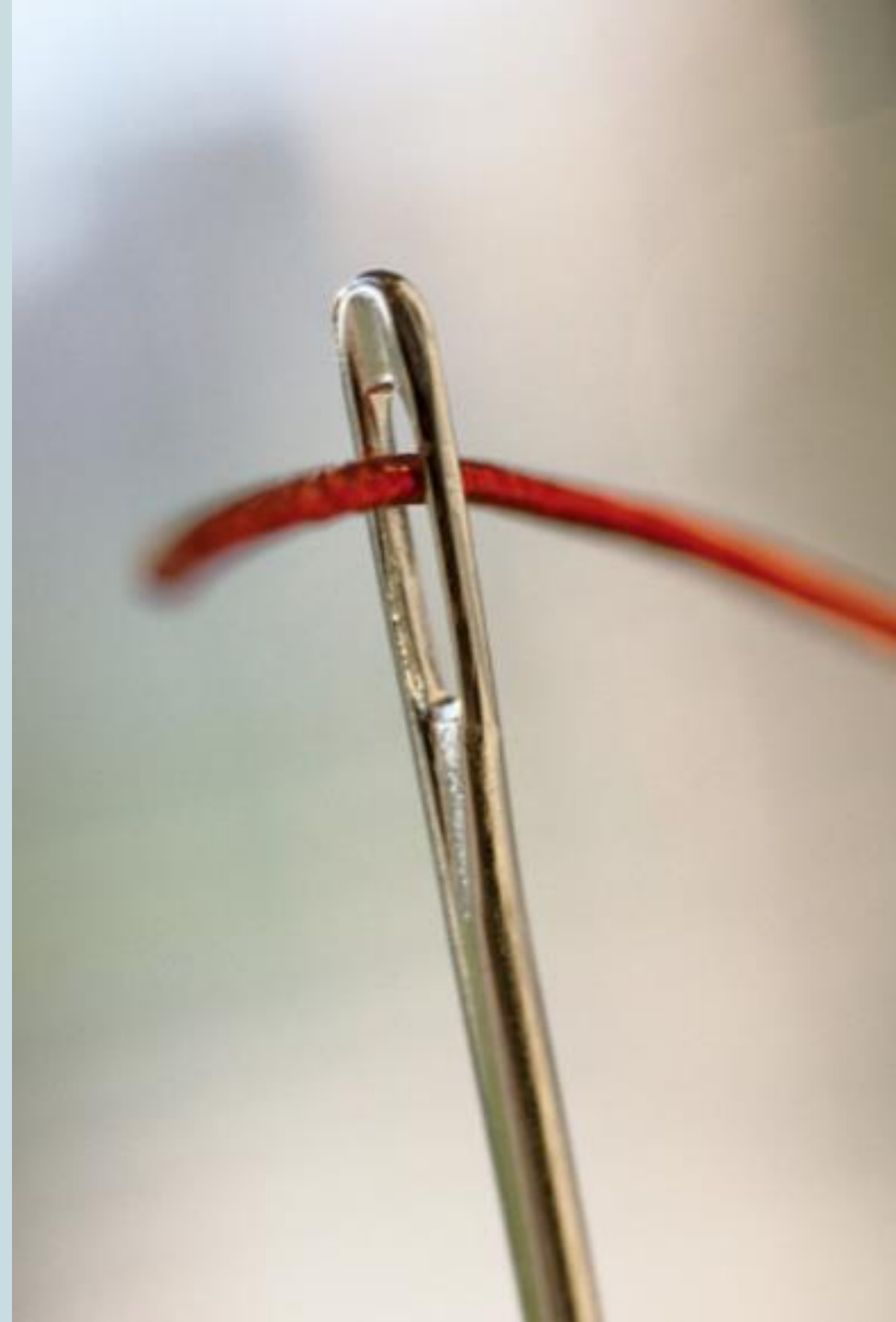




Gir strengere språkkrav
bedre integrering?
Resultater fra undersøkelser i 20 land

*Cecilie Hamnes Carlsen
Høgskulen på Vestlandet*

IMPECT-prosjektets sluttkonferanse, Bergen, 10. juni 2025



Mål for delprosjektet

Hvordan påvirker språk- og samfunnskunnskapskrav LESLLA-innlærere i 20 europeiske land med ulik grad av strenghet i kravpolitikken?

Fører strengere krav til bedre integrering?

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



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



Prop. 98 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i statsborgerloven
(krav om ferdigheter i norsk muntlig)

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



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

JD

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Høringsnotat

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

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

1 Innledning

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

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

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

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

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

2 Bakgrunn

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



Hvordan legitimeres kravene politisk?

- **integrering** spiller en sentral rolle i legitimeringsdiskursen rundt bruken av språk- og kunnskapskrav for permanent opphold og statsborgerskap (Khan & McNamara, 2017, p. 452)
- språkkravene er nødvendige **insitament**er for at innvandrere skal tilegne seg nødvendige kunnskaper og ferdigheter for **integrering** (Löwenheim & Gazit, 2009, p. 161, Strik et al., 2010, pp. 64–65)
- språk- og kunnskapskrav virker **motiverende** og derfor bidrar til at innvandrere utvikler ferdigheter de trenger for å integreres i samfunnet (Han et al., 2010, p. 63)

Kravpolitikken bygger på noen antagelser



- Språklæring er (kun) et spørsmål om vilje og motivasjon
- Innvandrere er ikke motiverte (nok) for å lære språket
- Språkkrav for permanent opphold og statsborgerskap virker motiverende for språklæring og bidrar til bedre integrering

Kronikk

Fører strengere språkkrav til bedre integrering? | Carlsen, Svendsen, Hamidi, Monsen og Bugge

Cecilie Hamnes Carlsen, Jonas Svendsen, Hasti Hamidi, Marte Monsen, Edit Bugge



Tidligere forskning på konsekvenser av krav

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

Kritisk språktesting



The Power of Tests

A CRITICAL PERSPECTIVE ON
THE USES OF LANGUAGE TESTS



ELANA SHOHAMY



Language Testing: The Social Dimension

Tim McNamara and
Carsten Roever

LANGUAGE LEARNING MONOGRAPH SERIES
Series Editor: Richard Young

«[...] examine the **uses and consequences** of tests, to monitor their **power**, minimize their **detrimental force**, reveal the **misuses**, and **empower** the test takers» (Shohamy, 2001, p. 131).

