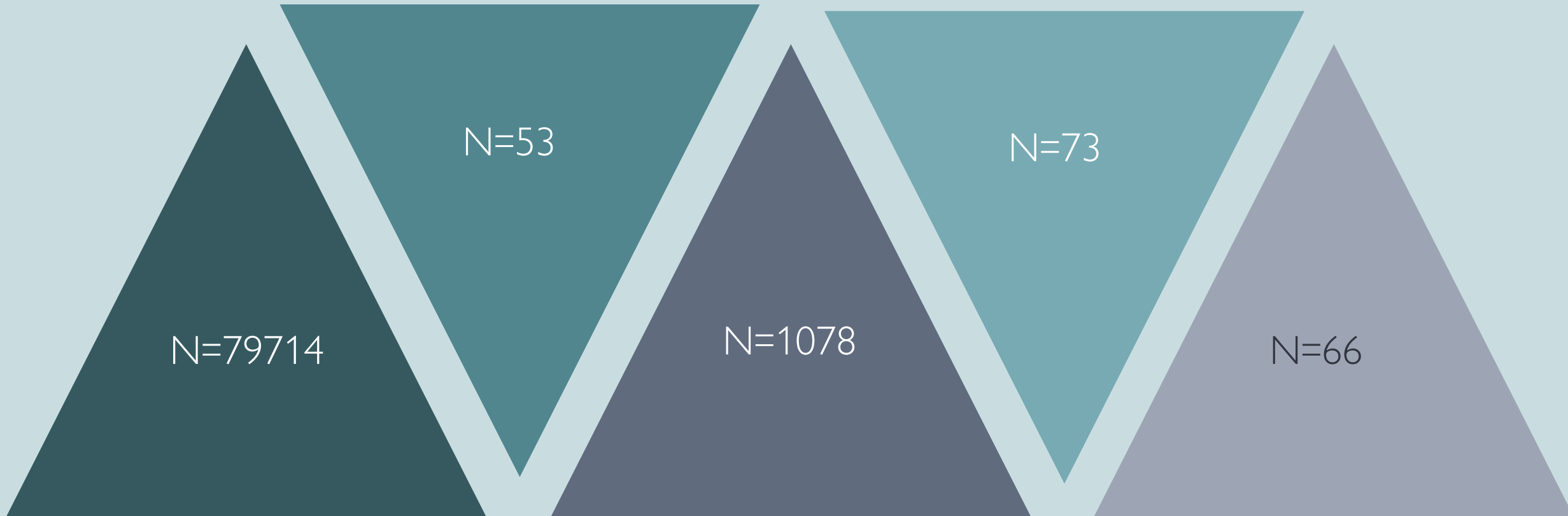
Intervjuer med
LESLLA-
innlærere

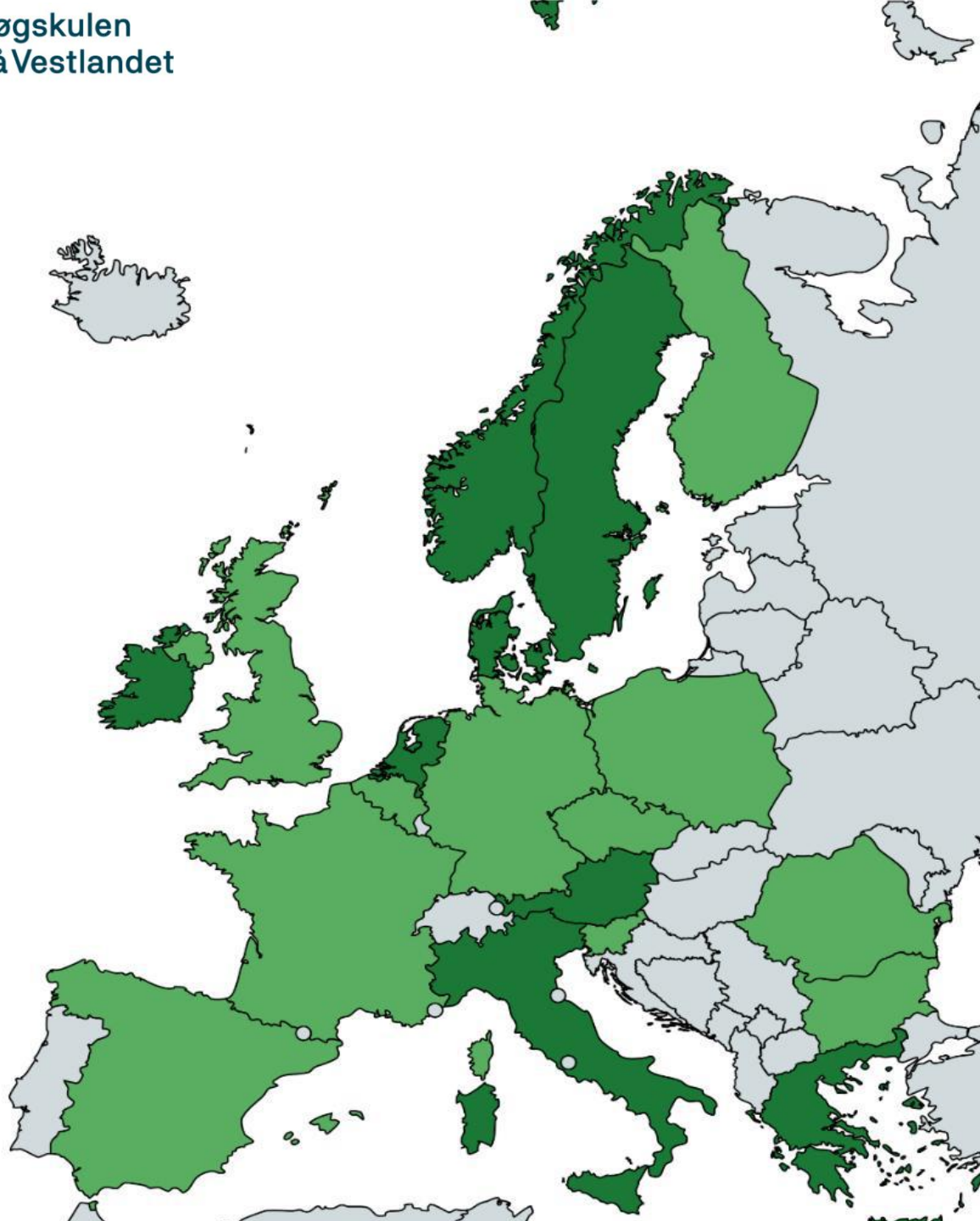
Survey-
data

Intervjuer med
LESLLA-
lærere

Policy-
data

Metode





IMPECT-prosjektets datagrunnlag.

