

# Språkrådet



## Norskopplæring og norskferdigheter blant ulike innvandrergrupper





## Norskopplæring og norskferdigheter blant ulike innvandrergupper

Språkrådet | Innsikt

[språkradet.no](https://språkradet.no)

Design og illustrasjon: Anagram Design

6. november 2025

# Innhold

	Forord	5
	Sammendrag	6
1	<b>Innledning</b>	8
	1.1 Utredningens hovedtemaer: norskopplæring og norskferdigheter	10
	1.2 Avgrensninger og definisjoner	11
2	<b>Språkpolitisk bakgrunn og metode</b>	12
	2.1 Mer om Språkrådets rolle	12
	2.2 Integreringsloven	13
	2.3 Metode	14
	2.4 Metodiske overveielser	14
3	<b>Bakgrunn for innvandreres tilgang til norsk</b>	15
	3.1 Innvandring i Norge	15
	3.2 Rettigheter og plikter til norskopplæring	18
	3.3 Norskprøven og rammeverket	23
	3.4 Språkkrav for innvandrere	25
	3.5 Ulike forutsetninger for å lære norsk	26
	3.6 Oppsummering: Bakgrunn for innvandreres tilgang til norsk	27
4	<b>Oversikt over kunnskapen om norskopplæring for innvandrere</b>	29
	4.1 Om norskopplæring i Norge	30
	4.2 Norskopplæring for innvandrere omfattet av integreringsregelverket	31
	4.3 Norskopplæring utenom integreringsregelverket	43
	4.4 Forskning om norskopplæring i arbeidslivet	54
	4.5 Oppsummering: oversikt over kunnskapen om norskopplæring for innvandrere	57

<b>5</b>	<b>Oversikt over kunnskapen om innvandreres norskferdigheter</b>	59
5.1	Statistikk over resultater fra Norskprøven	60
5.2	Andre kilder til kunnskap om norskferdigheter	69
5.3	Forskning på norskferdigheter og andre forhold	78
5.4	Oppsummering: oversikt over kunnskapen om innvandreres norskferdigheter	84
<b>6</b>	<b>Oppsummering og drøfting</b>	86
6.1	Norskopplæring	87
6.2	Norskferdigheter	88
6.3	Drøfting	89
<b>7</b>	<b>Forslag til videre arbeid</b>	92
7.1	Kunnskap om norskopplæring og norskferdigheter	92
7.2	Informasjon om norskopplæring og norskferdigheter	93
7.3	Tilgang til norsk	94
<b>8</b>	<b>Referanser</b>	96

# Forord

I Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)* slås det fast at norsk er det samfunnsbærende språket i Norge, og at alle som oppholder seg i Norge over tid, skal kunne lære seg og ta i bruk norsk språk. Det slås også fast at reell deltakelse i det norske demokratiet «føreset ein viss dugleik i norsk» (s. 19).

I tråd med dette er norsk språk som tilgang til demokrati og medborgerskap, samfunns- og arbeidsliv en av hovedprioriteringene i Språkrådets strategi for 2025–2028.

Kultur- og likestillingsdepartementet la denne høsten fram *Ytringsberedskap. Nasjonal strategi for eit ope og opplyst offentleg ordskifte*. I strategien understrekes det at «[p]ersonar som ikkje har norsk som førstespråk, har behov for særlege tiltak som kan sikre språkforståing og samfunnsdeltaking» (s. 14).

Utredningen *Norskopplæring og norskferdigheter blant ulike innvandrergupper* har som mål å samle den oppdaterte kunnskapen om voksne innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. Kunnskapsgrunnlaget bygger på data fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi), i tillegg til relevant forskning og politiske dokumenter.

I utredningen løfter Språkrådet fram flere forslag til hvordan innvandreres tilgang til norsk kan styrkes. Språkrådet håper at utredningen kan bidra til å styrke språklig inkludering blant ulike innvandrergupper.

Innholdet i utredningen står Språkrådet for. Mange personer og aktører har bidratt med verdifulle innspill – særlig Imdi, HK-dir og SSB. Språkrådet takker for dette.

Oslo, november 2025



**Åse Wetås**  
direktør

# Sammendrag

Det mangler en samlet oversikt over kunnskapen om voksne innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. I denne utredningen forsøker Språkrådet derfor å samle den kunnskapen som finnes om norskopplæring for ulike innvandrergupper og om deres norskferdigheter. I utredningen er ulike datakilder kombinert for å få et best mulig overblikk over oppdatert kunnskap. Størsteparten av kildematerialet kommer fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi). I tillegg sammenfatter utredningen relevant forskning og politiske dokumenter og utredninger som omhandler norskopplæring og norskferdigheter.

Det er hovedsakelig flyktninger og deres familie som har rett til gratis norskopplæring. De mange flyktningene som har kommet fra Ukraina siden 2022, har skapt utfordringer for den kommunale norskopplæringen. I tillegg til norskopplæringen som tilbys ved voksenopplærings-sentrene, finnes det en rekke andre tilbud, blant annet norskopplæring gjennom Nav, norskopplæringsordningen og Kompetansepluss-ordningen.

Utredningen viser at en del innvandrere som har rett og/eller plikt til norskopplæring etter integreringslovverket, ikke deltar i denne opplæringen. Den viser også at flere av norskopplæringstiltakene ikke er godt nok tilpasset den enkelte. Men det finnes flere tiltak som bidrar til å gjøre norsk mer tilgjengelig for en del innvandrere, for eksempel norskopplæringsordningen og uformelle språkopplæringstilbud som språkkafé.

Statistikk over resultater fra Norskprøven A1-B2 viser at stadig flere tar prøven, og at over 50 prosent av alle prøver i norsk muntlig vurderes til B1 eller høyere. Samtidig viser statistikken at mange innvandrere ikke når B1-nivået. Dette gjelder særlig flyktninger som har lite skolegang, da mange i denne gruppen har svakere forutsetninger

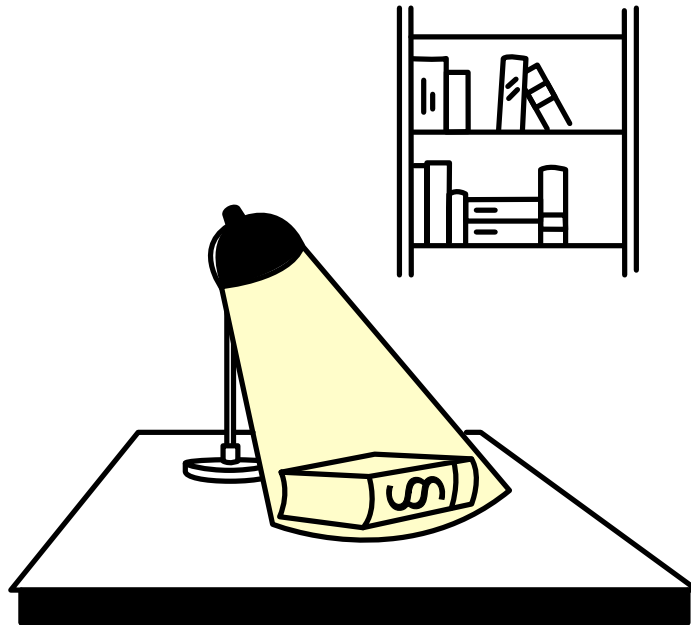
for å lære seg språk i organisert opplæring. Det gjelder også flyktninger som sliter med traumer som følge av krig, som ukrainske flyktninger. Norskprøven måler fire ulike ferdigheter, og skriftlige ferdigheter er mest utfordrende.

På bakgrunn av funnene i utredningen mener Språkrådet at samfunnet må legge til rette for at innvandrere kan fortsette å lære og bruke norsk i ulike situasjoner gjennom hele livsløpet, og at bedrifter og utdanningsinstitusjoner må ta høyde for ulike nyanser og grader av det å kunne norsk. Språkrådet peker samtidig på at det datagrunnlaget som finnes, ikke er tilstrekkelig til at man kan trekke en konklusjon om alle innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk språk. Dette gjelder særlig arbeidsinnvandrere fra EØS-området, da denne gruppen ikke inngår i den offentlige statistikken til Imdi og SSB om norskopplæring og resultater fra Norskprøven.

I utredningen løfter Språkrådet frem flere forslag til hva som kan gjøres for å styrke innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. Blant annet foreslås det å inkludere arbeidsinnvandrere fra EØS i statistikken over resultater fra Norskprøven og å gi arbeidsgivere bedre informasjon om norskopplæring, norskferdigheter og språkkrav.



# ① Innledning



I språklovsproposisjonen (Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)*) slås det fast at norsk er det samfunnsbærende språket i Norge. Det vil si at norsk språk er og skal være et overordnet fellesspråk som skal kunne brukes på alle samfunnsområder: «Å kunne fellesspråket gjev tilgang til demokratiske prosessar, deltaking i store og små fellesskap, barnehage, skule, utdanning og arbeidsliv, helse- og omsorgstenester osv.» (Prop. 108 L (2019–2020), s. 20).

I proposisjonen slås det også fast at alle som oppholder seg i Norge over tid, skal kunne lære seg og ta i bruk norsk språk, og at deltaking i det norske demokratiet «føreset ein viss dugleik i norsk» (s. 19).

Det har lenge vært et politisk mål at innvandrere skal tilegne seg gode norskferdigheter. I Meld. St. 17 (2023–2024) *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp* beskrives dette slik: «Fra et integreringspolitisk perspektiv er det viktig at alle [...] tilegner seg et minimum av ferdigheter i norsk språk og kunnskaper om det norske samfunnet» (s. 113).

I meldingen nevnes «språk», «norskferdigheter» og «norskkunnskap» til sammen 300 ganger. Studier viser at det er en sammenheng mellom innvandreres språkferdigheter og deres arbeidssituasjon, helse og inntekt (Djuve mfl., 2017; Kjøllesdal mfl., 2022; Lunde & Lysen, 2022). Språk og deltakelse i arbeidslivet anses som nøkkelen til vellykket integrering (Brekke mfl., 2020). Mangelfulle språkferdigheter kan altså være et hinder både for demokratisk deltakelse og for den enkeltes muligheter for å få høyere utdanning og for å delta i arbeidsmarkedet.

Samtidig har ikke alle innvandrere tilgang til gratis norskopplæring. Alder, type oppholdstillatelse og ankomsttidspunkt avgjør hvem som har rett og/eller plikt til norskopplæring. En av de største innvandrergруппene i Norge, arbeidsinnvandrere fra EØS-området, har verken rett eller plikt til norskopplæring. Dette begrunnes med at arbeidsinnvandrere har bedre forutsetninger for selv å finansiere norskopplæring (Meld. St. 17 (2023–2024), s. 113). Mange arbeidsinnvandrere opplever imidlertid vansker med å lære norsk, for eksempel fordi det er for dyrt eller krever for mye tid (Rambøll, 2021). I tillegg er det godt dokumentert at mange flyktninger kan ha svakere forutsetninger for å lære norsk i organisert opplæring, da flyktninger ofte har lavere utdanning og morsmål som er svært forskjellig fra norsk (Carlsen & Hamidi, 2023; Djuve mfl., 2017; Gujord, 2022). Mange flyktninger, også blant dem med høyere utdanning, sliter med traumer fra krig og konflikt (Misje mfl., 2023a; Tyldum mfl., 2024).

Som statens forvaltningsorgan i språkspørsmål følger Språkrådet opp språkpolitikken på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet. I dette arbeidet har Språkrådet behov for kunnskap om innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. Utredningen er knyttet til en hovedprioritering i Språkrådets strategi for 2025–2028: *Norsk språk som tilgang til demokrati og medborgerskap, samfunns- og arbeidsliv*, der det slås fast at en viktig oppgave er å skaffe innsikt i ulike gruppers tilgang til å lære og bruke norsk (Språkrådet, 2025).

Som det påpekes i språkløvsproposisjonen (Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)*), «skortar det på faktisk kunnskap om språkkompetansen» (s. 19) blant arbeidsinnvandrere fra EØS-området. I tillegg mangler det en samlet oversikt over kunnskapen om alle innvandrergруппers tilgang til å lære og bruke norsk. I denne utredningen har vi forsøkt å sammenstille kunnskapen som finnes om innvandreres tilgang til norsk. Utredningen har to hovedproblemstillinger:

#### 1. Hva er den oppdaterte kunnskapen om innvandreres tilgang til norsk?

For å få svar på dette spørsmålet har vi stilt disse underspørsmålene:

- Hvilke muligheter har ulike innvandrergруппer til å lære norsk?
- Hvilke norskopplæringstilbud finnes, og hvem benytter seg av dem?
- Hva vet vi om norskferdighetene blant innvandrere i Norge?

## 2. Hvordan er kunnskapsgrunnlaget om innvandreres tilgang til norsk?

Gjennom arbeidet med utredningen vil Språkrådet erfare og vurdere om kunnskapen om norskopplæring og norskferdigheter er lett tilgjengelig for offentligheten. Skal vi styrke innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk, trenger vi et solid og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag.

Basert på funnene i utredningen peker Språkrådet på forslag til videre arbeid.

### 1.1 Utredningens hovedtemaer: norskopplæring og norskferdigheter

Språklovsproposisjonen slår fast at «alle som oppheld seg i Noreg over tid, skal kunne lære seg og ta i bruk norsk språk» (s. 18). Det er utgangspunktet for denne utredningen, som handler om innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. Disse to tingene henger tett sammen, ettersom språklæring foregår gjennom bruk av språket i ulike sammenhenger. I denne utredningen har Språkrådet likevel valgt å konsentrere seg om to hovedtemaer: norskopplæring og norskferdigheter. Dette begrunnes nærmere nedenfor.

For de fleste er muligheten til å delta i norskopplæring en viktig forutsetning for å kunne lære norsk. Dette innebærer flere forhold, som rettigheter og/eller plikter til å delta i norskopplæring, andre muligheter til å delta i opplæring (for eksempel språkkrav for inntak, kostnader og tid), og selve innholdet i opplæringen. Norskopplæring innebærer også trening i å bruke norsk utenfor formalisert undervisning, ettersom språklæring er en dynamisk prosess som varer livet ut.

Man bruker norsk gjennom sosial samhandling med andre, enten i fysiske omgivelser, som på et legekontor, eller digitalt, for eksempel i videomøter i arbeidslivet. Samtidig kan man bruke norsk reseptivt, for eksempel gjennom å lese e-post og lytte til beskjeder på toget. Å bruke norsk er å snakke og skrive norsk og å lese skriftlig og høre muntlig norsk.

Skal innvandrere kunne bruke norsk for å delta aktivt i norsk samfunnsliv, må de først ha visse ferdigheter i norsk. Hva som regnes som visse ferdigheter, kan vurderes på mange ulike måter. Som nevnt i metodiske overveielser i neste delkapittel er dette en kompleks oppgave. Den mest etablerte måten å vurdere norsk på i dag er den standardiserte *Norskprøven A1-B2* (se delkapittel 3.3).

Det er viktig å understreke at innvandrere kan ta i bruk norsk uten at språkferdighetene deres formelt er vurdert. De kan også bruke norsk selv om språkferdighetene deres er vurdert som svake. I tillegg er bruken av norsk tett knyttet til andre faktorer som ikke vurderes på Norskprøven A1-B2, slik som muligheten til å møte andre

norsktalende i hverdagen, samhandlingssituasjonen man befinner seg i (inkludert deltakerne og den lokale konteksten), og mye annet. Denne utredningen vil derfor bare belyse enkelte aspekter ved det å lære og bruke norsk.

## 1.2 Avgrensninger og definisjoner

Innvandrere er en svært sammensatt gruppe. Denne utredningen baserer seg på Statistisk sentralbyrås (SSBs) definisjon av innvandrere: «personer født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre». Utredningen fokuserer dessuten på ikke-nordiske innvandrere fra 16 år og oppover. Det meste av kildematerialet som ligger til grunn for utredningen, er publisert i perioden 2020–2024.

Dette dokumentet sammenfatter offentlig tilgjengelig forskning og statistikk som belyser innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk språk. I tillegg inkluderes informasjon om døve innvandreres tilgang til norsk og norsk tegnspråk.

I utredningen konsentrerer Språkrådet seg om norskopplæring som er organisert av offentlige, kommersielle eller frivillige aktører. Individuelle læringsmetoder, der den enkelte lærer på egen hånd utenfor organisert opplæring (for eksempel ved å bruke ressurser som lærebøker eller kunstig intelligens), faller utenom utredningen.

Når det gjelder norskferdigheter, baserer utredningen seg på en vid forståelse av begrepet, ettersom kildegrunnlaget omfatter ulike typer data og metoder. Språkrådet vurderer imidlertid resultatene fra Norskprøven A1–B2 som en mer pålitelig kilde til norskferdigheter enn datagrunnlaget som presenteres i kapittelet «Andre kilder til kunnskap om norskferdigheter», for eksempel innvandreres selvrapporterte norskferdigheter. Norskprøven A1–B2 er basert på *det felles europeiske rammeverket for språk* (heretter: rammeverket) og læreplanen for voksne innvandrere. De ulike ferdighetsnivåene som vurderes i Norskprøven A1–B2, beskrives i delkapittel 3.3 i utredningen. I læreplanen for voksne innvandrere beskrives norskferdigheter som «hvordan de klarer å bruke språket til å mestre utfordringer og løse oppgaver i kjente og ukjente sammenhenger, både i og utenfor opplæringen» (Kunnskapsdepartementet, 2021b, s. 3).

En viktig presisering er at hensikten med denne utredningen ikke er å kartlegge norskferdighetene i innvandrerbefolkningen i Norge, men snarere å sammenstille og vurdere den tilgjengelige kunnskapen om temaet. På grunn av ressursbegrensninger er det ikke mulig å dekke hele kunnskapsgrunnlaget. Målet er å gjøre et godt nok utvalg til å kunne si noe om status.

## ②

# Språkpolitisk bakgrunn og metode



## 2.1 Mer om Språkrådets rolle

Språkrådet er statens forvaltningsorgan i språkspørsmål og følger opp språkpolitikken, som er nedfelt i Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)*.

Språkloven gir det offentlige et ansvar for å bruke, utvikle og styrke bokmål og nynorsk og de samiske språkene. Den gir det offentlige et særlig ansvar for å fremme nynorsk, som er det minst brukte av de to norske skriftspråkene. Det offentlige har også et ansvar for å verne og fremme norsk tegnspråk og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes.

Loven slår fast at norsk er det nasjonale hovedspråket i Norge. I dette ligger både en beskrivelse av situasjonen i dag og et mål om at norsk skal styrkes og fortsette å være fellesspråket i Norge. I lovproposisjonen står det at et sterkt fellesspråk bidrar til demokratiet ved å gjøre det mulig å møtes på tvers av individuelle forskjeller og «fungerer som eit lim i samfunnet og motverkar fragmentering og polarisering» (s. 10). Videre er det presisert at termen hovedspråk skal «uttrykke reint deskriptivt at norsk

språk er fleirtalsspråket og dermed det språket som alle i Noreg må meistre for å vere deltakrarar i demokratiet» (s. 153).

Samtidig poengteres det i språklovsproposisjonen at man må vente at en del innvandrere har en løsere tilknytning til det norske samfunnet enn det majoriteten av befolkningen har, blant annet på grunn av arbeidsinnvandring. «Frå ein språkpolitisk ståstad rokkar ikkje dette nødvendigvis ved posisjonen til norsk som samfunnsberande språk, men det føreset ein viss grad av språkleg pragmatisme og kunnskap i møte med den delen av befolkninga som ikkje meistrar norsk» (s. 18).

I proposisjonen slås det også fast at flerspråklighet er positivt både for den enkelte og for samfunnet. Dette innebærer at den enkelte borger får muligheten til å uttrykke seg på førstespråket sitt og på fellesspråket norsk. Et rikt språklig mangfold og et sterkt fellesspråk er ikke motsetninger, men kan sammen bidra til ytringsfrihet, toleranse og åpenhet, ifølge språklovsproposisjonen (s. 9–10).

## 2.2 Integreringsloven

Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021 og erstattet introduksjonsloven. Integreringsloven viderefører reglene om introduksjonsprogrammet fra introduksjonsloven. I tillegg har integreringsloven klarere regler om ansvaret for integreringsarbeidet og en mer målrettet kvalifiseringsordning for å få flere innvandrere ut i yrkeslivet. Integreringsloven er en del av en større integreringsreform som skal sørge for at innvandrere ikke faller utenfor det norske yrkes- og samfunnslivet.

Formålet med integreringsloven (§ 1) er at «innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige». I tillegg skal loven «bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet» og «legge til rette for at asylsøkere tidlig får kjennskap til norsk språk og samfunnsliv».

Integreringsloven gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse etter 1. januar 2021, og for personer som fikk oppholdstillatelse før 1. januar 2021, men som kom til Norge etter 1. januar 2021.

Integreringsloven (2021) og integreringsforskriften (2021) opplyser blant annet om hvilke innvandrere som tilhører målgruppen for norskopplæring, hvem som har rett og/eller plikt til å delta i norskopplæring, og hvilke norskmål innvandrere skal nå ved å delta i opplæringen. Denne informasjonen presenteres i kapittel 3 og 4.

## 2.3 Metode

I utredningen har Språkrådet kombinert ulike datakilder for å få et best mulig overblikk over kunnskap om innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk. Størsteparten av kildematerialet kommer fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (Imdi). I tillegg sammenfatter utredningen forskning fra de siste årene om temaene norskopplæring og norskferdigheter blant innvandrere. Utredningen bygger også på politiske dokumenter og utredninger som NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon: Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv* og integreringsmeldingen *Stille krav og stille opp* (Meld. St. 17 (2023–2024)). For å kvalitetssikre funnene i utredningen har vi fått skriftlige innspill fra flere aktører, deriblant HK-dir og Imdi.

## 2.4 Metodiske overveielser

Utredningen har flere sentrale metodiske utfordringer. En overordnet utfordring er at det eksisterende kildematerialet som omhandler innvandreres norskferdigheter, ikke måler det samme. Dette skyldes faktorer som deltakertype (for eksempel «personer med flyktningbakgrunn» og «arbeidsinnvandrere»), datamateriale og metode. Et eksempel er at SSB bare har tilgang til språkstatistikk om innvandrere som er omfattet av integreringslovverket, som i hovedsak er flyktinger og deres familie. Dette innebærer at SSBs statistikk over resultater fra Norskprøven A1–B2 ikke dekker alle innvandrergupper i Norge som tar prøven.

Det er også utfordrende å sammenligne resultater fra Norskprøven A1–B2 mellom grupper og å sammenligne disse resultatene over tid. Innvandrerne bestemmer i stor grad selv om og når de tar prøven, og om de tar den flere ganger. Dette gjør at prøveresultatene påvirkes av innvandreres vurdering av egne norskferdigheter, behov for permanent oppholdstillatelse/statsborgerskap, botid og mye mer.

I tillegg vet vi at det er en kompleks oppgave å måle, eller *vurdere*, ferdigheter i et språk, og at det er mange måter å gjøre det på (Carlsen & Moe, 2019). Dette henger sammen med at språkforskere ikke er enige om en felles definisjon av *språk* og *språkferdigheter*, og at det finnes mange ulike teorier og metoder for å dokumentere læring av et andrespråk<sup>1</sup> (Gujord, 2023). Siden norskferdigheter vurderes på mange forskjellige måter, gjenspeiles dette også i denne utredningen. For eksempel dekker kildematerialet alt fra resultater på Norskprøven A1–B2 til innvandreres vurderinger av egne norskferdigheter. I utredningen har vi derfor forsøkt å tydeliggjøre hva kildematerialet sier om norskferdigheter.

---

1 *Andrespråk* brukes som oftest om språk som er lært etter førstespråket. Et andrespråk kan i prinsippet være språk nummer tre, fire, fem osv. i rekken. Førstespråk defineres som språket som en person «har lært først, benytter mest og er nærmest knyttet til» (Monsen & Randen, 2017, s. 12).