Kritisk språktesting



Sosial rettferdighet:

- Like rettigheter
- Like muligheter
- Like vilkår

(Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human rights, the International Covenants on Human Rights, the Copenhagen Declaration)

Fører strengere krav til bedre integrering?

Del 1: LAPIM

1. LAPIM – “Language Policy Index for Migrants”
 2. LESLLA-lærerundersøkelse i 20 land
 3. Intervjuer med LESLLA-lærere i 5 land
- Måler strenghet i språkpolitikk for voksne innvandrere
 - Krav for innreise, midlertidig oppholdstillatelse, permanent oppholdstillatelse, statsborgerskap
 - Språk- og samfunnskunnskapskrav
 - Unntaksordninger
 - Opplæringstilbud
 - Datainnsamling våren 2023

Language Policy Dimension	Indicator-short name	Sub-indicators-short name	Description	100	66	33	0	LAPIM score
CITIZENSHIP								
	Language requirements							
	Language for citizenship	Citizenship language course or test(s)	Language requirement for citizenship	No requirement	Requirement to take a language course provided (accessible and free)	Requirement to take a language course (payed by the migrants themselves)	Requirement to pass language test(s), as standing alone test(s) or in addition to a compulsory language course	0
		Citizenship language skills required	What language skill is necessary to pass the test(s)?	No requirement	Only oral skills required (listening & speaking in an interview)	Speaking/listening/reading	All four skills (speaking/listening/reading /writing)	0
		Citizenship CEFR-level required	What CEFR-level (or equivalent to CEFR-level) is required to pass the test(s)? There may be different levels required for different skills	No requirement	A2 or below	B1	B2 or above	33
	KoS requirements							
	KoS for citizenship	Citizenship KOS course or test	Form of citizenship KoS measure	No requirement	Requirement to take a KoS course provided (accessible and free)	Requirement to take a KoS course (payed by the migrants themselves)	Requirement to pass a KoS test	0
		Language required for KoS requirement	What language(s) is necessary to respond to the KoS-test? (L1, L2, lingua franca)?	No requirement	KoS test provided in a large number of migrants' languages (> 10)	Lingua franca (for example English, Arabic oa.) familiar to the migrants or in a few migrant languages (<10).	L2 (official/majority language) only	0
		Language skills required for KoS requirement	What language skills are necessary to respond to the KoS-test (only oral or also written skills)?	No requirement	Only oral skills required (listening & speaking in an interview)	Reading skills required	Reading & writing skills required (only or in combination with listening & speaking)	33
	Exemptions							
	Exemptions from citizenship requirements		(If no citizenship requirements, skip to question 33) Exemptions from language/KoS requirements for citizenship takes into account: a. age (minors and/or old age), mental/physical disability/ trauma b. status (e.g. refugees, family reunited etc) c. low-literate learners/learners with limited prior schooling d. a diploma or a degree taken in the host country e. if passing the requirement for temporary or permanent residency is sufficient to fulfill the requirement for citizenship	Four or five of these groups/conditions	Three of these groups/conditions	One or two of these groups/conditions	None of these groups/conditions	100
	Exemptions from citizenship requirements for low-literate learners		(If no citizenship requirements, skip to question 33) Exemptions from language/KoS requirements for citizenship (for the groups you considered in the previous point).	Total exemption from all language and KoS requirements for citizenship for all the groups.	Total exemption from all language and KoS requirements for citizenship for some groups and partial exemption (e.g. only speaking and no writing, a lower CEFR-level required etc.) for other groups.	Partial exemption from language and KoS requirements for citizenship (e.g. only speaking and no writing, a lower CEFR-level required etc.) for all the groups.	None	100

Language Policy Dimension	Indicator-short name	Sub-indicators-short name	Description	100	66	33	0	LAPIM score
LEARNING OPPORTUNITIES FREE OF CHARGE								
	Learners	Language courses provided and recognized by the State	Language courses are provided free of charge or with a very symbolic fee for: a. asylum seekers b. refugees c. family reunited d. other categories e.g. labour migrants, university students, EU-citizens etc.	All four of these groups	Three of these groups	One or two of these groups	None of these groups	33
	Hours	Number of hours provided free of charge for learners with formal education	The state/municipality provides an adequate number of hours of language instruction to meet the different learning needs, learning pace, and proficiency aims for educated learners (e.g., migrants with at least secondary or upper secondary school)	More than 400 hours	200 to 400 hours	100 to 200 hours	Up to 100 hours	0
	Hours	Number of hours provided free of charge for low-literate learners	The state/municipality provides an adequate number of hours of language instruction to meet the different learning needs, learning pace, and proficiency aims for learners with little prior schooling/low-literate learners (e.g., migrants with no schooling, interrupted schooling)	More than 1000 hours	700 to 1000 hours	400 to 700 hours	Up to 400 hours	0
	Benefit of completing course	Completion of course gives exemption from requirement to pass tests related to permanent residency and /or	Completing a course of language tuition gives exemption from having to pass formal test(s):	Total exemption for any test	Partial exemption (e.g. only for permanent residency, but not for citizenship or viceversa)	Partial exemption (only for language requirements, but not for KoS requirement or viceversa)	None of these conditions	0
								1229

Poengsum (0-33-66-100) for hver celle, legges sammen og deles på antall fylte celler for å få endelig LAPIM score (0-100, der 0 er strengest og 100 mildest)