Fra land farget med lys grønn farge har vi spørreundersøkellesdata, og fra land farget med mørk grønn farge har vi både spørreundersøkellesdata og intervjudata.

Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen



Plan

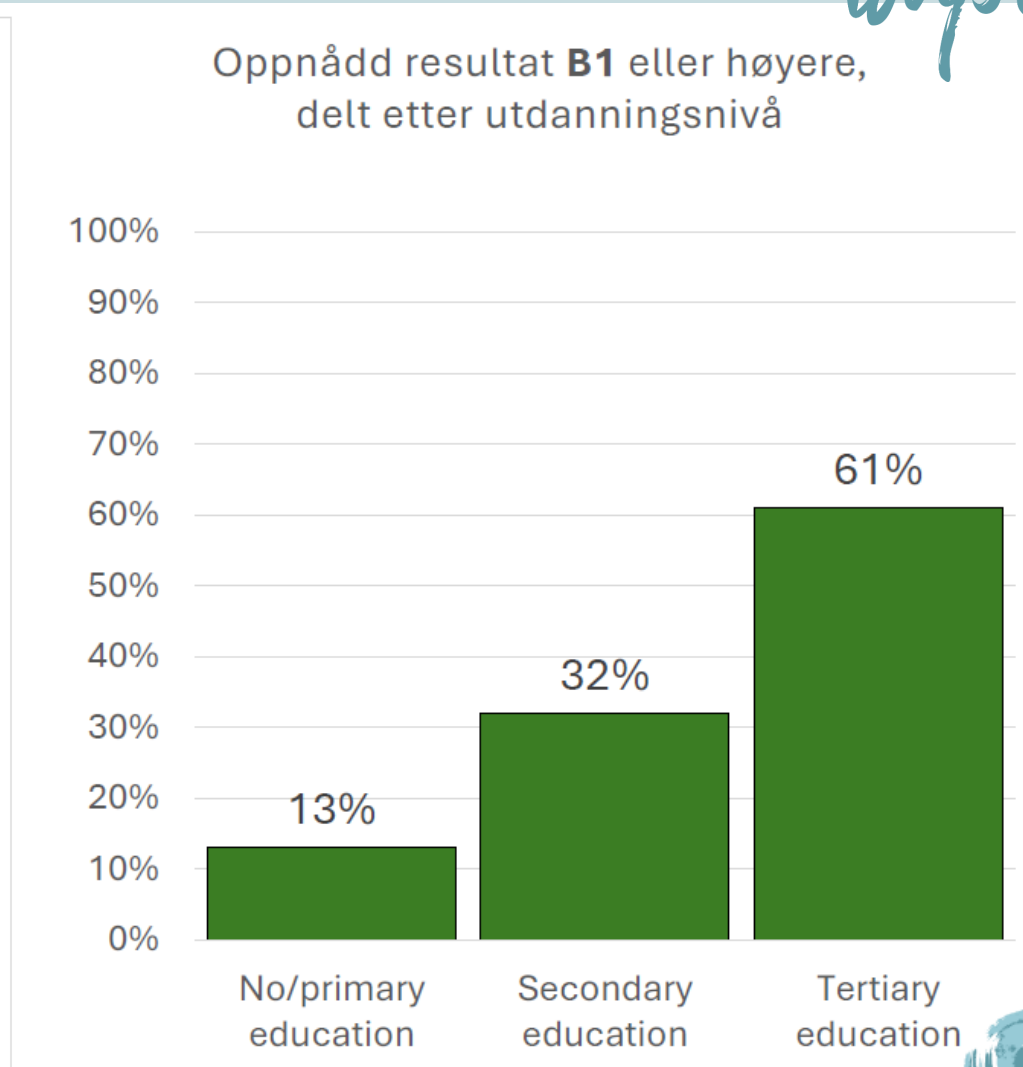
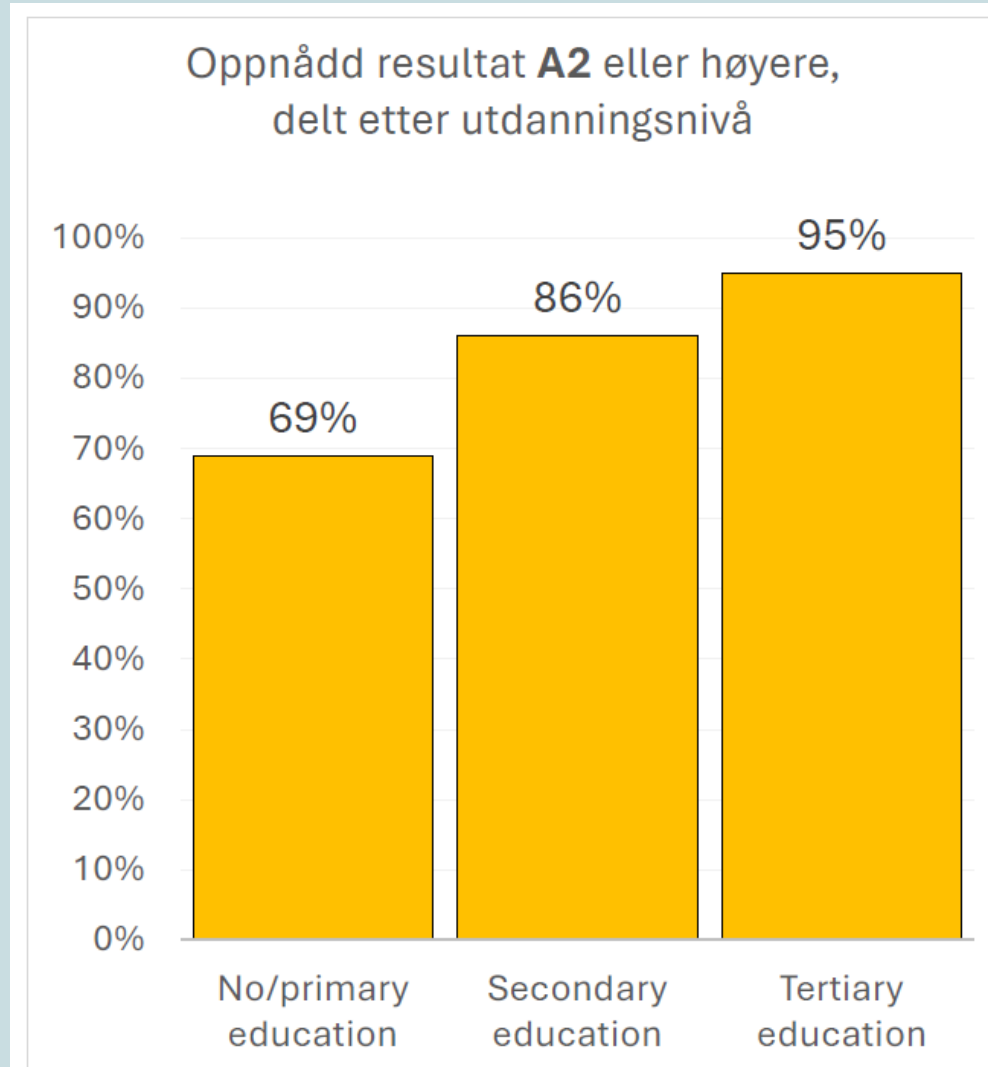
- Bakgrunn for IMPECT-prosjektet
- Mål og metode
- **Viktigste funn**
- Policy-anbefalinger