3

## Bakgrunn for innvandreres tilgang til norsk



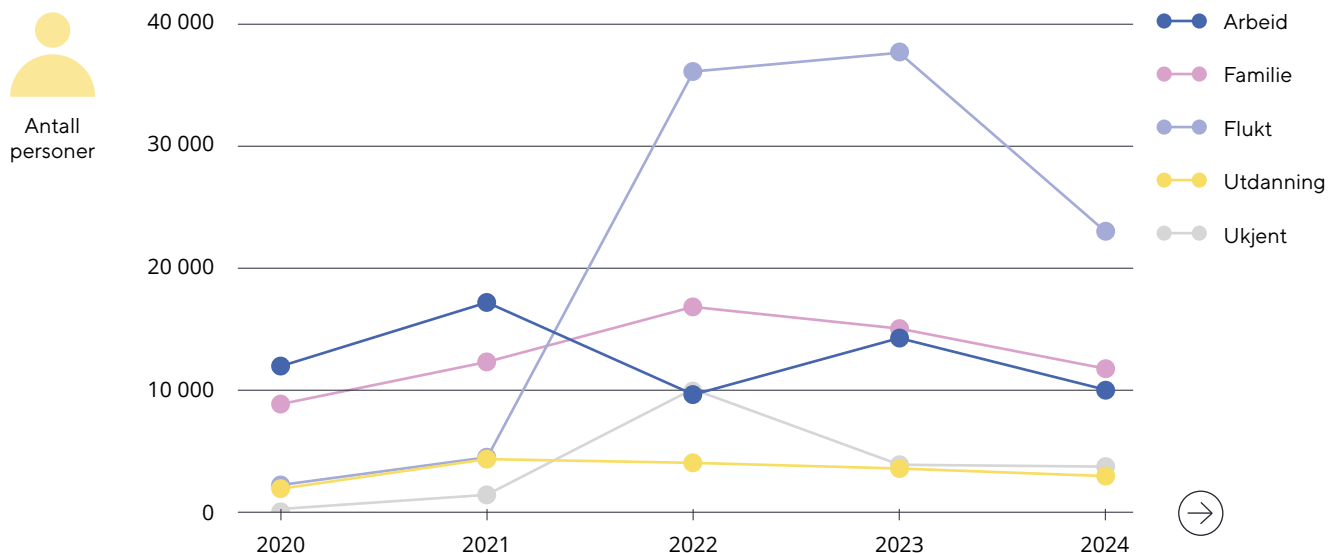
### 3.1 Innvandring i Norge

Ved inngangen til 2025 var om lag 965 000 innvandrere bosatt i Norge. I 2024 var det færre ikke-nordiske statsborgere som innvandret til Norge, enn i 2023 og 2022. Nedgangen skyldes først og fremst at det kom færre ukrainske flyktninger: I 2022 og 2023 ble det bosatt henholdsvis 31 000 og 32 800, mens tallet sank til 19 500 i 2024 (Kirkeberg, 2025).

Som nevnt i innledningen er innvandrere en svært sammensatt gruppe. Krigen i Ukraina har ført til at et rekordhøyt antall flyktninger har kommet til Norge siden 2022. Denne økningen fremgår av figur 1.

Figur 1:

### Innvandringsgrunn og år.



Kilde: SSB (2025i)

Kategorien «Familie» representerer all familierelatert innvandring til Norge.<sup>2</sup>

Den største gruppen av ikke-nordiske innvandrere kommer fra Polen. Deretter følger innvandrere fra Ukraina, Litauen og Syria (jf. tabell 1). Blant nordiske innvandrere var det 18 381 innvandrere fra Danmark og 37 213 fra Sverige.

<sup>2</sup> SSB deler familieinnvandring i to typer: familieetablering og familiegjenforening. Familiegjenforening brukes om gjenforening med ektefelle, foreldre, barn eller andre familiemedlemmer, der familierelasjonen oppstod før innvandring til Norge. Familieetablering brukes om et nytt ekteskap/partnerskap der den ene parten ikke er bosatt i Norge, og der han eller hun kan få opphold på grunnlag av familieforholdet til sin bosatte partner

Tabell 1:

Landbakgrunn til innvandrere fra land utenfor Norden.

Per 1. januar 2025

Land	Antall innvandrere
Polen	111 376
Ukraina	79 624
Litauen	43 077
Syria	40 774
Somalia	27 658
Tyskland	27 379
Eritrea	25 523
Filippinene	25 319
Pakistan	24 244
Irak	23 776

Kilde: SSB (2025a)

## Permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap

Den som søker om permanent oppholdstillatelse, må oppfylle krav til oppholdstid og type oppholdstillatelse og ha nok inntekt til å klare seg selv. Søkeren må ha bodd i landet i enten de tre eller de fem siste årene. Kravet om fem års botid gjelder hovedsakelig personer med flyktningbakgrunn og deres familiemedlemmer. Søkeren må ha bestått muntlig prøve i norsk på nivå A2 eller høyere. Søkeren må også ha bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk hen forstår. Søkeren må ha vært selvforsørget de siste tolv månedene. Når man får innvilget permanent oppholdstillatelse, behøver man ikke å fornye oppholdstillatelsen. Personer med permanent oppholdstillatelse kan stemme ved kommunevalg.

For å få innvilget statsborgerskap må søkeren tilfredsstille flere krav enn for permanent oppholdstillatelse. Først og fremst må personen ha bodd i landet i til sammen syv av de siste ti årene. Søkeren må oppfylle kravene til ferdigheter på nivå B1 i norsk muntlig og ha bestått statsborgerprøve eller samfunnskunnskapssprøve på norsk. Når man får innvilget statsborgerskap, blir man vernet mot utvisning fra norske myndigheter og kan stemme ved stortingsvalg.

Kilde: utlendingsforskriften (2010) og statsborgerloven (2006)

## 3.2 Rettigheter og plikter til norskopplæring

### 3.2.1 Regelverket

Rett til norskopplæring betyr at kommunen der innvandreren er bosatt, må tilby gratis norskopplæring. Plikt til opplæring innebærer at den enkelte innvandreren er pålagt å gjennomføre opplæringen. De som har plikt til norskopplæring, men ikke deltar, mister retten til både sosialhjelp og stønad som de ellers ville fått som en del av introduksjonsprogrammet.<sup>3</sup> Integreringsloven (2021) inneholder ikke sanksjoner for personer som ikke oppfyller plikten til opplæring. Det offentlige norskopplærings-tilbudet er regulert gjennom integreringsloven og integreringsforskriften.

I Norge har ulike innvandrergupper ulike rettigheter eller plikter når det gjelder norskopplæring, avhengig av faktorer som type oppholdstillatelse, ankomsttidspunkt og alder (se tabellen nedenfor).

---

3 Introduksjonsprogrammet er et opplæringsprogram for flyktninger og familiegjenforente med flyktninger. Gjennom introduksjonsprogrammet skal deltakerne få lære norsk og få grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv. Introduksjonsprogrammet består av obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede elementer (Imdi, u.å.-b).

Tabell 2:

Oversikt over målgruppene for opplæring i norsk og hvilken rett eller plikt de har til opplæring i norsk.

Voksne i alderen 18 til 67 år	Flyktninger og deres familie	Familie til norske og nordiske borgere og personer med permanent opphold	Arbeidsinnvandrere fra tredje-land og deres familie	EØS-borgere og deres familie	Personer med kollektiv beskyttelse
Rett og plikt til norsk-opplæring	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Plikt til 225 timer norsk-opplæring eller til deltakeren har nådd et minimumsnivå i norsk	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei
Plikt til å gjennomføre avsluttende prøver i norsk	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei
Rett til norsk-opplæring	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja

Kilde: integreringsloven

Nedenfor beskrives de ulike innvandringskategoriene etter innvandringsgrunn, sammen med en forklaring av deres muligheter, rettigheter og/eller plikter knyttet til norskopplæring.

### 3.2.2 Personer med flyktningbakgrunn

Personer med flyktningbakgrunn omfatter «personer som selv kom som flyktninger, samt familietilknyttede til disse» (SSB, 2025j). Barn som disse personene har fått etter

at de kom til Norge, er ikke regnet med. Per 1. januar 2025 utgjorde personer med flyktningbakgrunn seks prosent av befolkningen. Omtrent 35 prosent av alle innvandrere (333 500 personer) i Norge er personer med flyktningbakgrunn. Ukrainere utgjør den største flyktninggruppen, med 71 300 bosatte flyktninger ved inngangen til 2025. Nesten alle disse har fått «midlertidig kollektiv beskyttelse» (Strøm, 2025).

Til forskjell fra andre innvandrergupper blir flyktninger og deres familie som oftest boende i Norge: 86 prosent av dem som har flyktet til Norge siden 1990, bodde her fremdeles ved starten av 2021 (NOU 2022: 18, s. 110). I en studie kommer det frem at tre av fire ukrainske flyktninger oppgir at de heller vil fortsette å bo i Norge enn å starte livet på nytt i Ukraina, og at de fleste ønsker å bli boende i Norge selv om det blir slutt på krigen i Ukraina (Hernes mfl., 2023).

Personer med flyktningbakgrunn har norskopplæring som en del av det obligatoriske introduksjonsprogrammet. De har både rett og plikt til norskopplæring. Alle mellom 18 og 67 år kan få norskopplæring i kommunen de bor i. Om en person flytter til en annen kommune, beholder hen retten til opplæring i norsk.

Som en konsekvens av tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina og at det ble innført en ordning om midlertidig kollektiv beskyttelse for disse, ble det også innført midlertidige regler som gir personer med kollektiv beskyttelse rett til norskopplæring i ett år (se kapittel 6 A i integreringsloven, 2021). I motsetning til andre flyktninger som bosettes i Norge, kan ukrainske flyktninger selv velge om de ønsker å lære norsk. Personer fra denne gruppen kan få utvidet norskopplæring i ytterligere seks måneder dersom kommunen har kapasitet. Retten til norskopplæring gjelder uavhengig av om flyktningene deltar i introduksjonsprogrammet eller ikke.

### 3.2.3 Asylsøkere

Asylsøkere over 18 år som bor i asylmottak, har plikt til å delta i 175 timer opplæring i norsk.<sup>4</sup> Kommunen får tilskudd til norskopplæring i asylmottak. Dette innebærer at asylsøkere i prinsippet også har rett til gratis norskopplæring. Denne ordningen gjelder imidlertid ikke for alle asylsøkere. For eksempel gjelder den ikke for asylsøkere som har fått vedtak fra Utlendingsdirektoratet om avslag på eller innvilgelse av søknaden (Imdi, 2025b).

### 3.2.4 Arbeidsinnvandrere

En arbeidsinnvandrer er en person som har lovlig opphold i Norge for å jobbe. Blant innvandrere fra land utenfor Norden har 40 prosent kommet til Norge på grunn av

---

4 «Avhengig av hvilken oppholdstillatelse asylsøkeren får innvilget, kan deltakeren få rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap mens hen fremdeles bor i mottak, etter integreringsloven § 26» (Imdi, u.å.-a).

arbeid i perioden 2004–2020 (Steinkellner, 2022). Hele 85 prosent av arbeidsinnvandrerne i denne perioden var statsborgere i et EU/EØS-land<sup>5</sup>, mens bare 15 prosent kom fra tredjeland, altså land utenfor EØS-området.

Arbeidsinnvandringen økte betydelig fra 2004, da Norge åpnet for arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa. Arbeid oppgis som den vanligste innvandringsgrunnen blant EØS-borgere, ifølge en oversikt fra UDI fra 2023. Polen og Litauen er blant EØS-landene med flest registrerte innvandrere i 2023, og blant både polske og litauiske innvandrere er arbeid den vanligste innvandringsgrunnen (UDI, u.å.-a). Over 60 prosent av innvandrerne fra Sentral- og Øst-Europa som kom etter 2004, var fortsatt bosatt i Norge i 2020. Dette tyder på at de fleste arbeidsinnvandrerne blir boende («permanent migrasjon») i stedet for å dra tilbake til hjemlandet («mobilitet»), noe som ble påpekt i NOU 2022:18.

Arbeidsinnvandrere fra EØS og deres familiemedlemmer kan bo og arbeide i Norge uten å søke om oppholdstillatelse, men de må registrere seg hos politiet dersom de oppholder seg i Norge i mer enn tre måneder. EØS-borgere og deres familiemedlemmer får rett til varig opphold etter fem år med sammenhengende lovlig opphold i Norge. De siste årene har imidlertid flere førstegangsinnvandrere gått direkte til folkeregisteret for å bli registrert som bosatt – uten å registrere seg hos politiet. En del av denne gruppen er ifølge Kirkeberg (2025) trolig arbeidsinnvandrere fra EØS, i tillegg til personer fra EØS som har innvandret av familiære årsaker. Dette er grunnen til at flere blir registrert med ukjent innvandringsgrunn hos utlendingsmyndighetene (jf. figur 1).

I perioden 1990–2020 kom det 48 000 arbeidsinnvandrere fra tredjeland til Norge. Av disse var 51 prosent (24 700) fortsatt bosatt i Norge per 1. januar 2021. I samme periode kom 25 000 familietilknyttede fra tredjeland til arbeidsinnvandrere fra samme område. Av disse var 57 prosent (14 300) fortsatt bosatt i landet per 1. januar 2021 (Ødegård mfl., 2022). I 2024 var de fleste arbeidsinnvandrerne fra land utenfor EØS fra India (650), Storbritannia (280), Argentina (270) og USA (260) (Kirkeberg, 2025). Arbeidsinnvandrere fra tredjeland kan få oppholdstillatelse dersom de har fått et konkret tilbud fra en arbeidsgiver i Norge. Arbeidstakere som er fagutdannet på videregående nivå, har fagbrev eller har utdanning fra høyskole eller universitet, kan få oppholdstillatelse som faglærte.

Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har verken rett eller plikt til norskopplæring. Dette begrunnes med at arbeidsinnvandrere har bedre forutsetninger for selv å finansiere norskopplæring (Meld. St. 17 (2023–2024), s. 113). Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familiemedlemmer har plikt til norskopplæring. Mer spesifikt gjelderplikten frem til personen har nådd et minimumsnivå i norsk eller til

---

5 Heretter brukes EØS som en forkortelse.

vedkommende har gjennomført 225 timer med norskopplæring. Denne gruppen har derimot ikke plikt til å ta Norskprøven A1–B2. I noen yrker er det imidlertid krav om at arbeidstakere har tilegnet seg visse norskerferdigheter (se delkapittel 3.4).

I NOU 2022: 18 anbefalte et flertall i arbeidsinnvandrerrutvalget, ledet av Arnfinn Midtbøen, at det innføres en rett til modulbasert norskopplæring for bosatte EØS-borgere og tredjelandsborgere og for deres familiemedlemmer, og at retten lovfestes i integreringsloven. Videre anbefalte utvalget at den første modulen, som gir et ferdighetsnivå på A1/A2, skal være gratis mot betaling av depositum, mens det skal betales en betydelig egenandel for de neste to modulene. Utvalget antok at «enkelte av dem som har deltatt i første modul, vil være i stand til å videreutvikle sine norskerferdigheter gjennom å delta i arbeidslivet og samfunnet for øvrig, mens andre vil være motivert for ytterligere opplæring» (s. 276). Utvalget mente at norskopplæringstilbudet bør være «fleksibelt, være tilpasset den enkeltes behov og være nært arbeidsinnvandrerenes bosted eller arbeidsplass» (s. 275), og at arbeidsinnvandrerne, arbeidsgivere og staten bør dele på ansvaret for opplæringen. I forlengelsen av NOU-en nevnes det i Meld. St. 17 (2023–2024) at regjeringen vurderer å gi arbeidsinnvandrere og deres familie rett til norskopplæring, og at de vil «utrede nærmere hvordan opplæringene bør innrettes» (s. 11).

### 3.2.5 Utdanningsinnvandrere

Innvandrere som kategoriseres med utdanning som innvandringsgrunn, omfatter blant annet skoleelever, studenter og postdoktorer (en uttømmende liste over utdanningsgruppene finnes på UDIs nettsider (UDI, u.å.-b)). Denne gruppen innvandrere er relativt liten (se figur 1).<sup>6</sup> Personer som har kommet for å ta utdanning, er betydelig mindre bofaste enn personer med andre innvandringsgrunner (Molstad mfl., 2022). Utdanningsinnvandring kvalifiserer ikke som grunnlag for permanent opphold.

I 2024 var det totalt 3 894 personer som fikk oppholdstillatelse fordi de skulle ta utdanning i Norge (såkalt utdanningstillatelse). Over halvparten av denne gruppen var studenter. De tre største gruppene etter statsborgerskap som fikk oppholdstillatelse på grunn av utdanning i denne perioden, var personer fra Filippinene, Kina og USA (UDI, u.å.-b).

Statistikk over universitets- og høyskoleutdanning viser at det i 2024 var betydelig færre internasjonale studenter enn i tidligere år. I gjennomsnitt var nedgangen blant studenter fra land utenfor Europa på 45 prosent sammenlignet med 2022 (HK-dir,

---

<sup>6</sup> Det er imidlertid ikke et en-til-en-forhold mellom statistikken til UDI og tabellen til SSB. Følgende informasjon står om «innvandringsgrunn» som gjenspeiles i tabellen fra SSB: «Grunn til første innvandring, slik grunnen framkommer i registreringer i utlendingsforvaltningens registre, og slik ellers kan avlede den til ut fra ulike relevante variabler. Variabelen er altså laget i SSB for demografisk bruk, og avspeiler ikke direkte de litt mer juridisk orienterte registreringene i utlendingsforvaltningen.»

2025c). Dette skyldes i stor grad studieavgiften for studenter fra land utenfor EØS og Sveits, som ble innført høsten 2023.<sup>7</sup> De siste årene har det vært en økning i andelen utenlandske statsborgere blant personer som avlegger doktorgrad i Norge. I 2024 ble det avlagt 777 doktorgrader av utenlandske kandidater, noe som utgjorde 42 prosent av alle doktorgrader i 2024 (HK-dir, 2025c).

Innvandrere med utdanning som grunn er ikke omfattet av integreringsloven, og de har ikke rett og/eller plikt til norskopplæring slik som flyktninger og arbeidsinnvandrere fra tredjeland har. For noen stilles det imidlertid visse krav til norskferdigheter (se delkapittel 3.4).

### 3.3 Norskprøven og rammeverket

Den mest profesjonaliserte måten å kartlegge norskferdigheter på for voksne innvandrere er Norskprøven A1-B2 (heretter: Norskprøven).<sup>8</sup> Norskprøven er den eneste prøven i norsk som andrespråk som har fått det høyeste kvalitetsstempelen («Q-mark») til Association of Language Testers in Europe (ALTE). Norskprøven er også den største prøven for voksne innvandrere, både når det gjelder antall kandidater, og når det gjelder bredde i ferdighetsnivåene som måles (Carlsen & Moe, 2019, s. 49). Resultatene fra prøven blir brukt som grunnlag for å vurdere om søkere til jobb eller utdanning har tilstrekkelige norskferdigheter. Resultater fra den muntlige delprøven blir i tillegg brukt for å vurdere søknader om statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse. Norskprøven utvikles av HK-dir på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. På nettsidene til HK-dir står det at prøven tester om personen kan bruke norsk på måter som man har bruk for i dagliglivet, i utdanning og i arbeidslivet (HK-dir, u.å.-a).

Norskprøven består av fire ulike og uavhengige delprøver: leseforståelse, lytteforståelse, skriftlig fremstilling og muntlig kommunikasjon. Hver delprøve måler hvilket nivå man er på innenfor kompetansefeltet, og det er mulig å oppnå fire ulike nivåer (jf. faktaboks). Nivåbeskrivelsene er inndelt etter det felles europeiske rammeverket for språk (Europarådet, 2001; 2020), heretter kalt rammeverket. I tillegg til arbeidet med Norskprøven brukes rammeverket som grunnlag for å lage læreplaner og pensum til språkopplæring og læremidler.

---

7 Regjeringen uttalte i en pressemelding i juni 2025 at dette skal endres, og at utdanningsinstitusjonene selv skal få velge hvor mye utenlandske studenter skal betale for å studere i Norge (regjeringen, 2025a).

8 Det er viktig å påpeke at det finnes to prøver: Norskprøven A1-B2 og Norskprøven C1. C1-prøven måler høyere akademisk nivå og inkluderes ikke i denne utredningen, ettersom A1-B2-prøven er den prøven som flest innvandrere tar. Ifølge HK-dir er kandidatene som tar C1-prøven, enten studenter eller personer som ønsker å studere i Norge, eller de har høyere utdanning fra utlandet og jobber eller ønsker å jobbe i Norge.

## Generelle beskrivelser av referansenivåene A1–B2

- På nivå A1 kan man forstå og bruke kjente, dagligdagse uttrykk og svært enkle utsagn om seg selv og det kjente og nære. Man kan delta i svært enkle, kjente samhandlingssituasjoner dersom samhandlingspartnerne tilpasser språket og er støttende.
- På nivå A2 kan man forstå klart og enkelt språk. Man kan delta i enkle samtaler om praktiske gjøremål og rutinepregede arbeidsprosesser i kjent kontekst, hvis samtalepartneren tilpasser språket og er innstilt på å hjelpe. Man kan lese og forstå korte og enkle tekster knyttet til egen arbeidssituasjon og skrive korte og enkle beskjeder. Man kan også fortelle både muntlig og skriftlig om opplevelser og hendelser med enkle setninger.
- På nivå B1 kan man forstå klart og relativt enkelt språk og uttrykke seg forståelig og sammenhengende om jobb, skole, fritid og kjente samfunnsaktuelle temaer. Man kan klare seg i de fleste samtaler i dagliglivet og skrive enkle tekster om kjente emner med kort begrunnelse.
- På nivå B2 kan man forstå komplekst språk og uttrykke seg saklig, klart og nyansert om et vidt spekter av allmenne emner og emner innenfor eget fagfelt. Man kan uttrykke synspunkter og argumenter og delta i samhandlingssituasjoner med et så spontant og flytende språk at kommunikasjonen ikke blir anstrengende for noen av partene. Man kan også skrive klare og argumenterende tekster. B2 er nivået som kreves for opptak til høyere utdanning.

Kilde: HK-dir

Norskrøven går fra nybegynnernivå (A1) til avansert nivå (B2). Når en kandidat tar Norskrøven, kan hen velge mellom tre ulike nivåer: A1–A2, A2–B1 eller B1–B2. Unntaket er lytte- og leseprøvene, som er adaptive.<sup>9</sup> Alle som tar Norskrøven, kan velge å ta hver delprøve inntil fire ganger i løpet av et år.<sup>10</sup>

9 Dette betyr at oppgavene i prøven tilpasses det språklige nivået kandidaten er på. Jo flere riktige svar, jo flere og vanskeligere oppgaver vil kandidaten få. Når kandidaten får vanskeligere oppgaver, kan hen få bedre resultater.

10 Ifølge HK-dir varierer andelen som tar hver delprøve mer enn én gang. For lytteprøven er det 35 prosent som har tatt prøven mer enn én gang, for leseprøven 37 prosent, for den muntlige prøven 39 prosent og for skriveprøven 43 prosent (gjelder tall for alle kandidater i perioden 2014–2023).

### 3.4 Språkkrav for innvandrere

Siden årtusenskiftet har det blitt vanlig at europeiske land bruker språkkrav for å regulere tilgang til oppholdstillatelse og statsborgerskap (Rocca mfl., 2020). Språkkrav brukes også i arbeidslivet og i opptak til høyere utdanning. En parallell trend er at språkkravene har blitt strengere (Carlsen, Rocca & Machetti, 2023). Dette gjelder også i Norge.

