

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



Støttet av
Forskningsrådet



© Edit Bugge og Cecilie Hamnes Carlsen

Fakultet for lærarutdanning, kultur og idrett (FLKI)
IMPECT

Høgskulen på Vestlandet
2025

HVL-rapport frå Høgskulen på Vestlandet nr. 2025-5

ISSN 2535-8103

ISBN 978-82-8461-209-6



Utgjevingar i serien vert publiserte under Creative Commons 4.0. og kan fritt distribuerast, remixast osv. så sant opphavspersonane vert krediterte etter opphavsrettslege reglar.
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Forord

I 2017 innførte Norge formelle krav om at innvandrere som ønsker permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap, må dokumentere norskferdigheter og samfunnskunnskaper. Norskkravet for statsborgerskap ble skjerpet i 2022, og kravet for permanent opphold ble vedtatt skjerpet i 2025 med virkning fra 1. september. Både innføring og skjerping av krav begrunnes politisk med at kravene skal motivere innvandrere til å lære norsk og få kunnskaper om det norske samfunnet, og at kravene dermed skal virke positivt på integrering. Da forslagene om innføring og senere skjerping av kravene var ute på høring, var mange av høringsinstansene særlig bekymret for hvordan kravene ville ramme de som har vanskeligst for å lære et nytt språk i voksen alder. Blant gruppene det var knyttet bekymring til, var voksne innvandrere som ikke har fått skolegang i barndommen, og som derfor har begrenset skriftkyndighet og lite erfaring med prøver. I IMPECT-prosjektet har vi sett nærmere på konsekvenser av kravene for nettopp denne innvandrerggruppen. Det overordnede målet med prosjektet har vært å bidra til forskningsbasert kunnskap om hvorvidt en integreringspolitikk som knytter retten til permanent opphold og statsborgerskap til innvandrerens prestasjoner på prøver, fører til økt motivasjon for språklæring og integrering. Vi har undersøkt dette spørsmålet ved hjelp av analyser av resultat fra norsk- og samfunnskunnskapsprøver, dybdeintervju med både innvandrere og lærere i voksenopplæringen, og spørreundersøkellesdata.

I denne rapporten gir vi en oppsummering av hovedfunn fra IMPECT-prosjektet, og sammenstiller disse med tidligere forskning på konsekvenser av språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap fra Norge og andre europeiske land. På dette kunnskapsgrunnlaget har vi også formulert konkrete anbefalinger for politikkutforming på dette området.

Innhold

Sammendrag av prosjektets hovedfunn	5
Prosjektgruppens sammensetting.....	7
Beskrivelse av språknivåene A1, A2, B1 og B2.....	8
Beskrivelse av prøver og språk- og kunnskapskrav for permanent opphold og statsborgerskap	9
1. Innledning	10
1.1. Bakgrunn.....	12
1.2. Tidligere forskning	13
1.3. IMPECT-prosjektets formål og forskningsspørsmål	16
2. Metode og materiale	17
2.1. Prøveresultater koblet med bakgrunnsvariabler	17
2.2 Intervju med voksne innvandrere med lite skolegang (LESLLA-innlærere)	17
2.3 LAPIM (Language Policy Index for Migration) – indeks for å måle strenghet i kravpolitikken	18
2.4 Spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land	19
2.5 Intervju med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land	19
3. Funn	21
3.1. Sammenheng mellom bakgrunnsvariabler og prøveresultat.....	21
3.1.1. Faktorer som øker sjansen for å bestå prøvene.....	21
3.1.2. Skolegang og prøveresultat.....	22
3.1.3. Forholdet mellom resultat på Norskprøven og Samfunnskunnskapsprøven/ Statsborgerprøven	25
3.2. Hvordan opplever LESLLA-innlærere konsekvensene av norsk- og samfunnskunnskapskrav?	26
3.3. Hvordan opplever lærerne konsekvensene av norsk- og kunnskapskrav?	28

3.3.1. Resultater fra spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land	28
3.3.2. Resultat fra intervjuer med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land	29
3.4. Forholdet mellom kravenes strenghet og motivasjon for læring	30
3.4.1. Resultater fra spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land koblet til strenghet i kravpolitikk	31
3.4.2. Resultater fra intervjuer med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land koblet til strenghet i kravpolitikk	32
4. Fungerer unntaksordningene?	34
5. Oppsummering av funn og konklusjon	36
6. Internasjonalt lovverk og anbefalinger om språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap	38
7. Anbefalinger fra IMPECT	41
Litteraturliste	43

Sammendrag av prosjektets hovedfunn

Innvandrere med lite skolegang er svært motiverte for å lære norsk og samfunnskunnskap.

Voksne innvandrere med lite skolegang og begrenset skriftkyndighet uttrykker at motivasjonen for å lære det samfunnsbærende språket norsk, er høy. Innvandrere som ble intervjuet i IMPECT, ønsker å lære språket for å få jobb, for å hjelpe barna på skolen, for å navigere i samfunnet og bli kjent med naboer. Også lærerne til denne innvandrerguppen bekrefter at motivasjonen for å lære språk og samfunnskunnskap generelt sett er høy. Våre forskningsresultater samsvarer med tidligere forskning som avviser motivasjonsutfordringer som en gyldig forklaring på at noen voksne innvandrere ikke lykkes med å lære språket i landet de har bosatt seg i (Etzioni, 2007; Hyltenstam mfl., 2012; Van Avermaet and Pulinx, 2013): At noen voksne innvandrere har vanskeligere enn andre med å lære språket, skyldes oftest andre årsaker enn manglende motivasjon, som personlige forutsetninger, manglende skolegang, begrenset skriftkyndighet, fysisk og psykisk uhelse, traumer og bekymringer som går ut over konsentrasjon og læring (Djuve mfl, 2017).

Formelle krav er en kilde til frykt og bekymring og gir dårligere vilkår for språklæring.

Både innvandrene og lærerne vi intervjuet, opplever at norsk- og samfunnskunnskapskravene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap er en kilde til frykt og bekymring for de som berøres av kravene. Deltakernes frykt for at de ikke skal klare prøvene og dermed ikke ha utsikter til en trygg fremtid, går ut over konsentrasjonen og fokuset på undervisning og læring. I tillegg kommer utfordringer med å forstå uklare og forvirrende regler for krav og unntaksordninger. Lærere forteller at de må bruke undervisningstid både på å håndtere deltakernes angst og bekymring knyttet til prøver og krav og på å forklare komplisert regelverk – verdifull tid lærerne mener kunne vært brukt mer effektivt. Språk- og kunnskapskravene kommer i tillegg til en rekke andre krav, som inntektskrav. Våre funn underbygger resultatene fra Ukoms (2021) rapport om integrering og flyktningehelse: Tilbakemeldinger fra både innvandrere selv og deres lærere om at kravene øker den psykiske belastningen, er viktig i vår sammenheng fordi angst og utrygghet skaper dårligere vilkår for læring (Opaas & Varvin, 2015).

Strengere språkkrav fører ikke til at innvandrere blir mer motiverte for språklæring.

I en sammenlikning av 20 europeiske land med ulik grad av strenghet i kravene som stilles, finner vi at lærere som jobber i land med strenge språkkrav, i mindre grad opplever at kravene virker motiverende for innvandreres læring, enn lærere som jobber i land med mindre strenge krav gjør. Jo strengere krav, desto mer oppleves kravene som hindringer for integrering fordi strengere krav fører til mer angst og bekymring for ikke å klare kravene. Når kravene blir for høye, fører de til motivasjonstap. Våre funn er i tråd med

tidligere studier (Strik mfl., 2010; Khan, 2013) og Europarådets anbefalinger om at språkkrav må være oppnåelige for at de skal virke motiverende (PACE, 2014a; 2014b).

B1 er et for høyt språkkrav for innvandrere med lite skolegang.

Voksne innvandrere har ulike forutsetninger for å lære språk og prestere godt på språkprøver. IMPECT-prosjektet har undersøkt resultatene fra 79 714 personer som har tatt *Norskprøven for voksne innvandrere*, *Samfunnskunnskapsprøven* og/eller *Statsborgerprøven*, og finner at noen grupper har betydelig lavere sjanser til å bestå prøvene enn andre. Det gjelder særlig innvandrere med lite skolegang fra hjemlandet, fluktbakgrunn, høy alder, høy ankomstaldre og opphav i land med lav bruttonasjonalinntekt. For disse særlig sårbare gruppene er kravet om bestått B1 på muntlig prøve for høyt – kun 13 % av de voksne innvandlerne med lite skolegang, klarer dette kravet. Språk- og kunnskapskrav rammer dermed ulike grupper ulikt og ekskluderer de mest sårbare fra den tryggheten permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap gir.

Samfunnskunnskapsprøven fungerer som en ekstra språkprøve.

Samfunnskunnskapsprøven er utviklet på 23 minoritetsspråk for at nyankomne innvandrere skal få opplæring og prøve på et språk de forstår, raskt etter ankomst. De som søker permanent oppholdstillatelse, kan avlegge Samfunnskunnskapsprøven på ett av de 23 minoritetsspråkene, eller på norsk. Ved søknad om statsborgerskap er det derimot et krav at Samfunnskunnskapsprøven skal avlegges på norsk eller at innvandlerne må ta Statsborgerprøven som kun foreligger på norsk. Forskere i flere land har påpekt at når samfunnskunnskapsprøvene kun foreligger på majoritetsspråket, blir prøven en implisitt språkprøve, noe som gjør prøven mindre valid – resultatet gjenspeiler ikke bare samfunnskunnskap, men også kandidatenes språkferdigheter og leseferdigheter (McNamara, 2009; Rocca mfl., 2020). IMPECT finner slike mønster når vi analyserer kandidaters prøveresultat på tvers av de ulike prøvene. Det gir for det første et system der norskferdigheter blir avgjørende for to ulike prøver, og for det andre at det er vanskeligere å sikre at Samfunnskunnskapsprøven/Statsborgerprøven måler det de er ment å måle.

Ordningene for unntak fra norsk- og samfunnskunnskapskrav oppleves urettferdige og tilfældige.

Da kravene for statsborgerskap ble skjerpet i 2022, ble det også innført nye unntaksordninger knyttet til helsemessige og andre personlige forutsetninger den enkelte ikke rår over. Våre funn viser at svært få søkere får unntak fra kravene med denne begrunnelsen, og at unntaksordningene oppleves som urettferdige og tilfældige. Våre intervju med innvandrere og deres lærere indikerer variasjon i praksis, og tyder på at informasjonen om både unntak og tilrettelegging er vanskelig tilgjengelig for de søkerne som har størst bruk for den. Mangelfull statistikk fra myndighetene om hvor mange som får innvilget unntak og på hvilket grunnlag, gjør det vanskelig å si noe sikkert om unntaksordningene er tilstrekkelig gode og rettferdige og bidrar til å hindre diskriminering og utestenging (se også Språkrådet, 2025).

Prosjektgruppens sammensetting

IMPECT-prosjektet består av et internasjonalt, tverrfaglig forskerteam med fagbakgrunn fra andrespråksforskning, testforskning, sosiolingvistik, migrasjonsjus, sosiologi, psykologi, filosofi, utdanningsforskning og statsvitenskap. Følgende prosjektdeltakere har bidratt til forskningen som presenteres i denne rapporten:

Prosjektledelse

Edit Bugge (prosjektleder), professor i norsk, Høgskulen på Vestlandet.

Cecilie Hammes Carlsen, professor i norsk som andrespråk, Høgskulen på Vestlandet og tidligere faglig leder for *Norskprøven for voksne innvandrere*.

Lorenzo Rocca, førsteamanuensis i andrespråkslingvistik, Società Dante Alighieri Roma.

Marte Nordanger, postdoktor i IMPECT og førsteamanuensis i norsk som andrespråk, Universitetet i Innlandet.

Seniorforskere

Ricky van Oers, førsteamanuensis i samfunnsjus og migrasjonsrett, Universitetet i Radboud.

Anna Mouti, universitetslektor i andrespråkstilegnelse, Universitetet i Thessaloniki.

Kamran Khan, førsteamanuensis i flerspråklighet, Universitetet i Birmingham.

Louis Royce Botha, førsteamanuensis i utanningsvitenskap, Universitetet i Witwatersrand.

Marieke Vanbuel, postdoktor ved Universitetet i Ghent.

Doktorgradsstipendiater

Live Grinden, Sara Karim, Terje Hellesen, Høgskulen på Vestlandet.

Vitenskapelig fagråd

Jeanne Kurvers, førsteamanuensis emirita i språkpsykologi, Universitetet i Tilburg.

Tim McNamara, professor emiritus i anvendt språkvitenskap, Universitetet i Melbourne.

Elana Shohamy, professor emirita i anvendt språkvitenskap, Universitetet i Tel Aviv.

Sara Wallace Goodman, professor i statsvitenskap, Universitetet i California, Irvine.

Jamie Schissel, førsteamanuensis i språkutdanning, Universitetet i Nord-Carolina.

Barry O'Sullivan, professor i språktesting, British Council.

Referansegruppe

Jonas Svendsen, lærer, Bergen læringssenter.

Einar A. Kartveit, lærer, Bergen læringssenter.

Hege Forfod, lærer, Oslo Helsefyr.

Jannecke Hofset, lærer, Ålesund voksenopplæring.

Ingun Westlund, seniorrådgiver, HK-dir.

Vigdis Lahaug, seniorrådgiver, HK-dir.

Hasti Sharifi Endestad, rådgiver, Likestillingssenteret.

Asbjørn Nybo, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

Forskningsassistenter: Susan Farkhari, Anneli Grimstad, Jonathan Jonsson, Robiel Gebrehiwet. Kasa, Pauline Georges Poless, Nicole Rocca, Anna-Julie Rødal, Silje Stråtveit.

Konsulent i statistikk: Tor Midtbø, Psychometrics and Analytics AS.

Beskrivelse av språknivåene A1, A2, B1 og B2

(Nivåbeskrivelser fra det felles europeiske rammeverket for språk, basert på beskrivelser fra HK-dir, 2025).

A1 – basisbruker. På dette nivået kan man forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn for å dekke grunnleggende behov. Man kan presentere seg selv og andre og kan stille og svare på personlige spørsmål om f.eks. bosted, venner og bekjente og eiendeler. Man kan delta i en samtale på en enkel måte hvis samtalepartneren snakker langsomt og tydelig og er innstilt på å hjelpe.

A2 – viderekommen basisbruker. På dette nivået kan man forstå setninger og vanlige uttrykk knyttet til de viktigste områdene av dagliglivet (f.eks. enkel informasjon om en selv og familien, innkjøp, nærmiljø og arbeidsliv). Man kan klare seg i enkle og rutinepregede samtalesituasjoner med direkte utveksling av informasjon om kjente forhold. Man kan på en enkel måte beskrive visse sider ved sin egen bakgrunn og sitt nærmiljø. Dette språknivået er tilstrekkelig for å utføre arbeidsoppgavene i de fleste praktiske yrker som ikke krever fagutdanning eller høyere utdanning.

B1 – selvstendig bruker. På dette nivået kan man forstå hovedpunktene i klar tekst og tale om de fleste emner som en ofte møter i forbindelse med arbeid, skole og fritid. Man kan produsere sammenhengende tekster om emner som er kjente eller av personlig interesse. Man kan beskrive opplevelser, hendelser og ønsker, og forklare og begrunne meninger og planer. Dette språknivået er tilstrekkelig for å utføre arbeidsoppgaver i de fleste yrker som ikke krever akademisk utdanning.

B2 – viderekommen selvstendig bruker. På dette nivået kan man forstå hovedinnholdet i komplekse tekster om både konkrete og abstrakte emner, også faglige drøftinger innenfor ens eget fagområde. Man kan med letthet delta i samtaler om en rekke emner med et spontant og flytende språk. Man kan produsere klare, detaljerte tekster om et vidt spekter av emner, og forklare et synspunkt på en aktuell sak og gi argumenter for og imot ulike alternativer. Dette nivået er tilstrekkelig for å utføre arbeidsoppgaver i yrker som krever høyere utdanning, som sykepleier, lærer eller lege. Nivå B2 er i dag opptakskrav for høyere utdanning, og krav til vitenskapelig ansatte i UH-sektoren etter tre års ansettelse. B2 knyttes altså til fagspråk og akademiske ferdigheter.

Beskrivelse av prøver og språk- og kunnskapskrav for permanent opphold og statsborgerskap

(Basert på informasjon fra nettsidene til HK-dir, 2025)

Norskprøven A1-B2 – muntlig prøve

Muntlig prøve i norsk er én av fire delprøver på *Norskprøven A1-B2*, som utvikles, kvalitetssikres og administreres av HK-dir (prøven het tidligere *Norskprøven for voksne innvandrere*, men byttet navn i 2024). Delprøven tar 20–25 minutter og blir gjennomført med en eksaminator og en sensor til stede. Den muntlige prøven måler generelle muntlige kommunikative ferdigheter på norsk. Dette innebærer at prøven måler kandidatens evne til å bruke det norske språket til både å snakke alene og samtale på en forståelig og hensiktsmessig måte. Vurderingsskjemaet sensorene legger til grunn, er basert på beskrivelsene i *Det felles europeiske rammeverket for språk* (Europarådet, 2001, 2020 oversatt til norsk av Utdanningsdirektoratet (Udir, 2022), med de språklige vurderingskriteriene flyt, uttale, ordforråd og grammatikk i tillegg til kriteriet formidling. Prøven er kvalitetssikret av *Association of Language Testers in Europe* (ALTE), og fikk ALTEs kvalitetsstempel (Q-mark) i 2018 og 2023. For permanent oppholdstillatelse, er kravet A1 i muntlig norsk, fra 1. september 2025 justert opp til A2. For statsborgerskap var kravet A2 da det ble innført i 2017. Dette ble justert opp til B1 fra 1. oktober 2022.