Viktigste funn

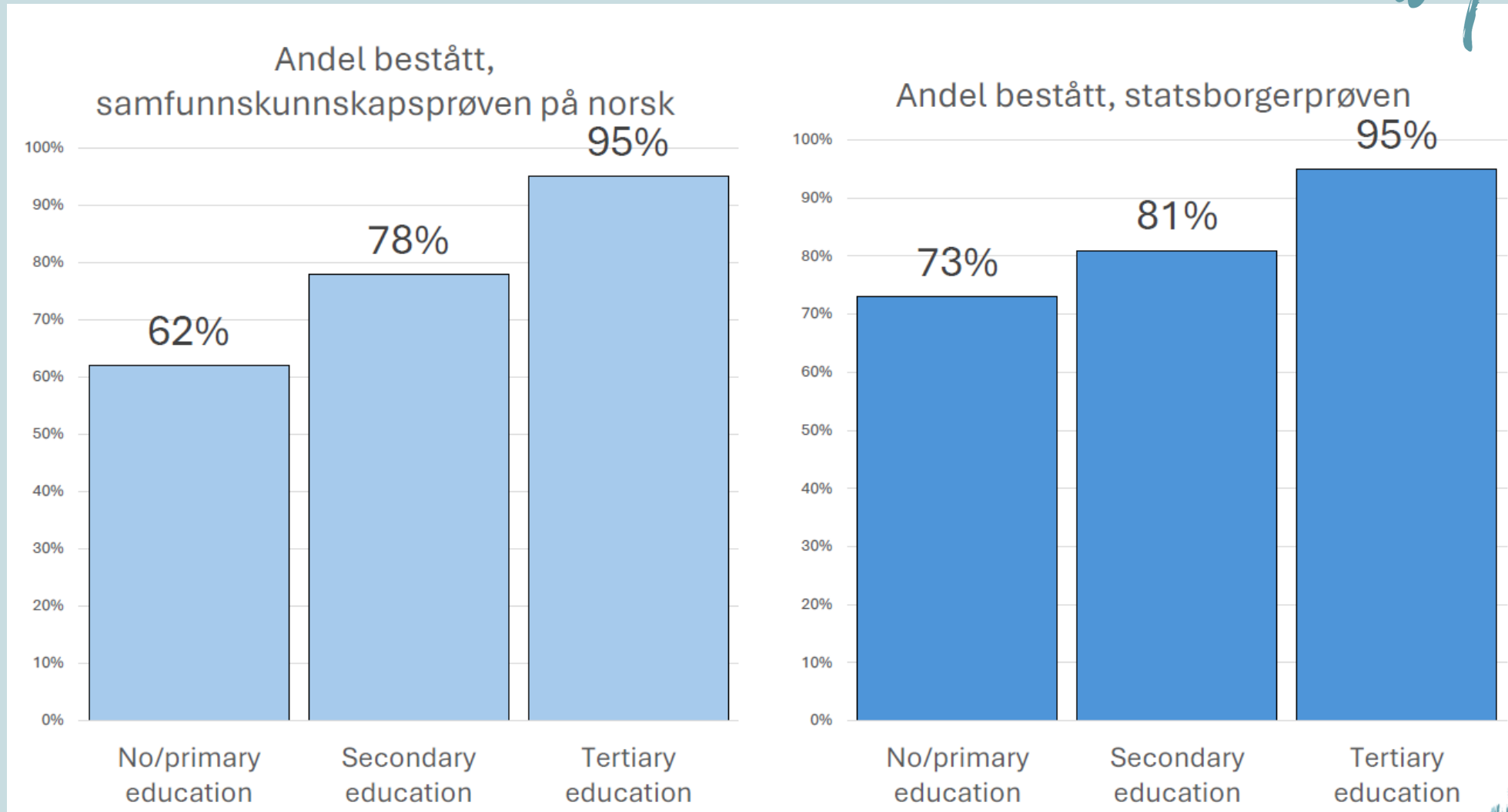


- Innvandrere med lite skolegang er svært motiverte for å lære norsk og samfunnskunnskap.
- Formelle krav er en kilde til frykt og bekymring og gir dårligere vilkår for språklæring.
- Strengere språkkrav fører ikke til at innvandrere blir mer motiverte for språklæring.
- B1 er et for høyt språkkrav for innvandrere med lite skolegang.
- Samfunnskunnskapsprøven fungerer som en ekstra språkprøve.
- Ordningene for unntak fra norsk- og samfunnskunnskapskrav oppleves urettferdige og tilfeldige.