Et nylig eksempel er fra høsten 2022, da regjeringen hevet kravet for å få rett til å søke om norsk statsborgerskap fra A2 til B1 i norsk muntlig. I forarbeidene til lovforslaget står det at norsk statsborgerskap skal henge høyt, og at vilkår for å få innvilget statsborgerskap skal virke integreringsfremmende (Prop. 98 L (2019–2020)). I begrunnelsen blir det trukket frem at det kreves tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å «kunne delta fullt ut i arbeids- og samfunnsliv» (Prop. 98 L (2019–2020), s. 17). Fra 1. september 2025 ble kravet for å få permanent oppholdstillatelse hevet fra A1 til A2 i norsk muntlig (regjeringen, 2025b).

Når det gjelder norskkrav i arbeidslivet, har enkelte yrker krav til ferdigheter i norsk som er fastsatt i lov eller forskrift. For eksempel må personer fra land utenfor EØS ha bestått B2 i alle delferdigheter for å få autorisasjon som helsefagarbeider. Et annet eksempel er språkkravene for fast ansatte i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren), som ble innført høsten 2024, og som er nedfelt i forskrift til universitets- og høyskoleloven (universitets- og høyskoleforskriften, 2024). For å få fast ansettelse i UH-sektoren må søkeren oppfylle krav om B2 i alle delferdigheter. B2-kravet på Norskprøven gjelder også for personer fra land utenfor Norden som ønsker å studere i Norge.<sup>11</sup> Norskprøven er imidlertid bare én av flere prøver som utenlandske studenter kan bruke for å dokumentere norskferdighetene sine, ifølge forskrift om opptak til høyere utdanning. En annen prøve er Trinn 3-eksamen i norsk for utenlandske studenter. Denne prøven utvikles lokalt av de ulike universitetene.

Foruten språkkrav i lov eller forskrift kan arbeidsgivere velge å sette språkkrav basert på rammeverket for stillinger som lyses ut. Det er det imidlertid relativt få arbeidsgivere som gjør. I en studie analyserer Schmaus og kolleger (under utarbeidelse) språkkrav i 88 794 stillingsannonser i Norge. De finner at 90 prosent av kravene er subjektive, for eksempel «flytende i norsk», og ikke basert på kategoriene som er utviklet i tråd med rammeverket.

I en veiledning til arbeidsgivere opplyser HK-dir om de ulike språknivåene i Norskprøven og om at språkkravene må «være høye nok til at medarbeideren kan utføre arbeidsoppgavene på en forsvarlig måte». Samtidig advares det om at «hvis de er for høye, kan man gå glipp av verdifull arbeidskraft, og det kan også være brudd på

---

<sup>11</sup> Dette gjelder ikke for studenter som kommer til Norge gjennom utvekslingsavtaler.

likestillings- og diskrimineringsloven» (HK-dir, 2025a). HK-dir opplyser også om at en stilling kan ha ulike krav til de ulike delferdighetene, og at det er «viktig at arbeidsgivere tenker over om de ansatte trenger samme språknivå i alle ferdigheter for å løse oppgavene sine på en tilfredsstillende måte» (HK-dir, 2025a). For stillinger der den ansatte bruker store deler av arbeidstiden til å snakke med kunder, er det rimelig at det stilles høyere krav til muntlige ferdigheter (lytte, snakke, samtale) enn til lesing og skriving. En annen grunn til at dette er viktig, er ifølge HK-dir at mange mestrer muntlig språk bedre enn skriftlig. Et eksempel på dette er i barnehagesektoren, der det kreves A2 på den skriftlige delprøven og B1 på delprøvene i leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon for å få fast eller midlertidig ansettelse. Dersom det stilles like høye krav til skriftlige ferdigheter som til muntlige, vil det være vanskelig for en del å klare kravene.

I tråd med stadig flere og strengere språkkrav for voksne innvandrere har kritisk språktesting (eller *critical language testing*) (Shohamy, 2001) vokst frem som forskningsfelt både i Norge og internasjonalt. Denne fagretningen er blant annet opptatt av hvordan bruken av språkprøver i ulike sammenhenger kan påvirke enkeltmennesker og samfunn. Et overordnet funn blant forskerne er at språkkrav har negative konsekvenser for personer som har svake forutsetninger for å lære språk (se studier fra IMPECT-prosjektet kapittel 5).

### 3.5 Ulike forutsetninger for å lære norsk

Til tross for at mange får gratis norskopplæring, er det ikke alle som lærer seg norsk like godt og raskt. På lik linje med resten av befolkningen har voksne innvandrere ulike forutsetninger for å lære seg språk.

Studier viser at flyktninger ofte har svakere forutsetninger for å lære språk i organisert opplæring og dermed også for å mestre språkprøver. Dette gjelder særlig personer med ingen eller begrenset skolebakgrunn, som har spesielle utfordringer når de skal tilegne seg et nytt språk (Djuve mfl., 2017; Carlsen & Hamidi, 2023; Gujord, 2022; Kurvers mfl., 2015). Det finnes flere årsaker til dette. Manglende lese- og skriveferdigheter og lav metaspråklig bevissthet<sup>12</sup> svekker innlærernes evne til å lære et språk – både skriftlig og muntlig. Mange personer med ingen eller begrenset skolebakgrunn har dessuten begrenset erfaring med testsituasjoner (også kalt testlitterasitet).

---

12 En av mange definisjoner på metaspråklig bevissthet er å aktivt kunne rette oppmerksomhet mot et konkret språktrekk og å danne en mental representasjon av dette trekket (Bialystok, 2001, s. 127, referert til i Randen og Danbolt, 2018, s. 313).

Dette kan påvirke deres evne til å forstå hensikten med instruksjonene til prøven eller oppgavene i den (se for eksempel Gujord mfl., 2023). Om lag halvparten av flyktningene har ingen skolegang eller har grunnskole som høyeste utdanning.<sup>13</sup>

Det er også dokumentert at faktorer som alder, traumer og det å ha et morsmål som skiller seg kraftig fra norsk typologisk, kan påvirke språklæringen negativt. Det finnes også en rekke andre faktorer som kan påvirke språklæringen, blant annet kjønn, engelskkunnskaper, funksjonsnedsettelse, omsorgsbyrde, oppholdstid, sysselsetting og hvor mye norskopplæring man har fått.

Voksne innvandrere har altså ulike forutsetninger for å lære et nytt språk. Dessuten er det å lære seg et andrespråk i voksen alder noe annet enn å gjøre det som barn (les mer i Pájaro & Monsen, 2021; Carlsen, Rocca & Sheils, 2023). For eksempel er det vanligere at voksne lærer et andrespråk i uformelle språklæringssituasjoner utenfor klasserommet enn bare gjennom formell undervisning.

### 3.6 Oppsummering: Bakgrunn for innvandreres tilgang til norsk

- I underkant av én million innvandrere bor i Norge. I 2022 gikk flukt forbi arbeid som den vanligste innvandringsgrunnen, som følge av krigen i Ukraina og det store antallet ukrainske flyktninger som kom til Norge. Den største andelen innvandrere fra land utenfor Norden kommer fra Polen, Ukraina og Litauen. Blant polske og litauiske innvandrere er de fleste arbeidsinnvandrere. De fleste arbeidsinnvandrere velger å bli boende i Norge fremfor å reise tilbake til hjemlandet. En undersøkelse viser at de fleste ukrainske flyktningene ønsker å bli boende i Norge fremfor å dra tilbake til Ukraina. Hvilke innvandrere som har rett og/eller plikt til norskopplæring, avhenger av type oppholdstillatelse, ankomsttidspunkt og alder.

I hovedsak gjelder følgende regler:

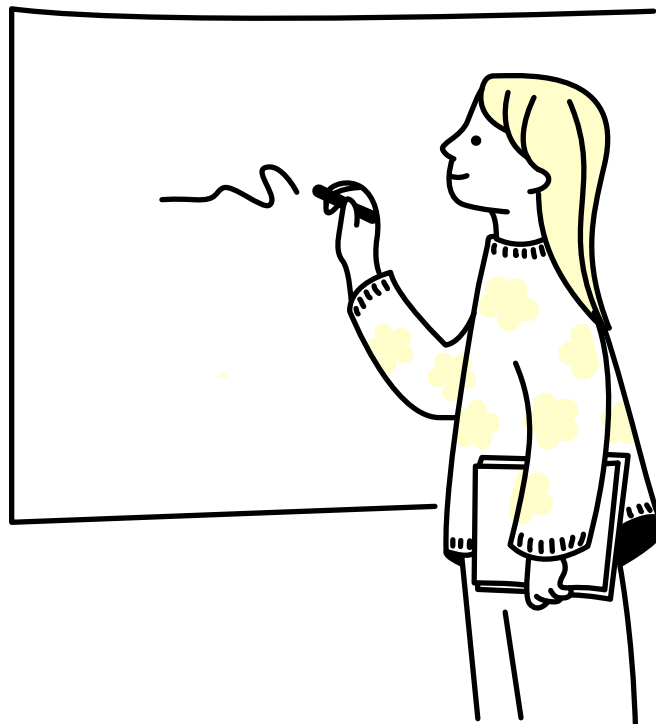
- » Flyktninger og deres familie har både rett og plikt til norskopplæring.
- » Arbeidsinnvandrere fra tredjeland og deres familie har bare plikt til norskopplæring.
- » Personer med kollektiv beskyttelse har bare rett til norskopplæring.
- » Arbeidsinnvandrere fra EØS har verken rett eller plikt til norskopplæring.

---

<sup>13</sup> Andelen flyktninger med utdanning på videregående nivå eller over har økt fra 47 prosent i 2021 til 56 prosent i 2023. Denne økningen skyldes sannsynligvis ankomstene fra Ukraina. Innvandrere fra dette landet har i gjennomsnitt høyere utdanningsbakgrunn enn andre flyktninger (SSB, 2024).

- Norskprøven A1–B2 utviklet av HK-dir er den standardiserte prøven for å kartlegge innvandreres norskerferdigheter. Prøven består av fire separate og uavhengige deler: leseforståelse, lytteforståelse, skriftlig fremstilling og muntlig kommunikasjon. Nivåene strekker seg fra nybegynner (A1) til avansert (B2). Norskprøven blir brukt som grunnlag for å vurdere søknader om permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap og søknader om opptak til høyere utdanning. Den blir også brukt i rekrutteringsprosesser i arbeidslivet.
- De siste årene har språkkravene blitt både flere og strengere både i Norge og ellers i Europa. I 2022 ble det innført krav om nivå B1 i muntlig norsk for å få innvilget norsk statsborgerskap. I arbeidslivet kan språkkrav enten være lovfestet, som for eksempel autorisasjonskravet B2 for helsefagarbeidere fra land utenfor EØS, eller fastsatt av arbeidsgiver. HK-dir understreker at for strenge språkkrav kan være diskriminerende, og anbefaler at kravene differensieres der det er hensiktsmessig. For eksempel kan en arbeidsgiver sette høyere krav til muntlige ferdigheter og lytteferdigheter enn til lesing og skriving.

## 4 Oversikt over kunnskapen om norskopplæring for innvandrere



I dette kapitlet beskriver vi både norskopplæring for innvandrere som er omfattet av integreringslovverket (integreringsloven og integreringsforskriften), og annen norskopplæring for innvandrere. Etter hver beskrivelse av et norskopplæringstilbud følger kunnskap om norskopplæring fra relevante studier. Kapitlet innledes med generell informasjon og kunnskap om norskopplæringstilbudene i Norge.

## 4.1 Om norskopplæring i Norge

Norskopplæring tilbys av offentlige aktører, kommersielle aktører og frivillig sektor.<sup>14</sup> Blant de offentlige aktørene er det først og fremst de kommunale voksenopplærings-sentrene som har ansvaret for norskopplæring som er omfattet av integreringslov-verket. Alle kommuner i Norge får flere forskjellige tilskudd for å dekke kostnadene ved norskopplæring, beregnet ut fra hvor mange innvandrere i målgruppen som bor i kommunen. Disse tilskuddene omfatter opplæring i norsk for personer med kollektiv beskyttelse, norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, norsk og samfunns-kunnskap for asylsøkere i mottak og tilskudd til vertskommuner for mottak til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak. I tillegg mottar kommunene et integreringstilskudd som skal bidra til å dekke kostnadene for innvandrere som deltar i språkopplæring gjennom introduksjonsprogrammet.

Private opplæringstilbydere, studieforbund, universiteter og høyskoler kan søke om godkjenning fra HK-dir som tilbyder av norskopplæring for voksne innvandrere. I tillegg må lærere som underviser voksne innvandrere i norsk etter integreringsloven, ha minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.<sup>15</sup> I 2019 fikk lærere muligheten til å søke om støtte fra HK-dir for å oppfylle dette kompetansekravet. Samme år var det 99 lærere som fikk støtte (enten som stipend eller støtte til vikarordning), mens 239 lærere fikk tilsvarende støtte i 2024. Totalt i perioden 2019–2024 har 884 lærere fått støtte til å gjennomføre videreutdanning i norsk som andrespråk, ifølge tilsendte tall fra HK-dir.

I 2021 gjennomførte Rambøll en kartlegging av språkopplæringstilbud for voksne innvandrere i Norden. I intervjuer med innvandrere fra ulike innvandrergupper kommer det frem at mange opplever at språkopplæringstilbudene har vært lite tilpasset den enkeltes behov, og at det har vært vanskelig å finne informasjon om opplæringstilbud.

---

14 Flere detaljer om norskopplæring i Norge finnes i kapittel 4 i Rambøll (2021).

15 Kravet om minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk gjelder uavhengig av om undervisningen tilbys av offentlig eller privat aktør, og det gjelder også for lærere uten fast ansettelse – med unntak av lærere som var tilsatt i undervisningsstilling før 2021, som har dispensasjon frem til 2029.

## 4.2 Norskopplæring for innvandrere omfattet av integreringsregelverket

### 4.2.1 Generell informasjon om norskopplæringen

Målet med norskopplæringen for innvandrere er at deltakerne i opplæringen skal tilegne seg de norskferdighetene de trenger for å delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Norskopplæring er et sentralt tiltak i introduksjonsprogrammet. Innvandrere som er i målgruppen for introduksjonsprogrammet, er først og fremst flyktninger og deres familiemedlemmer i alderen 18–55 år.

I tillegg til den obligatoriske norskopplæringen kan deltakere i introduksjonsprogrammet motta andre tilbud om norskopplæring som en del av programmet. Dette kan for eksempel være språkpraksis hos en arbeidsgiver eller norsktrening i samarbeid med frivillige organisasjoner. Ifølge kommunenes registreringer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)<sup>16</sup> for 2024 har 19,2 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet hatt praksis med fokus på norskopplæring, mens 23,0 prosent har hatt praksis med fokus på arbeid (Imdi, 2024b).<sup>17</sup>

Retten til opplæring i norsk gjelder enten man deltar i introduksjonsprogrammet eller ikke. Innvandrere i alderen 18–67 år som har en oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har rett og plikt til opplæring i norsk frem til de når sitt norskmål (se de ulike norskmålene i tabell 3). Retten og plikten til norskopplæring gjelder til deltakeren har nådd sitt minimumsnivå, men likevel ikke lenger enn tre år med tillegg av godkjent permisjon. Dersom en person ikke når norskopplæringsmålet sitt i løpet av introduksjonsprogrammet, er det meningen at hen skal fortsette å få norskopplæring utenfor rammene av programmet. Norskopplæringen for innvandrere i offentlig regi har dermed en større målgruppe enn deltakere i introduksjonsprogrammet.

Hvor mye tid den enkelte deltaker antas å trenge på norskopplæring, og hvilket nivå hen antas å kunne nå gjennom introduksjonsprogrammet, beregnes med utgangspunkt i hvor mye utdanning hen har fra før (jf. tabell 3). Det er opp til kommunen og fylkeskommunen å sørge for at deltakeren når minimumsnivået. Det generelle veiledende minimumsnivået i norsk er B1 i alle delferdigheter.

---

16 NIR er et register over enkeltpersoners deltakelse i introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak. Kommunen har plikt til å registrere opplysninger i NIR om personer som er omfattet av integreringsregelverket.

17 Etter hva Språkrådet kjenner til, er det glidende overganger mellom de to kategoriene av praksis, ettersom det går an å lære språk og å lære om norsk arbeidsliv på samme praksisplass.

Tabell 3:

Oversikt over norskmål og varigheten av opplæringen.

Utdanningsnivå	Norskmål	Varighet av norskopplæring
Uten grunnskole	B1 muntlig, A2 skrive, lese, lytte	3 år
Grunnskole	B1 muntlig, skrive, lese, lytte	3 år
Videregående skole eller høyere	B2 muntlig, B1 skrive, lese, lytte	18 måneder

Kilde: integreringsforskriften (2021)

Som nevnt har personer med kollektiv beskyttelse rett til norskopplæring i 12 måneder og til eventuell utvidet opplæring. Bruk av utdanningsnivå til å fastsette minimumsnivået for den enkelte deltaker i norskopplæringen reguleres av integreringsloven. Før denne loven trådte i kraft i 2021, gjaldt andre regler for organiseringen og varigheten av norskopplæringen. Den forrige loven stilte krav om minimum antall timer med gjennomført norskopplæring og åpnet for ytterligere opplæring i inntil fem år (introduksjonsloven, 2003, § 18). I forarbeidene til integreringsloven ble endringen i varigheten på norskopplæringen blant annet begrunnet med at norskopplæringen skulle bli «mer tilpasset den enkelte» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 116).

#### 4.2.2 Deltakelse i norskopplæringen

I 2024 deltok nær 58 000 personer i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Dette var det høyeste antallet noensinne, og mer enn 10 000 flere enn i 2023. Nesten seksti prosent av deltakerne var fra Ukraina (jf. tabell 4). Statistikken viser at det fremdeles er mange deltakere fra Syria, og at Russland og India er blant de andre landene som har hatt den største økningen i deltakere siden 2023 (Lunde, 2025).

Tabell 4:

Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter deltakelsesår og utvalgte landbakgrunner.

2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Ukraina</b>	290	286	8 211	24 425	32 859
<b>Syria</b>	6 577	5 004	4 083	4 388	5 083
<b>Russland</b>	401	344	709	1 445	1 744
<b>Eritrea</b>	2 349	1 762	1 347	1 360	1 492
<b>Afghanistan</b>	1 106	1 072	1 240	1 304	1 371
<b>Kongo</b>	903	1 023	1 154	1 239	1 217
<b>Filippinene</b>	1 468	1 234	1 011	1 039	1 119
<b>Thailand</b>	1 856	1 549	1 201	1 107	1 004
<b>India</b>	411	368	427	589	819

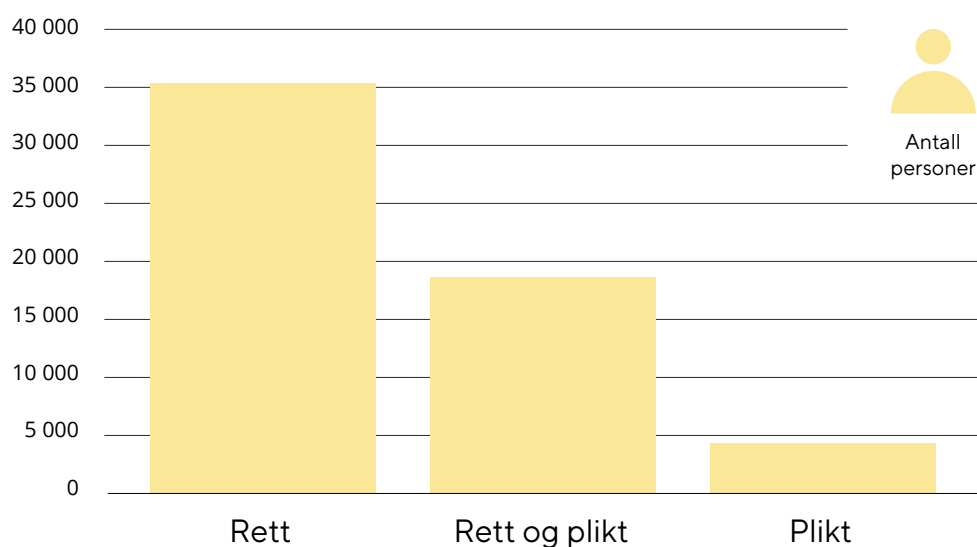
Kilde: SSB (2025c)

Oversikten over grupper etter rettighetstype viser at personer som bare har rett til norskopplæring (i all hovedsak flyktninger fra Ukraina), utgjorde flertallet av deltakere i 2024 (jf. figur 2). Den nest største gruppen i opplæringen var deltakere med både rett og plikt til norskopplæring, og den minste gruppen var deltakere med bare plikt til norskopplæring.

Figur 2:

Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter rettighetstype og statistikkvariabel.

2024



Kilde: SSB (2025e)

Samtidig som antall ukrainske deltakere har økt, har også utdanningsnivået blant deltakerne i norskopplæringen endret seg (jf. tabell 5). En endring siden 2022 er at antallet deltakere med videregående utdanning og universitets- og høyskoleutdanning (både kort og lang) har økt.

Tabell 5:

Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter utdanningsnivå.

2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Totalt antall deltakere</b>	26 123	22 199	28 379	47 049	57 975
<b>Ingen fullført utdanning</b>	371	289	226	203	260
<b>Grunnskolenivå</b>	6 648	4 945	3 597	9 359	11 905
<b>Videregående skolenivå</b>	1 261	996	765	5 089	7 708
<b>Fagskolenivå</b>	71	46	59	:	:
<b>Universitets- og høgskolenivå, kort</b>	2 770	2 388	2 333	8 899	11 061
<b>Universitets- og høgskolenivå, lang</b>	1 681	1 509	1 459	10 804	14 574
<b>Uoppgitt utdanning</b>	13 321	12 026	19 940	12 695	12 467

Kilde: SSB (2025d)

I 2024 var Rogaland (7 433), Vestland (6 545), Akershus (6 008) og Oslo (5 159) de største bostedskommunene etter antall deltakere i norskopplæringen (SSB, 2025b).

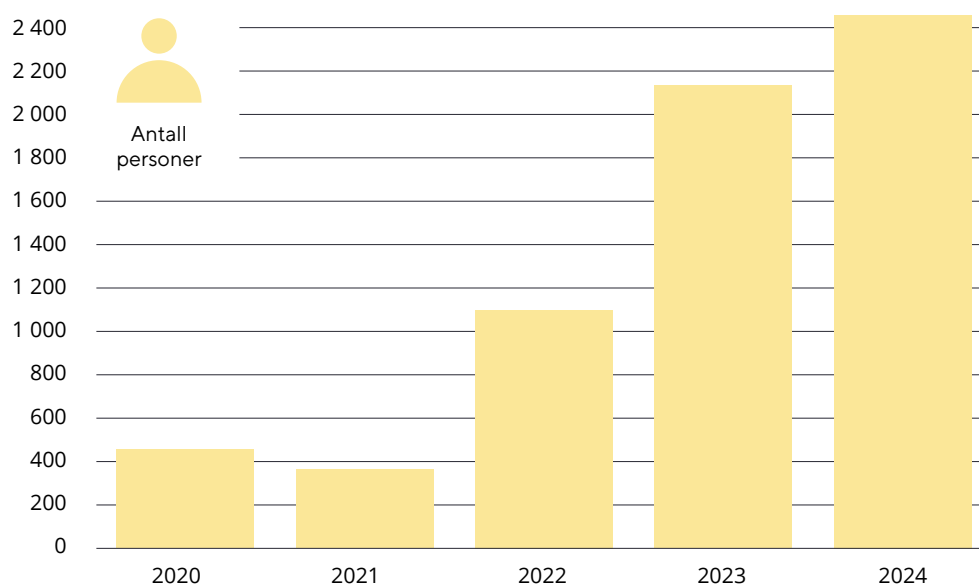
I løpet av de siste årene har det vært en stor økning i antall asylsøkere som har deltatt i norskopplæringen (jf. figur 3). I 2024 deltok det 2 499 asylsøkere, som er det høyeste antallet siden 2016 (Lunde, 2025).