De to prøvene som dokumenterer samfunnskunnskap

A - Samfunnskunnskapsprøven

Samfunnskunnskapsprøven ble utviklet i 2013 som avsluttende prøve på opplæringen i samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet, og knyttes i dag til samfunnskunnskapsopplæringen innenfor rammene av integreringsloven. Prøven er digital og inneholder 38 flervalgsoppgaver. Prøven har en øvre tidsramme på 60 minutter. Prøven utvikles, kvalitetssikres og administreres av HK-dir. Den er tilgjengelig på 23 ulike minoritetsspråk i tillegg til norsk, med audiofiler på ti språk. De som søker om permanent oppholdstillatelse, kan oppfylle kravet om å dokumentere samfunnskunnskaper ved å avlegge prøven på et selvvalgt språk. For søknad om statsborgerskap må prøven derimot være bestått på norsk eller man må ta Statsborgerprøven.

B - Statsborgerprøven

Statsborgerprøven foreligger kun på norsk. Prøven utvikles, kvalitetssikres og administreres av HK-dir. Prøven er digital og inneholder 36 flervalgsoppgaver, og har en øvre tidsramme på 60 minutt. I likhet med samfunnskunnskapsprøven er innholdet i statsborgerprøven knyttet til opplæringen i samfunnskunnskap innenfor rammene av integreringsloven. En hovedforskjell mellom samfunnskunnskaps- og statsborgerprøven er at Statsborgerprøven har et noe lavere språknivå på norsk enn samfunnskunnskapsprøven. Norskknivået på statsborgerprøven skal tilsvare nivå A2, mens norskknivået på samfunnskunnskapsprøven regnes som høyere enn A2.

1. Innledning

Det er grunnleggende for et velfungerende demokrati, for offentlig kommunikasjon, for samfunnssikkerhet og for å forhindre utenforskap og redusere sosiale forskjeller, at innbyggerne i et land har tilgang til et felles språk. I Norge er norskferdigheter viktige for den enkelte innvandrers deltakelse i samfunnsliv og arbeidsliv. At innvandrere får opplæring i majoritetsspråket, er altså en forutsetning for integrering. I IMPECT-prosjektet og i denne rapporten definerer vi integrering i tråd med Europarådets parlamentarikerforsamling, der “The ultimate aim [of integration] is inclusion or an inclusive participation from both sides, which implies that all members of the society have the opportunity to participate in social, cultural and political life, encouraging a sense of togetherness.” (PACE, 2023, s. 3)

Et sentralt spørsmål i norsk andrespråksforskning er hvordan man kan legge til rette for at flest mulig innvandrere til Norge oppnår best mulig språkferdigheter i det samfunnsbærende språket, norsk. Tiltak for å styrke språklæring og integrering er ofte både ressurskrevende og inngripende. Det er derfor viktig å sikre at tiltakene fungerer etter hensikten, men også at de ikke har utilsiktede negative konsekvenser (jf. Djuve & Kavli, 2018). Denne rapporten fra IMPECT-prosjektet er et bidrag til kunnskapsgrunnlaget om virkningene av ett slikt tiltak: norsk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.¹

Norskopplæringen for innvandrere, særlig for flyktninger og familiegjenforente, har sett flere positive endringer de siste 20 årene (Midtbøen mfl., 2022; Språkrådet, 2025). Innføringen av introduksjonsprogrammet i 2004 sikret at flere fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ved at introduksjonsloven ga flyktninger og familiegjenforente rett og plikt til deltakelse i programmet. Dette førte også med seg en utbygging og styrking av andrespråksopplæringen i voksenopplæringen, blant annet med utarbeiding av nye undervisningsressurser og læreverk, utvikling av kvalitetssikrede prøver i språk og samfunnskunnskap, og etter hvert også kompetansekrav til lærere i norskopplæringen.

Men der integreringspolitikken fram til 2017 stilte krav til *deltaking* i opplæring og *avlagt* prøve i norsk og samfunnskunnskap (i tråd med anbefalingene fra Europarådets parlamentarikerforsamling (PACE, 2014)), ble det i 2017 innført krav om at innvandrere også måtte oppnå bestemte nivå på prøvene for å oppnå permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Regjeringen, 2014). I 2017 var kravene for permanent oppholdstillatelse nivå A1 muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på ett av flere tilgjengelige språk, og kravene til statsborgerskap var nivå A2 muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på norsk. Fra 1. oktober 2022 ble norskkravet for statsborgerskap skjerpet fra A2 til B1 (Regjeringen, 2020), og kravet for permanent oppholdstillatelse ble vedtatt skjerpet fra A1

¹ Flere av forskningsartiklene fra IMPECT-prosjektet er i publiseringsprosess mens denne rapporten skrives. Disse artiklene er markert med forkortelsen u.a. (under arbeid), og kan gis på forespørsel.

til A2 fra 1. september 2025 (Regjeringen, 2025). Både innføring og skjerping av krav ble begrunnet med at kravene skulle motivere innvandrere til å lære norsk og få kunnskaper om det norske samfunnet, og at kravene dermed skulle virke positivt på språklæring og integrering.

Da språk- og samfunnskunnskapskravene ble sendt ut på høring, var mange av høringsinstansene bekymret for hvordan kravene ville ramme de som har vanskeligst for å lære et nytt språk i voksen alder (se f.eks. høringssvaret fra Kompetanse Norge, 2019, og ellers gjennomgang av høringssvarene i Carlsen & Bugge, 2021). Blant gruppene det var knyttet særlig bekymring til, var voksne innvandrere som ikke hadde fått skolegang i barndommen, og som derfor har begrenset skriftkyndighet og lite erfaring med prøver.

Retten til opplæring er forankret i artikkel 26 i *FNs Verdenserklæring om menneskerettigheter*, og utbredelse av skolegang og skriftkyndighet er et sentralt utviklingsmål (jf. for eksempel FNs bærekraftsmål 4 om god utdanning). Likevel er manglende skolegang og skriftkyndighet fortsatt en global utfordring, og UNESCO anslår at om lag 750 millioner voksne ikke kunne lese og skrive i 2017 (UNESCO, 2017). Hvilke personer som frarøves grunnleggende skolegang, sammenfaller i stor grad med andre mønstre for diskriminering i samfunnet. I UNESCOs anslag er 2/3 av de som ikke kan lese og skrive, kvinner, et resultat av at jenter i mange land ikke får gå på skole. Barn med funksjonsnedsettelse frarøves oftere skolegang enn andre barn, og tilgang til skolegang kan i en del land være avhengig av familiens sosiale klasse, økonomi eller etniske tilhørighet. Også i områder som tidligere har hatt velfungerende skolesystem, brytes strukturer ned av krig og konflikt, og sosiale ulikheter forsterkes.

I Norge er det anslått at omtrent 20 prosent av de voksne deltakerne i integreringsprogrammet (flyktninger og familieinnvandrere), tidligere introduksjonsprogrammet, har behov for grunnleggende lese- og skriveopplæring (tall fra HK-dir i Bugge & Carlsen, 2023, s. 13). Denne gruppen er sammensatt og omfatter både deltakere uten noen formell skolegang fra hjemlandet, og deltakere med mangelfull eller avbrutt skolegang. I den internasjonale forskningslitteraturen omtales disse innlærerne² som LESLLA-innlærere. Forkortelsen LESLLA står for *Literacy Education and Second Language Learning for Adults*, og retter søkelyset mot at det er særskilte utfordringer knyttet til det å tilegne seg grunnleggende lese- og skriveferdigheter *samtidig* som man må lære seg et andrespråk i voksen alder. Dette er en vanskelig og tidkrevende oppgave (Kurvers mfl., 2015) som krever egne undervisningsmetodiske vurderinger (Eek, 2021). Selv om mye av kunnskapen om andrespråklæring kommer fra forskning på høyt

² I forskningslitteraturen omtales en person som lærer et nytt språk, som innlærer, tilsvarende «learner» på engelsk. Denne termen gjør det mulig å også inkludere personer som lærer språk utenfor formell opplæring, og som altså ikke er «elever» eller «deltakere» i opplæring. I denne rapporten brukes (andrespråks-)innlærer om alle som lærer et nytt språk, både i og utenfor opplæringssystemet.

utdannede innlærere, får vi stadig mer kunnskap om LESLLA-innlæreres andrespråklæring. I norsk kontekst er det verdt å merke seg forskingsprosjektet *Adult acquisition of Norwegian as a second language* ved UiB (Gujord, 2021/NFR 314799), som fullføres i 2026, og som undersøker norsklæring hos denne innlærergruppen.

Forskning på LESLLA-innlærere viser at det er flere grunner til at de ofte gjør det dårlig på språk- og kunnskapsprøver: Gruppen har lite erfaring med det å ta en prøve, lite hensiktsmessige formelle læringsstrategier og manglende skriftstøtte mens de øver til prøven (Carlsen & Moe, 2019). Dette kommer i tillegg til dokumenterte utfordringer i arbeidsminne og presisjonsnivå (Huettig & Mishra, 2014; Kurvers, 2015; Rüsseler mfl., 2021). I Norge har de fleste LESLLA-innlærere også fluktbakgrunn. Det er relevant i prøve- og opplæringssammenheng fordi mange flyktninger også har traumer og bekymringer som virker negativt inn på konsentrasjon, læring og prøveprestasjoner (Opaas & Varvin, 2015; Blackmore mfl., 2020). Krig gir også fysiske skader, blant annet på syn og hørsel, som utfordrer språklæring i og utenfor klasserommet.

Ett av delmålene for IMPECT var å kartlegge hvor stor effekt ulike bakgrunnsvariabler, og særlig skolegang, har å si for kandidatenes sjanser til å bestå prøvene i norsk og samfunnskunnskap. For Norge vil det være uheldig om konsekvensene av diskriminering i andre samfunn videreføres etter ankomst til Norge, ved at personer som har vært frarøvet skolegang i hjemlandet, og som har lovlig opphold i Norge, forhindres fra å oppnå permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

1.1. Bakgrunn

Siden år 2000 har en rekke europeiske land innført språk- og kunnskapskrav for innvandrere som ønsker å søke om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap (Van Avermaet & Pulinx, 2014; Rocca mfl., 2020;). Når slike krav innføres eller skjerpes, begrunnes de vanligvis med at de skal fremme motivasjon for læring og dermed bidra til bedre integrering (Löwenheim & Gazit, 2009, s. 161; Strik mfl., 2010, s. 64–65). Til grunn for denne argumentasjonen ligger tre antagelser: For det første at innvandrere ikke er motiverte (nok) for språklæring dersom det ikke finnes formelle krav, for det andre at formelle språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap virker positivt på en slik motivasjon for språklæring og dermed fremmer integrering, og for det tredje at alle kan lære språk og bestå prøver hvis de bare går inn for det (Hyltenstam, 2019). Om konsekvensene av kravene blir motivasjon, læring og integrering, er et spørsmål som kan undersøkes empirisk. Siden de fleste europeiske land knytter sine språkkrav til språkferdighetsnivåene fra A1 til B2 hentet fra *Det felles europeiske rammeverket for språk* (Europarådet, 2001, 2020), er det også mulig å si noe om ulikt strenge krav får ulike konsekvenser.

I Norge ble språkkrav for statsborgerskap foreslått første gang av Arbeiderpartiet i 2009, men etter høringsrunden og kritiske innspill fra fagmiljø, ble forslaget lagt bort (Carlsen & Bugge, 2021). I 2015–2016 ble forslaget fremmet på nytt av Høyre/FrP-regjeringen, med støtte i Stortinget. Høringsinstansene var også denne gangen skeptiske, men kravene som ble foreslått – muntlige ferdigheter på nivå A1 for permanent oppholdstillatelse og muntlige ferdigheter på nivå A2 for statsborgerskap – ble vurdert som oppnåelige av de fleste høringsinstansene. Etter kort tid ble kravene imidlertid foreslått skjerpet fra A2 til B1 for statsborgerskap: Da dette innstrammingsforslaget var på høring i 2019, møtte det sterk motstand fra fagmiljøene som har kunnskap om språklæring, innvandring og integrering (jf. oversikt i Carlsen & Bugge, 2021): Over 90 prosent av de 131 høringsinstansene som kommenterte B1-kravet, støttet ikke skjerpingen av språkkravet. Høringsinstansene la særlig vekt på hensynet til sårbare innvandrergrepper – flyktninger, eldre, de med lite eller ingen skolegang fra hjemlandet og begrenset skriftkyndighet. Dette er grupper andrespråksforskning viser har vanskeligere for språklæring, uavhengig av motivasjon og vilje til læring. Kravet ble likevel skjerpet i 2022. I 2025 ble også en heving av kravet for permanent oppholdstillatelse fra A1 til A2 vedtatt.

1.2. Tidligere forskning

Det finnes en rekke internasjonale studier som diskuterer *årsakene* til at stadig flere europeiske land har innført språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap siden tusenårsskiftet (Joppke, 2010, s. 54; Goodman, 2011; Mouritsen mfl. 2019). Forskere har også analysert den politiske *diskursen* rundt innføring av slike krav for å få svar på hvordan kravene legitimeres politisk (Löwenheim & Gazit, 2009, s. 161; Strik mfl., 2010; van Avermaet & Pulinx, 2013; Khan & McNamara, 2017). Oppsummert viser denne forskningen at den vanligste begrunnelsen for krav er målet om økt motivasjon for språklæring og integrering. Det blir imidlertid også pekt på muligheten for at de uttalte intensjonene ikke nødvendigvis er de egentlige intensjonene: Shohamy (2006, 2009) hevder for eksempel at det bak en retorikk om motivasjon og integrering kan skjule seg et egentlig mål om å stenge visse grupper innvandrere ute fra permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Van Avermaet og Pulinx (2013, s. 7) mener dette er en sannsynlig antagelse ettersom forskning i liten grad støtter påstanden om at (strengere) krav fremmer motivasjon og integrering. Basert på eksisterende forskning fra flere land, advarer Europarådet medlemslandene mot å innføre tiltak som vanskeliggjør integrering for innvandrere som allerede har lovlig opphold i landet, som et verktøy for å gjøre det mindre attraktivt for andre å søke asyl (Europarådet, 2016, s. 9)

Det finnes også forskning på *konsekvenser* av språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap: En godt dokumentert konsekvens av kravpolitikken er at færre av innvandrerne med lovlig opphold, oppnår permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Löwenheim & Gazit, 2009, s. 160; Strik mfl., 2010; Pochon-Berger & Lenz, 2014, s. 19). I INTEC-prosjektet undersøkte nederlandske

forskere konsekvenser av språk- og kunnskapskrav i ni europeiske land, og fant at en nedgang i antall nye statsborgere var en konsekvens av kravene i nær alle landene som ble kartlagt (Strik mfl., 2010). Vink mfl. (2021) finner en tydelig sammenheng mellom strenghet i kravene som stilles, og antall lengeboende innvandrere som lykkes i å oppnå statsborgerskap. Disse funnene tyder på at hvem som oppnår permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap i stadig større grad reflekterer innvandreres varierende forutsetninger for å lære språket og i mindre grad kun gjenspeiler deres ønske om varig tilknytning gjennom permanent opphold og statsborgerskap: Formelle språk- og kunnskapskrav fører dermed til at hvem som oppnår permanent opphold og statsborgerskap reflekterer i stadig større grad blir et uttrykk for innvandreres *evner og forutsetninger*, mer enn et uttrykk for kun deres *ønsker* om integrering. (se Howard, 2009; Goodman, 2014; Jensen mfl., 2021, s. 1047). Hvis integrering av innvandrerbefolkningen er målet, er det relevant å se disse resultatene i sammenheng med Gathmann & Garbers (2022) studie som viser at det å få statsborgerskap i seg selv, virker som en positiv driver for integrering. Tiltak som først og fremst gjør det vanskeligere for innvandrere å oppnå en slik varig tilknytning og utsikt for en trygg fremtid i landet, risikerer å gi motsatt virkning, og føre til utenforskap heller enn til integrering. Carens (2010) viser at det å legge til rette for språkopplæring gjennom gode, gjerne obligatoriske, språkkurs er noe annet enn å kreve at innvandrere består ulike tester for å dokumentere ferdigheter på et visst nivå og straffe dem som ikke klarer det (Carens, 2010, s. 19).

Forskingslitteraturen peker på at det er uunngåelig at slike krav fører til at enkelte grupper innvandrere som allerede har lovlig opphold i landet, utestenges fra rettigheter og sikker oppholdsstatus (Böcker & Strik, 2011). Van Oers (2013) finner at språk- og kunnskapskrav slår ulikt ut for ulike grupper innvandrere: De som allerede er godt integrert, oppfatter kravene som en manglende anerkjennelse av at de er fullverdige medlemmer av samfunnet, mens innvandrere med lite skolebakgrunn og begrenset skriftkyndighet opplever at prøvene representerer en betydelig kilde til usikkerhet, negativt stress og angst som stenger dem ute fra å oppnå den tryggheten permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap gir. Forskning på andrespråklæring og emosjoner finner at angst og negativt stress er ugunstig for læring (Gardner, 1985; Horwitz mfl., 1986; Gregersen and MacIntyre, 2014). I en rapport fra Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten, trekkes språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap frem som et eksempel på krav som sammen med andre krav innebærer en helserisiko, der «flyktninger opplever et samlet prestasjonspress som går utover helsen» (Ukom, 2021, s. 22).