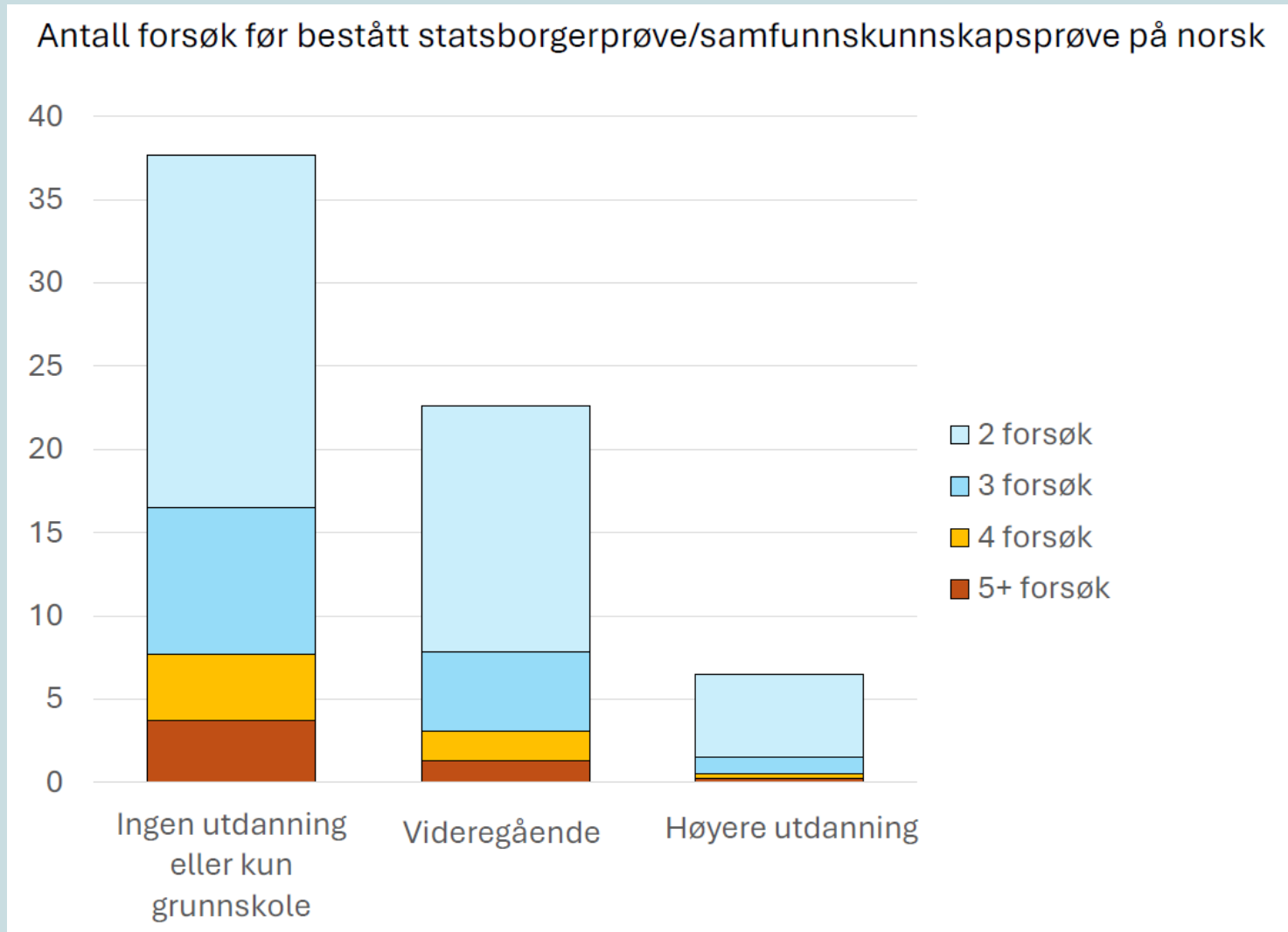
Noen eksempler på funn



Noen eksempler på funn



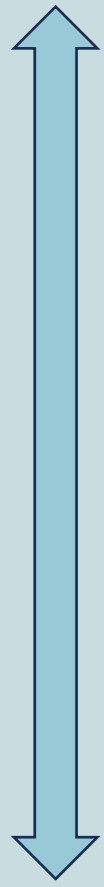
Noen eksempler på funn