«Statistikken fra Imdi viser at langt fra alle innvandrere som har rett og/eller plikt til norskopplæring, deltar i norskopplæringen.»

Figur 3:

Deltakere i norskopplæring for asylsøkere.

2020-2024



Kilde: SSB (2025f)

Mange av innvandrerne som deltar i norskopplæringen, deltar også i introduksjonsprogrammet. Som nevnt har norskopplæringen en større målgruppe enn introduksjonsprogrammet. Det vil si at en del innvandrere som deltar i norskopplæringen, ikke deltar i introduksjonsprogrammet (jf. tabell 6).

Statistikken fra Imdi viser at langt fra alle innvandrere som har rett og/eller plikt til norskopplæring, deltar i norskopplæringen (se tabell 6). Personer som har plikt, men ikke rett til opplæring, utgjør den klart største gruppen blant dem som ikke deltar. I denne gruppen var det hele 85 prosent som ikke deltok i norskopplæring i 2024 (18 319 personer). Det tilsvarende tallet blant innvandrere med både rett og plikt til opplæring var 19 prosent, og blant innvandrere med bare rett og ikke plikt var tallet 18 prosent.

Tabell 6:

## Kvalifiserte deltakere og antall som ikke deltar i norskopplæring.

2024

Rettighets- kategori	Antall kvalifiserte til norsk- opplæring	Antall deltakere i norsk- opplæringen	Antall som ikke deltar i norsk- opplæringen	Antall deltakere i introduk- sjonsprogram
Rett til norsk- opplæring	39 117	32 165	6 952	26 366
Rett og plikt	21 130	17 157	3 973	7 551
Plikt	21 541	3 222	18 319	

Kilde: Imdi<sup>18</sup>

Ifølge Imdi er det usikkert hvorfor noen ikke deltar i norskopplæringen. Imdi peker likevel på noen mulige årsaker, blant annet manglende kjennskap til rettigheter, mangel på informasjon fra kommunen til personer som bor utenfor mottakssystemet, permisjon av ulike slag, omsorgsoppgaver og helseutfordringer.

Det kan også være at en del av personene som har plikt til norskopplæring, uteblir fra norskopplæringen fordi de ikke ser behovet for opplæring. Bakgrunnen kan være at de ikke trenger permanent oppholdstillatelse, eller at de ikke kjenner kravene til permanent oppholdstillatelse. Det kan også være at de skal nå A2-nivå uten å delta i norskopplæring i regi av en kommune som registrerer norskopplæringen i NIR (f.eks. private undervisningstilbud eller selvstudier). Det kan også forekomme at noen deltar i norskopplæring uten at det registreres. Det gjelder generelt for alle grupper, og kan gjelde flere av dem som er registrert uten deltakelse i norskopplæring, ifølge Imdi.

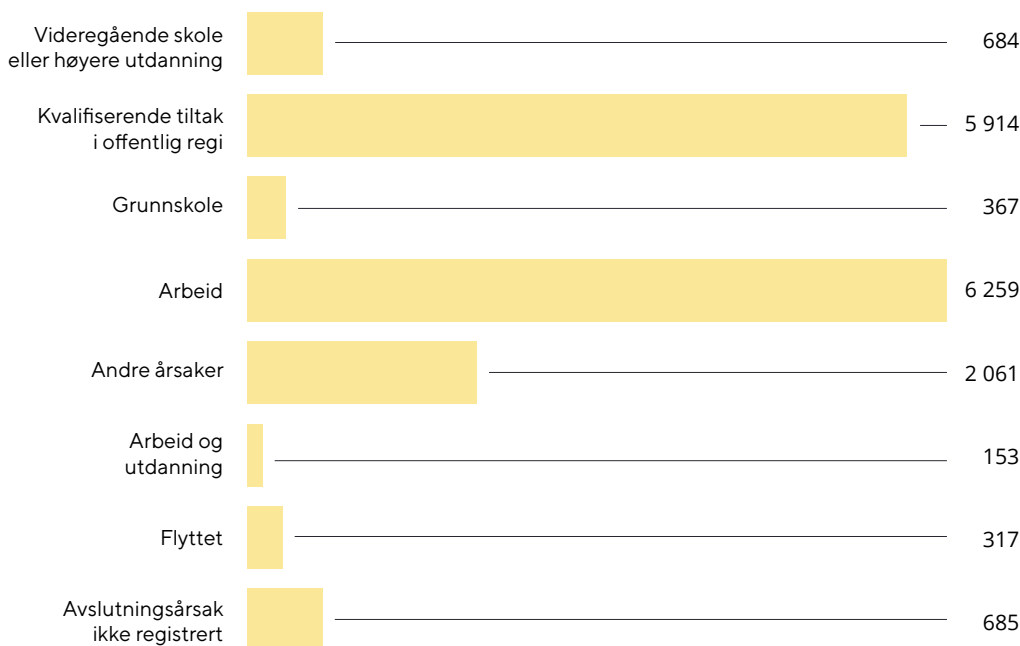
Mange deltakere velger å avbryte eller avslutte opplæringen i introduksjonsprogrammet, og det er ulike grunner til dette. Ifølge tall fra Imdi var det 15 755 personer som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2024 (jf. figur 4). Om lag 40 prosent avbrøt introduksjonsprogrammet på grunn av arbeid, 38 avbrøt på grunn av andre kvalifiserende tiltak eller oppfølging fra det offentlige (som for eksempel kvalifiseringsprogrammet eller lignende

18 Tallene i tabellen (utenom kolonnen «Antall som ikke deltar i norskopplæringen») er tilsendt fra Imdi og er hentet fra en intern BI-rapport for 2024. Tallene gjelder for 2024 med måletidspunkt 21.10.2025.

Figur 4:

## Årsak til avslutning/avbrytning av introduksjonsprogrammet.

2024



Kilde: Imdi (2024b)

oppfølging fra Nav) og 13 prosent hadde «Andre årsaker»<sup>19</sup> som avslutningsårsak (Edman & Pedersen, 2024). Ifølge Imdi (2025a) er det imidlertid mange kommuner som ikke registrerer deltakerens avslutningsårsak i NIR.

En rapport fra Imdi (2025c) om effektene av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak viser at mange asylsøkere ikke får den norskopplæringen som de har krav på. Kun 12 prosent av ordinære mottaksbeboere er registrert med minst 175 timer norsk, som er det timeantallet asylsøkere har plikt til å delta på, og som kommunen får tilskudd til. Rundt 40 prosent er registrert med minst én norsktime, og blant dem er det bare 30 prosent

19 Ifølge Imdi inkluderer «Andre årsaker» helsemessige årsaker, hjemmевærende med omsorg for barn, ikke arbeidssøker, ikke registrert sluttårsak, ukjent avslutningsårsak, ingen aktivitet, andre trygdeytelser, på sosial stønad, adferd i/utenfor program.

som er registrert med 175 timer.<sup>20</sup> Statistikken omfatter alle personer som har bodd i enten ordinært asylmottak eller integreringsmottak etter 1. januar 2016, som har fått oppholdstillatelse og blitt bosatt i en norsk kommune, som per august 2024 ikke var døde eller utvandret, og som etter å ha deltatt i introduksjonsprogrammet er registrert med en gyldig avslutningsårsak.

## Norskopplæring for døve innvandrere

Døve innvandrere følger samme regelverk for norskopplæring som hørende innvandrere, men døve innvandrere må lære seg to språk samtidig (norsk og norsk tegnspråk). Språkrådet har ikke funnet noen oversikt over døve innvandreres deltakelse i norskopplæring. Etter det Språkrådet kjenner til, er det Oslo voksenopplæring Skullerud og Trondheim voksenopplæringscenter som har de største opplærings-tilbudene til denne gruppen i dag. Nedenfor er en oversikt over antall deltakere i opplæring i norsk tegnspråk på disse voksenopplæringscenterne de siste årene.<sup>21</sup>

Tabell 7:

Oversikt over antall deltakere i opplæring i norsk tegnspråk på Oslo voksenopplæring Skullerud og Trondheim voksenopplæringscenter.

2020–2024/2025

År	Oslo voksenopplæring Skullerud	Trondheim voksenopplæringscenter
2020/21	45	18
2021/22	47	15
2022/23	48	12
2023/24	49	18
2024/25	40	20

Kilde: Oslo voksenopplæring Skullerud og Trondheim voksenopplæringscenter

20 Det at en time ikke er registrert, betyr imidlertid ikke at den er gjennomført. Det er derfor svært usikkert hvor mange som faktisk får tilbud om og gjennomfører den obligatoriske norskopplæringen i asylmottak, ifølge Imdi. Tallene er fra et datauttrekk til en analyse, de er ikke kvalitetssikret statistikk over gjennomførte timer. Overføringsflyktninger, personer med kollektiv beskyttelse og privatboende og familiegenforente som aldri har bodd i mottak, er ikke inkludert.

21 Med forbehold om at noen deltakere ikke har møtt opp eller har avsluttet/startet i løpet av skoleåret. I tillegg til opplæringen som er inkludert i statistikken, har Oslo voksenopplæring Skullerud opplæring for tunghørte innvandrere.

## Digital fjernundervisning

Digital fjernundervisning er et tilbud til deltakere med rett til norskopplæring etter kapittel 6 eller 6A i integreringsloven. Et økt antall flyktninger fra Ukraina har skapt et større behov for norskopplæring. Derfor har HK-dir på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) anskaffet et nasjonalt tilbud med digital, lærerstyrt norskopplæring.

Proba (2023) har undersøkt kommunenes bruk av digital fjernundervisning. Et hovedfunn er at det er få som jobber systematisk og målrettet med digital fjernundervisning for voksne innvandrere. Rapporten fra undersøkelsen slår fast at det er nødvendig med kompetanse både i digitalt læringsdesign og i digital pedagogikk om man skal lykkes med et slikt tilbud. Videre avdekker rapporten at innvandrere har ulike forutsetninger for å delta i digital fjernundervisning. Undervisningen egner seg best for personer som har en viss digital kompetanse og et visst norsknivå og erfaring med å lære. Det kommer frem at det er særlig utfordrende med digital fjernundervisning for deltakere i opplæringen som bor på asylmottak. Deltakere i norskopplæringen, lærere, ledere og representanter for direktorater er opptatt av viktigheten av fysisk undervisning, og mange understreker at digital fjernundervisning bør fungere som et supplement til fysisk undervisning, men ikke erstatte den. Blant deltakerne i opplæringen som er skeptiske, er det flere som fremhever betydningen av å møte mennesker i fysiske omgivelser, som er i samme situasjon som dem selv.

## Relevante studier

Nedenfor presenteres noen aktuelle studier om norskopplæring for innvandrere som er omfattet av integreringsregelverket. Det er viktig å påpeke at flere av studiene (med unntak av Tyldum mfl., 2024 og Kavli mfl., 2024) har blitt gjennomført før den nye integreringsloven trådte i kraft.

Tyldum mfl. (2024) har undersøkt hvordan kommunene organiserer tilbudet til dem som deltar i introduksjonsprogrammet i den korteste tidsperioden, det vil si fra tre til tolv måneder (deltakere som har gjennomført minimum videregående utdanning). Disse omtales som deltakere med «kort programtid». På grunn av det store antallet flyktninger fra Ukraina har andelen med kort programtid blitt betydelig større enn det som var forventet da ordningen ble innført i 2021. I 2021 hadde 14 prosent av deltakere i introduksjonsprogrammet kort programtid. I 2023 hadde denne prosentandelen økt til 83. Rapporten viser at det er store variasjoner i kommunenes organisering av norskopplæringen. Et annet funn i undersøkelsen er at det høye antallet flyktninger har gitt store utfordringer ved mange voksenopplæringscentre, og at noen voksenopplæringscentre har redusert timeantallet i norsk for deltakere med kort programtid. Et oppsiktsvekkende funn er at ingen av kommunene har oversikt over hvor mange av deltakere med kort programtid som når norskmålet sitt. Dermed er det vanskelig å finne ut om deltakerne får den opplæringen de har krav på. En tendens er at kommunene i større grad er opptatt av at deltakerne skal komme i arbeid, enn av at de skal nå norskmålet.

Ifølge rapporten gir mange av lærerne tydelig uttrykk for at de mener at voksenopplæringen ikke er langvarig nok til at det store flertallet av deltakerne kan nå norskmålet. I intervjuene rapporterer flere deltakere om helseproblemer og stress den første tiden etter ankomst. Dette gjør at mange, også deltakere med høy utdanning fra før, ikke er klare for å lære seg norsk. Småbarnsfamilier, særlig familier med enslige forsørgere, synes det er krevende å kombinere jobb med norskopplæring på kveldstid. Det kommer også frem at det er vanskeligere å lære norsk for dem som har en jobb der arbeidsspråket ikke er norsk. Dette gjelder noen av deltakerne som går raskt ut i jobb etter endt program. Da undersøkelsen ble gjennomført, hadde bare 24 prosent av alle voksenopplæringssentrene et tilbud om arbeidsrettet norskopplæring, og bare én av tre kommuner hadde tilbud om norskundervisning på kveldstid eller i helger. Ifølge rapporten er opplæringstilbudene lite tilrettelagt for deltakere som har svakere norskerdigheter.

Kavli mfl. (2024) har evaluert standardelementene, deriblant arbeidspraksis, i introduksjonsprogrammet. I rapporten fremkommer det at voksenopplæringssentrene har hatt kapasitetsproblemer, og at dette påvirker norskopplæringstilbudet til deltakere. Ifølge intervjuer med lærerne rammer problemene særlig deltakere som lærer raskere og har høyere ambisjoner. Et flertall (58 prosent) av kommunene oppgir at de kan tilby en arbeidspraksis der deltakerne får mulighet til å øve på norsk i autentiske situasjoner. Alle arbeidsgivere som tilbyr dette, mener at flyktingene trenger norsk- eller engelskerdigheter når de er i praksis. Kommunene opplever at det er mest utfordrende å finne en god praksisplass for deltakere som har lite skolegang fra før. I rapporten kommer det også frem at deltakere som har en mer utadventd personlighet, har større fortrinn i praksis enn de som er mer tilbakeholdne. Rapporten viser dessuten at mange flyktinger har fått praksis på grunn av sin språk- og kulturkompetanse.

I rapporten *Introduksjonsprogram og norskopplæring: Hva virker for hvem?* avdekker Djuve mfl. (2017) at kommunene jobber på svært ulike måter, og at de har ulike mål for norskopplæringen. Rapporten viser at det er vanskelig å tilrettelegge for flyktinger som har lite eller ingen formell utdanning, og som ikke kan lese eller skrive på morsmålet. Samtidig fremgår det at det også er vanskelig å tilpasse opplæringen til deltakere som har høy utdanning, og som ønsker rask progresjon gjennom programmet. Rapporten viser at alder og dokumenterte norskerdigheter har stor betydning for overgangen til arbeid eller utdanning.

Et annet funn er at lærernes kompetanse påvirker deltakernes resultater. Opplæringssentre med flere lærere med utdanning i norsk som andrespråk (les mer om dette i delkapittel 4.1) har en høyere andel elever som består Norskprøven, enn opplæringssentre med færre lærere med slik utdanning. Videre viser rapporten at det gir positive effekter når deltakerne i introduksjonsprogrammet får tett oppfølging, og når det er satt en øvre grense for antall deltakere hver programrådgiver kan ha ansvar for.

Forskerne finner at manglende opplevelse av mestring er en faktor som ødelegger motivasjon, både for dem som er lavt utdannet og har lave norskerferdigheter, og for dem som har høy utdanning og gode norskerferdigheter. Deltakerne selv rapporterer om at det å være en del av et norsk fellesskap er viktig for både mestring og motivasjon. Flere faktorer avgjør dette, for eksempel hva slags personlighet deltakerne har (innadvendt eller utadvendt), og i hvilken grad de som forvalter introduksjonsprogrammet, har tilgang til og prioriterer frivillige samarbeidspartnere (som for eksempel hjelper deltakerne med å øve på norsk gjennom uformell språkopplæring, se delkapittel 4.3).

Rapporten viser at tiltakene språkpraksis og arbeidspraksis har hatt liten effekt. En årsak som blir trukket frem, er at kvaliteten på tiltakene varierer svært mye. En annen årsak er at verken språkpraksis eller arbeidspraksis fører til formell kompetanse. Skal språkpraksis være nyttig for språklæring, må deltakeren få bruke språket mens de er i praksis (se lignende funn i avhandlingen til Sandwall, 2013). Deltakere som har lite eller ingen tidligere utdanning, er blant dem som deltar minst i språkpraksis. En klar overvekt av lærerne mener at språkpraksis styrker deltakernes norskerferdigheter (Djuve mfl., 2017).

Rapporten til Rambøll og Halogen (2020) viser at deltakerne i introduksjonsprogrammet har ulike opplevelser av norskopplæringen. Mange synes at de har fått et godt tilpasset program og god læring. Noen mener det er for stor variasjon i norskerferdighetene innad i klassene, og at dette gjør at enkeltpersoner får lav progresjon. Et eksempel på for stor variasjon er at personer med høy utdanning og personer med lite skolegang og lite eller begrenset skriftkyndighet (såkalte *LESLLA-innlærere*<sup>22</sup>) studerer sammen. Flertallet av deltakerne oppgir at de har hatt en eller flere perioder med arbeidspraksis i introduksjonsprogrammet, og generelt opplever de praksisen som nyttig. Noen trekker imidlertid frem at praksis ikke alltid er bra for å lære språk, for eksempel hvis man jobber mye alene, eller hvis kolleger ikke snakker norsk.

I en studie besøkte Lillevik og Tyldum (2018) fire norske kommuner og intervjuet deltakere i introduksjonsprogrammet for å høre om deres erfaringer. I intervjuene kommer det tydelig frem at deltakerne anser det som viktig å lære norsk – både for å få jobb, for å bli kjent med nordmenn og for å orientere seg i samfunnet. Men flere etterlyser mer tilpasset undervisning, da de ofte opplever store nivåforskjeller i klassen. Det gjelder både norskkunnskaper og forutsetninger for læring. Ingen av kommunene i studien tilbød norskundervisning med morsmålsstøtte, et tilbud som kan være særlig til hjelp for deltakere med lite skolegang. I likhet med studien til Djuve mfl. (2017) og Rambøll og Halogen (2020) viser studien til Lillevik og Tyldum at mange har ulike erfaringer med læring av norsk i arbeidspraksis. Deltakerne etterlyser flere muligheter til å praktisere norsk, da mange rapporterer at de har få eller ingen å snakke med utenom norskundervisningen. Unntaket er språkkafé og andre tiltak i regi av frivillige organisasjoner, der flere får mulighet til å øve seg på å snakke.

---

22 LESLLA står for Literacy Education and Second Language Learning for Adults.

## Nynorsk i norskopplæringen for innvandrere omfattet av integreringslovverket

Språkrådet har fått en oversikt fra Noregs Mållag (oppdatert oversikt 22. mai 2025) over nynorskkommuner og nøytrale kommuner som har gjort vedtak om bokmål og/eller nynorsk i norskundervisningen for voksne innvandrere i den kommunale voksenopplæringen.<sup>23</sup> Oversikten viser at det er flere nynorskkommuner som underviser på bokmål enn på nynorsk. 49 prosent av nynorskkommunene tilbyr norskopplæring på nynorsk (enten bare på nynorsk eller på både nynorsk og bokmål), mens 51 prosent tilbyr undervisning bare på bokmål. I tillegg tilbyr elleve av de nøytrale kommunene bokmålsundervisning.

I 2021 publiserte Framtida.no og Landssamanslutninga av nynorskkommunar (LNK) en spørreundersøkelse om bruk av nynorsk i voksenopplæringen i nynorskkommunene (Langåker mfl., 2021). Undersøkelsen viser at en høyere andel innvandrere blir boende i kommuner som gir opplæring på nynorsk. Om lag 67 prosent av deltakerne i norskopplæringen blir boende i kommunen etter at de har fått undervisning på nynorsk, mens det tilsvarende tallet for kommunene som gir undervisning på bokmål, er 55 prosent. Et annet funn i undersøkelsen er at 54 av 55 voksenopplæringscentre i nynorskområder mener at tilgangen til nynorske læremidler bør bli bedre.

HK-dir gir muligheten til å oversette læremiddel til nynorsk. Nylig lyste direktoratet ut et tilskudd på 1 500 000 kroner til oversetting av læremidler til nynorsk for perioden 2025–2026. Tilskuddet skal bidra til at læremidler som brukes i opplæringen i norsk for voksne innvandrere, blir produsert og gjort tilgjengelige på begge skriftspråk (HK-dir, u.å.-e). HK-dir opplyser til Språkrådet at direktoratet har mottatt åtte søknader om beløp som til sammen utgjør 5 667 031 kroner. Tre søkere har fått innvilget tilskudd på til sammen 1 498 266 kroner.

## 4.3 Norskopplæring utenom integreringsregelverket

### 4.3.1 Norskopplæringsordningen

Den såkalte *norskopplæringsordningen* ble innført som en prøveordning i 2021 og er ment som et supplement til norskopplæringen i introduksjonsprogrammet. Både private og offentlige tilbydere av norskopplæring for voksne innvandrere kan søke om tilskudd til norskopplæringsordningen fra Imdi. Målgruppen for norskopplæringsordningen er voksne innvandrere med begrensede norskerdigheter som trenger å

---

<sup>23</sup> I Norge kan kommunen eller fylkeskommunen vedta at det skal brukes bare nynorsk eller bare bokmål, eller at kommunen eller fylkeskommunen skal være språklig nøytral.

lære mer norsk, uavhengig av botid i Norge og innvandringsårsak (Imdi, 2024a). Dette innebærer at ordningen også gjelder for innvandrere som har tidligere har fått eller kunne ha fått gratis norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet eller den kommunale norskopplæringen. I tillegg kan personer som tidligere har fått opplæring gjennom norskopplæringsordningen, delta i ordningen på nytt dersom målene med opplæringen ikke er nådd. Målet er at deltakerne skal oppnå nivå B1 eller høyere innenfor kursets ramme på 80–100 timer per deltaker. Opplæringen følger læreplanen i norsk og samfunnskunnskap, og i mange opplæringstilbud benyttes Norskprøven som et redskap for å sette tydelige mål. I mai 2022 ble det vedtatt å utvide norskopplæringsordningen (Prop. 90 L (2022–2023)) for at ordningen skulle fungere som et supplement til den lovpålagte norskopplæringen for ukrainske flyktninger.

I 2023 publiserte Ideas2evidence en sluttrapport om norskopplæringsordningen, etter å ha følgeevaluert ordningen i tre år (Misje mfl., 2023b).<sup>24</sup> Rapporten viser at en stor andel av deltakerne i ordningen er arbeidsinnvandrere. Et generelt funn er at ordningen har bidratt til å utvikle flere fleksible norskopplæringstilbud og tjent formålet, som var å få flere godkjente private tilbydere av norskopplæring på banen. Ifølge intervjuer med tilbydere, lærere og deltakere har deltakerne i ordningen fått bedre norskferdigheter, særlig i muntlig norsk i hverdagsammenheng – som ved oppfølging av barn og på arbeid. Deltakere med høyere utdanning og morsmål som er typologisk nærmere norsk, har vist større progresjon enn deltakere uten slike forutsetninger. I tillegg viser rapporten at mange har fått økt motivasjon til å fortsette på norskkurs, starte med utdanning eller komme i arbeid. En utfordring som kommer frem i rapporten, er at bare 9 av 16 tilbydere mener at kurset varer lenge nok til at deltakerne kan oppnå B1-nivå. En annen utfordring som belyses i rapporten, er at det mangler spesifikke rutiner for å kartlegge deltakernes norskferdigheter før og etter kurs. Dette gjør det vanskelig å konkludere om ordningen tjener formålet, som er at deltakerne skal oppnå B1-nivå.