Det er også relevant å se innføringen av språk- og samfunnskunnskapskrav som grunnlag for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap i sammenheng med intensiveringen av tilbakekalling av oppholdstillatelse og statsborgerskap som ledd i innstrammingene etter flyktningkrisen i 2015–2016 (Brekke mfl., 2019). Med denne endringen i praksis i integreringsfeltet, ble det enda viktigere for den enkelte innvandrere å sikre trygghet gjennom permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap.

Det er faglig enighet i andrespråksforskningen om at motivasjon fremmer språklæring (jf. oversikt i Gujord, 2013; 2023). Samtidig er motivasjon et komplekst fenomen, som virker i samspill med andre faktorer: To språkinnlærere som har like høy motivasjon, men ulike personlige forutsetninger, vil få ulike læringsresultat. Motivasjon er heller ikke konstant og vil påvirkes av læringskontekst og læringsopplevelser. Et særlig relevant spørsmål for IMPECT-prosjektet har vært om ytre krav, som formelle krav om bestått prøve i samfunnskunnskap og norsk muntlig, bidrar til å fremme motivasjon for læring.

Den mest brukte motivasjonsteorien i internasjonal andrespråksforskning i dag er Zoltán Dörnyeis *L2 Motivational Self System* (2005; 2009). Her fremstiller Dörnyei en rekke betingelser som må være til stede for at motivasjon skal fungere som en drivkraft for språklæring. I IMPECT-prosjektet har Grinden (2023) vurdert disse betingelsene opp mot målet om at språkkravene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap skal fungere motiverende for språklæring. Hun finner at betingelsen om *oppnåelighet* er en nøkkelfaktor: Dersom kravene bli for høye, vil det etter Dörnyeis modell bidra til motivasjonstap (jf. også Khan, 2013). For LESLLA-innlærere er videre muligheten til å ha kontroll over og være informert om egen læringsprosess, en utfordring. Det er fordi manglende skolegang også innebærer manglende erfaring med formelle læringsstrategier. For innvandrere med lave leseferdigheter oppleves også både opplæringssystemet og regelverket ofte som uoversiktlig, og det kan bidra til en opplevelse av manglende kontroll over eget lærings- og livsløp.

Maktesløshet og opplevelse av manglende kontroll over egen fremtid er videre trukket frem som en vanlig erfaring hos flyktninger og tvungne migranter, med uheldige konsekvenser for språklæring (Steien & Monsen, 2023; Monsen & Steien, 2022; 2025). Et teoretisk rammeverk som ofte brukes for å supplere eksisterende motivasjonsmodeller i andrespråksforskningen, er Bonny Nortons *investeringsteori* (Norton, 2013; Darwin & Norton, 2015;). Her flyttes fokuset fra motivasjon for språklæring som en psykologisk prosess hos den enkelte, til investering i språk som noe som skjer i samspill mellom identitet, ideologi, sosial kapital og økonomisk kapital. Andrespråksinnlærerens muligheter for aktørskap og posisjonering i sosiale kontekster, og sosiale mekanismer for inkludering og ekskludering, blir her viktig. Monsen (2023) og Monsen & Steien (2025) viser at dette er særlig relevant for å forstå språklæringsprosesser hos sårbare innlærergrupper, som innvandrere med lite skolegang og innvandrere i prekære livssituasjoner.

I tråd med Dörnyei kan vi altså argumentere for at språkkrav har et potensiale til å øke motivasjonen for språklæring, dersom visse betingelser er oppfylt. Men om betingelsene ikke er oppfylt, kan språkkrav tvert imot føre til motivasjonstap hos den enkelte innlæreren, med svakere språklæring som resultat. Tidligere forskning har funnet at innvandrere med planer om å bli boende i et land, oftest allerede har høy motivasjon for å lære landets majoritetsspråk (Djuve mfl., 2017; Bonotti & Willoughby, 2022;), og at det også var tilfelle før innføringen av språkkrav (Hyltenstam mfl., 2012).

Når IMPECT-prosjektet undersøker språkkravenes konsekvenser for motivasjon og investering i språklæring, har vi først og fremst brukt uttalelser om motivasjon fra innvandrere og lærerne deres. Dette er svar om faktorer som knyttes til vilkår for motivasjon, investering og læring, som mestringsfølelse, frykt eller skam. I tillegg kan vi få indikasjoner om motivasjon gjennom registrerte og rapporterte handlingsmønstre, for eksempel ved å se på hvor mange ganger kandidater prøver på nytt etter å ha strøket første gang, og å se på innvandreres økonomiske og tidsmessige investeringer i prøvegjennomføring og opplæring.

1.3. IMPECT-prosjektets formål og forskningsspørsmål

Det overordnede formålet med IMPECT-prosjektet har vært å undersøke *hvilke konsekvenser språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap har, særlig for innvandrere med begrenset skriftkyndighet, lite tidligere skolegang, og lite tidligere erfaring med prøver*. Med utgangspunkt i ulike datatyper har vi undersøkt om språk- og kunnskapskrav virker motivasjonsfremmende og dermed bidrar til bedre språklæring og integrering, eller om kravene får andre konsekvenser for de som omfattes av dem. Gjennom IMPECT-prosjektet har vi dessuten bygget opp en systematisk oversikt over internasjonal forskning gjort på konsekvenser av språk- og kunnskapskrav, og selv bidratt til å utvide kunnskapsbasen om konsekvenser av slike krav for innvandrere med lite tidligere skolegang.

IMPECT-prosjektets empiriske forskningsspørsmål³ kan oppsummeres slik:

- 1) Hvilke bakgrunnsvariabler bidrar mest til gruppeforskjeller i prøveresultat, og hvilke grupper har lavest sjanse til å oppnå språk- og samfunnskunnskapskravet for statsborgerskap?
- 2) Er det norskkravet eller samfunnskunnskapskravet for statsborgerskap som representerer den største barrieren for kandidater med lite skolegang (LESLLA-innlærere)?
- 3) Hvordan beskriver LESLLA-innlærere at språk- og samfunnskunnskapskravene påvirker deres motivasjon for og investering i språklæring?
- 4) Hva forteller lærere i 20 europeiske land om hvilke konsekvenser kravene har for LESLLA-elevene deres?
- 5) I hvilken grad gjenspeiler forskjeller mellom de europeiske lærernes erfaringer den relative strengheten i de ulike landenes kravpolitikk; med andre ord – gir strengere krav bedre integrering?

³ Se fullstendig oversikt over forskningsspørsmål her: <https://www.hvl.no/globalassets/hvl-internett/dokument/flki/impect/impect-prosjektbeskrivelse-oppdaterert-4.2.2021.pdf>

2. Metode og materiale

Forskningsspørsmålene vi ville belyse i IMPECT-prosjektet, er komplekse og kan vanskelig besvares ved hjelp av én type data alene. Prosjektet har derfor både basert seg på analyser av prøveresultater på *Norskprøven A1–B2* (tidligere *Norskprøven for voksne innvandrere*), *Samfunnskunnskapsprøven* og *Statsborgerprøven* (alle utviklet av HK-dir), koblet med persondata (79714 personer), dybdeintervju med 53 voksne innvandrere med lite skolegang i Norge og Danmark, spørreundersøkelse blant lærere i 20 land (1078 lærere), så vel som dybdeintervjuer med vel 73 lærere i voksenopplæringen i Norge og i åtte andre europeiske land. Under vil vi kort beskrive og begrunne den metodiske tilnærmingen og datamaterialet som ligger til grunn for prosjektet.

2.1. Prøveresultater koblet med bakgrunnsvariabler

Etter behandling i SIKT og vurdering fra HK-dir og HVLs personvernombud fikk IMPECT-prosjektet tilgang til et anonymisert datasett med alle registrerte prøveresultat fra 79714 personer som hadde tatt *Norskprøven A1–B2*, *mundtlig del*, *Statsborgerprøven* og/eller *Samfunnskunnskapsprøven* på norsk i perioden 2017–2020. I internasjonal sammenheng er et slikt datasett unikt, fordi det gir kunnskap om hvordan personer gjør det på tvers av prøver, og gjennom flere forsøk over tid. Prosjektet fikk også tilgang til data gjennom SSB som gjorde det mulig å kombinere prøveresultatene med bakgrunnsinformasjon om de som hadde tatt prøvene: Utdanningsbakgrunn, kjønn, alder ved ankomst til Norge, oppholdstid i Norge, opprinnelsesland og innvandringsårsak. Dette ga oss mulighet til å undersøke forskjeller i prøveresultat mellom ulike grupper, og hvordan ulike bakgrunnsvariabler virker sammen. *For presentasjon av funn, se del. 3.1.*

2.2 Intervju med voksne innvandrere med lite skolegang (LESLA-innlærere)

For å få innsikt i innvandreres egne erfaringer med språk- og kunnskapskrav, språklæring og integrering, gjennomførte vi dybdeintervju med voksne innvandrere som hadde lite eller ingen skolegang fra hjemlandet og begrenset skriftkyndighet. Andrespråksinnlærere som har lite skolegang fra hjemlandet, er en understudert gruppe i andrespråksforskningen (Tarone, 2010, Nordanger mfl., 2024). På grunn av ingen eller begrensede leseferdigheter kan gruppen vanskelig nås gjennom vanlige storskala spørreundersøkelser som typisk krever både leseferdigheter og digital kompetanse, og forskning med denne gruppen gir også særlige metodiske og forskningsetiske utfordringer (Bigelow & Pettit, 2016; Gujord mfl., 2023; Beiler & Dewilde, 2024; Grinden & Botha, 2025). For å møte disse utfordringene valgte vi å gjennomføre kvalitative studier med etnografiske tilnærminger

og dybdeintervju med 53 deltakere, gjennomført med tolk eller flerspråklige intervjuere. Innsamlingen ble gjennomført gjennom tre ulike delprosjekt som hadde fokus på ulike deltakergrupper: 1) Innvandrere med lite skolegang som fortsatt er deltakere i voksenopplæringen (Grinden 2023; Grinden & Botha 2025; Grinden, u.a.), 2) Innvandrere med lite skolegang som ikke lenger er deltakere i voksenopplæringen (Nordanger & Bugge, 2025; Bugge, mfl., 2025), 3) Innvandrere med lite skolegang og med kurdisk bakgrunn i to land med ulik kravpolitikk: Norge og Danmark (Karim, 2024; 2025; u.a.). *For presentasjon av funn, se del. 3.2.*

2.3 LAPIM (Language Policy Index for Migration) – indeks for å måle strenghet i kravpolitikken

Europarådet har siden begynnelsen av 2000-tallet gjennomført fire undersøkelser av språk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap i medlemslandene (Pochon-Berger & Lenz, 2014; Rocca mfl., 2020). Tjue europeiske land deltok i alle de fire Europaråds-undersøkelsene: (Belgia (Flandern), Belgia (Vallonia), Bulgaria, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Norge, Polen, Romania, Slovenia, Spania, Storbritannia, Sverige, Tsjekkia, Tyskland og Østerrike). I IMPECT-prosjektet valgte vi å samle inn data fra de samme tjue landene av følgende grunner: Ikke bare representerer disse landene ulike geografiske regioner (nord-sør-øst-vest), de representerer også hele bredden i strenghet i den europeiske kravpolitikken. Dessuten knytter alle disse landene knytter sine språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap til nivåskalaen i *Det felles europeiske rammeverket for språk* (A1, A2, B1 og B2) (Europarådet, 2001, 2020), noe som gjør det mulig å sammenlikne språkkravene som stilles, i de ulike landene.

For en pålitelig sammenlikning av kravpolitikken er det imidlertid ikke tilstrekkelig å undersøke de formelle språk- og kunnskapskravene isolert: Det er også av betydning i hvilke sammenhenger det stilles krav (for innreise, for midlertidig opphold, for permanent oppholdstillatelse og/eller for statsborgerskap), hvilke unntaksmuligheter som finnes, og ikke minst hvorvidt det tilbys tilstrekkelige, tilpassede og økonomisk gunstige opplæringstilbud. Med utgangspunkt i en annen veletablert indeks for å måle integreringspolitikk, MIPEX2015 (Huddleston mfl., 2015; Huddleston & Vink, 2015), utarbeidet prosjektgruppen en indeks for å kartlegge språk- og samfunnskunnskapskrav, unntak og opplæringstilbud ([LAPIM](#)). Data ble innhentet fra fagpersoner i de 20 landene, og på bakgrunn av disse ble landenes kravpolitikk rangert. Denne rangeringen danner grunnlag for å undersøke spørsmålet om strengere språkkrav bidrar positivt til motivasjon for læring og dermed fremmer integrering (jf. punkt 2.3.). *For presentasjon av funn, se del 3.3.*

2.4 Spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land

IMPECT samlet inn svar fra over 1000 lærere i 20 europeiske land som har mer eller mindre strenge krav (Carlsen mfl., u.a.). Målet var å undersøke hvordan ulike nasjonale språkkrav oppleves og i hvor stor grad de virker motiverende for læring. For å få et godt datagrunnlag valgte vi å sende ut en digital spørreundersøkelse (SurveyXact) til lærere som underviser voksne innvandrere som har lite skolegang fra hjemlandet. Vi anser lærere som en yrkesgruppe med særlig inngående kunnskaper om hvordan språk- og kunnskapskrav påvirker motivasjon for læring og integrering: Lærere i voksenopplæringen jobber tett på innvandrere og har et godt utgangspunkt for å registrere om, og i så fall hvordan, de voksne elevenes motivasjon, læring og integrering påvirkes av kravene.

I tillegg til spørsmål om lærernes arbeidserfaring, kjennskap til målgruppen, kjennskap til språk- og samfunnskunnskapskrav og unntaksordninger, inneholdt spørreskjemaet spørsmål knyttet til språklæring, motivasjon og språk- og kunnskapskrav, og spørsmål knyttet til konsekvenser av språk- og kunnskapskrav for motivasjon for læring og integrering. Spørreskjemaet ble utarbeidet i samarbeid med forskere fra ulike europeiske land, kommentarer ble innhentet fra lærere i Norge og Italia, før skjemaet ble gjort tilgjengelig på norsk, engelsk, fransk, tysk, gresk, italiensk og spansk. I alt svarte 1078 LESLLA-lærere på undersøkelsen. Lærernes svar ble koblet med strenghet målt med LAPIM-indeksen (se punkt 2.2). *For presentasjon av funn, se del 3.3 og 3.4.*

2.5 Intervju med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land

For å få en mer inngående forståelse av lærernes erfaringer og synspunkter, gjennomførte vi i tillegg til spørreundersøkelse semistrukturerte intervjuer med LESLLA-lærere i åtte av de 20 landene nevnt over. Her valgte vi land med ulik grad av strenghet i kravpolitikken målt med LAPIM-indeksen, nemlig Norge, Sverige, Danmark, Irland, Nederland, Østerrike, Italia og Hellas. Der det var mulig, ble intervjuene gjennomført på intervjudeltakernes førstespråk, ellers ble engelsk brukt. Alle intervjuene ble spilt inn, transkribert og analysert tematisk i etterkant.

Med utgangspunkt i disse utvalgte åtte landene gjennomførte prosjektgruppen fire delstudier: Mouti & Rocca (2023) intervjuet lærere i Italia og Hellas, som er interessante nasjonale kontekster fordi de fungerer som førsteankomst- og transitland for mange flykninger til Europa. I sitt postdoktorprosjekt undersøkte Nordanger lærernes opplevelser av kravene, blant annet ved å analysere narrativer fra lærere i de tre skandinaviske landene (Nordanger & Egeland, 2024). Dette er land som har sosialpolitiske og språklige fellestrekk, men som skiller seg i kravpolitikken for statsborgerskap. I en sammenlikning av kravenes konsekvenser i land med ulik grad av strenghet i kravpolitikken, intervjuet Carlsen mfl. (u.a.) 19 lærere fra Norge, Sverige, Danmark, Nederland og Italia. I en studie som satte søkelyset på unntaksregler og konsekvenser av disse, intervjuet van Oers og

Carlsen (u.a.) lærere i Nederland og Norge. I en dypstudie av norske lærere analyserte IMPECT-stipendiat Hellesen (u.a.) forståelser av og diskurser om statsborgerskap og kravpolitikk blant lærerne i voksenopplæringen. *For presentasjon av funn, se delkapittel 3.3. og 3.4..*



Figur 1: 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.

3. Funn

3.1. Sammenheng mellom bakgrunnsvariabler og prøveresultat

Analysen av prøveresultat fra 79 714 personer som har tatt *Norskprøven muntlig del*, *Statsborgerprøven* og/eller *Samfunnskunnskapsprøven* på norsk i 2017–2020, er presentert i sin helhet i Vanbuel & Bugge (u.a.). Ut fra tidligere forskning forventet vi å finne forskjeller mellom grupper i resultat på prøvene (Gujord, 2022; Udlændinge- og Integrationsministeriet i Danmark, 2022; Carlsen & Hamidi, 2023). Hvilke gruppeforskjeller vi undersøkte i IMPECT-prosjektet, ble delvis bestemt av hvilken informasjon vi fikk tilgang til gjennom statlige registerdata. Bakgrunnsvariablene vi endte opp med var *alder ved innvandring til Norge*, *alder på prøvetidspunkt*, *botid*, *innvandringsårsak*, *kjønn*, *region for prøvegjennomføring* og *utdanningsnivå fra hjemlandet*.