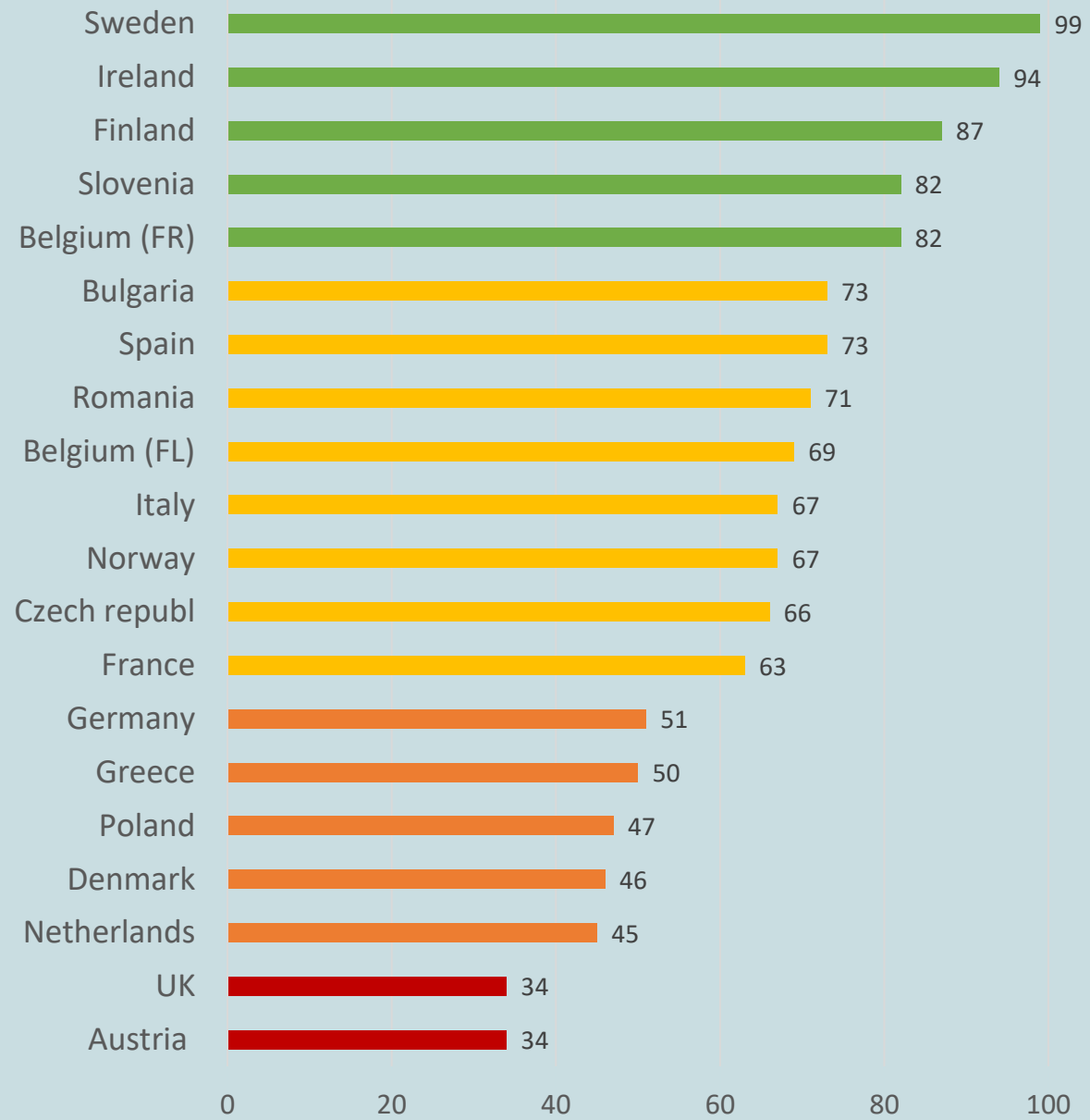
LAPIM



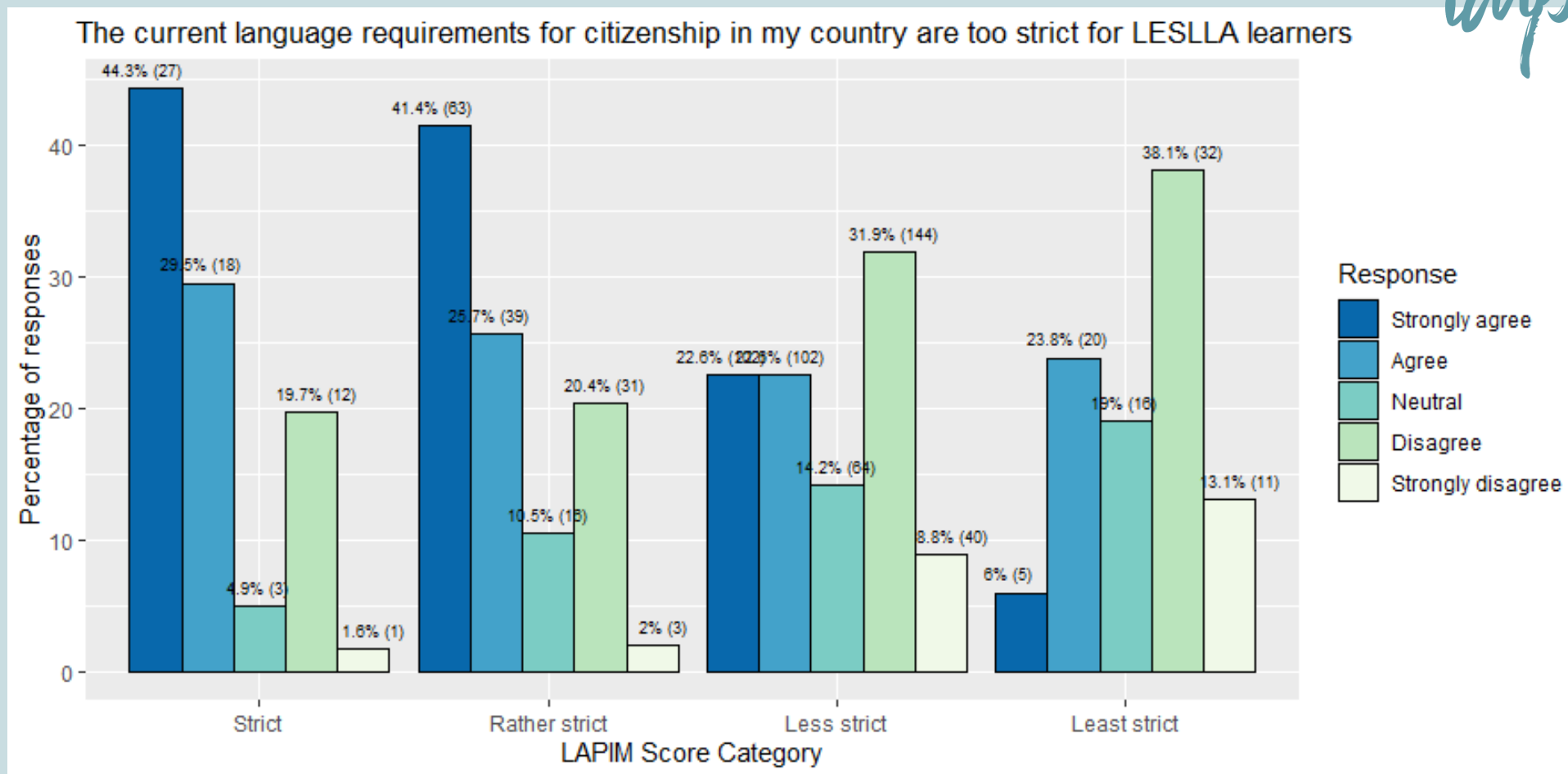
MINDRE STRENGT



MER STRENGT

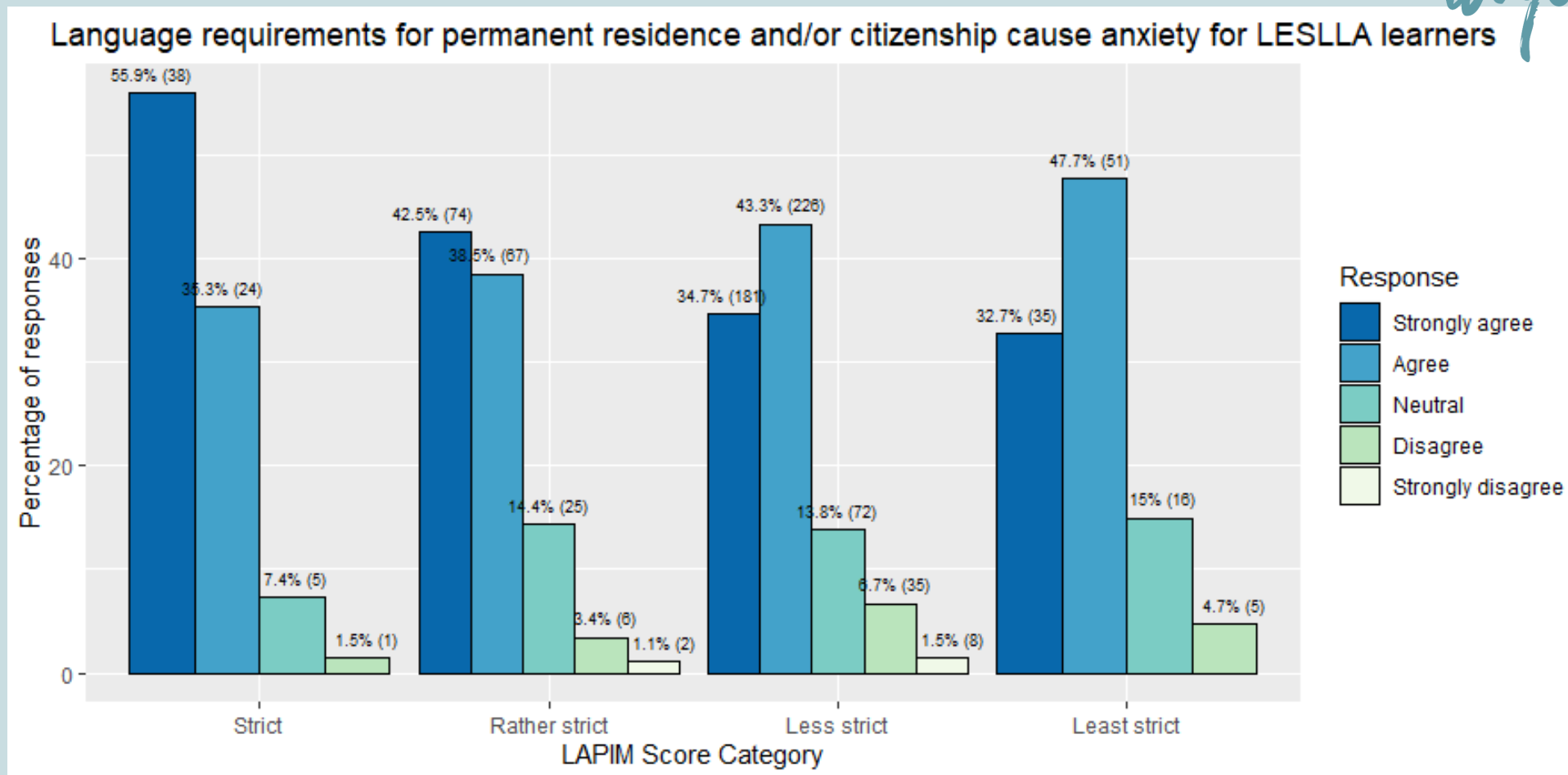