I rapporten *Fort norsk! Evaluering av Ekstraordinært tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina* (Misje mfl., 2023a) pekes det på at norskopplæringsordningen på kort tid ble tilpasset ukrainske flyktninger som ventet på å bli bosatt, eller som etter bosetting gikk rett ut i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogrammet. Rapporten viser at det var lite realistisk at deltakerne skulle klare å nå målet om nivå A2 med 50 timers norskundervisning. Tilbyderne og lærerne erfarte at deltakerne som følge av sin livssituasjon hadde en uro som kunne gjøre at de var mindre til stede i og konsentrert om opplærings situasjonen. Likevel tyder funnene i rapporten på at opplæringen var en god og myk start på veien til å lære norsk for mange ukrainske flyktninger.

---

24 Da rapporten ble publisert, var det bevilget om lag 100 millioner kroner gjennom ordningen. Midlene er tildelt 33 unike tilbydere, som enten er godkjente private tilbydere av norskopplæring (22 stk.) eller kommunale voksenopplæringscentre (11 stk.).

## «Ifølge intervjuer har deltakerne i ordningen fått bedre norskferdigheter, særlig i muntlig norsk i hverdagssammenheng.»

Tall fra årsrapporten til Imdi viser at det var 46 unike tilbydere som fikk tilskudd til norskopplæringsordningen i 2024. Det er en økning fra 33 tilbydere i 2023. Ifølge rapporten har rundt 3 100 enkeltpersoner oppnådd nivå B1 eller høyere gjennom ordningen, og tilbyderne rapporterer om gode resultater av opplæringen. Andre funn er at tilbyderne melder om bedre rutiner for å kartlegge språkkunnskapene til deltakerne, at undervisningen blir bedre tilrettelagt for den enkelte, og at det har kommet flere bransjerettede kurs (Imdi, 2024c).

### 4.3.2 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en tilskuddsordning fra HK-dir som årlig deler ut midler til opplæring i grunnleggende ferdigheter, norsk (som andrespråk) og samisk for arbeidstakere eller deltakere fra frivillige organisasjoner. Ordningen skal gi muligheter til relevant og praksisnær opplæring knyttet til deltakernes arbeids-, organisasjons- eller hverdagsliv. Målgruppen for ordningen er først og fremst de med kort formell utdanning. Midler til Kompetansepluss lyses ut gjennom tre forskjellige tildelinger: Kompetansepluss arbeid (KA), Kompetansepluss fagopplæring (KPF) og Kompetansepluss frivillighet. Ifølge HK-dir (u.å.-c) har over 100 000 arbeidstakere fått opplæring gjennom ordningen.

Kompetansepluss arbeid og Kompetansepluss fagopplæring er et samarbeid mellom en opplæringstilbyder og minst en privat eller offentlig virksomhet med arbeidstakere som har behov for opplæring i grunnleggende ferdigheter. Både opplæringstilbydere og opplæringsmottakere kan stå som ansvarlig søker. Tilbyder og virksomhet skal samarbeide om å utarbeide opplæringstilbudet.

Norskopplæringen i Kompetansepluss skal ta utgangspunkt i læreplanen i norsk som andrespråk for voksne innvandrere. Opplæringen i Kompetansepluss skal være frivillig og gratis for deltakere. Hvert kurs kan vare i opptil 200 timer. Det anbefales at deltakerne og arbeidsgiveren inngår en avtale om egenaktivitet i perioden mellom samlingene. Dette innebærer at aktiviteter, materiell og utfordringer de møter på arbeidsplassen – for eksempel knyttet til helse, miljø og sikkerhet – skal brukes i opplæringen. Opplæringen kan foregå både i og utenfor arbeidstiden.

Opplæringen i Kompetansepluss består av kurs med moduler som angir antall timer med opplæring i en eller flere grunnleggende ferdigheter, samt opplæring i norsk (etter læreplan i norsk som andrespråk for voksne innvandrere og opplæring etter læreplaner i samisk (etter læreplaner i samisk i kunnskapsløftet) (jf. tabell 8). Kursene kan kombinere norskopplæring med opplæring grunnleggende ferdigheter, men siden læreplan i norsk som andrespråk for voksne innvandrere består av både lesing, skrivning og muntlige ferdigheter kan slik opplæring bare kombineres med regning eller digitale ferdigheter.

Tabell 8:

Fordelingen av kurstimer etter ferdighet i innvilgede søknader for KA og KPF.

2024

Ferdighet	Antall timer KA	Antall timer KPF	Prosentandel av KA	Prosentandel av KPF
Lese og skrive	12 850	1 470	20	12
Digitale ferdigheter	6 060	940	9	8
Regning	17 420	910	27	8
Muntlig	9 220	610	14	5
Norsk	19 050	1 020	29	8
Samisk	100	0	0	0
«Fagopplæring»		7 140		59
Sum	64 700	12 090	100	100

Kilde: HK-dir

NIFU og Comte Bureau har tidligere evaluert Kompetansepluss-ordningen. Rapporten fra NIFU viser at deltakerne stort sett er fornøyde med kursene som var med i utprøvingen av ordningen (Skålholt & Olsen, 2019). Samtidig viser rapporten at flere av tilbyderne mener at det var nødvendig å bruke mer tid på norskundervisning, og at deltakere som ikke hadde norsk som morsmål, trenger mer tid for å kunne kombinere fag og trening i grunnleggende ferdigheter. Deltakere som ikke hadde norsk som morsmål, rapporterer at det å skrive norsk er det vanskeligste. Ifølge rapporten hadde halvparten av deltakerne innvandrerbakgrunn. I evalueringene anbefaler Comte Bureau (2018) at Kompetanse Norge (nå en del av HK-dir) må kommunisere mål og kriterier tydeligere, ettersom søkere har vansker med å forstå hvordan søknadene vil bli vurdert. Et annet funn er at virksomhetene i liten grad deltar i søknadsprosessen, og de ikke alltid har et klart mål for hva de ønsker å oppnå med kurset. Både Comte Bureau og NIFU anbefaler å gjøre tilskuddsordningen mer kjent blant virksomheter, og de oppfordrer til samarbeid med bransjeorganisasjoner for å definere kompetansebehov i bransjene.

I NOU 2025:1 *Felles ansvar, felles gevinst: Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet* anbefales det at bestemte målgrupper og innhold prioriteres tydeligere innenfor Kompetansepluss, og at arbeidstakere med svake ferdigheter i norsk istedenfor kan benytte andre norskopplæringstilbud som gis av kommunen og fylkeskommunen: «Hvis kommuner tar en større del av ansvaret for opplæring i grunnleggende ferdigheter og norsk gjennom norskopplæringen og forberedende voksenopplæring, vil det redusere behovet for økt tildeling i Kompetansepluss.» (s. 200). Et større ansvar for kommunene vil, ifølge utvalget bak NOU-en, gi en større mulighet for Kompetansepluss-ordningen til å prioritere arbeidstakere som trenger å styrke ferdighetene i lesing, skriving, regning og digital kompetanse.

### 4.3.3 Bransjeprogrammene

Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling er et samarbeid mellom staten og partene i arbeidslivet. Målet er å få flere til å delta i kompetanseutvikling innenfor utvalgte bransjer. Det er i tillegg et mål at ansatte i bransjene får mulighet til å utvikle nødvendig kompetanse, slik at de er bedre rustet til å mestre omstillinger og kan bli stående i arbeid. Bransjeprogrammene blir oppnevnt etter nominasjon fra partene i arbeidslivet. Hvert bransjeprogram har et programområdestyre som består av representanter fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene og varer i maksimalt fire år. Tilbudene i bransjeprogrammet er gratis og kan gjennomføres ved siden av jobb, eksempelvis som nettstudier (HK-dir, u.å.-f).

Språkopplæring har ikke vært en systematisk eller gjennomgående del av bransjeprogrammet. Yrkesnorsk har imidlertid vært inkludert i enkelte utlysninger. Prinsippene for norskopplæringen i yrkesnorsk er de samme som i Kompetansepluss (KA og KPF), ettersom begge tilbudene vektlegger en praksisnær og arbeidsrettet språkopplæring.<sup>25</sup> En forskjell er imidlertid at norskopplæringen i yrkesnorsk i bransjeprogrammet fokuserer mer på språket som brukes i bransjen som helhet, mens norskopplæringen i Kompetansepluss er mer rettet mot den spesifikke arbeidsplassen. En årsak til at det sjeldent er blitt utlyst midler til yrkesnorsk, er at det i mange bransjer er vurdert at andre opplæringsbehov bør prioriteres. I tillegg hadde programmene som ble oppnevnt under pandemien, vesentlig bedre økonomi enn de som er oppnevnt etterpå.

Fra 2021 til 2025 har det i bransjeprogrammene blitt bevilget midler til om lag 80 kurs i yrkesnorsk. HK-dir har registrert innrapporterte deltakertall for omtrent 50 av disse kursene. Antall deltakere har variert fra 8 til 216, med et gjennomsnitt på 33 deltakere per kurs.

---

25 Det finnes ingen oversikt over hvem som deltar på kurstilbudene til Kompetansepluss (KA og KPF) og yrkesnorsk i bransjeprogrammet, men ifølge en av tilbyderne er det som oftest arbeidsinnvandrere og flyktninger som deltar.

De følgende bransjeprogrammene har bevilget midler til kurs i yrkesnorsk i perioden 2021 til februar 2025 (tildelingsår i parentes):

- avfall og gjenvinning (2022, 2023)
- industri- og byggenæring (2023)
- anleggsbransjen (2022)
- detalj- eller faghandel (2021, 2022)
- mat- og drikkevareindustrien (2021, 2022)
- reiselivsnæringen (2021, 2022)
- jordbruks-, skogbruks- og gartnerinæringen (2022, 2023, 2024)

I NOU 2022: 18 anbefaler arbeidsinnvandrerrutvalget en oppskalering av bransjeprogrammene for kompetanseutvikling med sikte på blant annet å styrke tilbudene om norskopplæring. Etter utvalgets vurdering kunne dette gjøres ved opprette nye bransjeprogrammer eller ved å utvide eksisterende bransjeprogrammer, slik at disse programmene i større grad kunne omfatte norskopplæring.

#### 4.3.4 Modulstrukturert opplæring

Med iverksettelsen av ny opplæringslov 1. august 2024 trådte modulstrukturerte læreplaner for forberedende opplæring for voksne (FOV) på nivået under videregående og i videregående opplæring for voksne (VOV) i kraft. I VOV er modulstrukturert opplæring et tilbud i utvalgte lærefag. Målet med FOV og VOV er å gjøre opplæringstilbudet mer fleksibelt, tilpasset og relevant for voksne, slik at flere kan få en relevant kompetanse og varig tilknytning til arbeidslivet.

Modulstrukturert opplæring betyr at opplæringen organiseres i mindre enheter (moduler) som har egne kompetansemål og kan fullføres og vurderes for seg. Det er ingen fastlagt tidsramme på et modulstrukturert opplæringsløp, det skal tilpasses opplæringsbehovet til den enkelte (HK-dir, 2025b). Opplæring i FOV og VOV bygger på en realkompetansevurdering som skal gjøres i forkant av at opplæringen starter, og danner grunnlaget for opplæringsbehovet den enkelte har. Ved avsluttet opplæring i en modul kan deltakeren få et kompetansebevis som gir et grunnlag for videre opplæring ved for eksempel flytting eller pause i kvalifiseringen. Felles for FOV og VOV er at den voksnes sluttkompetanse skal styre organiseringen av opplæringen. Sammen med at ordningene bygger på en realkompetansevurdering, bidrar dette til å gjøre opplæringen bedre tilpasset voksnes livssituasjon og erfaringer.

Målgruppen for FOV er personer med rett til slik opplæring etter opplæringsloven. Noen deltakere kan samtidig ha rett til opplæring i norsk etter integreringsloven. Fra 1. juli 2025 kan læreplanen i norsk for språklige minoriteter fra FOV brukes i norskopplæring etter integreringsloven for deltakere som har rett til FOV. FOV kan også brukes som tiltak for deltakere i introduksjonsprogrammet eller i opplæringstiltak i regi av Nav der det er relevant. Målet er at deltakere som trenger opplæring på nivået under

videregående, kan få det som en del av introduksjonsprogrammet, og at de kan få norskopplæring integrert i opplæring i fagene samfunnsfag, matematikk og naturfag.

Målgruppen til VOV er voksne over 19 år som har fullført grunnskole eller tilsvarende. VOV er et tilbud til de som ikke har fullført hele eller deler av videregående opplæring tidligere. VOV er også et tilbud til voksne som trenger rekvalifisering for å bytte yrke eller få ny kompetanse. Det er en intensjon at modulstrukturert opplæring skal foregå i en lærebedrift. For å oppnå dette er det en forutsetning at fylkeskommunen samarbeider med lærebedriften om opplæringen.

Den nye opplæringsloven åpner for at fylkeskommunen kan tilby kombinasjonsløp. Målgruppen for kombinasjonsløp er voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring, og som har som mål å fullføre hele eller deler av videregående opplæring. Kombinert opplæring på forberedende og videregående nivå vil kunne være aktuelt i tilfeller der en person har realkompetanse innenfor et yrkesfag, men ellers mangler en del opplæring på grunnskolenivå. Det kan også være aktuelt dersom en person bare mangler opplæring i noen fag på grunnskolenivå og ellers er i stand til å følge fag på videregående nivå. Kombinasjonsløp forutsetter et formelt inntak til videregående opplæring, og organiseringen av opplæringen vil typisk være forankret i en samarbeidsavtale mellom partene som har ansvar (fylkeskommunen og den aktuelle kommunen).

Før modulstrukturerte læreplaner trådte i kraft, ble det gjennomført et forsøk i 42 kommuner og 5 fylker i perioden 2017-2024 med utprøving av modulstrukturerte læreplaner. Forsøket bestod av forberedende voksenopplæring (FVO), modulstrukturert fag- og yrkesopplæring (MFY) og et kombinasjonsløp som kombinerer FVO og MFY. Ideas2evidence har evaluert modulforsøkene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Sluttrapporten fra evalueringen av forsøk med MFY og kombinasjonsforsøket (Dahle, Nordhagen mfl., 2024) viser at norskferdighetene blant deltakerne varierte. Totalt var 37 prosent av deltakerne fra andre land enn Norge. Deltakere fra Eritrea og Syria var mest representert gjennom hele forsøket, i tillegg til deltakere fra Somalia, Filippinene og Thailand. En tredjedel av de utenlandske deltakerne oppga ved inntak å ha et muntlig norsknivå tilsvarende A2 eller lavere. Deltakerne med dette språknivået fullførte i mindre grad enn deltakere med høyere språknivåer opplæringen. Samtidig rapporteres det om at andelen deltakere med lavere språknivåene delvis minket gjennom forsøksperioden. Et annet funn er at deltakere som ble rekruttert fra introduksjonsprogrammet, avbrøt opplæringsløpet i større grad enn øvrige deltakere. I sluttevalueringen anbefaler forskerne at språklæringsperspektivet gis tydeligere oppmerksomhet. Mer spesifikt anbefales det at «norskopplæringen bør strekkes ut i tid og foregå parallelt med de andre modulene», og at en «lærer med kompetanse innenfor norsk som andrespråk bør være involvert i opplæringen knyttet til disse kompetansemålene» (Dahle, Nordhagen mfl., 2024, s. 133).

Sluttrapporten fra evalueringen av forsøket med FVO (Dahle, Skutlaberg mfl., 2024) viser at de fleste deltakerne kom fra Syria, Eritrea, Somalia, Afghanistan og Kongo, og at deltakerne i snitt hadde bodd i Norge i fem år før de startet forsøket. En viktig målgruppe for forsøket var nyankomne innvandrere, og en del av disse hadde rett til introduksjonsprogram og opplæring i norsk. Om lag 24 prosent hadde avsluttet norskopplæringen før de begynte i FVO. Mange av deltakerne i forsøket var kvinner med omsorgsansvar og personer som manglet skolegang fra hjemlandet. Én av syv startet i forsøket uten, eller med svært begrenset, skolegang fra hjemlandet, og andelen økte over tid. Som i forsøket med MFY og kombinasjonsforsøket varierte nivået på norskferdighetene til deltakerne, og en stor andel vurderte selv at de hadde nivå A1 eller lavere da de startet i opplæringen. Norskferdigheter har stor betydning for både fullføringsgrad og fullføringstid. Deltakere som vurderte egne norskferdigheter til B1-nivå, fullførte i større grad og raskere enn deltakere med norsk nivå A1. Rapporten peker også på at FVO gir et kortere opplæringsløp enn ordinær grunnskole for voksne, særlig for deltakere i introduksjonsprogrammet. Mange lærere har imidlertid påpekt at deltakernes behov for å utvikle ferdigheter i norsk så langt ikke har blitt godt nok ivare tatt, verken gjennom norskfaget eller gjennom den integrerte fag- og språkopplæringen (Dahle, Skutlaberg mfl., 2024).

I 2024 trådte en ny opplæringslov i kraft (Udir, 2024a). Den nye loven styrker rettighetene til voksne på flere områder. For eksempel har deltakere i FOV rett til særskilt språkopplæring på lik linje med elever i grunnopplæringen. Særskilt språkopplæring er en samlebetegnelse for forsterket opplæring i norsk, tospråklig opplæring i fag samt morsmålsopplæring. Noen elever kan, i tillegg til å trenge forsterket norskopplæring, ha behov for morsmålsopplæring eller tospråklig opplæring i fag – eller begge deler – for å lære seg norsk og for å kunne utvikle seg i fagene (Udir, 2024b). I videregående opplæring for voksne har deltakere rett til forsterket opplæring i norsk, men ikke til morsmålsopplæring og tospråklig opplæring i fag. Det er også tatt inn i den nye loven at fylkeskommunen skal ha et opplæringstilbud i overgangen til videregående opplæring for elever som mangler faglige eller språklige forutsetninger for å kunne delta i og bestå videregående opplæring. Et eksempel på et slikt opplæringsstilbud er kombinasjonsklasser der den enkelte kan få både grunnskoleopplæring og undervisning i fag fra videregående opplæring.

#### 4.3.5 Norskopplæring gjennom Nav

Nav kan tilby norskopplæring til arbeidssøkere dersom Nav mener at opplæringen øker arbeidssøkerens sjanser for å komme i arbeid.<sup>26</sup> Norskopplæringen skal gi kvalifikasjoner som trengs for å arbeide i et bestemt yrke eller et utvalg yrker. I 2023 utgjorde innvandrere over halvparten av arbeidssøkerne på arbeidsmarkedstiltak, og

---

26 Nav tilbyr norskopplæring innenfor rammen av arbeidsmarkedsoplæring (AMO-kurs), men fra 1. juli 2025 skal ikke lenger norskopplæring registreres som AMO, ifølge tiltaksforskriften (2025).

opplæringstiltaket benyttes hyppigst av denne gruppen. I hovedsak holder ikke Nav norskopplæring selv, men betaler i stedet for at andre aktører gjennomfører den. For eksempel kan Nav betale for at en arbeidssøker får en plass i den kommunale voksenopplæringen, eller Nav kan anskaffe et arbeidsmarkedskurs fra en privat tilbyder, som inneholder norskopplæring.

Etter at den nye opplæringsloven trådte i kraft i 2024, har det blitt gjennomført noen endringer i regelverket som gjelder norskopplæring i Nav, med virkning fra 1. juli 2025. Ifølge tiltaksforskriften (2025) kan opplæring gis som en rekke tiltak, deriblant «norskopplæring, kurs i grunnleggende ferdigheter eller forberedende opplæring for voksne (FOV)» (2025, § 7-2). Enkelte personer som mottar støtte fra Nav, og som kanskje tidligere ville ha blitt tilbudt norskopplæring via Nav, vil nå trolig i stedet bli tilbudt FOV. Det er fordi FOV innebærer opplæring i norsk parallelt med opplæring i grunnleggende ferdigheter. Som Arbeids- og inkluderingsdepartementet påpeker i et høringsnotat, er det likevel ikke gitt at FOV passer for alle brukere av Nav. Et eksempel på Nav-brukere som FOV ikke passer for, er personer som har formell kompetanse, men som trenger norskopplæring for å komme i arbeid. Derfor vil Nav fremdeles tilby norskopplæring for brukere som har behov for det (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2024, s. 7).

Navs kurstilbud varierer fra kommune til kommune og fra fylke til fylke. Språkrådet har ikke funnet noen oversikt over norskopplæring i regi av Nav, men vi har fått informasjon fra Nav Oslo om hvordan Nav jobber med norskopplæring. Nav Oslo har en norskopplæringsordning som heter samarbeidsavtalen, og den skal gjøre det enklere for Nav å tilby benytte norskopplæring etter læreplanen i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere. I tillegg skal avtalen forsøke å bidra til at de 15 Nav-kontorene i Oslo i større grad vurderer søknader om norskopplæring på (omtrent) samme måte.

Per mars 2025 hadde Nav Oslo om lag 770 aktive deltakere under denne avtalen. Ifølge Nav Oslo har mange innvandrere som får norskkurs gjennom samarbeidsavtalen, vært en stund i Norge uten å ha hatt rett til gratis norskoppplæring. Mange kan ha brukt opp retten til gratis opplæring, for eksempel på grunn av svangerskap. Andre kan være nokså nyankomne innvandrere som ikke har rett til gratis norskopplæring, eller som bare har plikt til norskopplæring. Mange av deltakere er på norsk nivå A1-A2 når de henvises fra Nav Oslo. En del av norskkursene som tilbys av Nav (ikke bare i Oslo), har A2-nivå som inntakskrav (se også Dahle, Svanæs mfl., 2024). Nav Oslo påpeker at de som en del av landets største kommune har større muligheter for differensiering, ettersom voksenopplæringen i Oslo har et stort antall deltakere i norskopplæringen.

Et annet norskopplæringstilbud i Nav Oslo er yrkesrettet norskopplæring (YNO). YNO er for personer som er i arbeidstrening eller språkpraksis, som har lønnstilskudd, eller som gjennomfører et yrkesrettet kurs- eller utdanningsløp. Målet med opplæringen er å styrke muntlige og skriftlige språkferdigheter knyttet til bransje, yrke eller

utdanning, og deltakerne får blant annet hjelp med arbeidsspesifikt vokabular og individuell oppfølging av norsklærer ute på arbeidsplassen. Tilbudet startet i Nav Oslo i 2012 med midler fra det kommunale budsjettet, øremerket til norskopplæring. I dag får YNO ikke lenger øremerkede midler, men tilbudet finnes fremdeles i bydelene Grorud, Gamle Oslo, Nordre Aker, Bjerke, Frogner og Vestre Aker.

Videre finnes tilbudet *språkmentor* i Nav Oslo. En språkmentor er ikke en norsklærer, men en ansatt som skal støtte kolleger for å oppklare språklige og kulturelle misforståelser og hjelpe hele arbeidsplassen med å jobbe med språkutvikling. For å bli en språkmentor må man gå på et kurs i regi av Nav. På kurset lærer man å jobbe med språk og interkulturell kommunikasjon på egen arbeidsplass. Kurset er gratis, og det er arbeidsgiverne som melder på deltakere. Etter at Nav Frogner hadde et prosjekt med språkmentor i tre år, innledet Oslo Voksenopplæring Servicesenter et samarbeid med Nav Oslo for å videreføre ordningen i 2024. Arbeidsgivere i Oslo kan søke kursplass enten via Nav Oslo eller via Nav Frogner. Målet er at tilbudet skal bli fast for arbeidsgivere i hele Oslo. Ifølge Nav Frogner har tilbakemeldingene fra samarbeidspartnere som har prøvd språkmentor, vært utelukkende positive.