3.1.1. Faktorer som øker sjansen for å bestå prøvene

De følgende bakgrunnsvariablene ga signifikante utslag⁴ på kandidatenes sjanse for å bestå prøvene:

- **Alder ved innvandring til Norge:** Jo yngre personene var da de kom til Norge, jo bedre sjanse hadde de til å nå både nivå A2 og B1 på muntlig prøve ($p < .001$), og bestå Samfunnskunnskapsprøven på norsk ($p < .05$) og Statsborgerprøven ($p < .001$). Kandidatene hadde 6 % lavere sjanse på språkprøvene for hvert aldersår, og 5 % lavere sjanse på Samfunnskunnskapsprøven/Statsborgerprøven for hvert aldersår.
- **Botid i Norge på prøvetidspunkt:** På gruppenivå så vi at jo lengre botid kandidatene hadde hatt i Norge, jo bedre sjanser hadde de på alle prøver ($p < .001$). For den enkelte kandidaten ble bedringen i sjansen imidlertid spist opp av alderseffekten, der yngre hadde bedre sjanser på prøven enn eldre.
- **Innvandringsgrunn:** Utdanningsinnvandrere hadde høyest sjanse til å bestå prøvene, deretter kom arbeidsinnvandrere, så familieegjenforente, og til slutt flyktninger, med lavest sjanse (A2: $p < .05$, B1: $p < .001$, Samfunnskunnskapsprøven: $p < .001$, Statsborgerprøven: $p < .003$).

⁴) Complete case analyses, analysert med multipl logistisk regresjonsanalyse. I denne rapporten har vi begrenset den tekniske informasjonen om analysene. For flere detaljer om utregning og statistiske metodevalg, se Vanbuel & Bugge, u.a., eller ta kontakt med forfatterne av denne rapporten.

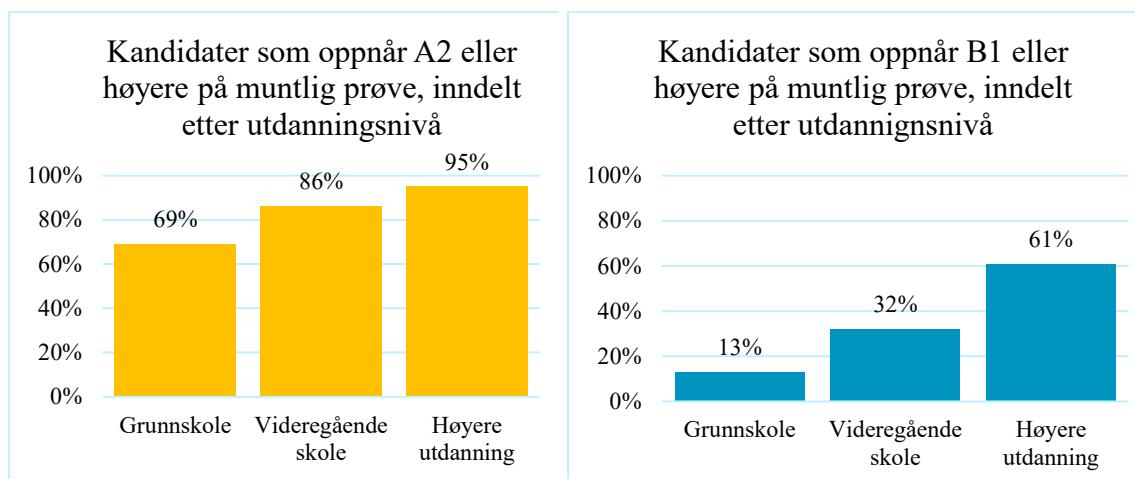
- **Opphavslandets bruttonasjonalinntekt:** Kandidatene i datasettet kom fra 178 land. Når vi kategoriserte disse landene etter landenes bruttonasjonalinntekt, fant vi at kandidatene hadde høyere sjanse til å bestå, jo høyere BNI opphavslandet hadde (A2/B1: $p < .001$, Samfunnskunnskapsprøven på norsk: $p < .05$, Statsborgerprøven: $p < .002$).
- **Skolegang fra hjemlandet:** Jo høyere utdanning, jo bedre sjanser (Alle prøver: $p < .001$)

Når vi fokuserer på de gruppene som ellers har lave sjanser for å få bestått, har kvinnene i vårt materiale enda lavere sjanse enn menn. Dette har sannsynligvis sammenheng med forskjeller innad i gruppen med lavest utdanning (som i denne analysen av prøveresultat favner alle kandidater med utdanning inntil fullført grunnskole), der vi kan anta at flere kvinner enn menn helt mangler skolegang. Vi har ikke hatt tilstrekkelig pålitelige data til å undersøke slike forskjeller innad i gruppen.

Om vi kombinerer faktorene over, ser vi at kandidatgruppen med aller lavest sjanse til å bestå prøvene, er kvinner som var eldre enn 30 år da de kom til Norge, som har flyktningstatus, som har lite skolegang fra hjemlandet, og som kommer fra fattige land.

3.1.2. Skolegang og prøveresultat

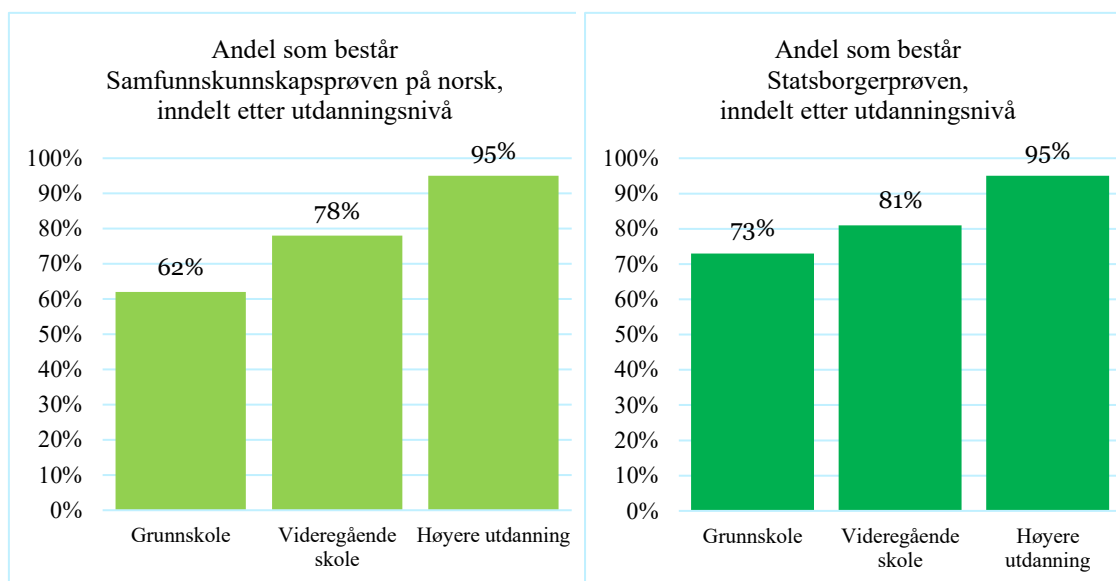
Som vist over, finner vi en signifikant positiv sammenheng mellom lengde på tidligere skolegang og prøveresultat, både på Norskprøven og samfunnskunnskapsprøvene (Vanbuel & Bugge, u.a.). Forskjellene mellom utdanningsgruppene i hvor stor andel som oppnår A2 eller høyere, eller B1 eller høyere på muntlig prøve i norsk er vist i figur 2. Kandidatene i vårt datamateriale hadde gjennomsnittlig oppholdstid i Norge på 6,5 år da de tok prøven, og de er registrert i vårt materiale med det høyeste resultatet de oppnådde i løpet av tidsperioden som vi har data fra.



Figur 2: Andel av kandidatene som har tatt muntlig prøve i norsk, og oppnådd nivå A2 eller høyere og B1 eller høyere i løpet av perioden 2017–2020, fordelt på tre utdanningsgrupper. Kandidatene (N=46618) hadde gjennomsnittlig botid i Norge på 6,5 år.

I figurene 2–4 er kandidatene delt inn i tre utdanningsgrupper, etter hvor lang skolegang de hadde da de kom til Norge, og kandidatens høyeste oppnådde prøveresultat i løpet av perioden 2017–2020. Denne grovkornete tredelingen er et resultat av hvilke statistiske data om innvandreres skolegang som har vært systematisk samlet inn i Norge til nå. Studier som har hatt tilgang på mer fininddelte bakgrunnsdata om tidligere skolegang, og som kan skille mellom innlærere uten noe skolegang, noen år i barneskole, og noen fullført barneskole og noen år på ungdomsskole, finner det samme mønsteret også innenfor gruppen med lavest skolegang: Carlsen & Hamidi (2023) ser på resultater på Norskprøven, og finner at kandidater uten noe formell skolegang oppnår enda svakere resultater på prøvene enn kandidater med et par års skolegang.

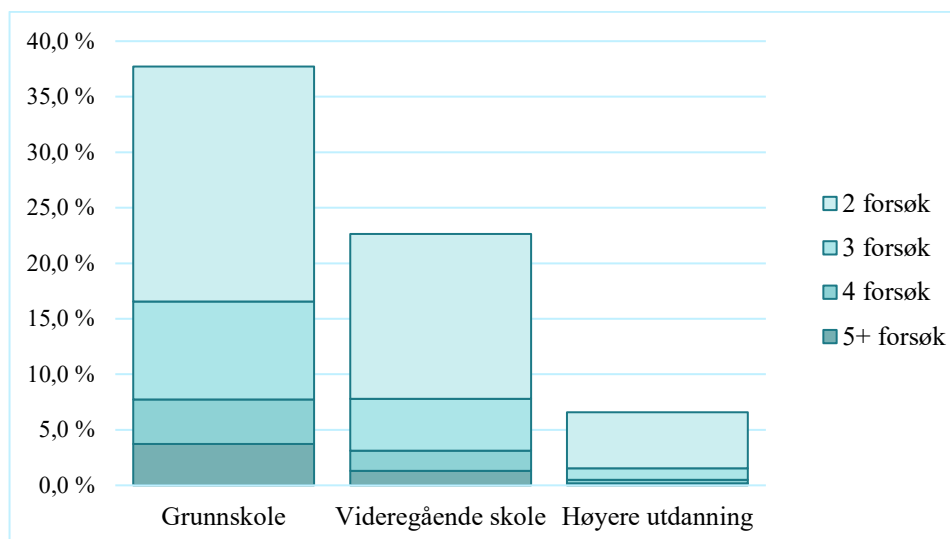
Som figur 2 viser, oppnår 69% av kandidater med grunnskole som høyeste utdanning, A2 muntlig, mens bare 13% i denne gruppen oppnår nivå B1. Med andre ord; 87% av prøve kandidatene i denne gruppen klarer *ikke* dagens norske krav for statsborgerskap og 31% klarer ikke kravet for permanent opphold. Vi finner videre at B2 muntlig bare oppnås av 1 % av kandidatene med utdanning inntil grunnskolenivå, 5 % av kandidatene med utdanning inntil videregående skole, og 20 % av kandidatene med høyere utdanning. Det er altså uvanlig at voksne innvandrere oppnår nivå B2 på muntlig prøve i norsk, selv når de har høyere utdanning og lang botid i Norge. Den tilsvarende forskjellen mellom utdanningsgruppene for hvor høy andel som i løpet av perioden består Statsborgerprøven og Samfunnskunnskapsprøven på norsk, er illustrert i figur 3.



Figur 3: *Andel kandidater som har fått bestått på Samfunnskunnskapsprøven på norsk og Statsborgerprøven på et av forsøkene sine i løpet av perioden 2017–2020, i tre grupper delt etter høyeste utdanning fra hjemlandet. Tidligere stryk hos samme kandidat er ekskludert fra datagrunnlaget. Gjennomsnittsalder ved innvandring: 29 år. Kandidater på Samfunnskunnskapsprøven (N=21688) hadde gjennomsnittlig botid i Norge på 6,6 år. Kandidater på Statsborgerprøven (N=14770) hadde gjennomsnittlig botid i Norge på 9,5 år.*

Figur 3 viser at 62% av kandidatene med grunnskolenivå som høyeste utdanning, klarer samfunnskunnskapsprøven på norsk. Beståttandelen er noe høyere, 73%, for statsborgerprøven. Strykprosenten er henholdsvis 38% og 27% for de to gruppene.

En viktig forskjell mellom utdanningsgruppene i våre analyser er imidlertid at kandidater med høyere utdanning trenger færre forsøk før de består. I figur 4 har vi kombinert antall registrerte forsøk for kandidater som har bestått enten Samfunnskunnskapsprøven eller Statsborgerprøven i løpet av perioden (dette betyr at de som ikke har bestått noen av prøvene er ekskludert her, til tross for antall forsøk). Her ser vi at det å bestå testen på første forsøk er en vanlig erfaring i den høyest utdannede gruppen: I denne gruppen består 93 % av kandidatene på første forsøk. Av de resterende 7 % er det svært få i den høyest utdannede gruppen som trenger mer enn to forsøk (1,5 % av alle kandidatene i denne gruppen). Til sammenligning ser vi at blant de som til slutt består en samfunnskunnskapstest i gruppen med lavest utdanning, stryker 38 % på det første forsøket sitt, og en betydelig andel er registrert med mer enn to forsøk (16,5 % av de som har bestått i denne gruppen).



Figur 4: *Prosentandel kandidater med mer to eller flere forsøk før bestått statsborgerprøve/samfunnskunnskapsprøve på norsk. Kandidatene er delt inn etter høyeste fullførte utdanning ved ankomst til Norge.*

Gjentatte mislykkede prøveforsøk representerer emosjonelle og sosiale kostnader for den enkelte (Karim, 2024; Grinden, u.a.). Erfaringer med gjentatte mislykkede forsøk virker negativt på læringsmotivasjon og psykisk helse (Nordanger & Bugge, 2025). En kjent konsekvens, og integreringspolitisk utfordring, er at innvandrere med lite skolegang gir opp, og selvdiskvalifiserer seg fra prøvene, enten på grunnlag av egne eller kjenningers erfaringer (van Oers 2013; 2021).

Disse gjentatte forsøkene innebærer også økonomiske kostnader for den enkelte (Khan 2022), både gjennom prøveavgift og tapt arbeidstid. Fordi det er en forutsigbar sammenheng mellom skolegang og lønnsnivå, er det grunn til å anta at utgiftene representerer en større relativ byrde for kandidater som har lav utdanning.

3.1.3. Forholdet mellom resultat på Norskprøven og Samfunnskunnskapsprøven/ Statsborgerprøven

Ett av kravene til statsborgerskap i dag er at Samfunnskunnskapsprøven eller Statsborgerprøven skal være bestått *på norsk*. Denne praksisen har vært kritisert fra testfaglig hold, fordi den reduserer prøvens validitet (McNamara, 2009; Rocca mfl, 2020): At prøven også inneholder et språktestelement gjør det vanskeligere å sikre at prøven måler det den er ment å måle, nemlig kunnskap om samfunnet. En risiko er dermed at man har skapt et ressurskrevende og mindre treffsikkert prøvesystem, der kandidatene i praksis må gjennom *to ulike språkprøver*, og der Samfunnskunnskapsprøvene måler andre ferdigheter enn samfunnskunnskap.

For å undersøke om det fins slike mønster, sammenlignet vi kandidatenes prøveresultat på muntlig prøve i norsk med prøveresultat på Samfunnskunnskapsprøven og Statsborgerprøven. Vår analyse finner klare sammenhenger mellom resultatene: Hvis en kandidat oppnår A2 på muntlig prøve, er det seks ganger mer sannsynlig at kandidaten består Samfunnskunnskapsprøven på norsk, og fire ganger mer sannsynlig at kandidaten består Statsborgerprøven. Hvis en kandidat oppnår B1 på muntlig prøve, er det ni ganger mer sannsynlig at kandidaten består Samfunnskunnskapsprøven på norsk, og åtte ganger mer sannsynlig at kandidaten består Statsborgerprøven.

Sammenhengen mellom prøveresultat kan selvsagt delvis bunne i at kandidater med høye norskferdigheter også har bedre kunnskaper om samfunnet. Men norskkravet i Samfunnskunnskapsprøvene gjør det vanskeligere vite sikkert om det er slik, eller om sammenhengen tvert om kan forklares med at norskferdigheter måles i begge prøver. At språkeffekten er sterkere for *Samfunnskunnskapsprøven* enn for *Statsborgerprøven* er også en indikasjon på at norsk- og leseferdigheter er en del av det som måles i disse prøvene (jf. beskrivelse av prøvene, s. 9 i denne rapporten). Det er fordi Statsborgerprøven er utviklet med et noe lavere norsknivå enn Samfunnskunnskapsprøven (uten at innholdet i prøvene er enklere). Det tyder altså på at kandidater med gode kunnskaper om samfunnet, men svakere språkferdigheter, oftere stoppes av Samfunnskunnskapsprøven enn av Statsborgerprøven.

Vi ser videre at for gruppen med lavest skolegang er sammenhengen mellom norskferdigheter og hvilket resultat de får på Samfunnskunnskapsprøven/Statsborgerprøven sterkere enn for de andre utdanningsgruppene. Gruppen med lavest utdanning har en 69,2 % økning i odds for å bestå prøvene om de har oppnådd språknivå A2, og en ytterligere økning i odds på 16,4 % om de har fått B1. En mulig forklaring er at kandidater med høyere utdanning i større grad enn de med lite skolegang, kan lene seg på andre ferdigheter enn norskkunnskap når de tar Samfunnskunnskapsprøven eller Statsborgerprøven. De har for eksempel mer erfaring med det å ta en prøve og dermed bedre teststrategier som er særlig gunstig i møte med lite autentiske oppgavetyper, som for eksempel flervalgsoppgaver. At de med minst skolegang i så stor grad er avhengige av språkferdigheter for å bestå, tyder nettopp på at for denne gruppen er Samfunnskunnskapsprøven en *de facto* språkprøve.