[News and events - Western Norway University of Applied Sciences \(hvl.no\)](https://www.hvl.no/news-and-events)

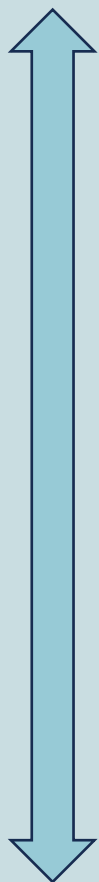
Joint EALTA and ALTE event on Migration



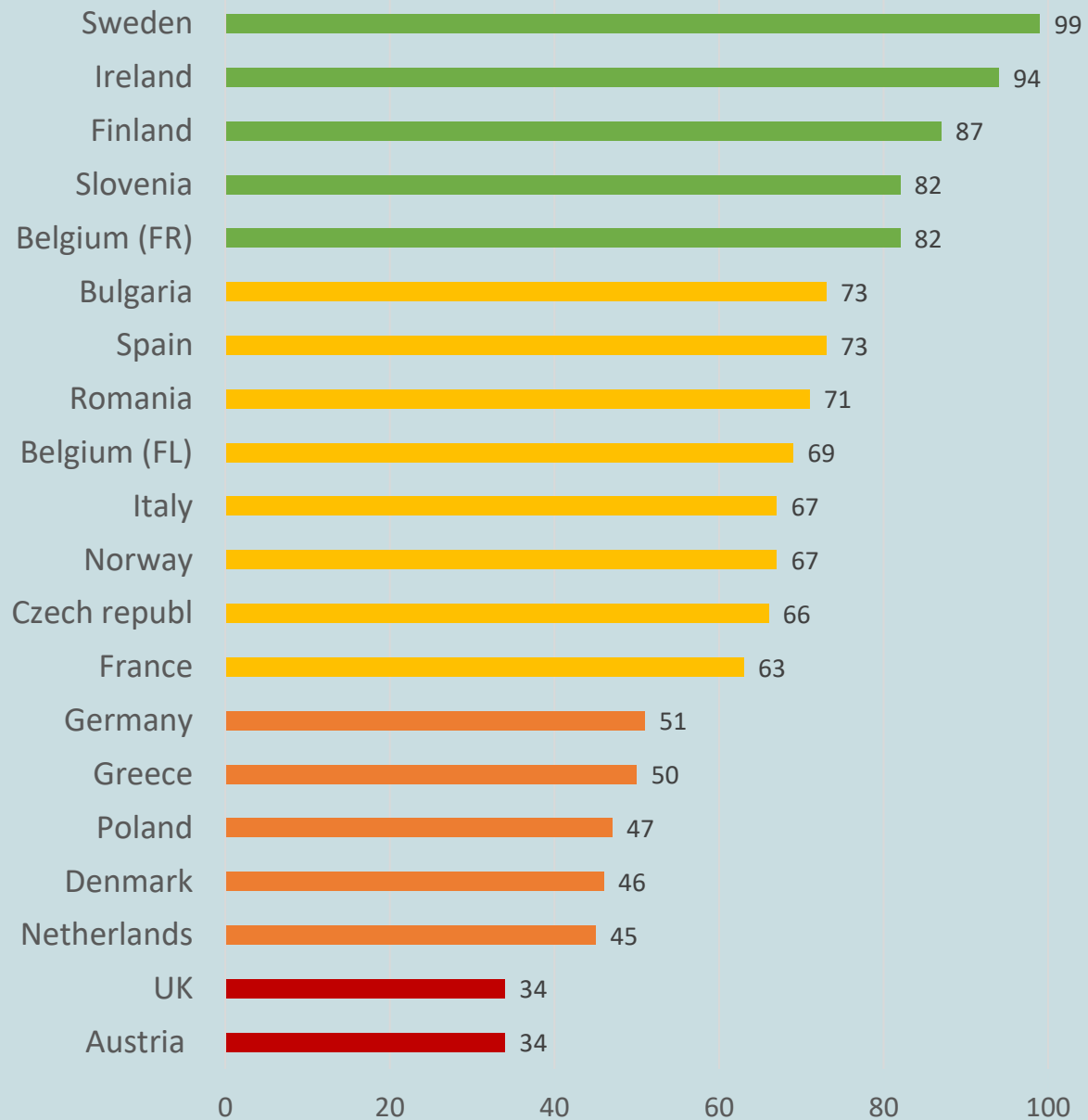
LAPIM



MINDRE STRENGT



MER STRENGT



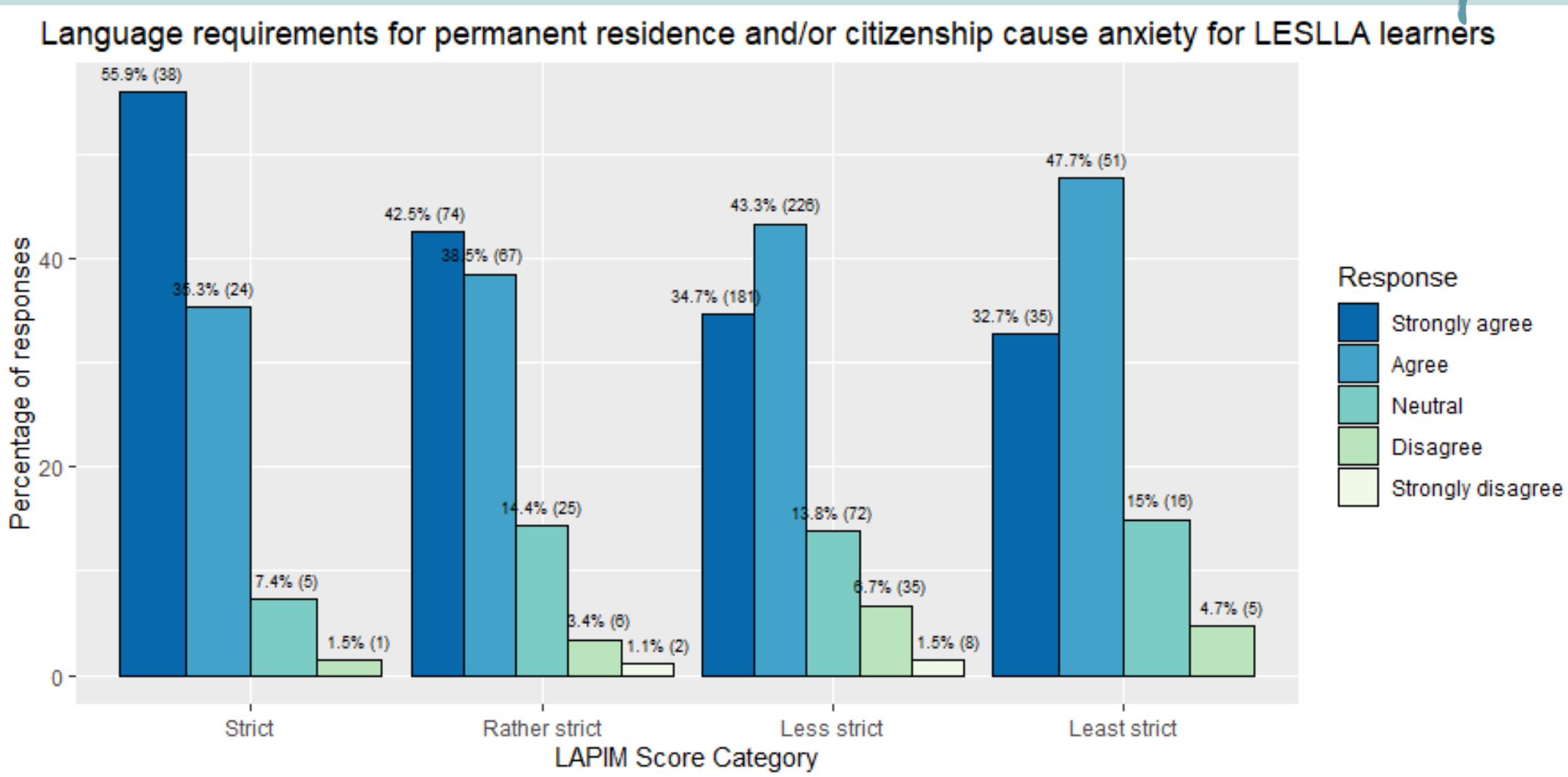
Fører strengere krav til bedre integrering?

Del 2: Lærerundersøkelse i 20 land

1. LAPIM – “Language Policy Index for Migrants”
 2. LESLLA-lærerundersøkelse i 20 land
 3. Intervjuer med LESLLA-lærere i 5 land