Språkmentor er inspirert av den svenske Språkombud-ordningen. En evaluering av ordningen i Sverige tyder på at det å investere i språkmentor er svært økonomisk forsvarlig (Johrén, 2018). Videre viser evalueringen at ordningen kan spare tid, blant annet fordi den fører til færre misforståelser, mindre dobbeltarbeid og et bedre arbeidsmiljø. I tillegg rapporteres det om at færre slutter, og at rekrutteringsgrunnlaget blir bedre. I evalueringen påpekes imidlertid noen faktorer som bør være på plass for at en satsing med språkmentor kan fungere, blant annet at lederne må være engasjerte og støttende, og at de må gi språkmentorene det ansvaret og de ressursene som skal til for å lykkes.

#### 4.3.6 Uformell språkopplæring

Uformelle språkopplæringstilbud omfatter ulike former for språkopplæring utenfor klasserommet og andre aktiviteter som legger til rette for at deltakerne kan lære norsk. De mest kjente eksemplene er språkkafé og norsktrening. I løpet av det siste tiåret har uformell språkopplæring blitt mer populært i Norge og Norden.<sup>27</sup> Disse tilbudene finnes i mange varianter og har ulike navn, men felles for dem er at de legger til rette for uformelle møter mellom mer erfarne brukere av norsk (oftest førstespråkbrukere av norsk) og personer som ønsker å øve på norsk, at det er et gratis tilbud, og at deltakerne på begge sider ikke mottar lønn. Deltakere på språkkafé er en mangfoldig gruppe og omfatter blant annet arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og

---

27 Et eksempel på denne populariteten er søkeord fra Frivillig.no, en digital oppslagstavle som drives av de frivillige organisasjonene selv gjennom Frivillighet Norge. Per september 2024 var det 138 registrerte oppdrag på ordet «språkkafé». Det første registrerte oppdraget som ble lagt ut med dette ordet, var fra Bærum frivilligsentral i desember 2015, samme år som Frivillig.no ble opprettet.

«En språkmentor er ikke en norsklærer, men en ansatt som skal støtte kolleger for å oppklare språklige og kulturelle misforståelser og hjelpe hele arbeidsplassen med å jobbe med språkutvikling.»

flyktninger. Som regel kreves det ikke at frivillige på språkkafé skal ha formell dokumentasjon eller kompetanse.<sup>28</sup> Språkkafeer arrangeres typisk av kommunale folkebibliotek, frivillige organisasjoner og ideelle foreninger, og organiseringen er ofte basert på at både de som lærer bort norsk, og de som skal lære norsk, deltar frivillig. De kommunale folkebibliotekene tilbyr i noen tilfeller språkkafé selv, men de kan også legge til rette for språkkafé i regi av for eksempel frivillige organisasjoner.

Røde Kors er en av de største arrangørene av uformell språkopplæring. I 2024 hadde Røde Kors 33 000 besøk på norsktreningstilbudet. Det er en tredobling siden 2021. Organisasjonen rapporterer om at behovet er mye større enn det den klarer å dekke, og viser til at de i store byer må avvise omkring 25 prosent av personene som ønsker å delta på grunn av kapasitetsmangel. Ifølge Røde Kors viser dette at norskopplæringen myndighetene tilbyr, ikke dekker innvandrernes behov (Røde Kors, 2025).

En kartlegging utført av Norsk Bibliotekforening (2018) viser at 57 prosent av bibliotekene i utvalget har tilbud om språkkafé, mens 13 prosent har hatt språkkafé tidligere. Et annet funn i kartleggingen er at de aller fleste bibliotekene har én eller flere faste samarbeidspartnere i organiseringen av språkkafeen. De vanligste samarbeidspartnere er Frivilligsentralen, den kommunale voksenopplæringen og Røde Kors, mens et mindre antall bibliotek samarbeider med Sanitetsforeningen, Nav og Fylkesbiblioteket. De fleste respondentene (63 prosent) oppgir at de bruker egne ansatte og frivillige til å arrangere språkkafeer. To av ti svarer at tilbudet om språkkafé er en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet i kommunen.

Tilbudet om språkkafeer er blitt stadig mer populært. Derfor har forskere gjennomført en rekke studier på språkkafeer i Norge (Gudmundsen & Svennevig, 2020; Gudmundsen, 2024; Johnston, 2018, 2019; Johnston & Audunson, 2019; Tveit & Johnston, 2023). Johnston har gjennomført flere kvalitative studier av språkkafeer som er organisert av offentlige bibliotek. Hennes studier viser at språkkafeer støtter språklæring, legger til rette for utveksling av informasjon om ulike sider ved samfunnslivet, utvider sosiale nettverk og fremmer integrering (Johnston, 2016, 2018, 2019; Johnston & Audunson, 2019; Tveit & Johnston, 2023). Når det gjelder språklæring, understreker deltakere

---

<sup>28</sup> Et unntak er for eksempel Røde Kors, som krever at de frivillige som gir opplæring, har gjennomført et norsktreningskurs.

med norsk som andrespråk behovet for å bruke språket aktivt og verdien av et avslappet miljø hvor de er mindre redde for å gjøre feil (Johnston, 2016). Johnston argumenterer for at integrering må skje på mikronivå, gjennom personlige møter mellom innvandrere og medlemmer av majoritetssamfunnet (Johnston, 2019, s. 680).

Mange språkkafeer måtte flytte til den digitale sfæren under koronapandemien. Noen studier har undersøkt digitale språkkafeer (Tveit & Johnston, 2023; Kroff, 2021; Gudmundsen; 2024). I sin masteroppgave utforsket Kroff (2021) arrangørers erfaringer med digitale språkkafeer i Norge under koronapandemien. Ifølge Kroff rapporterer noen av arrangørene om andre typer deltakere etter at språkkafeen ble overført til digitale formater, for eksempel hjemmевærende foreldre, yrkesaktive og andrespråkbrukere av norsk som er bosatt utenfor Norge (se også Tveit & Johnston, 2023). I doktoravhandlingen sin undersøkte Gudmundsen (2024) autentiske samtaler mellom førstespråkbrukere og andrespråkbrukere av norsk på en digital språkkafé. I studien fant hun at samtaledeltakerne ofte bruker digitale ressurser, som chat-funksjonen i videokonferanseprogrammet Zoom og smarttelefon, for å forstå hverandre og som hjelp ved læring av ord. Gudmundsen konkluderer med at samtaler på digital språkkafé kan bidra både til språklæring og til utvikling av digital kompetanse.

I regjeringens hverdagsintegreringsstrategi for perioden 2021–2024 (Kunnskapsdepartementet, 2021a) blir språkkafé fremhevet som et tiltak «som har til hensikt å senke terskelen for deltakelse i samfunnet» (s. 25), og det nevnes at frivilligheten supplerer det offentlige tilbud om kvalifisering og inkludering i arbeidslivet. I strategien står det at flere frivillige organisasjoner har spilt inn at de møter mange arbeidsinnvandrere som har lang botid og arbeidserfaring, men som snakker lite norsk og har svært begrenset kunnskap om det norske samfunnet. Ifølge strategien kan disse organisasjonene dermed «ha en viktig rolle i språktilbud for innvandrere som ikke har rett til et offentlig tilbud om norskopplæring» (Kunnskapsdepartementet, 2021a, s. 28). I strategien nevnes det også at regjeringen vil oppmuntre til at frivillige organisasjoner tar i bruk digitale verktøy i sine aktiviteter (s. 35), da digitale ferdigheter for voksne innvandrere fremheves i de nye læreplanene etter integreringsloven.

## 4.4 Forskning om norskopplæring i arbeidslivet

I en doktoravhandling har Arum (2024) undersøkt hvordan høyt utdannede indonesiere opplever norskopplæring og sine egne karrierforløp i Norge. Et av funnene er at arbeidsinnvandrernes investering i å lære seg norsk ikke alltid resulterer i profesjonell fremgang eller i en følelse av tilhørighet. Til tross for at deltakerne i studien allerede har en noenlunde stabil jobb, strever de med å lære norsk fordi de ikke oppfatter arbeidsplassen som et «egnet» sted for språklæring. Studien viser at dette kan skyldes at engelsk er hovedspråket på jobben (og at de dermed får færre muligheter til å snakke norsk), eller at typen arbeidsoppgaver og kollegene deres ikke legger til rette

## «Til tross for at deltakerne i studien allerede har en noenlunde stabil jobb, strever de med å lære norsk fordi de ikke oppfatter arbeidsplassen som et «egnet» sted for språklæring.»

for språklæring. Avhandlingen belyser et paradoks som arbeidsinnvanderne opplever: På den ene siden forventes det at alle nyankomne arbeidsinnvandrere deltar i det lokale arbeidsmarkedet, der norsk er hovedspråket, men på den andre siden har mange ikke rett til gratis språkopplæring fra myndighetene, noe som gjør det vanskelig å komme seg inn på jobbmarkedet. Arum finner at noen deltakere i studien forsøker å komme over denne hindringen ved å delta i uformelle språkopplæringsaktiviteter som språkkafé når de ikke har råd til å betale for språkkurs. Det er verdt å merke seg at innvanderne i studien til Arum har bestått Norskprøven på minst B1-nivå.

Rapporten *Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023) bygger blant annet på en undersøkelse rettet mot arbeidsgivere i privat og offentlig sektor, gjennomført av Oxford Research. Et funn i undersøkelsen er at om lag halvparten av virksomhetene som hadde ansatt folk med flyktningbakgrunn, rapporterer at de kan tilrettelegge for deltakelse i norskopplæring på arbeidsplassen og/eller i form av tilrettelegging av arbeidstid. Arbeidsgruppen bak rapporten foreslår flere tiltak som er rettet mot norskopplæring. Et tiltak er å utarbeide god informasjon om Norskprøven og de ulike språknivåene i prøven i samarbeid med partene i arbeidslivet, slik at arbeidsgivere vet mer om disse temaene hvis de ønsker å rekruttere flyktninger fra Ukraina. Det anbefales også at det legges til rette for flere fleksible tilbud, som digital norskopplæring og arbeidsrettet norskopplæring. I tillegg anbefaler arbeidsgruppen å styrke Kompetansepluss-ordningen for mer norskopplæring på arbeidsplassen.

I en rapport om arbeidsinnvandring fra tredjeland kommer det frem at språkopplæring blir vurdert som det viktigste tiltaket for å tiltrekke seg flere arbeidsinnvandrere (Ødegård mfl., 2022). I en spørreundersøkelse oppgir hele 59 prosent av arbeidsinnvanderne i utvalget (totalt 2 310 respondenter) at dette er «svært viktig». Til sammenligning oppgir 35 prosent at det er «svært viktig» med høyere lønn. Det poengteres i undersøkelsen at de som jobber i IT-virksomheter, i noe mindre grad enn andre mener at språkopplæring er svært viktig. Dette forklares i undersøkelsen med at engelsk oftest brukes som arbeidsspråk i IT-bransjen.

I intervjuer gjennomført som en del av Rambølls kartlegging av språkopplæringstilbud i Norden (Rambøll, 2021) rapporterer mange arbeidsinnvandrere at de har verken tid eller krefter til å delta i språkopplæring ved siden av full jobb. I tillegg er det et hinder for innvandrere fra EØS at de må betale for kursene selv. Mange i denne gruppen rapporterer at opplæringen er så dyr at det ikke frister å delta. Videre forteller mange

at de klarer seg fint med bare engelsk på jobb, og at arbeidsgiverne i liten grad legger til rette for at arbeidstakerne skal lære seg norsk. På den andre siden mener arbeidsinnvandrerne fra EØS at gode norskkunnskaper gir bedre arbeidsmuligheter og inkludering i samfunnet, og at dette er hovedgrunnen til at mange hadde deltatt på norskkurs.

I en rapport fra Proba (2018) oppgir en stor andel av arbeidsgiverne at de ikke har oversikt over språkopplæringstilbud og eventuelle støtteordninger for arbeidstakere som lærer seg norsk. Flere arbeidsgivere etterlyser mer systematikk og krav knyttet til norskopplæringen i forbindelse med praksis i bedrift, mens andre ønsker seg mer bransjespesifikk språkopplæring. Enkelte arbeidsgivere har betalt for språkkurs til ansatte, mens andre har hjulpet til med å finne ut hvor kandidatene kan få norskopplæring.

I en SINTEF-rapport fra 2017 om flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen (Kilskar mfl., 2017) fant forskerne at bedriftene i ulik grad tilrettela for språkkurs for sine ansatte. Mens noen arbeidstakere kan bruke deler av arbeidstiden sin på språkkurs eller får dekket kostnadene for deltakelse på språkkurs, er det andre som ikke har noen av tilbudene. I spørreundersøkelsen oppgir omtrent halvparten av lederne som svarte, at de tilbyr norskkurs til nyansatte utenlandske medarbeidere. Flere arbeidstakere svarte at språkkurs kan være krevende, og at de foretrekker å lære språk gjennom å arbeide med andre som snakker norsk.

I 2020 gjennomførte Fafo på oppdrag fra Språkrådet en undersøkelse om norskkompetansen blant utenlandske arbeidsinnvandrere i tre ulike bransjer: bygg, helse og akademia. Selv om dette er svært ulike deler av arbeidslivet, viser undersøkelsen at det finnes flere fellestrekk som har betydning for motivasjonen og muligheten til å lære språk, blant annet tilknytning til arbeidslivet, bosted og opplevd nytteverdi av å lære og bruke språket (Ødegård & Andersen, 2020).

Fafo gjennomførte også en spørreundersøkelse blant polske og litauiske arbeidstakere bosatt i Norge. Til sammen 1 000 personer svarte på spørsmålene i undersøkelsen. Om lag 30 prosent av de polske og 70 prosent av de litauiske arbeidstakerne i undersøkelsen oppgir at de har deltatt på en eller annen form for norskkurs. Hele 85 prosent av de litauiske kvinnene oppgir at de har fått opplæring i norsk. Undersøkelsen viser at kursdeltakelsen er høyest blant dem som har høy inntekt, og blant dem som har mottatt fødselspermisjonspenger. Ifølge undersøkelsen vurderer ikke de som hadde deltatt på norskkurs, norskkunnskapene sin som noe særlig bedre enn de som ikke har deltatt på norskkurs (Ødegård & Andersen, 2021).

Et notat fra HK-dir (2024a) om norskopplæring for internasjonalt rekrutterte ansatte i universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) viser at det er stor variasjon i organiseringen av opplæringen, antall undervisningstimer per uke og antall kurs som tilbys per semester. Halvparten av institusjonene oppgir at det er institusjonen som

står for organisering og gjennomføring av norskundervisningen. Den andre halvparten kjøper inn kurs fra andre aktører. Med unntak av Kunsthøgskolen i Oslo, der ansatte selv må betale, finansierer alle institusjonene norskopplæringen slik at den er gratis for deltakerne. Som oftest er norskundervisningen organisert med 2 til 6 timer i uka per semester, og kursene går som regel over en periode på 8 til 13 uker. Det kommer frem av rapporten at en del ansatte slutter på kursene på grunn av tidspress. Flere institusjoner oppgir at de har språkkafeer, og at de har samlet tips til de ansatte om hvordan de kan lære seg norsk.

I en studie har Busby mfl. (2024) undersøkt språkpraksiser, holdninger og erfaringer knyttet til norsk og engelsk blant internasjonalt ansatte ved NTNU som har et ikke-skandinaviske språk som morsmål.<sup>29</sup> Et flertall av dem som deltok i studien, har tatt norsk kurs, men andelen er større blant fast ansatte (92 prosent) enn blant midlertidig ansatte (69 prosent). Studien viser også at mange lærer norsk utenfor arbeidsplassen, for eksempel gjennom kommunikasjon med venner eller partneren sin eller gjennom barnas skole. Andre trekker frem tiltak på jobben, som språkkafe og sosiale sammenkomster der språket er tilpasset.

## 4.5 Oppsummering: oversikt over kunnskapen om norskopplæring for innvandrere

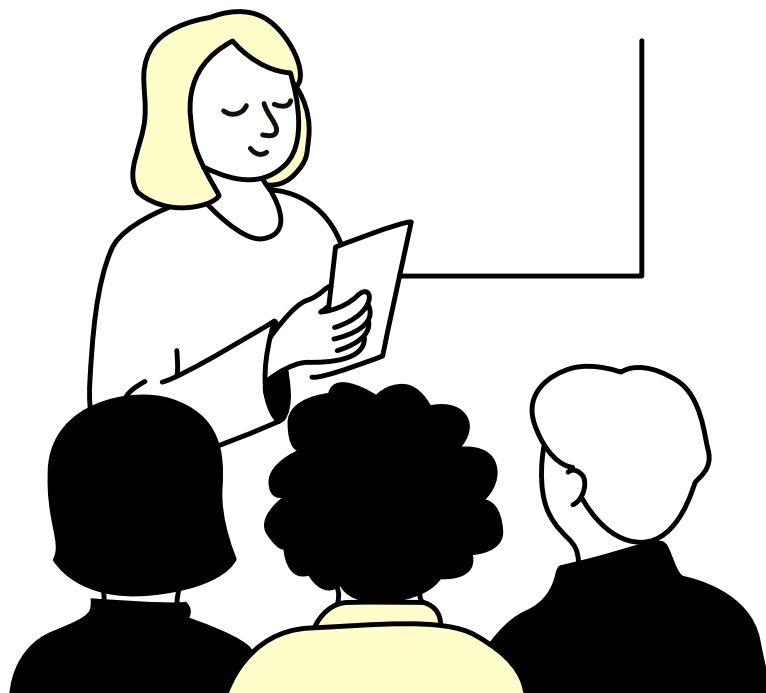
- I Norge tilbys norskopplæring av offentlige aktører, kommersielle aktører og frivillige aktører. De fleste innvandrere som enten har rett til norskopplæring eller har både rett og plikt til norskopplæring, får norskopplæring som en del av introduksjonsprogrammet. I hovedsak er regelen at personer uten videregående skole har rett til tre år med norskopplæring, mens de med videregående skole har rett til 18 måneder. B1 i alle delferdigheter er det generelle veiledende minimumsnivået i norsk for alle som innvandrere som er omfattet av integreringslovverket.
- I 2024 utgjorde personer med bare rett til norskopplæring (hovedsakelig flyktninger fra Ukraina) den største gruppen av deltakere i norskopplæringen. Utredningen viser at mange innvandrere som er omfattet av integreringslovverket, ikke deltar i norskopplæringen. Ifølge Imdi kan årsakene til dette være at personene ikke kjenner til rettighetene sine, at de er privatboende som ikke får informasjon fra kommunen i like stor grad, eller at de har ulike permisjoner, omsorgsoppgaver og/eller helseutfordringer. En ny rapport viser at mange asylsøkere trolig ikke får den norskopplæringen de har krav på i asylmottak.

---

<sup>29</sup> Blant deltakerne i studien var om lag halvparten midlertidig ansatte (med en gjennomsnittlig botid i Norge på 3,6 år) og en tredel fast ansatte (med en gjennomsnittlig botid i Norge på 8,2 år).

- Evalueringer av den kommunale norskopplæringen viser at det høye antallet flyktninger etter krigen i Ukraina har skapt kapasitetsutfordringer, og at mange av deltakerne med «kort programtid» (hovedsakelig ukrainske flyktninger, men også andre) har fått mindre norskundervisning. Et annet funn er at det ikke finnes noen oversikt over hvor mange av deltakerne med kort programtid som har nådd norskmålet sitt, men at mye tyder på at den fastsatte tiden for å nå norskmålet ikke er tilstrekkelig for mange. Uro og traumer fra krigen er blant grunnene til at mange av deltakerne fra Ukraina strever med å lære norsk. Et annet funn er at deltakerne trenger god oppfølging og veiledning hvis de skal lære seg norsk gjennom språkpraksis. Videre kommer det frem at kommunene organiserer og jobber med norskopplæring på svært ulike måter.
- For å dekke noe av undervisningsbehovet etter den store andelen av flyktninger har kommet fra Ukraina siden 2022, har det blitt innført et nasjonalt tilbud om digital, lærerstyrt norskopplæring. Den digitale opplæringen er et tilbud til flyktninger som ønsker å fortsette med norskopplæring som de har rett til etter endt introduksjonsprogram, ved siden av jobb eller andre aktiviteter.
- Det finnes flere andre norskopplæringstilbud som også er rettet mot innvandrere som ikke er omfattet av integreringslovverket. Et eksempel er norskopplæringsordningen, som retter seg mot voksne innvandrere med begrensede norskerfardigheter og behov for bedre norskkunnskaper, uavhengig av botid i Norge eller innvandringsårsak. Et annet eksempel er norskopplæring i Kompetansepluss-ordningen, som har personer med lav formell utdanning som målgruppe. Videre kan Nav tilby norskopplæring til arbeidssøkere dersom Nav mener at opplæringen øker arbeidssøkerens sjanser for å komme i arbeid. Et av de nye norskopplæringstiltakene i Nav Oslo er språkmentor. Det er et tilbud der en ansatt støtter kolleger i språklæringsprosessen på arbeidsplassen. I tillegg finnes det uformelle språkopplæringstilbud, slik som språkkafé og norsktrening, der innvandrere får mulighet til å øve på norsk sammen med mer erfarne språkbrukere utenfor formalisert undervisning.
- Forskning på norskopplæring i arbeidslivet viser at flere faktorer har betydning for arbeidsinnvandreres deltakelse i norskkurs: nok tid og ressurser, tilknytning til arbeidslivet, barn i skolealder, bosted og opplevd nytteverdi av å lære språket. Studier viser at mange arbeidsplasser ikke legger til rette for at arbeidstakerne skal lære seg norsk på arbeidsplassen, og én av grunnene til dette er at engelsk brukes som arbeidsspråk. En studie viser at mange arbeidsgivere etterlyser mer informasjon om norskopplæringstiltak. Når det gjelder norskopplæring i UH-sektoren, viser en rapport at halvparten av institusjonene organiserer og gjennomfører opplæring selv, mens den andre halvparten kjøper inn opplæringstjenester eksternt. En studie ved NTNU viser at de fleste internasjonalt ansatte har tatt norskkurs, men at fast ansatte i større grad enn midlertidig ansatte har deltatt.

## 5 Oversikt over kunnskapen om innvandreres norskferdigheter



Dette kapitlet presenterer datakilder som gir informasjon om innvandreres norskferdigheter. Første del gir en oversikt over statistikk og forskning som omhandler resultater fra Norskprøven A1–B2 (se delkapittel 3.3). Etter delen om Norskprøven følger en gjennomgang av andre kilder til kunnskap om norskferdigheter. Til slutt omtales studier som belyser sammenhengen mellom norskferdigheter og andre forhold, som betydningen av innvandreres norskferdigheter for integrering og deltakelse i samfunnet.

## 5.1 Statistikk over resultater fra Norskprøven

I utredningen benytter Språkrådet Norskprøven som hovedkilde for å kunne si noe om innvandrernes norskferdigheter. Til tross for at denne prøven er den mest standardiserte måten å måle norskferdigheter på, er det viktig å påpeke at vurdering av språkferdigheter er en kompleks oppgave. Denne statistikken gir dermed ikke en objektiv fremstilling av innvandreres norskferdigheter.

### 5.1.1 Statistikk som omfatter alle innvandrergupper

I denne delen presenteres statistikk over resultater fra Norskprøven, avlagt av innvandrere over 18 år. Det er HK-dir som fører denne statistikken, siden dette direktoratet har tilgang til resultatene fra alle prøver som tas av alle innvandrere i hele Norge, og ikke bare innvandrerne som er omfattet av integreringslovverket. I motsetning til SSB har ikke HK-dir tilgang til bakgrunnsinformasjon om kandidatene som tar prøven. Tidligere hadde direktoratet slik informasjon om noen av deltakerne, da deltakerne kunne velge å fylle ut et spørreskjema. I spørreskjemaet svarte deltakerne på spørsmål om blant annet opprinnelsesland, morsmål, yrke og utdanning (Universitetet i Bergen & Folkeuniversitetet, 2012).