3.2. Hvordan opplever LESLLA-innlærere konsekvensene av norsk- og samfunnskunnskapskrav?

IMPECT-prosjektet gjennomførte dybdeintervju med 53 innvandrere til Norge og Danmark som har lite eller ingen skolegang fra hjemlandet, om deres opplevelser av språklæring, integrering, kravpolitikk og motivasjon. Deltakerne beskriver at de har hatt stor nytte og glede av å delta i introduksjonsprogram og voksenopplæring, særlig er de

takknemlige for språkopplæring og grunnleggende lese- og skriveopplæring. De uttrykker også høy motivasjon for å lære norsk for arbeidsliv og hverdagsliv, for å kunne hjelpe barna sine med lekser, for å kunne snakke med naboer og for å navigere i samfunnet. IMPECT-stipendiat Grinden (u.a.) viser hvordan LESLLA-innlærere opplever at norsk- og leseferdigheter virker frigjørende og bidrar til økt samfunnsdeltakelse, og gjør det lettere å ivareta egne behov uten hjelp fra andre.

Deltakerne beskriver permanent oppholdstillatelse som viktig for trygghet for seg og barna sine, og som noe som gjør dem mer attraktive på arbeidsmarkedet. Den viktigste grunnen til å ønske seg statsborgerskap er også egen og barnas trygghet. Statsborgerskap knyttes også til å føle seg som en del av det norske fellesskapet og å ha verdighet (Nordanger & Bugge, 2025; Karim, 2025; u.a.). Å ha et norsk pass gir også bevegelsesfrihet, og her er det særlig ønsket om å besøke egne barn og barnebarn som står høyt.

Kravene i norsk og samfunnskunnskap er imidlertid en kilde til bekymring. Deltakerne beskriver hvordan bekymringen gjør det vanskeligere å konsentrere seg. Salman, en enslig mindreårig flyktning fra Afghanistan beskriver det slik: «Når du ikke er rolig, er ikke tankene dine rolige. Da lærer du ikke». Salmans beskrivelse er i tråd med forskning, som viser at angst og negativt stress er ugunstig for læring (Horwitz 2010; MacIntyre 2017; Wang & Li 2022). Å stryke gjentatte ganger beskrives også som skamfullt av deltakerne, og som noe som gjør det vanskeligere å holde motet oppe (Karim, 2024; Nordanger & Bugge, 2025, s. 537–538). Forskjeller i ulike innvandrersjansers sjanser til å bestå prøvene, synliggjør skiller og forsterker statusforskjeller innad i innvandrer miljø (jf. også Bassel mfl., 2018; Monforte mfl., 2019; Drangland, 2024). IMPECT-stipendiat Karim (2024) viser også hvordan ansvaret for å ikke greie kravene legges på den enkelte, og brukes som et redskap i sosial kontroll og sosial vold innad i familier.

For motivasjonen er tidsaspektet også sentralt: I IMPECT viser Nordanger & Bugge (2025) at den samlede kravbyrden, og uoversiktlige byråkratiske prosesser, tærer på motivasjonen etter hvert som årene går. Mangelen på gjennomslag i møte med systemet, og vansker med å bestå prøvene, bidrar til redusert tro på egne evner, avmakt og motivasjonstap. Her støtter våre funn Ukoms rapport om integrasjonspolitik og flyktninghelse (2021), og forskningsfunn om negative effekter av at asyl- og integreringsprosessen plasserer mennesker i langvarig usikkerhet i en mangeårig ventetilstand (Fortier, 2021; Hartonen mfl., 2022; Khan, 2022; Schultz, 2022; Schultz, 2025).

Mange innvandrere med lite skolegang har lang arbeidserfaring fra hjemlandet. Deltakerne våre uttrykker et sterkt ønske om å fortsette yrkeslivet sitt i Norge og ønsker å bidra med kompetansen sin til samfunnet. Høye prøve- og inntektskrav skaper imidlertid konkurrerende mål, der deltakerne må velge mellom skolegang og arbeid (Bugge mfl., 2025). Flere tidligere studier har vist at arbeidslivet er en utilstrekkelig språklæringsarena (Sandwall, 2013; Djuve mfl., 2017; Golden & Steien, 2018). Særlig lavtlønte yrker med mange tause arbeidsoppgaver (for eksempel lagerarbeid og renhold) gir sjelden muligheter til å praktisere norsk ut over et A1/A2-nivå (se beskrivelser av språknivåene, s. 8). Å velge

arbeid foran språkopplæring går dermed ut over muligheten til å bestå språkkravene. På den andre siden vil det å måtte prioritere skolegang gå på bekostning av muligheter til å nå inntektskravet.

Deltakerne i våre intervju har også fluktbakgrunn, og flere beskriver hvordan fysiske og psykiske skader fra krig og flukt gir utfordringer for læring og prestasjoner i prøvene. Blant helseutfordringer med konsekvenser for læring og prøvegjennomføring er syns- og hørselsskader, kroniske smerter og traumeinduserte konsentrasjons- og hukommelsesvansker. Bekymringer for familiemedlemmer i hjemlandet gjør det også vanskeligere å samle tankene om læring (se også Djuve mfl., 2017).

3.3. Hvordan opplever lærerne konsekvensene av norsk- og kunnskapskrav?

Lærere som underviser voksne innvandrere, er en gruppe med særlige kunnskaper om og erfaringer med hvordan formelle krav om språk- og samfunnskunnskaper påvirker innvandreres motivasjon og forutsetninger for læring. Lærerne er en viktig informantgruppe fordi de kan observere hvordan kravene påvirker et stort antall innvandrere over tid. De mest erfarne lærerne kan også sammenlikne undervisning og læring før og etter innføring og skjerping av krav. Som nevnt i kapittel 2.3–2.5, har vi samlet to typer data fra lærere for LESLLA-innlærere, både kvantitative data fra en digital spørreundersøkelse og kvalitative data gjennom intervjuer. Begge datainnsamlingene ble gjennomført i Norge og i andre europeiske land for å kunne undersøke om strenghet i kravene har ulike konsekvenser. Under vil vi først presenterer funnene for alle lærerinformantene samlet (spørreundersøkelse = 1078 lærere, intervjuer = 73 lærere). Et viktig mål for denne delen av IMPECT-prosjektet har vært å undersøke hvordan lærerne opplever at språk- og samfunnskunnskapskrav påvirker LESLLA-innlærerne emosjonelt, deres motivasjon og forutsetninger for læring. Deretter vil vi sammenlikne resultatene for lærere som arbeider i land med milde krav med lærere som jobber i land med strenge krav for å undersøke spørsmålet om strengere krav fremmer motivasjon for læring og gir bedre integrering.

3.3.1. Resultater fra spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land

1078 lærere for LESLLA-innlærere fra 20 utvalgte land (se del 2.4.) svarte på den elektroniske undersøkelsen. De største gruppene var fra Italia (17%), Spania (15%), Norge (10%), Danmark (9%) og Frankrike (8%). De fleste respondentene (69%) var ansatt i statsfinansierte/kommunale voksenopplæringssentre, de hadde i gjennomsnitt 13 års

undervisningserfaring og ni års erfaring med undervisning av LESLLA-innlærere. Det store flertallet (88%) oppgir at de er godt kjent med språk- og samfunnskunnskapskravene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap i landene de bor i, og 39% oppgir at de er eksaminatorer eller sensorer på språkprøver som brukes i forbindelse med permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Carlsen mfl., u.a.).

Et tydelig funn fra spørreundersøkelsen var at lærerne opplever at språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap er en kilde til angst og bekymring for LESLLA-innlærere. 79 % av lærerne var enige eller helt enige i denne påstanden, mens bare seks prosent var uenige eller helt uenige.⁵ 77% var enige eller helt enige i at mange LESLLA-innlærere bekymrer seg for at de ikke vil klare språkkravene, mens kun ni prosent var uenige i påstanden. Også krav om å bestå samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap var først og fremst knyttet til bekymring: 62 prosent av lærerne var enige eller helt enige i at samfunnskunnskapskravet er en kilde til angst og bekymring, mens 14 prosent var uenige. 65 prosent var enige eller helt enige i at LESLLA-innlærere bekymrer seg for at de ikke vil klare kravene, mens 12 % var uenige i påstanden. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt språk- og kunnskapskrav virker motivasjonsfremmende og dermed bidrar positiv til integrering, er lærerne mer delt: 58 prosent er enige eller helt enige i påstanden at språkkrav motiverer LESLLA-innlærere til å lære språket, mens 22 prosent er uenige eller helt uenige. 65 prosent er enige eller helt enige i at språkkrav er gunstig for integreringen, mens 22 prosent er uenige eller helt uenige. Halvparten av lærerne mener samfunnskunnskapskravene motiverer LESLLA-innlærere til å lære om samfunnet, mens 19 prosent er uenige, 66 prosent mener samfunnskunnskapskrav er positivt for integreringen av innvandrere mens 20 prosent er uenig (se 3.4. for videre presentasjon og diskusjon av tallene).

3.3.2. Resultat fra intervjuer med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land

Funnene fra spørreundersøkelsen støttes og nyanseres gjennom dybdeintervjuer med lærere i åtte land: Det er en høy grad av enighet mellom de intervjuede lærerne om at formelle språk- og samfunnskunnskapskrav først og fremst er en betydelig kilde til angst og bekymring for LESLLA-innlærere (Carlsen mfl., u.a.): En av de norske lærerne sier for eksempel at kravene påvirker denne innlærergruppen mer enn vi kanskje tror, og at krav de med rette frykter de ikke vil klare, går ut over livskvaliteten deres. Disse kravene kommer på toppen av andre bekymringer og krav.

⁵ Når prosenten for *Helt enig/Enig* og *Helt uenig/Uenig* ikke blir 100 % sammenlagt, skyldes det at vi ikke har tatt med de som svarer *Vet ikke/Nøytral*.

Et annet gjennomgående mønster i intervjudataene, er at bekymring, stress og frykt knyttet til kravene går ut over LESLLA-gruppens forutsetninger for læring. Siden kravet om å bestå prøvene i så stor grad er knyttet til utsiktene til en trygg fremtid for en selv og eventuelt også for barna, peker flere lærere på at kravene kan føre til psykisk uhelse. Flere lærere peker også på at kravene skaper en følelse av å mislykkes, av å ikke være god nok. En av de norske lærerne forteller at det føles meningsløst å bruke så mye ressurser på at deltakerne skal bevise at de er gode nok gjennom å klare de formelle kravene for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, når mange allerede er godt integrerte, mestrer livet, er i jobb, følger opp barna og så videre.

Lærerne trekker frem viktigheten av at formelle krav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap må være *oppnåelige* for LESLLA-innlærere dersom de skal bidra til å fremme motivasjon og integrering. Samtidig understreker de at selv rimelige krav kan stresse innlærerne fordi lover og regler knyttet til krav og unntak fra krav er krevende å få oversikt over, ikke minst for deltakere som ikke kan lese og nyttiggjøre seg skriftlig informasjon. Lærerne blir derfor viktige formidlere av regler og lover de ikke alltid selv føler seg helt trygge på. Flere lærere trekker frem at mye verdifull undervisningstid går med til å forklare reglene knyttet til kravene og til å roe ned deltakere som bekymrer seg for prøvene som oppleves som avgjørende for deres fremtid. Denne tiden mener lærerne at kunne vært brukt mer effektivt til undervisning og læring.

Kravene bidrar også til at lærerne opplever å stå i en vanskelig balanse mellom hensynet til bekymrede deltakere og sin primæroppgave som undervisere på den ene siden og oppdraget med å handle i henhold til lover og reguleringer på den andre (Nordanger & Egeland, 2024). Noen lærere opplever at de har fått et nytt ansvar for å formidle sine erfaringer fra klasserommet til politikere og den øvrige allmennheten (Carlsen mfl., u.a., Hellesen, u.a.)

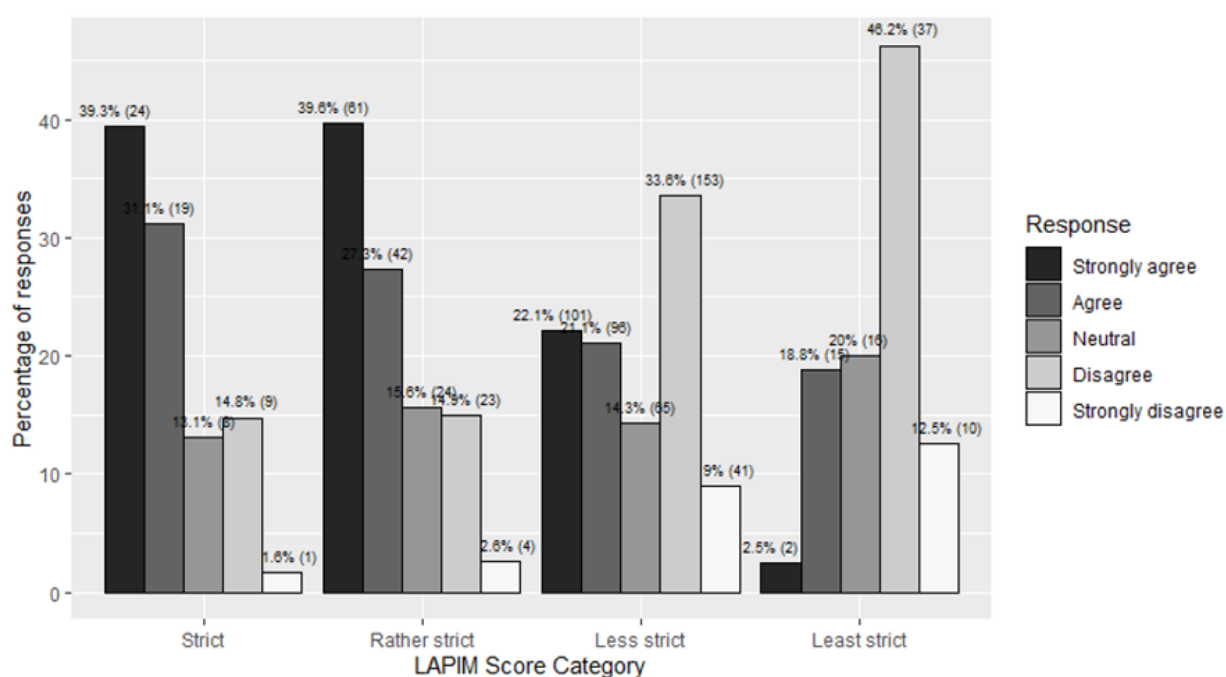
3.4. Forholdet mellom kravenes strenghet og motivasjon for læring

Spørreundersøkelsen med lærere ble gjennomført i 20 europeiske land, og intervjuene i åtte av de 20. Formålet med å innhente data fra ulike land var å kunne undersøke nærmere spørsmål knyttet til effekten av relativ strenghet i de kravene som stilles: I Norge, som i en del andre land, har språkkravene blitt skjerpet etter at de ble innført, og begrunnelsen for innskjerpingen er at strengere krav skal føre til mer motivasjon og bedre integrering (Carlsen, 2024). Spørsmålet vi ønsket å undersøke i denne delen av IMPECT-prosjektet, var om strengere krav motiverer innlærerne i større grad enn mildere krav. Vi rangerte landenes strenghet ut fra LAPIM-skåre som tar hensyn ikke bare til hvilket rammeverksnivå som kreves for språkprøven, men også hvilke språkferdigheter som testes, hvilket språk Samfunnskunnskapsprøven må avlegges på, hvilke muligheter

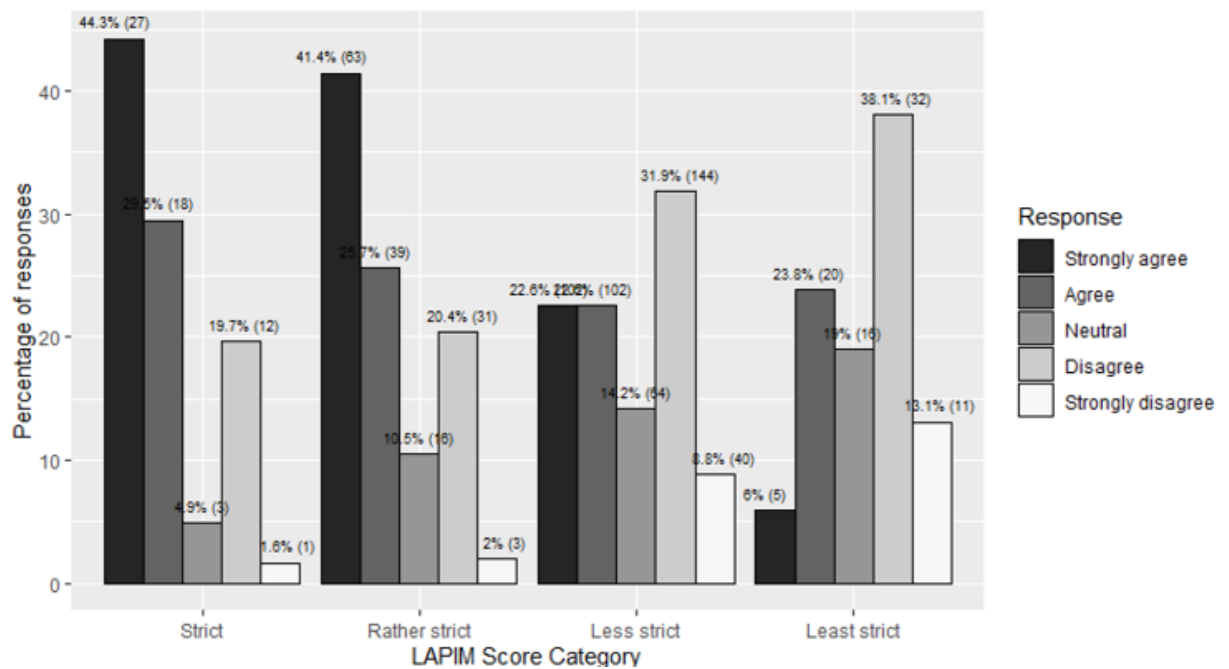
innvandrere har for unntak fra kravene, og hvor generøse ordninger som finnes for opplæring (se kap. 2.3.) (Carlsen & Rocca, u.a.).