- Spørreskjema utviklet, pilotert, revidert – 2021/2022
 - Likertskaladata
 - Tilgjengelig på syv språk
 - Datainnsamling – våren 2022
 - **1078** lærere til LESLLA-innlærere i 20 land svarte
 - Deskriptiv statistikk og Spearman rank korrelasjon (lærersvar x LAPIM skårer)

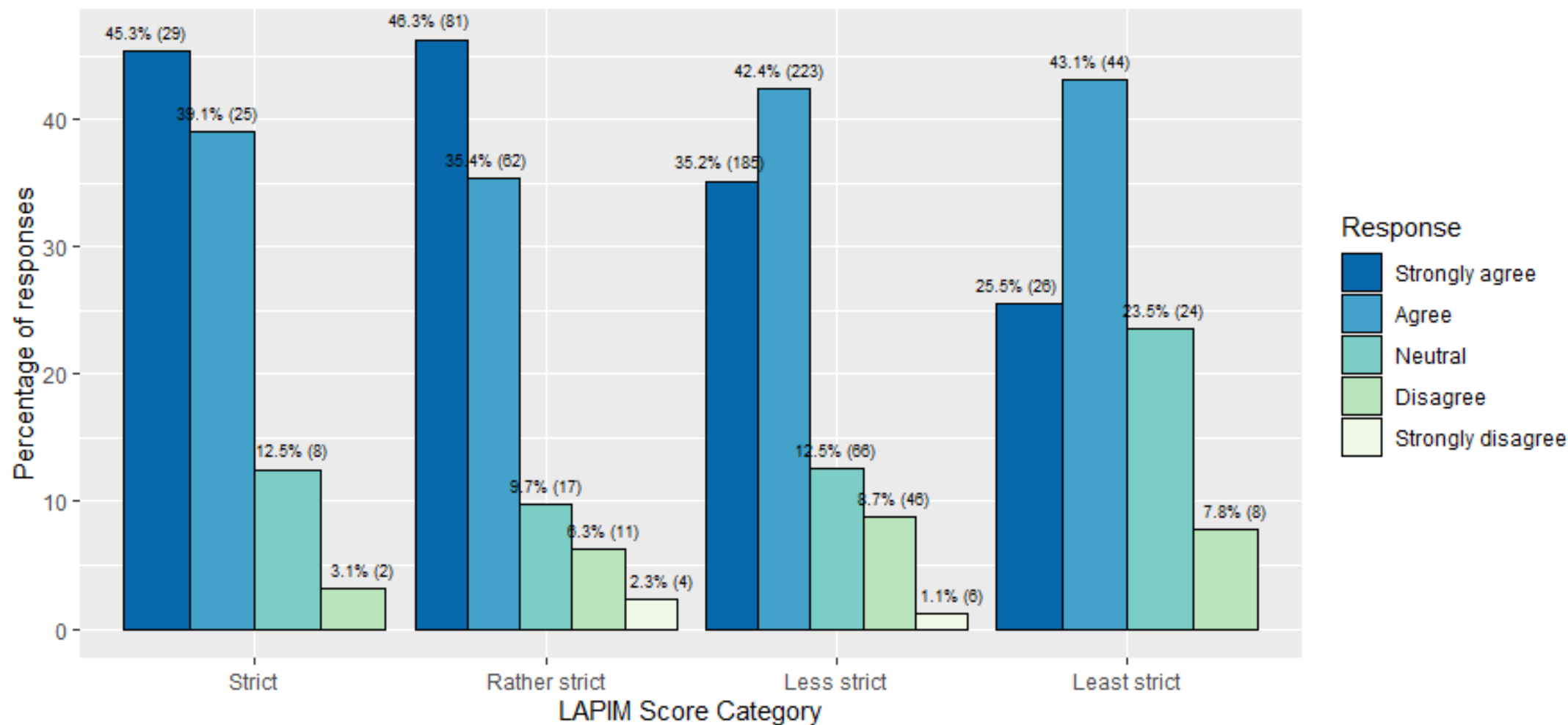
Carlsen, C. H., Rocca, L. & Van Oers, R. (under review). Stricter requirements, better integration? – a cross-national study of teachers’ perceptions of language policy impact on low-literate adult migrants. *LAQ Special*