Noen eksempler på funn



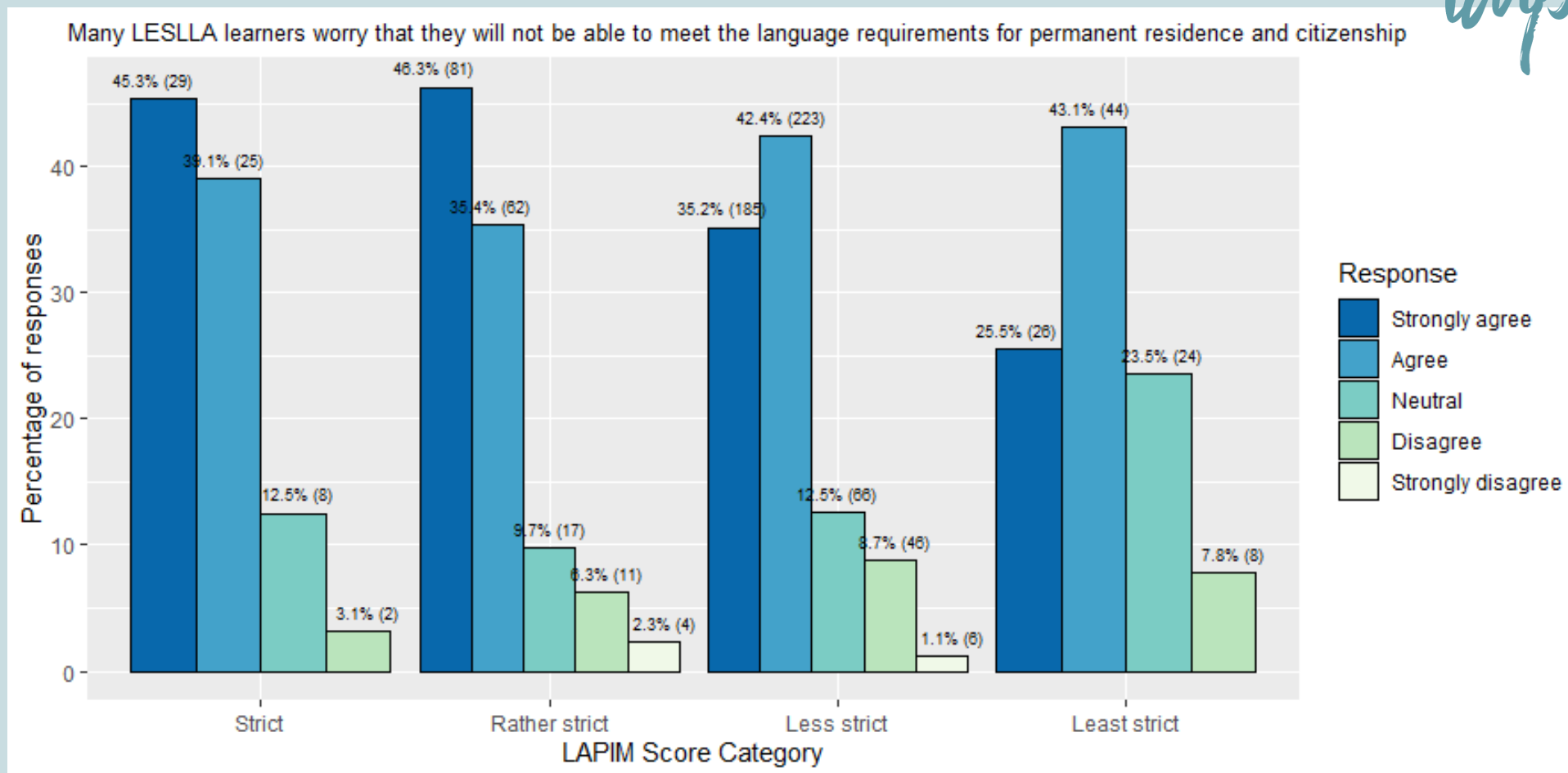
*Jo strengere krav, jo mer opplever lærerne at kravene er **for** strenge for LESLLA-innlærere*