3.4.1. Resultater fra spørreundersøkelse med lærere til LESLLA-innlærere i 20 land koblet til strenghet i kravpolitikk

For de aller fleste spørsmålene i spørreundersøkelsen er det en sammenheng mellom strenghet i kravpolitikken og lærernes svar, men korrelasjonen er i de fleste tilfeller relativt svak (spearman's rho mellom -0.21 og +0.37). Den tydeligste sammenhengen finner vi ikke overraskende for påstandene *De gjeldende språkkravene for permanent opphold i mitt land er for strenge for LESLLA-innlærere* (rho=0.37) og *De gjeldende språkkravene for statsborgerskap i mitt land er for strenge for LESLLA-innlærere*.



Figur 5. Europeiske læreres svar på påstanden «De gjeldende språkkravene for permanent opphold i mitt land er for strenge for LESLLA-innlærere» (Medium positiv korrelasjon (ρ 0.37), p -value < 0.001)



Figur 6. Europeiske læreres svar på påstanden «De gjeldende språkravene for statsborgerskap i mitt land er for strenge for LESLLA-innlærere»
(Medium positive correlation (ρ 0.33), p -value < 0.001)

Når det gjelder spørsmål knyttet til konsekvenser av krav, motivasjon for læring, bekymringer og integrering, er det bare svake korrelasjoner mellom et lands strenghet og lærernes opplevelser og erfaringer. Korrelasjonene er signifikante, dvs. det er liten sjanse for at de er tilfeldige, men samsvaret er ikke sterkt. Det betyr altså at lærere som underviser i land med milde krav i nesten like stor grad som lærere som jobber i strenge land, opplever at kravene skaper angst og bekymring for LESLLA-innlærere (Carlsen mfl., u.a.). På spørsmål om hvorvidt kravene var gunstige for integrering, finner vi en negativ korrelasjon, dvs. at lærere som jobber i land med strenge krav er mindre enige i påstanden at kravene har en positiv effekt på integrering.

Vi finner en signifikant sammenheng mellom hvor strenge et lands krav er, og hvordan lærerne opplever at kravene påvirker innlærerne. Jo strengere kravene er, i desto større grad opplever lærerne at kravene fører til angst og bekymring hos innlærerne. Og videre: Jo strengere krav, desto mer skeptiske er lærerne til at kravene virker positivt på motivasjon og integrering. Men som nevnt over, korrelasjonene er ikke sterke, det vil si at for flere spørsmål var lærere i både milde og strenge land forholdsvis enige om konsekvensen.

3.4.2. Resultater fra intervjuer med lærere til LESLLA-innlærere i åtte land koblet til strenghet i kravpolitikk

For en grundigere analyse av spørsmålet om strengere krav fremmer motivasjon for læring og virker positivt på integrering, gjennomførte IMPECT et delprosjekt der vi intervjuet 19

lærere fra åtte land med ulik strenghet i kravpolitikken (Carlsen mfl., u.a.). I ytterpunktene ligger Østerrike og Danmark, som har Europas strengeste kravpolitikk, og Irland og Sverige som (foreløpig) ikke har innført formelle språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Norge er blant landene som plasserer seg i midten.

Analysen av intervjuene finner både likheter og forskjeller mellom lærere fra land med strenge vs. mindre strenge krav. Det er stor enighet mellom lærere fra alle land om at voksne innvandrere er motivert for både å lære majoritetsspråket i vertslandet og for å lære om samfunnet de har blitt en del av: Innvandrerne ønsker å lære språket for å bedre sine muligheter på jobbmarkedet, for å kommunisere med naboer og for å fungere som gode og støttende voksenpersoner i barnas liv, for eksempel i kommunikasjon med skole og lærere. Her samsvarer altså lærernes erfaringer og opplevelser med det LESLLA-innlærerne forteller i sine intervju. På tvers av land understreker lærerne at for voksne innlærere er det særlig viktig for motivasjonen at undervisningen oppleves å ha direkte relevans for innlærernes hverdagsliv. Dette er i tråd med prinsipper for voksenopplæring (Knowles, 1978). Lærerne understreker at dersom læring ikke skjer, skyldes det som oftest enten helserelaterte utfordringer eller store omsorgsbyrder, og sjelden manglende motivasjon for læring. Dette er i tråd med tidligere forskning (se for eksempel Hyltenstam mfl., 2012; Gujord, 2022).

Lærerne som jobber i land med formelle krav, opplever at kravene får negative følelsesmessige konsekvenser for LESLLA-innlærerne: Som vi så for spørreundersøkellesdataene, er det også en stor grad av enighet i intervjudataene om at språk- og kunnskapskrav er en kilde til angst, stress og bekymring som i verste fall kan føre til psykisk uhelse. Lærere fra Danmark, hvor kravet er det akademiske nivået B2, trekker frem at et så høyt krav er utenfor rekkevidde for LESLLA-innlærere. Når kravet er så høyt, og samtidig det er så mye som står på spill om man ikke klarer kravet, skaper det en situasjon som kan oppleves svært dramatisk både for innlærere og lærere. En lærer forteller at prøvesituasjonen fremkaller angstanfall hos kandidatene fordi prøvene er så viktig for dem. En lærer fra Østerrike, der språkkravet er like høyt som i Danmark, forteller om lignende opplevelser der bare at ordet *test* ble nevnt, førte til at deltakerne ble så stresset og redde at hun måtte bruke flere timer på å roe ned situasjonen og forsikre deltakerne om at de ikke skulle ta en prøve.

Flere lærere trekker også frem som avgjørende at det nivået som det stilles krav om, er oppnåelig. Både B1 og B2 regnes av mange lærere som nær uoppnåelig for denne innlærergruppen, noe som også bekreftes av IMPECT-prosjektets analyse av prøvedata, se del 3.1. Lærere fra land som har innført krav, peker på kravenes negative følger også for undervisningen og for deres rolle som lærere. Lærerne opplever det som en følelsesmessig belastning å måtte håndtere innlærernes frykt for å ikke klare prøvene. Dette emosjonelle arbeidet blir også en tidstyv som stjeler verdifull tid fra undervisningen. Kravene blir dermed en kilde til frustrasjon for lærerne som gjerne skulle ha kunnet brukt tiden til å undervise språk og samfunnskunnskap heller enn til å roe ned bekymrede innlærere,

forklare kompliserte regelverk rundt krav og unntak fra krav, og forberede deltakerne til prøvene. Noen lærere forteller at de befinner seg i en vanskelig klemme mellom hensynet til deltakernes beste og egne pedagogiske idealer, og lover og reguleringer de er pålagt å forholde seg til (Nordanger & Egeland, 2024). Lærere beskriver et betraktelig emosjonelt arbeid knyttet til å opprettholde elevenes motivasjon og troen på verdien av introduksjonsprogrammene når språkravene oppfattes som urimelige og uoppnåelige (Nordanger, u.a.). Andre kjenner på et stort ansvar for å ta til motmæle mot en politikk de opplever er en belastning for deltakerne og som de opplever ikke bidrar til motivasjon, læring og integrering (Carlsen mfl., u.a., Hellesen, u.a.).

4. Fungerer unntaksordningene?

I prosjektet har vi også sett nærmere på mulighetene for å få unntak fra språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Som analysen av prøveresultater, både fra IMPECT-prosjektet og andre studier (Gujord, 2022; Carlsen & Hamidi, 2023) viser, er et krav om B1 muntlig svært vanskelig å oppnå for de fleste LESLLA-innlærere. Som UDI tydeliggjør, er formålet med unntaksordningene i statsborgerforskriften å «sikre at personer som ikke vil klare å bestå prøve i norsk muntlig på et tilstrekkelig høyt nivå, likevel ikke skal være avskåret fra å bli norske» (UDI, 2023, s. 15).

HK-dir som fikk i oppdrag å utarbeide forslag til detaljerte unntaksbestemmelser, slår fast at det ofte vil være flere faktorer som til sammen gjør det vanskelig for noen innvandrere å nå kravene om norskferdigheter på et visst nivå, som for eksempel høy alder, begrenset skolebakgrunn, lese- og skrivevansker, syns- og hørselshemming, konsentrasjonsvansker knyttet til stress og traumer, helseutfordringer, omsorgsbyrde for barn eller partner med sykdom og til slutt, typologisk avstand mellom førstespråk og målspråket norsk. På bakgrunn av dette anbefalte HK-dir at det til grunn for unntak bør gjøres en helhetsvurdering av de ulike faktorene der et samspill av faktorer så vel som én enkelt faktor alene bør kunne gi unntak. HK-dir anbefaler videre at vurderingen bør basere seg på uttalelser fra flere relevante kilder som opplæringssentrene, helsepersonell, lærer, spesialpedagog og andre som kjenner deltakerne godt og har relevant kompetanse. HK-dir understreker også at utvikling av et nasjonalt kartleggingsverktøy kan bidra til å sikre både en effektiv saksbehandling og en rettferdig og lik behandling av søkerne (Brinch mfl., 2020). HK-dir anbefalte også en ordning med delvis unntak, dvs. at søkere som blir innvilget fritak fra B1-kravet, ikke automatisk er fritatt fra A2-kravet dersom dette kan være innenfor rekkevidde. Forslagene fra HK-dir ble i stor grad grunnlag for *Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap* (Statsborgerforskriften, 2022), §4-1, unntak fra norskkrav, og §4-2, unntak fra samfunnskunnskapskrav. For IMPECT-prosjektet er de særlig relevante unntaksmulighetene spesifisert i punkt §4-1 g, altså unntak på grunnlag av «særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke

har kontroll over, gjør at personen ikke har mulighet til å bestå norskprøve på nivå B1 eller høyere», og unntak fra samfunnskunnskapskravet, §4-2, f: «på grunn av særlige helsemessige, andre tungtveiende årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke rår over, ikke har mulighet til å bestå prøven».

Dessverre finnes det ikke tilgjengelige data over hvor mange som får innvilget permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap gjennom unntaksordninger. Som også en fersk rapport fra Språkrådet (2025) trekker frem, er det ikke mulig å si noe sikkert om grunnlaget for innvilgelse av de ulike søknadene om unntak, ettersom UDI ikke fører statistikk over årsakene til unntakene (Språkrådet, 2025, s. 58). Vi vet heller ikke hvor mange av de som søker om fritak på grunn av *«særlige helsemessige årsaker, eller personlige forutsetninger som vedkommende ikke har kontroll over»*, som får avslag. Myndighetene rapporterer heller ikke hvilke av de ulike faktorene (alder, sykdom, traumer, lite skolegang osv.) som bidrar til at unntak blir innvilget. Uten denne informasjonen er det ikke mulig å si noe sikkert om unntaksordningene faktisk sikrer «at de som ikke vil klare å bestå prøve i norsk muntlig på et tilstrekkelig høyt nivå, likevel ikke skal være avskåret fra å bli norske» (UDI rapport, 2023, s. 15)

Det vi kan si noe om, er det totale antallet unntakssøknader som er innvilget på bakgrunn av helseutfordringer, personlige forutsetninger eller andre tungtveiende årsaker: Tall fra UDI viser at det i 2024 var i alt 89 personer som fikk unntak fra B1-kravet på grunn av helsemessige årsaker eller andre personlige forutsetninger, men som fremdeles måtte dokumentere A2 (UDI, 2025, personlig kommunikasjon), mens 261 søkere fikk unntak både fra B1 og A2-kravet samme år. At til sammen kun 340 personer fikk innvilget unntak på grunn av helsemessige eller andre personlige forhold, høres unektelig lite ut når vi vet at det er en betydelig andel flyktninger og familieegjenforente som har minst én av faktorene som alene eller sammen med andre faktorer skal kunne gi grunnlag for unntak (lite skolegang, traumer, fysisk eller psykisk uhelse, mm), og gitt at 87% av kandidater med utdanning på grunnskolenivå ikke klarer B1-kravet, og 31% ikke klarer A2-kravet (se del 3.1.2). Til sammenlikning viser tall fra Nederland der myndighetene offentliggjør en mer detaljert unntaksstatistikk, at 25 prosent av de som får innvilget statsborgerskap, oppnår dette via unntak fra kravene pga. læringsutfordringer, helseutfordringer eller lite tidligere skolegang og begrenset skriftkyndighet. Den siste gruppen er klart den største og utgjør 15 prosentpoeng av de 25 prosentene som oppnår statsborgerskap via unntak (van Oers & Carlsen, ua).

Basert på spørreundersøkelser og intervjuer med lærere går det frem at unntaksordninger oppleves som av avgjørende betydning for LESLLA-innlærere. Noen trekker samtidig frem at et delvis fritak, altså fritak fra B1-kravet, men ikke automatisk også av kravet om å dokumentere A2, kan være positivt: Det er ikke alltid oppfattet som negativt å stille krav så lenge kravene er oppnåelige, og noen lærere frykter at automatisk unntak for LESLLA-innlærere kan føre til dårligere opplæringstilbud for gruppen. Oppnåelige krav kan oppleves som virke motiverende og gi en opplevelse av mestring.

I Norge må innvanderne selv søke om unntak og innhente den nødvendige dokumentasjonen. Dette kan være en komplisert prosess som krever innsikt i reglement for både krav og unntak fra krav. UDI oppgir også at de veileder mer i forbindelse med norskkravet og unntaksreglene nå enn tidligere, samtidig som de opplyser at «det er vanskelig for de med dårlige kunnskaper i norsk å forstå hvordan de skal gå frem og hva de skal legge ved av dokumentasjon» (UDI, 2023, s.18).

Lærerne understreker at det er krevende å holde seg oppdatert på et regelverk som endres jevnlig – ikke bare for innlærerne, men også for lærerne som skal gi dem råd. Noen peker på det potensielt urettferdige i at mulighetene for unntak i så stor grad avhenger av at den enkelte innvander klarer å få oversikt over regelverket, hvordan man søker, hva som skal til, hvilke dokumenter som skal innhentes osv.

Proessen med å søke om unntak og måtte dokumentere sin egen utilstrekkelighet kan videre oppleves som en belastning for mennesker i en allerede sårbar situasjon. Et synspunkt som også trekkes frem i forbindelse med unntaksordninger, er at det kan virke demotiverende. Når det først finnes et system med språk- og kunnskapskrav, ville oppnåelige krav være en bedre løsning enn unntak fra krav, fordi unntak kan oppleves som stigmatiserende i seg selv.

Selv om lærerne i vår studie er tydelige på at gode og rettferdige unntaksordninger er helt avgjørende for de gruppene som ikke vil klare språk- og kunnskapskravene, går det frem av intervjuene at unntaksordninger ikke er uproblematiske: Unntak krever kjennskap til regelverk og rettigheter ikke alle innvandrere har. I tillegg er søknaden avhengig av at ulike fagpersoner vurderer søkerens evner til å lære og oppnå et nivå, som vi ikke kan ta for gitt at alle leger, psykologer, pedagoger og andre er godt nok kjent med. Kartleggingsverktøy utviklet for denne gruppen mangler også, eller de er mangelfulle. Selv om unntaksordningene ser fornuftige ut på papiret, er det derfor grunn til å frykte, som statistikken antyder og lærerne i vår studie gjør, at unntaksordningene både praktiseres ulikt og kan ha utilsiktete negative konsekvenser.

5. Oppsummering av funn og konklusjon

IMPECT-prosjektet finner støtte til tidligere forskning og erfaringsbasert kunnskap: Å lære et nytt språk i voksen alder og å prestere godt på prøver, er ikke først og fremst et spørsmål om vilje og indre motivasjon for læring, men er i stor grad bestemt av den enkeltes forutsetninger for læring. Når muligheten for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap ikke bare knyttes til obligatorisk opplæring, men til formelle krav om bestått prøve i norsk og samfunnskunnskap, er det en fare for at de mest sårbare innvandrergруппene diskrimineres og ekskluderes fra utsiktene til en trygg fremtid. Permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap er viktig for innvanderne vi har

intervjuet, og varig tilknytning til landet og utsikter til en trygg og sikker fremtid i Norge, ser ut til å styrke motivasjon til å investere i å lære både norsk og samfunnskunnskap.

Gode og godt tilrettelagte voksenopplæringsordninger, gjerne med obligatoriske kurs, gir et godt grunnlag for at alle deltakere, inkludert LESLLA-innlærere, får et godt utbytte av opplæringen. Våre funn støtter tidligere forskning som finner at usikkerhet knyttet til oppholdstillatelse som høye formelle norsk- og kunnskapskrav bidrar til, er en kilde til bekymring og uheld som igjen er ugunstig for læring (Brekke mfl., 2019, 2021; Djuve mfl., 2017, Schultz, 2022, Ukom 2021).