Jo strengere krav, jo mer oppleves de som
for vanskelige for LESLLA-innlærere



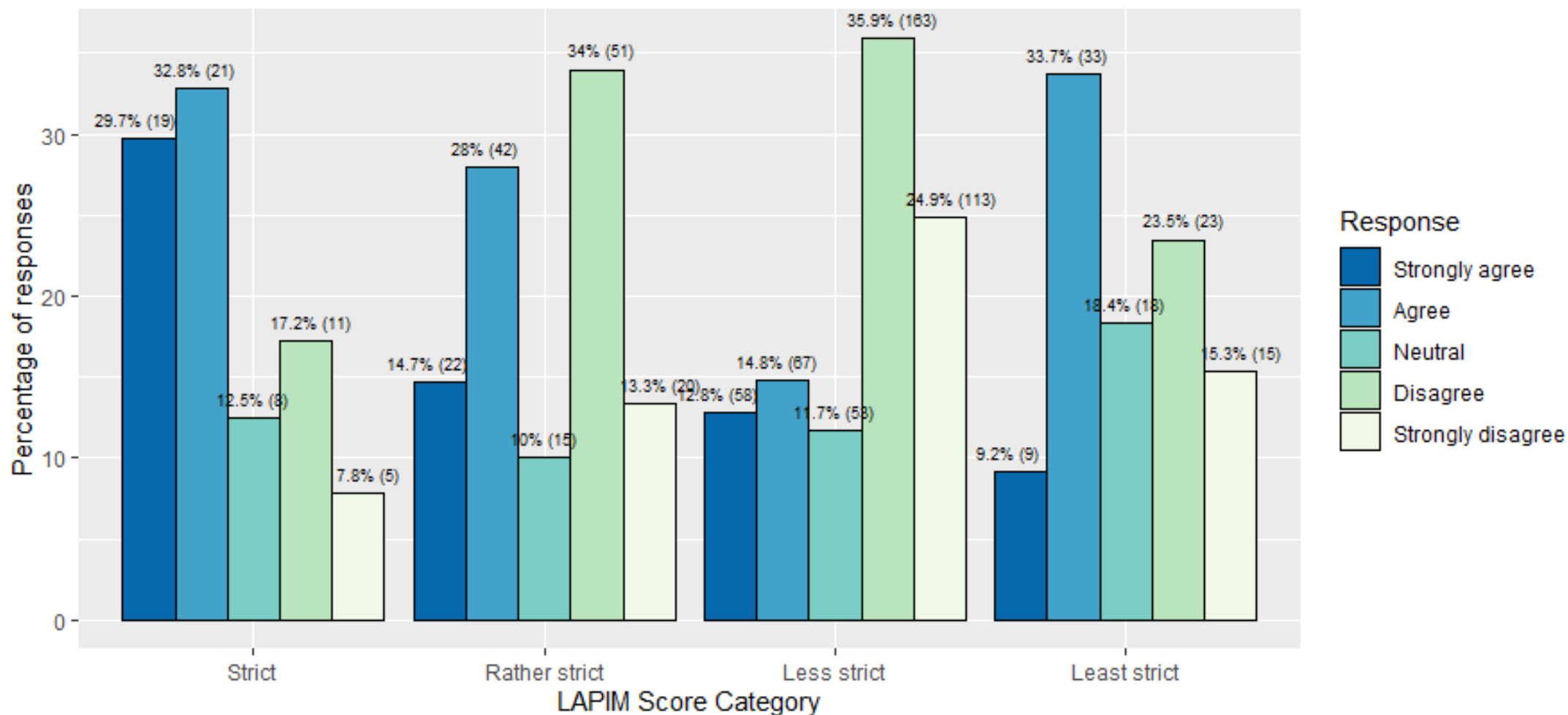
Jo strengere krav, jo mer oppleves de som for vanskelige for LESLLA-innlærere

Many LESLLA learners worry that they will not be able to meet the language requirements for permanent residence and citizenship