Noen eksempler på funn



Jo strengere krav, jo mer opplever lærerne kravene som en kilde til angst og bekymring for LESLLA-innlærerne.

Noen eksempler på funn



Jo strengere krav, jo mer opplever lærerne at LESLLA-innlærerne **bekymrer seg** for at de ikke vil klare kravene.

Noen eksempler på funn



(LESLLA-lærer,
Norge)

Det var en som sa: "Jeg klarer alt, jeg klarer jobben min, men (pause) jeg klarer ikke akkurat det der kravet", så det føles veldig urettferdig, og det føles egentlig litt meningsløst å bruke så mye ressurser på (pause) at folk skal bevise at de er (pause) at de er god nok, på en måte.

Noen eksempler på funn



*(LESLLA-innlærer,
Norge)*

Når du ikke er rolig,
er ikke tankene dine rolige.
Da lærer du ikke.



Språkkrav for integrering – virker det?

- Skaper først og fremst **stress og bekymring**
- **Stjeler verdifull tid** fra undervisning
- Bekymring **vanskeliggjør læring**



Vårt håp at politikerne skal lytte til det lærere og innlærere forteller om konsekvensene av språk- og kunnskapskrav.

Aftenposten Nyheter Oslo Meninger A-magasinet Vink E-avis [Bli abonnent](#)

Debatt | Integrering

Strengere språkkrav fører til bedre integrering | Guri Melby

 Guri Melby



Sigve Bølse Vi har ikke konkret forskning. Regjeringens utvalgte (Sp)

Regjeringens utvalgte Første gang var i 2016 da man la krav.

- Skyver folk ut i utenforskap, advarer forsker

45:41

Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene?

Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet

Av Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen



Plan

- Bakgrunn for IMPECT-prosjektet
- Mål og metode
- Viktigste funn
- **Policy-anbefalinger**

Policy-anbefalinger

1. Obligatorisk gjennomført opplæring heller enn krav om bestått prøve
2. Språkkravene må være oppnåelig og ikke høyere enn A2 muntlig
3. Kravet om samfunnskunnskaper bør kunne dokumenteres med prøve avlagt på valgfritt prøvespråk
4. Unntaksordningen må utredes, og informasjonen til brukerne styrkes



Representantforslag om å stramme inn reglene for nye statsborgerskap

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

1. Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag om å stille krav om at barn som er født i utlandet med en norsk mor eller far, må ha en fast tilknytning og samvær med den biologiske forelderen som innehar det norske statsborgerskapet, for selv å ha rett på norsk statsborgerskap.

2. Stortinget ber regjeringen legge frem lovforslag med følgende kriterier for norsk statsborgerskap som skal gjelde for alle:

- minimum ti års botid
- bestå språkprøve på minimum B2-nivå
- bestå prøve om grunnleggende norske verdier

Fra

[Dagfinn Henrik Olsen \(FrP\)](#), [Erlend Wiborg \(FrP\)](#),
[Per-Willy Amundsen \(FrP\)](#)

Forslag til Statsbudsjett 2026



Prop. 1 S

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

FOR BUDSJETTÅRET 2026

Utgiftskapittel: 600–672, 2470, 2541–2542, 2620–2686

Inntektskapittel: 3605–3672, 5470, 5701–5705

2025–2026

Prop. 1 S
Arbeids- og inkluderingsdepartementet

131

Staten og aktuelle kommunar har eit avtalebasert, langsiktig samarbeid om felles satsingar i visse område med store levekårsutfordringar. Desse områdesatsingane er viktige for å skape gode, trygge bustad- og nærmiljø og gode offentlege tenestetilbod og for å førebygge kriminalitet. Det er i dag avtalar mellom staten og 14 kommunar om slike satsingar. Fleire departement er involverte og Kommunal- og distriktsdepartementet koordinerer avtalane frå staten si side. Arbeids- og inkluderingsdepartementet bidrar med om lag 60 mill. kroner i nokre bydelar i Oslo og Drammen. Frå 2026 foreslår regjeringa ein styrking av områdesatsingane i Fredrikstad, Sørporsborg, Østfold fylkeskommune og i Oslo. Sjå nærmare omtale under kap. 671, post 62, og kap. 621, post 63.

Menon Economics har evaluert områdesatsingane som statleg verkemiddel på oppdrag frå Kommunal- og distriktsdepartementet. Evalueringa viser at områdesatsingar er eit viktig verkemiddel for å uløse lokal eksperimentering på tvers av sektorgrensar og forvaltningsnivå. Dei langsiktige gevinstane ljem an på om eksperimenteringa fører til nye løysingar og tenester, og om desse i så fall kan overførast til ordinær drift i kommunane og vidareførast ut over områdesatsingane.

Sjå nærmare omtale i Prop. 1 S for Kommunal- og distriktsdepartementet, Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn* og Meld. St. 28 (2022–2023) *Code bysamfunn med små skilnader*.