I løpet av de siste to årene har antallet avleverte prøver i Norskprøven på nivåene A1 til B2 økt (jf. tabell 9). I perioden 2020–2022 gikk antallet avlagte prøver ned. Ifølge HK-dir skyldtes denne nedgangen «det høye ankomsttallet i 2015 som følge av konflikten i Syria» og «endringer i innvandrbildet som følge av pandemien» (HK-dir, 2022, s. 79). HK-dir hevder at økningen i antall prøver i perioden 2022–2024 har vært jevnere enn i 2015 (HK-dir, 2024b, s. 55).

Antallet personer som tar Norskprøven i løpet av et år, varierer med antallet innvandrere som kommer til Norge. Ifølge HK-dir er det ofte en topp i antall prøver rundt ett til to år etter at det har kommet mange innvandrere. Andre forhold som påvirker antallet, er gjeldende språkkrav (se delkapittel 3.4) og kommunenes kapasitet.

Tabell 9:

Antall kandidater som tok minst én delprøve i norsk på nivå opp til B2.  
2022-2024

År	Antall kandidater
2022	20 030
2023	24 640
2024	26 367

Kilde: HK-dir (2024b)

I 2023 var det om lag 250 prøvesteder som arrangerte Norskprøven. På listen over de ti største prøvestedene finner vi voksenopplæringscentre i byene Oslo (4), Stavanger (1), Trondheim (1), Bergen (1), Bærum (1), Sandnes (1) og Lillestrøm (1).

Ca. 39 prosent av kandidatene avla prøven ved et av de ti største prøvestedene. Godt over halvparten av prøvene i norsk muntlig ble vurdert til B1 eller B2 i 2024. Slik var det også i 2022 og 2023.

Tabell 10:

Resultater på Norskprøven fordelt etter delprøver, prosentandel av kandidater som har bestått delprøven på ulike nivå.

2024

Prøve- type	Under A1	A1	A2	B1	B2	Antall delprøver
Muntlig	0,6	7,8	35,3	36,6	19,7	25 081
Lese	2,4	20,7	30,6	25,5	20,8	19 319
Lytte	1,4	17,7	35,2	21,3	24,4	18 995
Skriftlig	0,9	9,7	40,9	37,2	8,4	21 062

Kilde: HK-dir (2024b)

Ifølge HK-dir melder en del kandidater seg opp til feil nivå på Norskprøven. Rundt 11–15 prosent av kandidatene som melder seg opp til B1–B2 i muntlig prøve, får A2 som resultat. Tilsvarende tall på den skriftlige prøven er 13–17 prosent. HK-dir peker på at det er en gruppe kandidater som bare tar muntlig prøve, og at dette sannsynligvis henger sammen med at det stilles muntlige krav i norsk for å få permanent oppholdstillatelse og norsk statsborgerskap. Av dem som tar prøven om igjen, er det flest som tar den skriftlige prøven. Antallet som tar en delprøve fem eller flere ganger, er betydelig høyere på skriftlig prøve (rundt 2 000) enn i de andre delferdighetene (rundt 1 000). Dette tyder på at den skriftlige delprøven er den der det er vanskeligst å nå nivået det er behov for, for eksempel for opptak til høyere utdanning eller jobb.

### Norskprøven på nynorsk

Språkrådet har fått opplyst fra HK-dir hvor mange kandidater som tok prøven i mai 2024.<sup>30</sup> Da var det 7 742 kandidater som tok Norskprøven. Av disse tok 416, altså 5,4 prosent, prøven på nynorsk. 95,4 prosent av kandidatene som tok prøven på nynorsk, var i de to fylkene Møre og Romsdal og Vestland. Når disse tallene sammenstilles med språkvedtakene i kommunen, viser det seg at det i flere av kommunene som har nynorsk språkvedtak, bare er bokmålskandidater til Norskprøven.

### Norskprøven for døve innvandrere

Døve innvandrere omfattet av integreringslovverket må gjennomføre en firedelt prøve: To av delene er på norsk (prøve i leseforståelse og prøve i skriftlig fremstilling), og to av delene er på norsk tegnspråk (prøve i avlesning av norsk tegnspråk, som forutsetter noe leseforståelse i skriftlig norsk, og prøve i tegnspråklig kommunikasjon). Avlesningsprøven erstatter Norskprøvens delprøve i lytteforståelse, og en prøve i tegnspråklig kommunikasjon erstatter Norskprøvens muntlige prøve. Målgruppen for prøvene er deltakere som får opplæring i både norsk tegnspråk og skriftlig norsk. Ifølge HK-dir har 75 kandidater tatt prøve i avlesning av norsk tegnspråk, og 95 kandidater har tatt prøve i tegnspråklig kommunikasjon siden første gang prøvene ble holdt i 2014 og frem til mai 2025.

## 5.1.2 Statistikk som omfatter innvandreregrupper som er omfattet av integreringslovverket

I denne delen presenteres resultater fra Norskprøven A1–B2 for voksne innvandrere over 18 år som følger den lovpålagte norskopplæringen etter integreringsloven (se delkapittel 3.2 og 4.2). Det er SSB som publiserer størstedelen av statistikken over resultater fra Norskprøven for disse innvandreregruppene. I motsetning til statistikken over resultater fra Norskprøven til HK-dir omfatter denne statistikken også bakgrunnsinformasjon om innvandrerne, slik at man kan se på sammenhenger mellom

---

30 Ifølge HK-dir er mai-prøven den største prøven etter antall kandidater som tar prøven.

prøveresultater og andre variabler, for eksempel utdanning. I SSBs statistikk er bare den beste prøven til hver person inkludert. I tillegg har vi inkludert statistikk fra Imdi over de samme innvandrergroppene.

Statistikk fra SSB viser at det ble avlagt drøyt 47 500 delprøver av Norskprøven i 2024. Disse prøvene ble fordelt på 14 100 innenfor muntlig kommunikasjon og om lag 11 100 innenfor hver av delene lytteforståelse, leseforståelse og skriftlig fremstilling (Lunde, 2025).

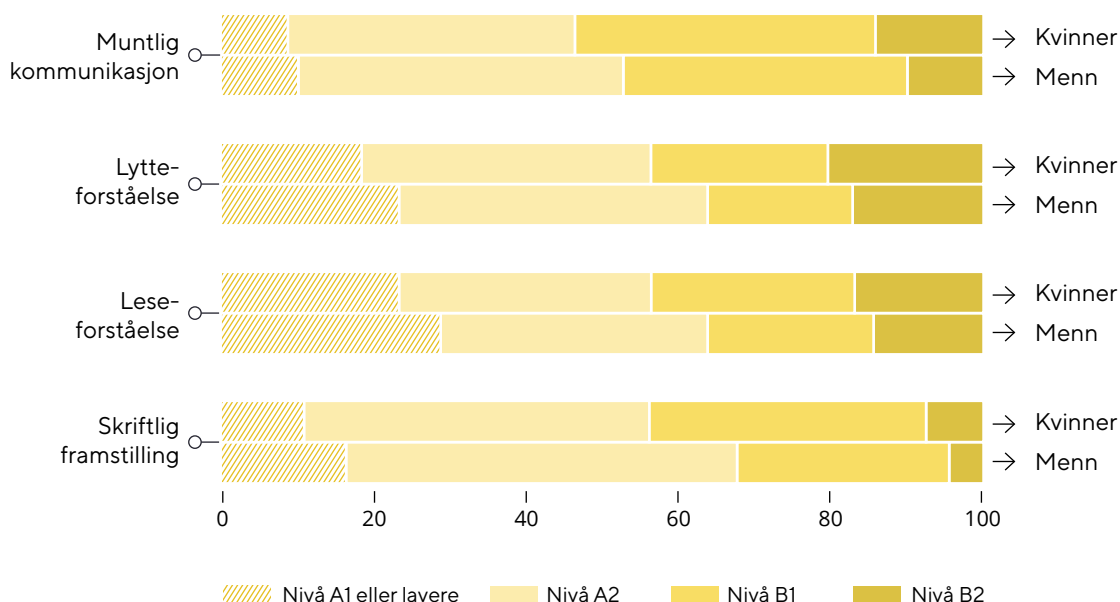
Av dem som avla muntlig delprøve, nådde 51 prosent B1 eller høyere i 2024. Det er en økning på fire prosentpoeng fra 2022.

Det er en større andel kvinner enn menn som når B1-nivået (jf. figur 5). Dette gjelder særlig delprøven i skriftlig fremstilling, der rundt 44 prosent av kvinnene og 32 prosent av mennene har avlagt prøven på B1 eller høyere nivå. Det er også en liten kjønnsforskjell på den muntlige prøven, der seks prosentpoeng flere kvinner når B1 eller bedre (Lunde, 2025).

Figur 5:

Resultater i alle delprøvene av Norskprøven for innvandrere omfattet av integreringslovverket, kvinner og menn.

2024



Kilde: Lunde (2025)

Tabell 11:

Resultater fra Norskprøven for deltakere som startet på norskopplæring i 2024, fordelt på rettighetskategori.

Rettighetstype	B2 på minst tre delprøver (prosent)	B1 på minst tre delprøver (prosent)	Dårligere prøveresultat (prosent)
Rett	5	22	73
Rett og plikt	13	32	56
Plikt	10	28	62

Kilde: Imdi<sup>31</sup>

Statistikk fra SSB over resultater fra Norskprøven i delprøvene muntlig kommunikasjon og skriftlig fremstilling viser at det er store forskjeller mellom personer med og uten høyere utdanning.

Vi ser at utdanning slår sterkest ut på prøvene med de høyeste nivåene (jf. tabell 12–13). Andelen som når nivå B1 og B2 i de to delferdighetene muntlig kommunikasjon og skriftlig fremstilling, er vesentlig større blant personer med høyere utdanning (både kort og lang utdanning på universitets- og høgskolenivå) enn blant personer uten høyere utdanning. En annen observasjon er at innvandrere – uavhengig av tidligere utdanning – skårer bedre på de muntlige prøvene enn på de skriftlige. Det gjelder særlig innvandrere med begrenset skolegang.

31 Tall tilsendt fra Imdi.

«Andelen som når nivå B1 og B2 i muntlig kommunikasjon og skriftlig fremstilling, er vesentlig større blant personer med høyere utdanning.»

Tabell 12:

Antall prøver med resultat A2–B2 i muntlig kommunikasjon<sup>32</sup>, etter deltakernes utdanningsnivå.

2024

Utdanningsnivå	A2	B1	B2	Muntlig kommunikasjon, totalt
I alt	5 560	5 456	1 767	14 107
Ingen fullført utdanning	30	16	:	68
Grunnskole	1 390	773	137	2 677
Videregående skole	480	409	121	1 166
Fagskole	43	41	:	117
Universitets- og høyskole, kort	982	1 242	430	2 804
Universitets- og høyskole, lang	1 177	1 776	709	3 854
Uoppgitt utdanning	1 458	1 199	345	3 421

Kilde: SSB (2025h)

32 Vi har utelatt variablene «A1 eller lavere» og «prøve ikke vurdert» i tabell 12 og 13.

Tabell 13:

Antall prøver med resultat A2–B2 i skriftlig fremstilling, etter deltakernes utdanningsnivå.

2024

Utdanningsnivå	A2	B1	B2	Skriftlig fremstilling, totalt
I alt	5 269	3 763	724	11 194
Ingen fullført utdanning	12	:	.	27
Grunnskole	677	202	25	1 380
Videregående skole	431	221	48	851
Fagskole	56	:	11	123
Universitets- og høyskole, kort	1 180	952	203	2 527
Universitets- og høyskole, lang	1 536	1 509	279	3 485
Uoppgitt utdanning	1 377	836	158	2 801

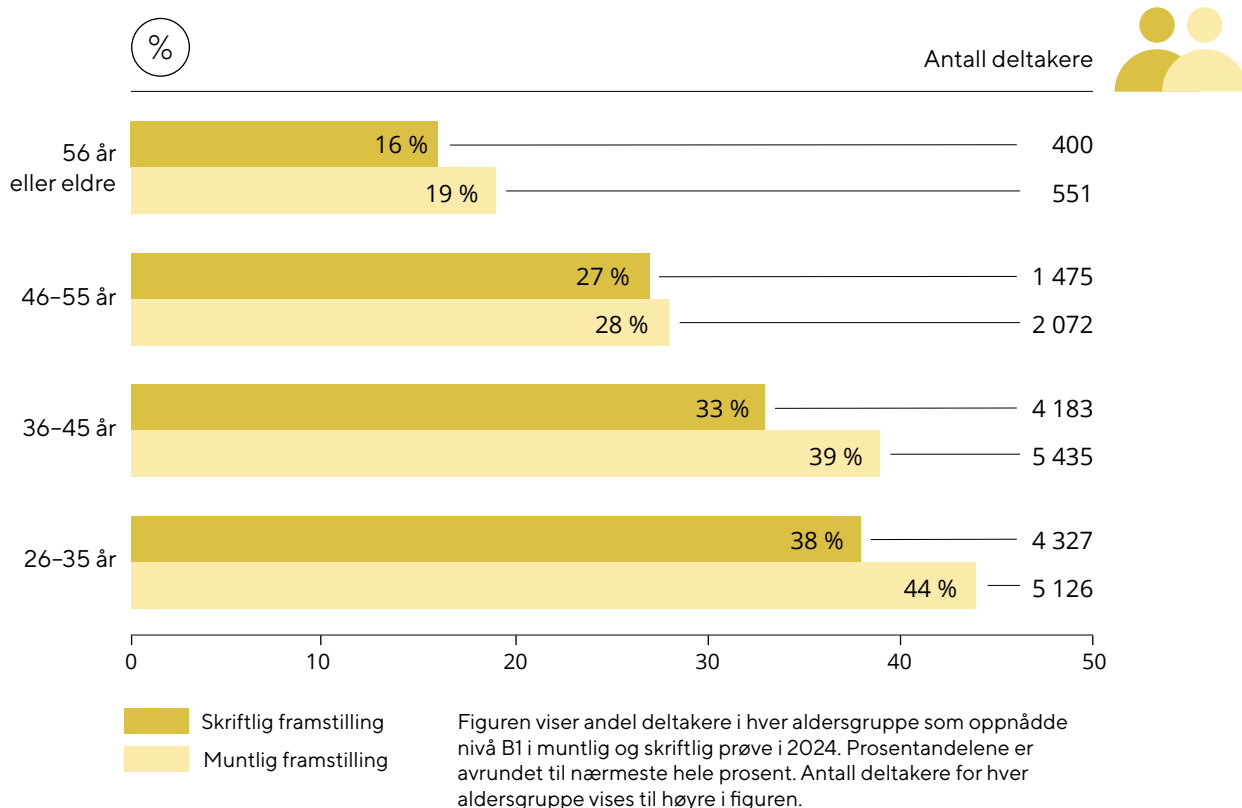
Kilde: SSB (2025h)

Alder er en annen faktor som påvirker resultatene. Andelen som når B1-nivået, er høyere blant de yngre innvandrerne (under 46 år) enn blant de eldre (jf. figur 6).

Figur 6:

Antall prøver med resultat B1 i muntlig kommunikasjon og skriftlig fremstilling, etter deltakernes alder.

2024



Kilde: SSB (2025g)

Språkrådet har ikke fått tilgang til ny statistikk som viser resultater på Norskprøven koblet med landbakgrunn. Men tidligere statistikk fra NIR over statsborgerskap og resultater fra den muntlige Norskprøven fra 2011 til 2020 viser at kandidatene med bakgrunn fra Somalia, Thailand, Eritrea, Syria, Sudan og Afghanistan i gjennomsnitt har svakere prøveresultat enn de andre (Lauvik, 2024).<sup>33</sup> Annen statistikk viser at flere av disse landene også har den høyeste andelen personer med lite eller ingen skolegang.<sup>34</sup> Dette er også land der mange har et førstespråk som ligger typologisk fjernt fra norsk.

<sup>33</sup> Blant landene som var på listen over de ti største gruppene av statsborgerskap i samme periode.

<sup>34</sup> Ifølge statistikk fra SSB i 2022 over utdanningsnivå blant innvandrere som er 25 år eller eldre, etter landbakgrunn.

### 5.1.3 Forskning på resultater fra Norskprøven

Forskning som analyser norskprøveresultater koblet opp mot personopplysninger, viser at variabler som fluktbakgrunn og utdanningsnivå har mye å si for resultatene.

Vanbuel og Bugge (under utarbeidelse) har analysert resultater fra Norskprøven, samfunnsfagsprøven og statsborgerprøven for om lag 79 000 personer i Norge i perioden 2017–2020 og knyttet resultatene til bakgrunnsinformasjon om de samme personene. Forskerne finner at innvandrere som har fluktbakgrunn og kommer fra land med lav bruttonasjonalinntekt, i langt mindre grad enn andre innvandrere når nivå A2 og B1 på den muntlige Norskprøven. Forskerne finner også at sannsynligheten for å nå B1-nivået i norsk muntlig er nesten tre ganger større for innvandrere med videregående utdanning og åtte ganger større for innvandrere med høyere utdanning enn for innvandrere med mindre eller ingen skolegang. Studien viser også at innvandrere skårer lavere på språkprøvene jo eldre de er, og jo kortere tid de har bodd i Norge. På bakgrunn av funnene mener forskerne at høyere språkkrav vil ramme dem med svake forutsetninger for språklæring hardest (se annen omtale av studien i delkapittel 5.2.3).

Carlsen og Hamidi (2023) har undersøkt norskprøveresultatene til 287 personer som oppgir at de ikke har tidligere skolegang. Resultatene, som kommer fra tre prøvegjennomføringer (vår 2016, vår 2017 og sommer 2017), viser at de fleste i denne gruppen når A1 og A2. Omtrent halvparten når A2 i muntlig kommunikasjon, mens om lag en fjerdedel når A2 i skriftlig fremstilling. Til sammenligning klarer ni prosent av personene B1 muntlig, mens tre prosent når B1 skriftlig. Carlsen og Hamidi konkluderer med at voksne innvandrere uten skolegang særlig strever med de skriftlige delferdighetene (skrive og lese), og at svært få av dem når B1 i noen av delferdighetene.

Gujord (2022) har undersøkt prøveresultatene til 10 155 personer som tok Norskprøve 2<sup>35</sup> i 2009 og 2010, og har analysert resultatene mot bakgrunnsinformasjon om personene. Hun finner at tidligere skolegang, førstespråk, opprinnelsesland og engelskkunnskaper er faktorer som påvirker resultatet på prøven. Blant annet er det en fordel for personer som har et førstespråk som ligger typologisk nær norsk. I tillegg finner Gujord at yngre personer har en fordel, at kvinner oppnår bedre resultater enn menn, og at lengre botid i Norge har en positiv, men liten effekt på prøveresultatene.

---

35 Norskprøve 2 var tidligere den offisielle språktesten til innvandrere i Norge, og den tilsvarende nivå A2. I 2014 ble både Norskprøve 2 og Norskprøve 3 skiftet ut med det som i dag heter Norskprøven A1–B2.

## 5.2 Andre kilder til kunnskap om norskferdigheter

I denne delen inkluderer Språkrådet andre kilder til kunnskap om norskferdigheter. Dette inkluderer studier der innvandrere selv har vurdert egne norskferdigheter, PIAAC-undersøkelsen, samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven, tolkebehov i offentlig sektor samt statistikk over norskkrav i søknader om norsk statsborgerskap. Kildene vi har brukt her, gir ikke et like godt grunnlag for å si noe om norskferdigheter som det statistikken over resultater fra Norskprøven gjør. Grunnen til det er at verktøyene som brukes, ikke er laget på en standardisert måte for å måle norskferdigheter. Samlet sett kan kildene likevel gi en indikasjon på norskferdigheter.

### 5.2.1 Selvrapporterte norskferdigheter

I det følgende presenterer vi et utvalg studier der respondentene selv har oppgitt hvor gode norskferdigheter de har. Som nevnt gir ikke resultatene et pålitelig mål på norskferdigheter. Dessuten kan resultatene være kulturelt betinget, og da er det lite hensiktsmessig å sammenligne resultater på tvers av landgrupper.

I en studie gjennomført av Busby mfl. (2024) rapporterer bare 54 prosent av de internasjonalt ansatte ved NTNU med et ikke-skandinavisk språk som morsmål at de føler de kan godt nok norsk til å gjøre jobben sin godt, selv om de fleste ansatte rapporterer at de har gjennomført en form for formell opplæring i norsk. 36 prosent av de internasjonalt ansatte i fast stilling rapporterer at de har tatt kurs tilsvarende minst B2-nivå i norsk. Av disse rapporterer 25 prosent at de fremdeles føler at de ikke kan nok norsk til å gjøre jobben sin godt. I undersøkelsen ble deltakerne spurt om hvor lang tid det tok før de kunne nok norsk til arbeidet sitt. Av de fast ansatte som har bodd i Norge i minst tre år, oppgir bare 29 prosent at det tok tre år eller mindre å lære nok norsk til å gjøre jobben godt, mens 42 prosent svarer at de ennå ikke føler at de kan nok norsk. Basert på resultatene i undersøkelsen konkluderer forskerne med at B2-nivå ikke kan sees på som sluttpunktet for norsklæringen, men at det kan være «et godt utgangspunkt for å kunne nyttiggjøre seg eksponeringen for norsk man får på og utenfor arbeidsplassen for å utvikle norskferdighetene videre» (Busby mfl., 2024, s. 17). Totalt 364 ansatte svarte på spørsmålene i undersøkelsen.

I en studie utført av Hernes mfl. (2023) om erfaringer og oppfatninger blant ukrainske flyktninger og kommunale aktører ble de ukrainske flyktningene bedt om å vurdere sine egne norskferdigheter. Totalt 1 593 respondenter deltok i spørreundersøkelsen som inngikk i studien. Resultatene viser at de fleste, uavhengig av når de kom til Norge, vurderer ferdighetene sine i norsk som «dårlig» eller «ikke-eksisterende». Selv blant dem som ankom i 2022, oppgir bare 28 prosent at de er på et «grunnleggende» nivå eller høyere. Flertallet av de ukrainske flyktningene i undersøkelsen (86 prosent) har hatt behov for tolketjenester.

I en undersøkelse om hverdagsintegrering (Dalen mfl., 2022) vurderer innvandrere fra Pakistan, Somalia, Polen og Eritrea/Etiopia egne norskferdigheter. Til sammen deltok 2 561 innvandrere i undersøkelsen. De ble bedt om å vurdere norskferdighetene sine på ulike arenaer (samtale med naboer/kolleger, skriving av jobbsøknad, legebesøk, leksehjelp). Rundt halvparten vurderte norskferdighetene sine som «svært gode». Respondentene med bakgrunn fra Somalia skilte seg ut med høy grad av positive vurderinger, mens respondentene med bakgrunn fra Polen skilte seg ut i den andre retningen. Om lag 60 prosent av de sistnevnte mente de bare hadde middels eller dårlige ferdigheter i norsk.

I Fafo-undersøkelsen som er omtalt i delkapittel 4.4, kommer det frem at relativt få av arbeidstakerne fra Polen og Litauen vurderer egne norskferdigheter som gode (Ødegård & Andersen, 2021). En tredjedel av de polske og i overkant av en fjerdedel av de litauiske arbeidsinnvandrerne mener at de snakker godt norsk. Ca. 8 prosent av arbeidstakerne oppgir at de ikke snakker norsk, og 30 prosent mener selv at de snakker ganske lite norsk. Et annet funn er at de som har barn under 18 år som bor i Norge, i større grad svarer at de snakker godt norsk, enn de som ikke har barn. Videre viser undersøkelsen at polske arbeidstakere som arbeider i bygg- og anleggsbransjen, vurderer norskferdighetene sine som dårligere enn de som er ansatt i andre næringer. Undersøkelsen viser også at de yngste arbeidstakerne i større grad mener at de snakker godt eller ganske godt norsk. Faktoren lang botid i Norge har ingen signifikant effekt på norskferdighetene hos polakkene, men ser ut til å ha en positiv effekt hos litauerne.