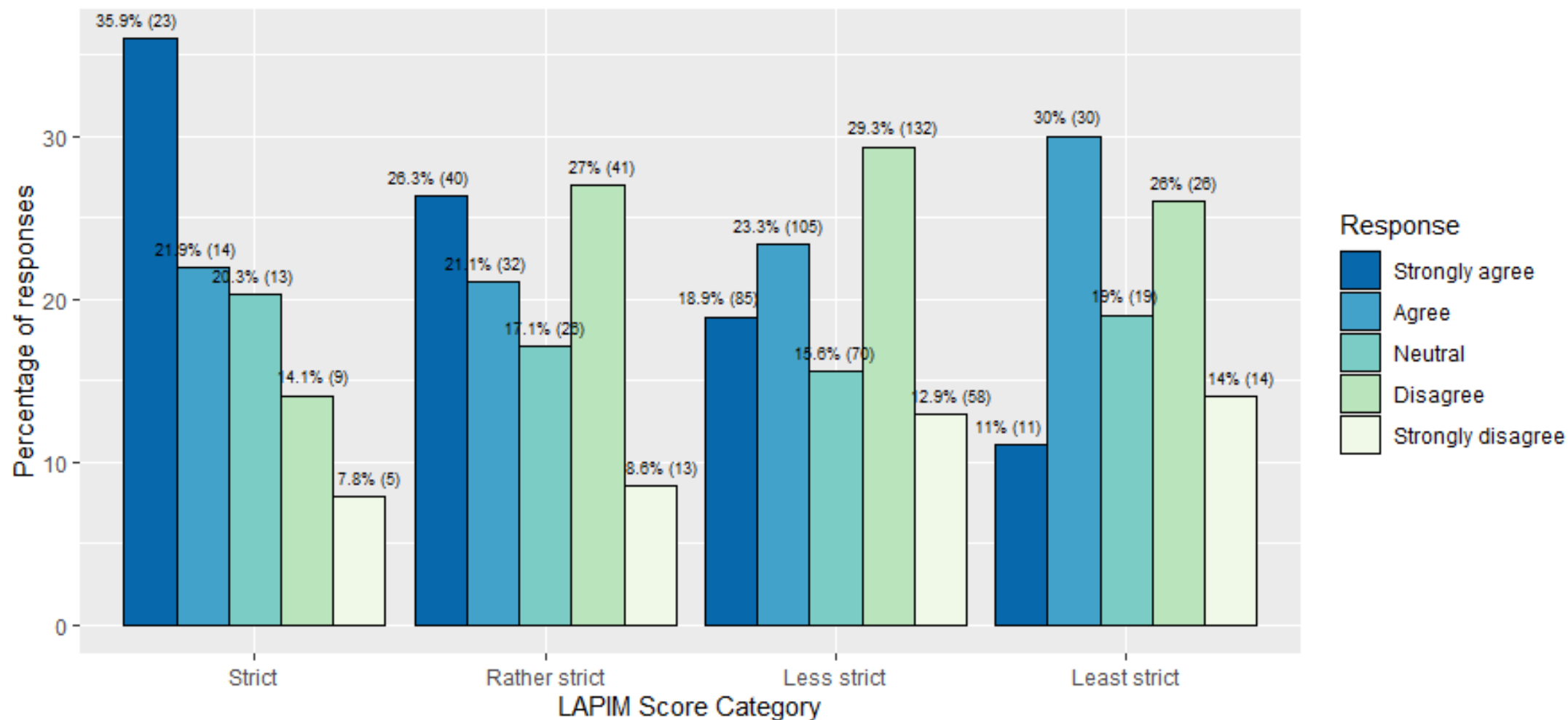
Jo strengere krav, jo mer oppleves de som
for vanskelige for LESLLA-innlærere

It should be possible to obtain citizenship without having to pass a language test