IMPECT-prosjektets resultater, både basert på analyser av prøvedata, spørreundersøkelse og intervju med innvandrere selv og deres lærere, bekrefter at disse bekymringene er legitime: For mange LESLLA-innlærere er det ikke mulig å innfri dagens norsk- og samfunnskunnskapskrav. Kravene fungerer derfor i praksis ekskluderende heller enn inkluderende for innvandrere som har lite skolegang fra hjemlandet, fluktbakgrunn og fysiske og psykiske krigsskader, høy alder, førstespråk som ligger fjernt fra norsk, og/eller som kommer fra land med lav bruttonasjonalinntekt. For disse gruppene er kravene en kilde til negativt stress, selvdiskvalifisering og motivasjonstap. Lærerne understreker at kravene skaper utfordringer for undervisningen fordi verdifull tid går med til å forklare regelverk knyttet til krav og unntak fra krav, til å prøve å avdempe bekymringene, og til å forberede deltakerne til prøvene. Denne tiden kunne ha vært brukt mer effektivt til opplæring. Kravene fører også dermed til potensielt svakere læringsutbytte. Gode unntaksordninger er nødvendige, men ikke tilstrekkelige: Det er grunn til å anta at mange som kunne hatt rett til unntak, ikke vet at de har mulighet til å søke, og søknaden er avhengig av den enkeltes muligheter for å dokumentere manglende forutsetninger for å klare kravene.

På grunnlag av våre funn basert på ulike datakilder konkluderer vi med at språk- og kunnskapskrav *ikke* får positive konsekvenser for motivasjon, språklæring og integrering for voksne innvandrere med lite skolegang og begrenset skriftkyndighet. Disse funnene er i tråd med tidligere forskning på andre innlærergupper (Strik mfl., 2010; van Oers, 2013). I flere høringsrunder har forskere og fagmiljøer med kompetanse på språklæring, integrering og innvandrerhelse gjort myndighetene oppmerksomme på nasjonale og internasjonale studier som viser det samme. Det betyr at kravene er blitt innført og skjerpet på tross av forskningsbasert kunnskap om at de virker ekskluderende heller enn inkluderende. I IMPECT-prosjektet har vi ikke undersøkt de politiske intensjonene bak innføring av kravene nærmere, men tatt utgangspunkt i de formulerte intensjonene. Når krav innføres og skjerpes på tross av at tilgjengelige forskningsfunn om negative konsekvenser, gir det likevel grunn til å stille spørsmål om de formulerte intensjonene er de egentlige intensjonene. Som Shohamy (2006) og Van Avermaet & Pulinx (2013) kan man mistenke at innstramminger i integreringspolitikken, som språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap er et uttrykk for, brukes som signaler til majoritetsbefolkningen og til potensielle asylsøkere, om at vi fører en streng

innvandringspolitikk. I rapporten *Time for Europe to get Migrant Integration right* advarer Europarådet mot å bruke integreringspolitikken som et innvandringspolitisk redskap:

Reducing our integration policies to signals that make our countries “less attractive” to potential migrants abroad will only make our societies more difficult to live in for all of us (Europarådet, 2016, s. 9).

Europarådet er tydelig i sine anbefalinger: For de som har lovlig opphold i landet, og som har et ønske om å bli boende, bør det gjøres lettere, ikke vanskeligere, å få permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Det er altså nødvendig å skille mellom integreringspolitikk og innvandringspolitikk for å sikre integreringen. Europarådet anbefaler videre at medlemslandene styrker opplæringen i språk og samfunnskunnskap, heller enn å knytte oppholdstillatelse og statsborgerskap til innvandreres evne til å klare formelle prøver. Resultatene fra IMPECT-prosjektet støtter opp om Europarådets parlamentarikerforsamlings formulering: ‘where integration tests are a barely veiled migration management measure, they inhibit and are detrimental to integration and they should be discontinued’ (punkt 5, PACE, 2014).

6. Internasjonalt lovverk og anbefalinger om språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap

Som et ledd i innføringen av språk- og kunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap har både forvaltningsapparat og uavhengige forskere vurdert kravene opp mot gjeldene internasjonalt lovverk (se oversikt i Carlsen mfl., 2023). På europeisk nivå har Europarådet utarbeidet og vedtatt anbefalinger om bruken av språk- og kunnskapsprøver for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap (Europarådet, resolusjon 1973 og rec. 2034 om integrasjonsprøver, vedtatt med de fire norske representantenes støtte) (PACE 2014a, 2014b)⁶. Av særlig relevans for Norge er også vurderinger av kravene opp mot *FNs verdenserklæring om menneskerettigheter*, *Den europeiske menneskerettighets-konvensjonen*, *Den reviderte europeiske sosialpakt* og rettspraksis i *Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*.

Kravene er særlig blitt problematisert i lys av retten til statsborgerskap i artikkel 8 i *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* (Europarådet, 1950) og artikkel 15 i *FNs menneskerettighetserklæring* (jf. gjennomgang i *Den europeiske menneskerettighetsdomstolen*, 2023). I de kontekstene der kravene om beståtte prøver også får direkte eller indirekte konsekvenser for enkeltmenneskers muligheter til

⁶ <https://pace.coe.int/en/votes/34831> og <https://pace.coe.int/en/votes/34832>

familiegjenforening, har kravene vært problematisert i lys av menneskerettighetserklæringens artikkel 12 om retten til privat- og familieliv, og artikkel 19-6 i *Den reviderte europeiske sosialpakt* om familiegjenforening. I *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* og i *Den reviderte europeiske sosialpakt* står migranternes rettigheter sterkt. Det omfatter beskyttelse mot diskriminering på grunnlag av språkferdigheter (se gjennomgang i Grabenwarter, 2017). Dersom språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap ekskluderer personer som har lovlig opphold og bor fast i landet, fra demokratiske rettigheter, skaper dette også utfordringer for *Den reviderte europeiske sosialpaktens* og *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens* grunnprinsipp om sivile, sosiale og politiske rettigheter for alle. Europarådet omtaler utestengingen av en betydelig andel av den voksne befolkningen fra stemmerett som den største demokratiske svakheten ved dagens demokratier (Europarådet, 2016, s. 10).

Konkrete anbefalinger om språk- og kunnskapsprøver for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap er utarbeidet og vedtatt av Europarådets parlamentarikerforsamling, i resolusjon 1973 (PACE, 2014b) *Integration tests: Helping or hindering integration*. Her slås det fast at:

3 - There are two primary concerns over the use of these tests. The first is whether they promote integration or have the opposite effect. The second is whether they are being used not so much as an integration measure, but rather as a migration management mechanism to limit the number of migrants entering and/or remaining in the country concerned.

Resolusjonen anbefaler opplæring, heller enn krav om bestått prøve:

4 - Rather than promoting testing, offering language courses and possibly obliging migrants to participate in these courses may offer greater advantages and develop their language skills without running the risk of excluding migrants.

Det slås videre i kapittel 6 fast at et språkkrav må være oppnåelig, og at prøvene må utformes på en slik måte at de ikke diskriminerer sårbare grupper, som eldre, flyktninger og innvandrere med lite skolegang:

this will require that

6.1.1 - the language levels be not set too high and that they be differentiated with regard to what is expected in terms of speaking and listening ability (not going beyond the A2 level of the Council of Europe “Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment” (CEFR)), and writing and reading ability (remaining at the basic A1 level of the CEFR).

6.1.2 - the discriminatory effect of testing be avoided by giving preference to graduated scales of attainment, reflecting recognition of effort rather than simply

achievement. Furthermore, testing has to take into account the needs and abilities of those who do not have the same levels of literacy and education, or those who may be in a position of vulnerability or have other difficulties, such as the elderly and refugees.

Resolusjonen anbefaler også implementering av tiltak for å motvirke konsekvenser av ulikheter i strykprosent på prøvene:

6.3 - appropriate measures are in place to ensure that failure rates in the tests, which can be high, do not have a discriminatory effect and do not lead to exclusion or a state of limbo for those who do not succeed. Failure could have the consequence of requiring further efforts, but it should not lead to the denial of the right to family reunification, permanent residence rights or citizenship.

7. Anbefalinger fra IMPECT

Basert på tidligere forskning og funn fra IMPECT-prosjektet har vi formulert fire konkrete anbefalinger for politikkutforming knyttet til krav om norsk- og samfunnskunnskaper for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Våre anbefalinger er utviklet i tråd med den uttalte politiske målsetningen om at norsk- og samfunnskunnskapskravene skal fremme innvandrernes motivasjon for å lære norsk og samfunnskunnskap, og at kravene dermed skal fremme integrering og deltakelse. Anbefalingene viser altså hvilke justeringer vi vurderer at vil øke mulighetene for å nå målet om å styrke innvandreres norskferdigheter og integrering.

1. Obligatorisk gjennomført opplæring heller enn krav om bestått prøve

Krav om bestått prøve i språk- og samfunnskunnskap for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap virker ekskluderende for noen innvandrergupper, blant disse voksne med lite skolegang og begrenset skriftkyndighet. Ettersom vi ikke finner støtte for at kravene virker positivt på motivasjon og læring, men tvert imot er en kilde til bekymring og angst hos innlærerne, anbefaler vi at dagens krav knyttet til prøver, erstattes av et krav om gjennomført undervisning. Mens alle, også innlærere med lite tidligere skolegang, kan delta i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring, vil krav om bestått prøve nødvendigvis ekskludere dem som ikke klarer kravene. Obligatorisk opplæring heller enn krav om prøveprestasjoner vil sikre at alle får tilgang til opplæring, og at innvandreres ulike forutsetninger for læring ikke fører til at de mest sårbare innvandrerne ekskluderes fra permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. Anbefalingen er i tråd med Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon (PACE, 2014), jf. del 6. Personer som ikke kan dokumentere deltakelse i opplæring, bør kunne innfri kravene ved å dokumentere ferdigheter gjennom bestått norsk- og samfunnskunnskapsprøve.

2. Språkkravene må være oppnåelig og ikke høyere enn A2 muntlig

Dersom Norge skal ha språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, må kravene være oppnåelige. For høye språkkrav virker demotiverende, med negative konsekvenser for læring. Her vurderer vi i tråd med Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon (PACE, 2014), at de formelle kravene til muntlige språkferdigheter ikke bør være høyere enn A2 (se beskrivelse av språknivåene, s. 8). Med et høyere krav enn dette risikerer man å stenge døren til demokratisk deltakelse for en betydelig andel av innvandrerne.

3. Kravet om samfunnskunnskaper bør kunne dokumenteres med prøve avlagt på valgfritt prøvespråk

Norge har, som ett av få europeiske land, utviklet samfunnskunnskapsprøve på mer enn 20 minoritetsspråk (se Rocca mfl., 2020, s. 30). Ved søknad om permanent oppholdstillatelse kan søkere dokumentere samfunnskunnskaper gjennom prøve på et språk de mestrer godt. Vi anbefaler at også søkere om statsborgerskap kan avlegge samfunnskunnskapsprøven på ett av de 23 tilgjengelige minoritetsspråkene heller enn at de må ta Samfunnskunnskapsprøven på norsk/Statsborgerprøven.

4. Unntaksordningen må utredes, og informasjonen til brukerne styrkes

Vi anbefaler en styrking av målrettet informasjon om unntaksordningen for de gruppene som trenger den mest. I tillegg anbefaler vi at myndighetene kartlegger og gjør tilgjengelig informasjon om hvor mange som får unntak, og på hvilket grunnlag. I dag ser det ut til at mange som burde ha rett til unntak fra norsk- og samfunnskunnskapskrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap, ikke kjenner til unntaksmulighetene, eller ikke får det ved søknad. Unntaksordningen er også avhengig av beslutninger av fagpersoner på lokalt nivå, og praksis synes å variere fra sted til sted.

Litteraturliste

- Bassel, L., Monforte, P., & Khan, K. (2018). Making political citizens? Migrants' narratives of naturalization in the United Kingdom. *Citizenship studies*, 22(3), 225-242. <https://doi.org/10.1080/13621025.2018.1449808>
- Beiler, I. R., & Dewilde, J. (2025). "When we use that kind of language... someone is going to jail": relationality and aesthetic interpretation in initial research encounters. *Applied Linguistics Review*, 16(2), 609-628. <https://doi.org/10.1515/applirev-2024-0085>
- Bigelow, M., & Pettit, N. (2016). Narratives of Ethical Dilemmas in Research With Immigrants with Limited Formal Schooling. I P. I. De Costa (Red.). (s. 66–82). New York: Routledge.
- Blackmore, R., K. M. Gray, J. A. Boyle, M. Fazel, S. Ranasinha, G. Fitzgerald, M. Misso, & M. Gibson-Helm. (2020). Systematic Review and Meta-analysis: The Prevalence of Mental Illness in Child and Adolescent Refugees and Asylum Seekers. *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 59 (6): 705–714. <https://doi.org/10.1016/j.jaac.2019.11.011>
- Bonotti, M., & Willoughby, L. (2022). Citizenship, language tests, and political participation. *Nations and Nationalism*, 28(2), 449–464. <https://doi.org/10.1111/nana.12799>
- Böcker, A., & Strik, T. (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration? *European Journal of Migration and Law*, 13(2), 157–184.
- Brekke, J. P., Birkvad, S. R., & Erdal, M. B. (2019). Losing the Right to Stay. *Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway- Experiences and effects*. [losing-the-right-to-stay-revocation-of-immigrant-residence-permits-and-citizenship-in-norway-experiences-and-effects.pdf](https://doi.org/10.1111/nana.12799)
- Brekke, J. P., Birkvad, S. R., & Erdal, M. B. (2021). Losing the right to stay: Revocation of refugee permits in Norway. *Journal of Refugee Studies*, 34(2), 1637-1656.
- Brinch, K., Olseth, T., von Mehren, L. S., Larsen, I. A., Cej, A., Winsnes, K., Rossow, A. O. & Birkeland, P. (2020). *Utredning av hvilke personlige forutsetninger som kan være avgjørende for at en person ikke klarer å bestå prøve i norsk muntlig på nivå B1*. Oslo: Kompetanse Norge
- Bugge, E., & Carlsen, C. H. (2023). Innledning. Voksne innvandrere som lærer andrespråk og skriftspråk samtidig. I E. Bugge & C. H. Carlsen (Red.) *Norsk som andrespråk – voksne innvandrere som utviklerskriftkyndighet på et andrespråk*, (s. 13–30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Bugge, E., Wallace Goodman, S., & Nordanger, M. (2025). How introduction programs help and hinder refugee integration: evidence from Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2025.2536702>
- Carens, J. (2010). The most liberal citizenship test is none at all. I R. Bauböck & C. Joppke (Red.), *How liberal are citizenship tests?* (s. 19–20). EUDO Citizenship.

- Carlsen, C. H. (2024) Language testing for residence and citizenship in Europe: Justifications, consequences, and debates. I A. Kunnan (Red.) *The Concise Companion to Language Assessment* (s. 401-416). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Carlsen, C. H. & Moe, E. (2019). *Vurdering av språkferdigheter*. Bergen: Fagbokforlaget
- Carlsen, C. H., & Bugge, E. (2021). Språkkrav for statsborgerskap og hvordan de begrunnes. I E. Bugge & C. H. Carlsen. (Red.). *Andrespråklæring hos voksne. Vitenskapelige innsikter og didaktiske refleksjoner*. (s. 191–215). Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Carlsen, C. H. & Hamidi, H. (2023). *Språklig rasialisering – Språk og språkkravs rolle i strukturell rasisme*. I E. Bugge & C. H. Carlsen (Red.). *Norsk som andrespråk – Voksne innvandrere som utvikler skriftkyndighet på et andrespråk*. (s.74–96). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Carlsen, C. H. & Rocca, L. (under arbeid). Measuring language policy in the migration context – background, development, and use of the LAPIM scale.
- Carlsen, C. H., Rocca, L. & Sheils, J. (2023). Education for integration – the case of adult migrants. I M. Byram, M. Fleming & J. Sheils (Red.). *Quality and equity in education. A practical guide to the Council of Europe vision of education for plurilingual, intercultural and democratic citizenship* (s. 180-202). Bristol: Multilingual Matters
- Carlsen, C. H., van Oers, R., & Rocca, L. (under arbeid). Stricter requirements, better integration? – a cross-national study of teachers’ perceptions of language policy impact on low-literate adult migrants.
- Carlsen, C. H., Rocca, L., Shohamy, E. & Kurvers, J. (akseptert). “They are right to worry” – the emotional impact of language requirements for permanent residence and citizenship on LESLLA learners. I C. Czinglar, K. H. Perry & K. Schramm. (Red.). *Adult Migrants Learning Literacy in a New Language*. (s. 215-244). Berlin: de Gruyter.
- Darvin, R., & Norton, B. (2015). Identity and a model of investment in applied linguistics. *Annual review of applied linguistics*, 35, 36-56.
<https://doi.org/10.1017/S0267190514000191>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (2023). *Fact sheet: Deprivation of citizenship*.
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Citizenship_Deprivation_ENG
- Den reviderte europeiske sosialpakt (1996). *Den reviderte europeiske sosialpakt – ETS nr. 163*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1996-05-03-2>
- Djuve, A.-B., Kavli, H. C., Sterri, E. B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?* FAFO-rapport 2017:31, FAFO.
[20639.pdf](https://www.faf.no/publikasjoner/20639.pdf)
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2018). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(1), 25-42. <https://doi.org/10.1177/1024258918807135>

- Drangslund, K. A. (2024). Speaking racism–raciolinguistic frontiers, worth and belonging in the governing of refugees in Norway. *Geopolitics*, 1-24.
<https://doi.org/10.1080/14650045.2024.2321175>
- Dörnyei, Z. (2005) *The psychology of the language learner: Individual differences in second language acquisition*. Lawrence Erlbaum
- Dörnyei, Z. (2009). The L2 motivational self system. *Motivation, language identity and the L2 self*, 36(3), 9-11.
- Eek, M. (2021). *Språkhjelpere, investering og sosial rettferdighet. En undersøkelse av bruk av språkhjelpere i norskopplæringen for nyankomne voksne innvandrere med liten formell skolebakgrunn*. Doktoravhandling, profesjonsrettede lærerutdanningsfag. Høgskolen i Innlandet. <https://hdl.handle.net/11250/2738680>
- Etzioni, A. (2007). Citizenship tests: A comparative, communitarian perspective. *The Political Quarterly*, 78(3), 353-363.
- Europarådet (1950). *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*.
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_NOR
- Europarådet (2001). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*. Cambridge University Press. [CEFR_EN.pdf](#)
- Europarådet (2016). *Time for Europe to get migrant integration right. Issue paper*. Strasbourg: Europarådet. [The Commissioner - CommDH/IssuePaper\(2016\)2.pdf](#)
- Europarådet (2020). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment; Companion Volume*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. [CEFR Companion Volume_eng.pdf](#)
- FN (1948). *Verdenserklæringen om menneskerettigheter*.
- Fortier, A.-M. (2021). *Uncertain Citizenship: Life in the Waiting Room*. Manchester: Manchester UP.
- Gardner, R. C. (1985). *Social Psychology and Second Language Learning: The Role of Attitudes and Motivation*. London: Edward Arnold.
- Gathmann, C., & Garbers, J. (2022). Citizenship and integration. IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series, 15786, 1–38.
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2023.102343>
- Golden, A., & Steien, G. B. (2018). ” Snakke med ved? Snakke med maskin?” Voksne flyktningers narrativer om norskopplæring. *Acta Didactica Norge*, 12(3), 4-24.
- Goodman, S. W. (2011). Controlling immigration through language and country knowledge requirements. *West European Politics*, 34(2), 235-255.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2011.546569>
- Goodman, S. W. (2014). *Immigration and membership politics in Western Europe*. Cambridge University Press
- Grabenwarter, C. (2017). Reception of Migrants, Material and Procedural Guarantees for Settled Migrants. Some Thoughts on the Case-Law of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Journal*, 37(1-6), 31 - 35.
- Gregersen, T. & MacIntyre, P. D. (2014). *Capitalizing on Language Learners'Individuality: From Premise to Practice*. Bristol, Blue Ridge Summit: Multilingual Matters.