Statsborgarskap

Norsk statsborgarskap har ein viktig symbolsk verdi ved at det markerer ein tilhøyrrel til det norske samfunnet og dei grunnleggjande verdiane i det. Statsborgarskapet gir tilgang til sentrale rettar, som stemmerett ved stortingsval, norsk pass og vern mot utvisning, og er ein føresetnad for visse stillingar i staten. Det er derfor legitimt å stille krav til søljarar, men krava må vere rettferdige og moglege å oppfylle. Statsborgarskap skal vere noko ein kan oppnå gjennom innsats og deltaking. Norsk statsborgarskap er viktig som ei ramme for fellesskap og skal bidra til integrering.

Dei siste åra er det gjort endringar i statsborgarlova som har vore grunnlagt med integreringsomsyn. I 2022 blei kravet om opphaldstid skjerpert til åtte års opphald i løpet av dei siste elleve åra som hovudregel. For personar som har hatt tilstrekkeleg inntekt det siste året, er kravet seks år. Ei grunngeving for endringa var å fremme integrering og auke sysselsetninga blant innvandrarar. Kravet om ferdigheiter i norsk munnleg

blei òg skjerpert frå nivå A2 til B1, for å bidra til at fleire får gode ferdigheiter i norsk. Personar på B1-nivå er sjølvstendige brukarar av språket og kan delta uførebuide i samtalar i dei fleste situasjonar dei møter i dagleglivet.

Prosjektet IMPECT (Linguistic Integration of Adult Migrants with Poor Education and the Consequences of Migration Tests) ved Høgskulen på Vestlandet, finansiert av Noregs forskingsråd i perioden 2021–2025, har undersøkt kva grupper som har størst utfordringar med å oppfylle krava til norskferdigheiter. Sluttrapporten frå prosjektet konkluderer med at dagens språkkrav for statsborgarskap er alt for høgt for mange innvandrarar med låg utdanning, fluktbakgrunn og helseutfordringar. Berre 13 pst. av denne gruppa oppnår nivå B1, trass i lang butid og motivasjon for å lære norsk. Med bakgrunn i rapporten meiner departementet at ei ytterlegare skjerpning av kravet til ferdigheiter i norsk munnleg ikkje vil styrke integreringa. Eit krav om nivå B2, som inneber avansert språkbruk og er tilpassa høgare utdanning, vil stille vesentleg høgare krav til språkleg presisjon og forståing. Dette kan føre til at personar med ulike føresetnader fell utanfor, sjølv om dei har motivasjon og vilje til å lære. Slik departementet vurderer det, gir dagens krav om nivå B1 eit godt grunnlag for deltaking i samfunns- og arbeidsliv, og det bør difor stå fast.

Eit nytt regelverk for å kalle tilbake statsborgarskap tok til å gjelde 15. januar 2020. Bl.a. blei det lovfesta at eit norsk statsborgarskap ikkje skal kallast tilbake dersom det – i lys av kor alvorleg forholdet er, og kva slags tilknytning statsborgaren har til Noreg – vil vere eit uforholdsmessig inngrep overfor vedkommande sjølv eller dei nærmaste familie-medlemmene. Oslo Economics har evaluert kva effekt endringane i statsborgarlova §§ 26 og 27 har hatt på praksisen for tilbakekalling av statsborgarskap, under dette bortleggingar. Evalueringa har omfatta gjennomgang av vedtak frå tilbakekallingsporteføljen til Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) i perioden januar 2020–desember 2023, og dessutan gjennomgang av relevante rettsavgjerder i same periode. Overordna viser evalueringa at lovendringane i statsborgarlova frå 2019 har hatt fleire ønskje effektar, og at praksisen i forvaltninga i hovudsak er i tråd med intensjonane bak lovendringane.

Etter at prinsippet om eitt statsborgarskap blei oppheva i 2020, har det komme mange søknader om norsk statsborgarskap, og restansane i statsborgarskapsaker var på eit historisk høgt nivå ved utgangen av 2022. Gjennom 2024 har restansane blitt bygde ned frå om lag 24 000 til om lag 20 000

Med bakgrunn i [IMPECT] rapporten meiner departementet at ei ytterlegare skjerpning av kravet til ferdigheiter i norsk munnleg ikkje vil styrke integreringa. Eit krav om nivå B2, som inneber avansert språkbruk og er tilpassa høgare utdanning, vil stille vesentleg høgare krav til språkleg presisjon og forståing. Dette kan føre til at personar med ulike føresetnader fell utanfor, sjølv om dei har motivasjon og vilje til å lære. Slik departementet vurderer det, gir dagens krav om nivå B1 eit godt grunnlag for deltaking i samfunns- og arbeidsliv, og det bør difor stå fast.

IMPECT

Prosjektet IMPECT (Linguistic Integration of Adult Migrants with Poor Education and the Consequences of Migration Tests) er finansiert av NFR fra 2021 til 2025.

[Om prosjektet på LETT
NORSK](#) >[Publikasjoner](#) >[Internasjonalt samarbeid](#) >[Om prosjektet](#) >[Prosjektdeltakere](#) >[Aktuelt](#) >

For oppsummering av hovedresultat fra prosjektet, se:

- [Bugge, Edit & Cecilie Hamnes Carlsen \(2025\). *Språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Hvordan påvirkes innvandrere med lite skolegang av kravene? Hovedfunn og policy-anbefalinger fra IMPECT-prosjektet, HVL-rapport.*](#)
- [Oppslag om sluttkonferansen.](#)

De siste tiårene har en rekke europeiske land innført krav om at innvandrere må bestå språkprøver og samfunnskunnskapsprøver for å få statsborgerskap. I 2017 innførte også Norge et krav om at innvandrere som vil bli norske statsborgere, må bestå en samfunnskunnskapsprøve og en prøve i norsk muntlig. Norskkravet ble skjerpet i 2021, fra A2 til B1. Regjeringens begrunnelse for å skjerpe kravet var å motivere innvandrere til å lære språket og å fremme integrering. Om språkkrav faktisk virker motiverende for språklæring, har vi per i dag lite kunnskap om, og det er nettopp dette IMPECT ønsker å undersøke nærmere.



inspect