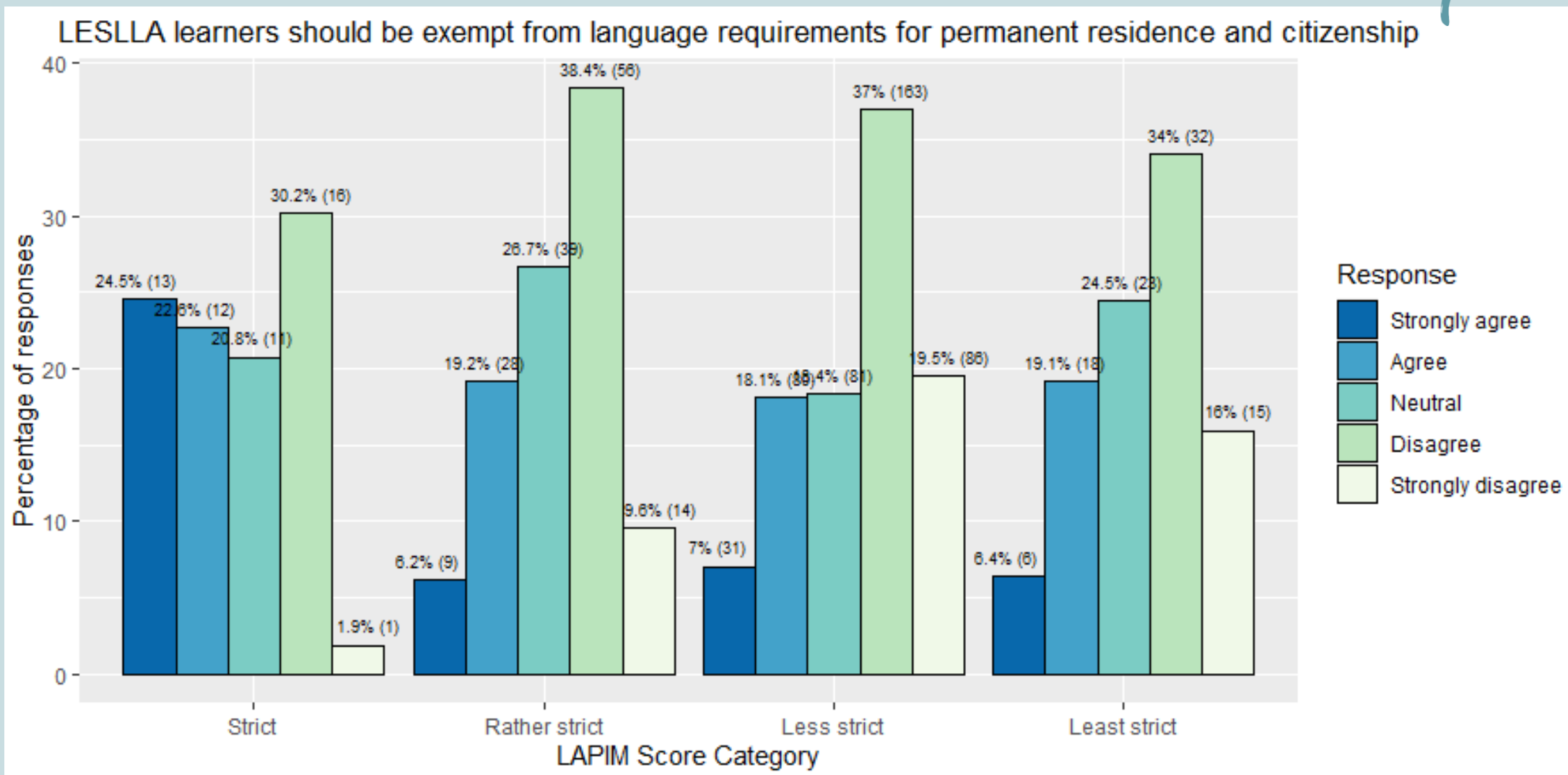


Jo strengere krav,
desto mer etisk problematisk oppleves kravene

It is ethically problematic that permanent residence and/or citizenship depends on passing a language test



Jo strengere krav,
desto viktigere med unntak fra kravene for LESLLA



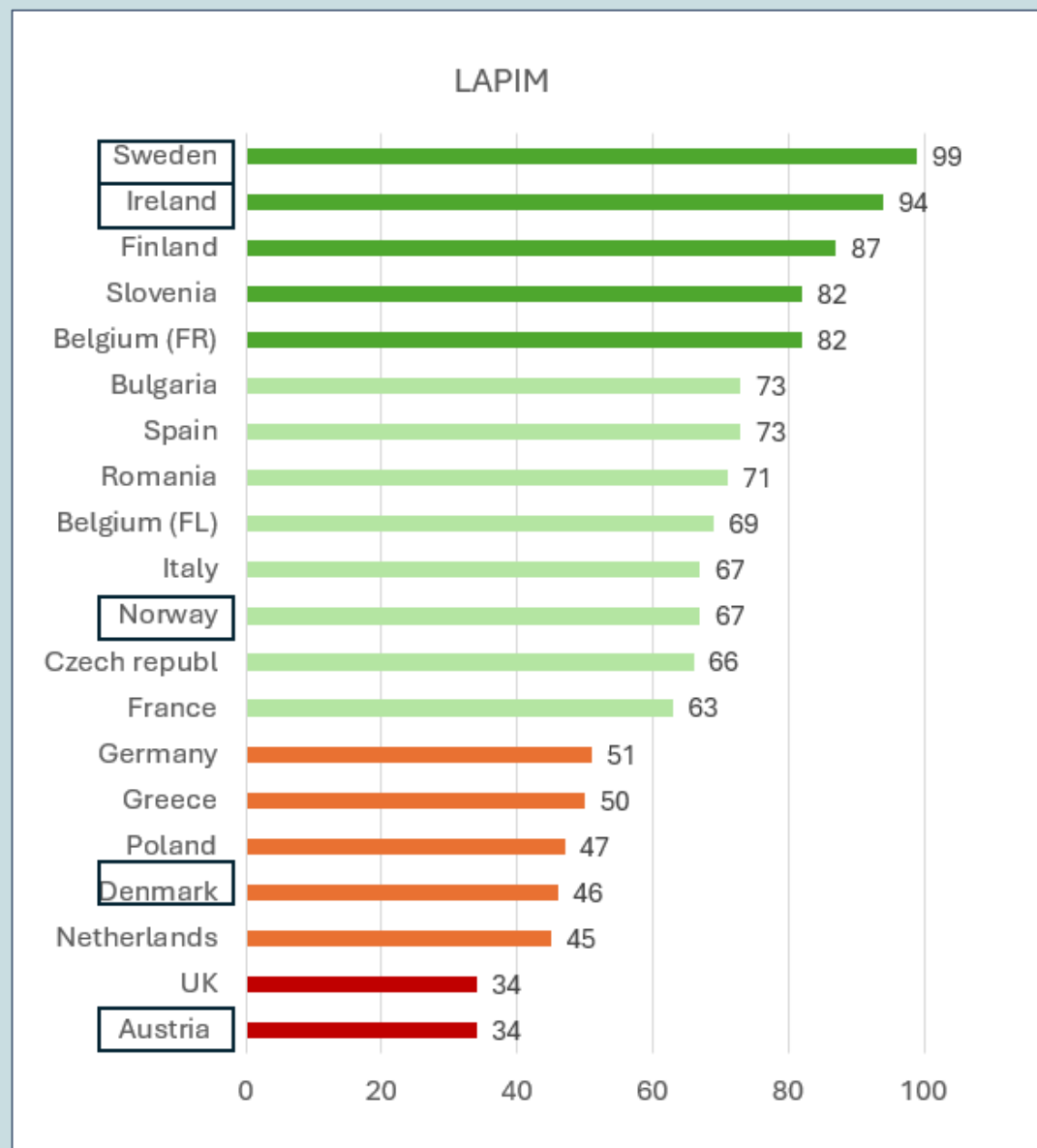
Fører strengere krav til bedre integrering?