- Grinden, L. (2023). "På hvilken måte er motivationsteorien L2MSS relevant for LESLLA- innlærere?." I E. Bugge & C. H. Carlsen (Red.). *Norsk som andrespråk – voksne innvandrere som utvikler skriftkyndighet på et andrespråk*, . (s. 116–132). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Grinden, L. (u.a.). «Kva er eit menneske utan framtida?» *En undersøkelse av konsekvenser av språkkrav ved søknad til statsborgerskap for LESLLA-innlærere*.
- Grinden, L., & Botha, L. (2025). Learning Performatively for Research with Marginalized Populations: Developing Informed Consent with LESLLA Learners. *Journal of Applied Social Science*, 19(2), 147-164.
- Gujord, A.-K. H. (2013). Individuelle skilnader i andrespråklæringa: Om status og trendar i forkinga. *NOA* 29(2), 5-36.
<https://ojs.novus.no/index.php/NOA/article/view/843>
- Gujord, A.-K. (2022). Who succeeds and who fails? Exploring the role of background variables in explaining the outcomes of L2 language tests. *Language Testing* 40(2). 1–22.
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/02655322221100115#tab-contributors>
- Gujord, A.-K. H. (2023). *Å studere utvikling av andrespråk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gujord, A.-K. H., Søfteland, Å., og Emilsen, L.E. (2023). Å forske på språkutviklinga hos innlærere med begrensa skolebakgrunn: metodiske valg og problemstillinger. *Nordand* 18(2): 125-139. <https://doi.org/10.18261/nordand.18.2.4>
- Gujord, A.-K. H. /NFR 314799 (2021). *Adult Acquisition of Norwegian as a second language*. <https://prosjektbanken.forskningsradet.no/en/project/FORISS/314799>
- Hartonen, V. R., Väisänen, P., Karlsson, L., & Pöllänen, S. (2022). A Stage of Limbo: A Meta-Synthesis of Refugees' Liminality. *Applied Psychology* 71(3): 1132–1167. <https://doi.org/10.1111/apps.12349>
- Hellesen (under arbeid). «Jeg jobber ikke i forvaltningen». *Etisk sjølvdanning hos lærarar i vaksenopplæringa i møte med kravpolitikken på integreringsfeltet - Eit biopolitisk perspektiv*.
- Howard, M. M. (2009). *The politics of citizenship in Europe*. Cambridge University Press.
- Horwitz, E. K., Horwitz, M. B. & Cope, J. (1986). Foreign language classroom anxiety. *The Modern Language Journal* 70(2). 125–132.
<https://doi.org/10.2307/327317>
- Horwitz, E. K. (2010). Foreign and second language anxiety. *Language Teaching* 43(2). 154–167. <https://doi.org/10.1017/S026144480999036X>
- Huddleston, T., Bilgili, Ö., Joki, A.-L., & Vankova, Z. (2015). *Migrant Integration Policy Index 2015*. MIPEX. [10.1017/CBO9781107415324.004](https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004)
- Huddleston, T., & Vink, M. P. (2015). Full membership or equal rights? The link between naturalisation and integration policies for immigrants in 29 European states. *Comparative Migration Studies*, 3(1), 8.
- Huettig, F., & Mishra, R. K. (2014). How literacy acquisition affects the illiterate mind—a

- critical examination of theories and evidence. *Language and Linguistics Compass*, 8(10), 401-427.
- Hyltenstam, K. (2019) Om språktest och medborgarskap. Presentasjon ved Futurasamtal #4. Lunds Universitet, 27. August 2019.
<https://www.youtube.com/watch?v=aMQCg0CYTLQ>
- Hyltenstam, K., Axelsson, M., & Lindberg, I. (Red.). (2012). *Flerspråkighet: En forskningsöversikt*. Vetenskapsrådet.
- Jensen, K. K., Mouritsen, P., Bech, E. C., & Olsen, T. V. (2021). Roadblocks to citizenship: Selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(5), 1047-1065.
- Joppke, C. (2010). *Citizenship and immigration*. Cambridge, UK: Polity
- Karim, S. A. (2024). The symbolic violence of citizenship tests: low-schooled refugees narrate their experience. *Citizenship Studies*, 28(7), 728–744.
- Karim, S. A. (2025). Making sense of non-belonging and statelessness resulting from citizenship testing: the voices of stateless Kurds. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1–19. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2025.2545430>
- Karim (under arbeid). *Opplevelser av ekskludering og følelse av tilhørighet i lys av språk- og kunnskapskravene til statsborgerskap: Erfaringer blant kurdiske migranter med lite skolebakgrunn i Norge og Danmark*
- Khan, K. (2013). *Becoming British: A migrant's journey*. Birmingham/Melbourne: University of Birmingham & University of Melbourne dissertation.
- Khan, K. (2022). The Securitization of Language Boards and the (re)Production of Inequalities. *TESOL Quarterly* 56(4): 1458–1470.
<https://doi.org/10.1002/tesq.3186>
- Khan, K., & McNamara, T. (2017). Citizenship, immigration laws, and language. i S. Canagarajah (Red.) *The Routledge Handbook of Migration and Language*. Routledge. (s. 451–467)
- Knowles, M. (1978). Andragogy: Adult learning theory in perspective. *Adult and Student Learning* 5(3). 9–20.
- Kurvers, J., Craats, I.v. D. & van Hout, R. (2015): Footprints for the Future: Cognition, Literacy and Second Language Learning by Adults. I I. van de Craats, J. Kurvers & R. van Hout (Red.): *Adult literacy, second language and cognition*. (s. 732). Nijmegen: Center for Language Studies (CLS),
- Kurvers, J. (2015). Emerging literacy in adult second-language learners: A synthesis of research findings in the Netherlands. *Writing systems research*, 7(1), 58–78.
- Kompetanse Norge (2019). Høringsuttalelse. Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/?uid=0daabd07-13dd-4f9b-b2a9-6397f90b5772>
- Löwenheim, O., & Gazit, O. (2009). Power and Examination: A Critique of Citizenship Tests. *Security Dialogue*, 40(2), 145–167.

- McNamara, T. (2009). Language tests and social policy: a commentary. I G. Hogan-Brun, C. Mar-Molinero & P. Stevenson (Red.), *Discourses on language and integration. Critical perspectives on language testing regimes in Europe* (s. 153–163). John Benjamins Pub. Co
- MacIntyre, P. (2017). An overview of language anxiety research and trends in its development. I C. Gkonou, M. Daubney & J.-M. Dewaele (Red.), *New Insights into Language Anxiety*. (s. 11–30). Bristol: Multilingual Matters.
- Midtbøen, A., Østrem, K. A., Guribye, E., Krudtå, B., Moufack, M. F., Presterud, A.-M., Rezzouk, L., Rye, J. F., Røed, K., Sannes, L., Stavnes, C., Ulstein, G., Umblijs, J., Ødegård, A. M. (2022) *Mellom mobilitet og migrasjon Arbeidsinnvandreteres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv* NOU Norges offentlige utredninger 2022(18).
- Monforte, P., Bassel, L., & Khan, K. (2019). Deserving citizenship? Exploring migrants' experiences of the 'citizenship test' process in the United Kingdom. *The British journal of sociology*, 70(1), 24–43.
- Monsen, M., & Steien, G. B. (Red.). (2022). *Language learning and forced Migration*, 156. Channel View Publications.
- Monsen, M., & Steien, G. B. (2025). Prekarisering gjennom Introduksjonsprogrammet for voksne innvandrere: En kritisk tilnærming. *Nordand*, 20(1), 40–54.
- Mouritsen, P., Jensen, K.K. & Larin, S.J. (2019). Introduction: Theorizing the civic turn in European integration policies. *Ethnicities* 19(4), 595–613.
10.1177/1468796819843532
- Mouti, A., & Rocca, L. (2023). Linguistic Integration of adult migrants in Greece and Italy: Language requirements and learning opportunities in L2 Greek and L2 Italian. *Social Sciences*, 12(12), 668.
- Nordanger, M. (akseptert). Language teacher identity in contexts of introduction programs bureaucracy. I S. Mélo-Pfeifer & V. Tavares (Red.). *Handbook of language teacher identity*. Routledge.
- Nordanger, M. & Egeland, B. L. (2024). Between a rock and a hard place: Introduction program teachers' narrated experiences of residency and citizenship language requirements in Scandinavia. *Linguistics and Education*, 83, 101332.
- Nordanger, M. & Bugge, E. (2025). Language Learning in Liminal Spaces: Low-literate Migrants' Narratives of Formal Requirements for Legal Integration. *British Journal of Sociology of Education*, March, 1–20.
- Nordanger, M., Carlsen, C. H., & Bugge, E. (2024). Research on Simultaneous Second Language and Literacy Acquisition in Adults: A Scoping Review of the LESLLA Symposium Proceedings. In *LESLLA Symposium Proceedings* (Vol. 19, No. 1).
- Norton, B. (2013). *Identity and Language Learning: Extending the Conversation*. Boston: Multilingual Matters.
- Opaas, M., & Varvin, S. (2015). Relationships of childhood adverse experiences with

- mental health and quality of life at treatment start for adult refugees traumatized by pre-flight experiences of war and human rights violations. *The Journal of nervous and mental disease*, 203(9), 684–695.
- PACE/Euoparådets parlamentarikerforsamling (2014a). *Recommendation 2034. 2014. Integration tests: Helping or hindering integration?* http://www.europeanrights.eu/public/atti/2034_ing.pdf
- PACE/Euoparådets parlamentarikerforsamling (2014b). *Resolusjon 1973 (2014). Integration tests: Helping or hindering integration?* <https://pace.coe.int/en/files/20481/html>
- PACE/Euoparådets parlamentarikerforsamling (2023). *Integration of migrants and refugees: benefits for all parties involved*. <https://rm.coe.int/integration-of-migrants-and-refugees-benefits-for-all-parties-involved/1680aa9038>
- Pochon-Berger, E. & Lenz, P. (2014). *Language Requirements and Language Testing for Immigration and Integration Purposes. A Synthesis of Academic Literature. Report of the Research Centre on Multilingualism*. Freiburg: University of Freiburg.
- Regjeringen (2014) Prop. 144L (2014–2015) Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap). https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-144-l-20142015/id2423086/?q=statsborgerskap&ch=1#match_0
- Regjeringen (2020) Prop. 98 L (2019–2020) Endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-98-l-20192020/id2699960/?ch=1>
- Regjeringen (2025) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-042025-ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften-permanent-oppholdstillatelse/id3112591/>
- Regjeringen (2025). G-04/2025 – ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften (permanent oppholdstillatelse). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-042025-ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendingsforskriften-permanent-oppholdstillatelse/id3112591/>
- Rocca, L., Carlsen, C. H. & Deygers, B. (2020). *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities*. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb>
- Rüsseler, J., Arendt, D., Münte, T. F., Mohammadi, B., & Boltzmann, M. (2021). Literacy affects brain structure-What can we learn for language assessment in low literates? *Language Assessment Quarterly*, 18(5), 492–507. <https://doi.org/10.1080/15434303.2021.1931231>
- Sandwall, K. (2013). *Att hantera praktiken—om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser*.
- Scultz, J. (2022) *The temporary turn in Norwegian asylum law and practice*. Chr. Michelsens Institutt (CMI Report R 2022:5)
- Shohamy, E. (2006). *Language policy: Hidden agendas and new approaches*. Routledge

- Shohamy, E. (2009). Language tests for immigrants: Why language? Why tests? Why citizenship? In Gabrielle Hogan-Brun, Claire Mar-Molinero & Patric Stevenson (Red.), *Discourses on Language and Integration: Critical Perspectives on Language Testing Regimes in Europe*, 45–59. Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Statsborgerforskriften (2022) *Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap*. [Lovdata](#).
- Steien, G. B., & Monsen, M. (2023). Språklæring og tvungen migrasjon: en etnografisk tilnærming. *Acta Didactica Norden* 2023, 17 (1), 1-19.
DOI: <https://doi.org/10.5617/adno.9655>
- Strik, T., Böcker, A., Luiten, M. & Van Oers, R. (2010). *Synthesis Report Integration and Naturalisation Tests: The New Way to European Citizenship*. Nijmegen Migration Law Working Papers Series. Radboud: Radboud University.
<https://hdl.handle.net/2066/93542>
- Schultz, J. (2022). The temporary turn in Norwegian asylum law and practice. *CMI report*. <https://hdl.handle.net/11250/3022649>
- Schultz, J. (2025). Revocation nation: the rule of law and precarious legal status in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 51(8), 2052–2069.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2024.2441596>
- Språkrådet. (2025). *Ulike innvandrergруппers tilgang til norsk (utredning fra Språkrådet)*. Språkrådet.
- Tarone, E. (2010). Second language acquisition by low-literate learners: An understudied population. *Language Teaching*, 43(1), 75–83.
<https://doi.org/10.1017/S0261444809005734>
- UDI. (2023) *Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og Utlendings- og Integrationsministeriet (2022). Infødsretsprøven af 2021: Prøvedeltagere og resultater, November 2021*.
https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/copy_of_repatriering/hvor-mange-har-bestaet-indfodsretsproven/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/arkiv/Analyse_indfodsretsprvennovember2022_F229jun.pdf
- UNESCO (2017) *Literacy Rates Continue to Rise from One Generation to the Next*. Fact Sheet No. 45 September 2017 FS/2017/LIT/45
https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs45-literacy-rates-continue-rise-generation-to-next-en-2017_0.pdf
- UDI. (2023) *Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket (UDI Rapport 1/2023)*. Utlendingsdirektoratet.
- Udir (2022). *Det felles europeiske rammeverket for spark: læring, undervisning, vurdering. Utvidet versjon*. [Det felles europeiske rammeverket for språk | HK-dir](#)
- Ukom (2021). *Undersøkelse etter drukningstragedien I Tromsø. Hva kan vi lære om integrering og flyktninghelse?* Statens undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten, rapport 3-2021. <https://ukom.no/rapporter/undersokelse-etter-drukningstragedien-i-tromso/innledning>
- Van Avermaet, P., & Pulinx, R. (2013). Language Testing for Immigration to Europe. In

- A. J. Kunnan (Red.), *The Companion to Language Assessment* (pp. 376–389). John Wiley & Sons, Inc.
- Vanbuel, M. & Bugge, E. (under arbeid). How Test Taker Level of Schooling Impacts Pass Probability on High-Stakes Tests for Citizenship in Norway.
- Van Oers, R. (2013). *Deserving citizenship: Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*. Brill Nijhoff.
- Van Oers, R. (2021). Deserving citizenship in Germany and The Netherlands. Citizenship tests in liberal democracies. *Ethnicities*, 21(2), 271–288.
- Van Oers, R. & Carlsen, C. H. (under arbeid). Can exemptions mitigate the exclusionary effect of citizenship requirements? – A case study of Norway and the Netherlands?
- Vink, M., Tegunimataka, A., Peters, F. & Bevelander, P. (2021). Long-term heterogeneity in immigrant naturalization: The conditional relevance of civic integration and dual citizenship. *European Sociological Review* 37(5). 751–765. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa068>
- Wang, X. & Li, Y. (2022). The predictive effects of foreign language enjoyment, anxiety, and boredom on general and domain-specific English achievement in online English classrooms. *Frontiers in Psychology* 13. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.1050226>