Del 3: Lærerintervjuer i fem land

1. LAPIM – “Language Policy Index for Migrants”
2. LESLLA-lærerundersøkelse i 20 land
3. Intervjuer med LESLLA-lærere i fem land

- 20 LESLLA-lærere i fem land
- Oppfølging etter spørreundersøkelse
- Semistrukturerte intervjuer
- Transkribert og oversatt
- Kodet (delvis dobbelkodet)
- Tematisk analyse

Carlsen, C. H., Rocca, L., Shohamy, E. & Kurvers, J. (in press). “They are right to worry”– the emotional impact of language requirements for permanent residence and citizenship on LESLLA learners. In Schramm, K., Czinglar, C. & Perry, K. (Eds.) *Adult Migrants Acquiring Basic Literacy Skills in a Second Language*. De Gruyter



Country	Years teaching migrants	Years teaching LESLLA	Experience as rater or examiner	Familiar with requirements
Sweden	5	1	No	Yes
Sweden	18	18	No	Yes
Sweden	23	21	No	Yes
Ireland	10	14	No	No
Ireland	12	12	No	Neutral
Ireland	20	10	No	Yes
Ireland	17	5	No	Yes
Ireland	2	2	No	Yes
Norway	15	7	Yes	Yes
Norway	21	19	Yes	Yes
Norway	10	9	Yes	Yes
Norway	5	4	No	Yes
Norway	7	7	No	Yes
Denmark	11	10	Yes	Yes
Denmark	12	7	Yes	Yes
Denmark	19	11	No	Yes
Austria	20	3	Yes	Yes
Austria	15	8	Yes	Yes
Austria	15	15	Yes	Neutral



Formelle språkkrav er en kilde til angst, stress og frykt

[Kravene] påvirker [LESLLA-innlærere] kanskje mer enn det vi tror. Det er frustrerende. Det er forventninger som de er redde de aldri vil klare å oppnå, og det går ut over livskvaliteten deres, tenker jeg. Det er NOK en ting å bekymre seg for, i tillegg til mange andre ting i deres liv, da. (LESLLA-lærer fra Norge)



Kravene skaper en følelse av å være mislykket, av å ikke være god nok

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



Kravene fører til psykisk uhelse

[...] Men har man har ett tilfeldig oppholdstillstand blir det en osäker tillvaron. Ska jag stanna här? Kommer jag att få flytta? Jag vet aldrig. Jag kan inte bygga mitt liv. Det blir en oro. Vi får psykisk ohälsa. [...] Jag tänker att om det skulle bli krav för att få svenskt medborgarskap, så skulle den psykiska ohälsan öka markant i Sverige (LESLLA-lärare fra Sverige)



Angst i prøvesituasjonene

[...] de er meget stresset over det, for de ved godt, at den opgave, de sidder og laver, har en betydning for, om de kan blive i Danmark eller ej [...] Og jeg har også set flere tilfælde af kursister, der har fået, eller prøvedeltagere, der får simpelthen ANGSTANFALD under prøverne, fordi det er så VIKTIGT for dem. [...] (LESLLA-lærer fra Danmark)



Usikkerhet knyttet til regler for krav og unntak

De lurer på hvor fort de kan ta prøven og hvor mye det koster og de er kjempestresset for det (pause) og så sprer det seg på skolen og i miljøene, sant, at "oi nå er det sånn det er, og hvordan kan vi søke unntak og hvordan skal vi komme oss unna dette og...[...]" (LESLLA-lærer fra Norge)

Lærere opplever ansvar for å si i fra

[...] jeg opplever vel kanskje at de som setter disse kravene har for liten kunnskap om de som har lite eller ingen skolefaglig bakgrunn [...]. Det kan være at det ikke er uvilje som ligger der, man kan jo velge å tolke det den veien, men at det er uvitenhet som ligger til grunn for en del av disse politiske beslutningene som er tatt. [...] Men som jeg sa i sted, det kan jo også være et bevisst valg på at det er enkelte vi vil slippe gjennom, og andre vi synes vi ikke trenger å slippe gjennom.

R: Hva synes du om det?

*Nei, det vil jo i så fall være forkastelig, synes jeg. Og er det uvitenhet, så er det jo vår rolle som både kjenner faget og gruppene til å snakke om dette, tenker jeg.
(LESLLA-lærer fra Norge)*

Oppsummert viktigste funn

- Manglende motivasjon for læring er ikke et problem
 - > LESLLA-innlærere er **allerede svært motivert**
- Formelle språk- og kunnskapskrav for opphold og statsborgerskap er en **kilde til angst og bekymring** for LESLLA-innlærere
- Kravene skaper en **følelse av å mislykkes**, av å ikke være god nok
- **Kompliserte regelverk** er en ekstra bekymring
- LESLLA-innlæreres **manglende testlitterasitet**
 - > behov for å øve både på oppgavetyper og på selve prøvesituasjonen

Kravpolitikken bygger på noen antagelser



- ~~Språklæring er (kun) et spørsmål om vilje og motivasjon~~
- ~~Innvandrere er ikke motiverte (nok) for å lære språket~~
- ~~Språkkrav for permanent opphold og statsborgerskap virker motiverende for språklæring og bidrar til bedre integrering~~



Hvorfor innføres og skjerpes kravene da?

Den egentlige (men, ofte skjulte) politiske agendaen for innføring og skjerping av krav:

- for å gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i landet
- for å gjøre det lettere å returnere uønskede innvandrere
- for å signalisere til majoritetsbefolkningen at man fører en streng innvandringspolitikk > populisme/vinne velgere

(Shohamy, 2006; McNamara, 2005; Strik et al., 2010; Carlsen & Rocca, 2021, 2022)

IMPECT

<https://www.hvl.no/impect>

Linguistic Integration of Adult Migrants with Poor Education and the Consequences of Migration Tests



International collaboration >

People >

Publications >

Project information >

News and events >

Project summary

Since the turn of the millennium, a number of European countries have introduced language and knowledge of society requirements for citizenship. In 2017, Norway followed the lead of other countries, by introducing a requirement to pass an oral language test, as well as a knowledge of society test in Norwegian for those applying for Norwegian citizenship. The requirement of Norwegian proficiency was increased in 2021, from A2 to B1. The Norwegian government argued that augmenting the language requirement was done in order to strengthen migrants' motivation for language learning and integration. Whether or not such positive effects exist, is not yet known, and this question forms the basis for IMPECT's research scope.