Andresen (2023) gjennomførte i 2021 og 2022 en undersøkelse blant somalisktalende og arabisktalende innvandrere som har oppsøkt et Nav-kontor i Oslo. I undersøkelsen, som hadde 498 respondenter, oppgir 60 prosent av de arabisktalende og 34 prosent av de somalisktalende respondentene at de forstår lite eller ingenting når de leser på norsk. 44 prosent av de somalisktalende og 35 prosent av de arabisktalende respondentene oppgir at det er vanskelig å gjøre seg forstått på norsk. Det fremgår også at innvandrere som oppgir at de har lite skolegang, oftere snakker dårlig norsk, oftere mottar sosialhjelp og skårer lavere på tillit til folk flest.

I levekårsundersøkelsen blant personer med innvandrerbakgrunn intervjuet Vrålstad og Vigen (2016) et representativt utvalg på 4 435 innvandrere fra tolv land.<sup>36</sup> Denne undersøkelsen baserte seg på innvandreres selvrapporterte norskferdigheter, og disse ferdighetene ble analysert i sammenheng med andre variabler, som opprinnelsesland. Ifølge undersøkelsen oppgir innvandrere fra Polen og Eritrea jevnt over svakere norskferdigheter enn innvandrere fra andre land. I den andre enden av skalaen er innvandrere fra Bosnia og Sri Lanka, som vurderer sine generelle norskferdigheter høyere enn innvandrere fra andre land. I samme undersøkelse ble det også avdekket

---

36 En ny versjon av undersøkelsen publiseres i 2026.

at innvandrere med middels eller dårlige (selvrapporterte) ferdigheter i norsk i mindre grad tyr til tolk eller hjelp til oversettelse enn innvandrere med gode (selvrapporterte) norskerferdigheter. Blant innvandrere som har brukt tolk eller fått hjelp til oversetting, er det vanligere å få hjelp fra familiemedlemmer eller venner til oversetting enn det er å bruke tolk.

## 5.2.2 PIAAC

PIAAC er tidenes største internasjonale kartlegging av ferdigheter i kompetanseområdene leseforståelse, tallforståelse og adaptiv problemløsning blant voksne mellom 16 og 65 år.<sup>37</sup> PIAAC må tas på norsk. Undersøkelsen ble sist gjennomført i 2022 og 2023, og den har tidligere blitt gjennomført i 2012. I undersøkelsen defineres leseferdigheter som «evnen til å forstå, vurdere og bruke informasjon i skrevet tekst for å delta aktivt i samfunnet, oppnå egne mål og utvikle kunnskap og egne evner» (Kalcic & Keute, 2024, s. 30). Disse ferdighetene dekker både tekst- og dokumentforståelse og inkluderer digitale og blandede tekster, som e-poster, brosjyrer og bruksanvisninger (s. 16).

Ifølge forfatterne bak rapporten kreves det gode språkerferdigheter for å utføre oppgavene i undersøkelsen. Det er derfor viktig å påpeke at deltakerne kan ha gode leseferdigheter på et annet språk enn norsk selv om de oppnådde en lav skår i undersøkelsen. Forskning viser dessuten at lesing på et andrespråk er mer krevende enn lesing på førstespråk, og at det kan være vanskelig selv for personer med gode andrespråksferdigheter (Bialystok, 2001, referert i Heydari & Randen, 2021, s. 172). Resultatene fra PIAAC gir dermed ikke direkte mål på norskerferdigheter.

Et funn i PIAAC er at innvandrere skårer betydelig lavere enn resten av befolkningen i leseferdigheter. Mens innvandrere i snitt skårer 232 poeng på leseforståelse, skårer resten av befolkningen 295. Det er en forskjell på 63 poeng.<sup>38</sup> Når utdanning tas i betraktning, viser resultatene at også innvandrere med høyere utdanning gjør det svakere enn personer uten innvandrerbakgrunn. PIAAC fremhever at innvandrere med høyere utdanning har omtrent samme gjennomsnittsskår i leseforståelse som personer uten innvandrerbakgrunn med bare grunnskoleutdanning eller ingen utdanning. Blant innvandrere med høyere utdanning har hver fjerde person i denne gruppen svake leseferdigheter (Kalcic & Keute, 2024, s. 69–71).

---

37 PIAAC står for Programme for the International Assessment of Adult Competencies (undersøkelsen blir også kalt Survey of Adult Skills). Undersøkelsen ble gjennomført av SSB i 2022/2023, og datamaterialet fra PIAAC 2 består av noe under 4 000 bakgrunnsintervjuer og øvelser på nettbrett samt 64 dørstokkintervjuer. Et dørstokkintervju er et kort intervju som kartlegger bl.a. utdanning, landbakgrunn og sysselsettingsstauts for personer som ikke kan delta i undersøkelsen på grunn av språkhindringer. Disse personene er likevel lagt til nettoutvalget og inngår i datamaterialet med fullverdige skårer.

38 Skalaen som brukes, går fra 0 til 500.

### 5.2.3 Samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven

Innvandrere som skal søke om norsk statsborgerskap, må ha bestått enten statsborgerprøven eller samfunnskunnskapsprøven på norsk. I motsetning til Norskprøven har ikke disse prøvene karakterskala; de vurderes som «bestått» eller «ikke bestått». Både samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven består av flervalgsoppgaver. De to prøvene har henholdsvis 38 og 36 ulike oppgaver. Spørsmålene i prøvene er basert på læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Samfunnskunnskapsprøven er utformet på 29 språk, og den er avsluttende prøve for opplæring i samfunnskunnskap i introduksjonsprogrammet. Det er mulig å ta samfunnskunnskapsprøven på mange ulike språk, men bare prøver bestått på norsk kan brukes når man søker om statsborgerskap. Kandidater som består samfunnskunnskapsprøven på et annet språk, må bestå den samme prøven på norsk, eller statsborgerprøven på norsk, før de søker. Språknivået (norsk) på spørsmålene i statsborgerprøven tilsvarer nivå A2, mens språknivået på samfunnskunnskapsprøven regnes som høyere enn A2 (HK-dir, u.å.-b).<sup>39</sup> Forskere som har undersøkt språktester blant innvandrere, mener at tester som samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven fungerer som implisitte språktester (forutsatt at de holdes på et annet språk enn morsmålet til kandidaten) (Carlsen & Moe, 2019; Strik mfl., 2010). Derfor inkluderer Språkrådet disse datakildene.

Vanbuel og Bugge (under utarbeidelse) har analysert resultater fra Norskprøven, samfunnsfagsprøven og statsborgerprøven for om lag 79 000 personer i Norge i perioden 2017–2020 og knyttet resultatene opp mot bakgrunnsinformasjon om de samme kandidatene (se annen omtale av studien i delkapittel 5.1.3). Studien viser at innvandrere med lite eller ingen skolegang skårer betydelig lavere på samfunnskunnskapsprøven og statsborgerprøven enn de med mer skolegang. Mens kandidater med lite eller ingen skolegang bare har 65 prosent sannsynlighet for å bestå samfunnskunnskapsprøven, har kandidater med videregående utdanning og kandidater med høyere utdanning henholdsvis 79 og 94 prosent sannsynlighet. Når det gjelder statsborgerprøven, er den gjennomsnittlige sannsynligheten for å bestå 70 prosent for kandidater med lite eller ingen skolegang, mens den er 79 prosent for kandidater med videregående utdanning og 93 prosent for kandidater med høyere utdanning. Studien viser i tillegg at kandidater som har bestått A2-nivå i norsk muntlig, har 3,5 ganger større sannsynlighet for å bestå samfunnsfagsprøven og 2,5 ganger større sannsynlighet for å bestå statsborgerprøven enn kandidater som ikke har bestått A2-nivået.

---

39 Det ble ikke tatt hensyn til at språket skulle være på et forholdsvis lavt nivå, siden samfunnskunnskapsprøven var tilgjengelig på førstespråket til de fleste innvandrerne. Den norske versjonen av prøven holder derfor heller ikke et lavt nivå. Statsborgerprøven finnes bare på norsk, og det var en del av oppdraget til prøveutviklerne at prøven skulle holde et A2-nivå språklig. Dette kan forklare at nivået i norsk på spørsmålene i statsborgerprøven tilsvarer nivå A2, mens språknivået i samfunnskunnskapsprøven regnes som høyere enn A2.

I en annen studie med samme datamateriale har Bugge mfl. (under utarbeidelse) analysert hvor mange ganger innvandregrupper med ulik utdanning tar samfunns-kunnskapsprøven og statsborgerprøven før de består. Et hovedfunn er at gruppen med høyest utdanning oftest består første gang, mens gruppen med lavest utdanning oftere gjør flere forsøk før de består prøven (se også Karim, 2025). Oppsummert viser funnene fra studiene at disse to prøvene kan være et hinder for statsborgerskap (og permanent oppholdstillatelse) for personer som har dårligere forutsetninger for å lære norsk.

Statistikk fra HK-dir viser at det er flere som består statsborgerprøven enn samfunns-kunnskapsprøven på norsk (jf. tabell 14 og 15). Statistikken gir imidlertid ingen opplysninger om hvem som ikke består, eller om faktorer som ha medvirket til at kandidatene ikke har bestått prøvene. Årsaken til dette er at denne statistikken – i likhet med HK-dirs statistikk over resultater fra Norskprøven – ikke er koblet sammen med informasjon om kandidatenes bakgrunn.

Tabell 14:

Resultater på samfunnskunnskapsprøven på landsbasis.  
2020-2024

År	Antall kandidater på samfunns-kunnskapsprøven	Andel bestått %	Andel ikke bestått %
2024	12 512	79,3	20,7
2023	12 008	77,7	22,3
2022	13 010	76,4	23,6
2021	14 489	77,2	22,8
2020	13 939	76,6	23,4

Kilde: HK-dir (u.å.-d)

Tabell 15:

Resultater på statsborgerprøven på landsbasis.

2020-2023

År	Antall kandidater på statsborger-skapsprøven	Andel bestått %	Andel ikke bestått %
2023	5 681	85,7	14,3
2022	8 054	81,4	18,6
2021	10 600	82	18
2020	10 160	77,4	22,6

Kilde: HK-dir (u.å.-d)

#### 5.2.4 Statistikk over norskkrav i søknader om statsborgerskap

Den 1. oktober 2022 ble det innført tre endringer i kravene til norskkunnskaper for dem som vil søke om norsk statsborgerskap. Nivåkravet i norsk muntlig ble hevet fra A2 til B1, kravet om gjennomført opplæring ble fjernet, og det ble innført nye unntaksbestemmelser for personer som ikke vil klare å nå nivå B1 på Norskprøven eller bestå statsborgerprøven på norsk.

UDI (2023) har laget en rapport om effekten av disse lovendringene. Rapporten viser at andelen personer som fikk avslag på søknad om statsborgerskap på grunn av kravet om bestått prøve i norsk muntlig, var noe høyere i 2022 (25,6 prosent) enn i 2023 (21,1 prosent). UDI skriver i rapporten at det er usikkert om flere bestod prøven på B1-nivå eller høyere i 2023 enn i 2022. UDI kan heller ikke si noe om endringen fra A2 til B1 har medvirket til at flere består prøven på nivå B1 eller høyere. En grunn til dette er at «en stor andel av søknadene som behandles nå ble fremmet før lovendringen, og at overgangsreglene innebærer at det i disse sakene fortsatt stilles krav til nivå A2» (UDI, 2023, s. 18). UDI konkluderer derfor med at det er for tidlig å si noe sikkert om virkningene av B1-kravet.

Et annet funn i rapporten er at det var flere personer i 2023 (totalt 458) enn i 2022 (totalt 55) som fikk unntak fra kravet om bestått prøve i norsk muntlig av særlige helsemessige årsaker eller av andre tungtveiende grunner.<sup>40</sup> Ifølge rapporten veileder UDI søkere mer i forbindelse med norskkravet og reglene om unntak fra kravet enn før lovendringene. Samtidig opplyser UDI 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).

Statistikk fra UDI viser at personer som tidligere har skåret lavt på Norskprøven, og som har bakgrunn fra enkelte land som tidligere i gjennomsnitt har skåret lavt på Norskprøven (se tidligere omtale av disse i delkapittel 5.1.2), også er overrepresentert blant dem som har fått innvilget søknad om statsborgerskap basert på unntak fra kravet om B1 i norsk muntlig (jf. tabell 16).

---

40 Oversikten gjelder unntak fra krav om bestått prøve i norsk muntlig på nivå B1 på grunn av helse eller personlige forutsetninger, men fortsatt krav om A2-nivå (statsborgerforskriften § 4-1 første ledd bokstav g, jf. § 4-1 annet ledd), og unntak fra krav om bestått prøve i norsk muntlig av tungtveiende grunner (statsborgerforskriften § 4-1 annet ledd).

Tabell 16:

Innvilgede statsborgerskap hvor vilkårshjemmelen i statsborgerforskriften § 4-1 «[f]yller vilkår for unntak fra kravet om prøve i norsk muntlig» er registrert som oppfylt.

Land	2022 (oktober- desember)	2023	2024	2025 (januar- 12. mars)	Totalsum
Syria	130	1 418	777	284	2 609
Eritrea	142	554	527	206	1 429
Polen	145	556	425	74	1 200
Afghanistan	63	264	443	53	823
Russland	152	282	245	60	739
Tyskland	32	249	288	116	685
Filippinene	87	253	214	57	611
Thailand	67	170	180	49	466
Storbritannia	28	278	108	22	436
Somalia	30	165	145	66	406
USA	47	185	136	29	397
Serbia	62	192	112	20	386
Iran	76	110	153	34	373
Irak	13	165	156	15	349
Litauen	32	151	92	23	298
Romania	31	123	75	6	235
Tyrkia	19	73	90	37	219
Pakistan	27	86	80	24	217
Ukraina	35	69	80	21	205
Statsløs	4	60	100	36	200
Andre land	485	1 787	1435	313	4 020
<b>Totalsum</b>	<b>1 707</b>	<b>7 190</b>	<b>5 861</b>	<b>1545</b>	<b>16 303</b>

Kilde: UDI

Det finnes flere grunner til at personer kan få innvilget søknad om unntak fra disse kravene (se § 4-1 og § 4-2 i statsborgerforskriften, 2006). Det er imidlertid ikke mulig å si noe konkret om hvorfor de aktuelle personene har fått unntak, ettersom UDI ikke fører statistikk over årsakene til unntakene.

### 5.2.5 Tolking i offentlig sektor

En annen kilde som er tatt med i utredningen, er statistikk om tolkebehov i offentlig sektor. Siden 1. januar 2022 har bruk av tolk vært regulert i tolkeloven (2021). Tolkeloven gjelder tolking til og fra norsk og skal sikre rettssikkerhet og forsvarlig hjelp og tjeneste for mennesker som ellers ikke kan kommunisere med det offentlige. Loven skal også sikre at de som tolker, er kvalifiserte. Tolkeloven er en viktig garanti for at alle som bor i Norge, har lik tilgang til offentlige tjenester.

I § 6 i tolkeloven står det følgende:

Offentlige organer skal bruke tolk når det følger av lov. I tilfeller der plikt til å bruke tolk ikke er regulert i annen lov, skal offentlige organer bruke tolk når det er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet eller for å yte forsvarlig hjelp og tjeneste. I vurderingen av om bruk av tolk er nødvendig, skal det blant annet legges vekt på om samtalepartene kan kommunisere forsvarlig uten tolk, og på sakens alvorlighet og karakter.

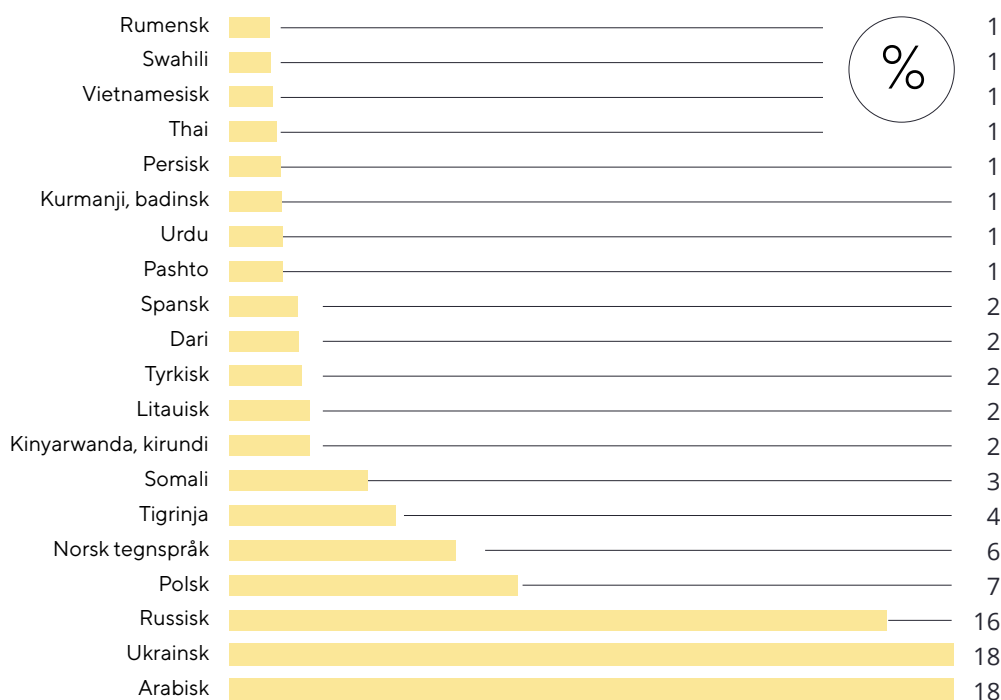
Språkrådet har valgt å inkludere statistikk over tolkebehov i offentlig sektor, da dette datamaterialet viser språkbakgrunnen til personer i Norge som kanskje ikke kan godt nok norsk til å kommunisere effektivt med offentlig sektor. Statistikken over tolkebehovet kan igjen gi indikasjoner på hvilke innvandringsgrupper som har svake norskferdigheter. Det er imidlertid flere svakheter ved dette datamaterialet. For det første kan det være mange grunner til at personer trenger tolk, og grunnene er ikke nødvendigvis svake norskferdigheter. For det andre viser en persons foretrukne tolkespråk ikke nødvendigvis hvor personen kommer fra, ettersom språk brukes på tvers av landegrenser. Dessuten baseres tallene på rapportering fra kommunale tolkebyråer og private tolketjenester. Altså mangler det opplysninger om tolkebehov som det ikke er rapportert om. Dessuten slås tolking av talespråk, tegnspråktolking og skriveolking sammen i rapporteringen.

I 2024 var det om lag 1 341 610 tolkeoppdrag som gjaldt tolking av talespråk, tegnspråktolking og skriveolking i Norge. Arabisk, ukrainsk og russisk er de mest etterspurte tolkespråkene i Norge (jf. figur 7). Deretter følger polsk, norsk tegnspråk, tigrinja og somali.

Figur 7:

De mest etterspurte språkene for tolking i offentlig sektor i Norge.

2024



Kilde: Oslo Economics (2025)

### 5.3 Forskning på norskferdigheter og andre forhold

Til sist inkluderer Språkrådet et utvalg av studier som belyser sammenhengen mellom norskferdigheter og andre forhold, for eksempel hvor mye innvandreres norskferdigheter betyr for integrering og samfunnsdeltakelse.

Forskningsprosjektet IMPECT undersøker konsekvensene av språk- og kunnskapskrav knyttet til permanent opphold og statsborgerskap for innvandrere med begrenset skriftkyndighet, lite tidligere skolegang og lite tidligere erfaring med prøver. I delstudiene der forskerne sammenligner 20 land som har ulik grad av «strenghet» i språkkravpolitikken, finner de at strengere krav har en negativ innvirkning på motivasjon og språklæring. Lærerne rapporterer at kravene stjeler fokus fra språkundervisningen, siden lærerne må bruke mye tid på å forklare regelverk knyttet til språkkrav

## «Deltakerne klarer seg godt uten å ha oppfylt B1-kravet – de har jobb, forsørger familien sin og tar seg av barna.»

og unntak fra krav, og på å berolige deltakere i norskopplæringen som frykter at de ikke vil klare språkprøvene (Nordanger & Egeland, 2024; Carlsen, Rocca mfl., under utarbeidelse; Carlsen, van Oers mfl., under utarbeidelse). I intervjuer med lærere i Sverige, Irland, Norge, Danmark og Østerrike kommer det frem at innvandrerne er svært motiverte for å lære språk, men at andre faktorer enn motivasjon hindrer dem i å lære språk, som traumer, PTSD, lærevansker, bekymringer og familieansvar. Ifølge studien er et gjennomgående tema i intervjuene at de språklige kravene som må være oppfylt for at en innvandrer skal få permanent opphold og statsborgerskap, gir innvandrerne en følelse av at de ikke er «gode nok» for landet de har bosatt seg i. Lærere i Norge uttrykker frustrasjon over at mange aldri vil klare å nå B1-nivået, som kreves av dem som vil bli norsk statsborger. Både lærere og deltakere rapporterer at deltakerne klarer seg godt uten å ha oppfylt B1-kravet – de har jobb, forsørger familien sin og tar seg av barna (Nordanger & Bugge, 2025; Carlsen, Rocca mfl., under utarbeidelse). Gjennom analyser av intervjuer med innvandrere som har begrenset skolegang og deltar i introduksjonsprogrammet i Norge, viser Nordanger og Bugge (2025) at lang og uavklart venting på permanent oppholdstillatelse gjør deltakerne mindre motiverte for å lære norsk. Forskerne konkluderer med at språklæring og juridisk og demokratisk integrering bør betraktes som tett sammenvevde prosesser.

Den tverrfaglige forskergruppen i prosjektet *NorPol: Andrespråkskommunikasjon blant polakker i Norge* har undersøkt ulike forhold som bidrar til å hemme eller fremme kommunikasjon mellom polske arbeidsinnvandrere og nordmenn.

Solarek-Gliniewicz (2024) har i sin doktoravhandling analysert opptak av samtaler mellom leger og pasienter i norsk spesialisthelsetjeneste og intervjuer med polske overleger i Norge. Hun finner i intervjuer at de største språklige hindringene for de polske overlegene er den store dialektale variasjonen i Norge og de skandinaviske nabospråkene. For eksempel synes de polske overlegene at det var vanskelig å forstå ulike dialektale varianter av substantivet *hode* (som *hue*, *håve* og *hovud*). Avhandlingen viser også at grammatiske problemkilder i konsultasjoner er mengdeord, tidsuttrykk og tempus. I en annen studie viser Szymanska (2025) at polske leger bruker ulike strategier for å håndtere de mange og komplekse sidene ved medisinske samtaler. Studien viser blant annet at kommunikative mål i medisinske konsultasjoner nås ved at man erstatter medisinske faguttrykk med hverdagspråk og bruker billedlig språk, parafrasering og gjentakelser (se også legenes bruk av gester i Solarek-Gliniewicz, 2024).

I studien *If you don't speak Norwegian well, they think you are stupid: experiencing and responding to linguistic racism by Polish migrant workers* viser Olszewska og Opsahl (2024) at polske arbeidsinnvandrere opplever ulike former for «språklig rasisme» blant annet fordi de ikke snakker norsk eller ikke snakker norsk godt nok. En deltaker opplever for eksempel at hun har begrensede muligheter til å uttrykke seg om hvem hun er, fordi hun ikke snakker flytende norsk, og at det hindrer henne i å bryte med stereotyper om polske innvandrere (se også Golden & Opsahl, 2023). Et annet eksempel som kommer frem i studien, er at når viktig informasjon på arbeidsplassen bare foreligger på norsk, kan det føre til at mange ikke får den med seg, og at de dermed ikke får oppfylt rettighetene sine.

Andre studier i *NorPol*-prosjektet baserer seg på analyser av autentiske videoopptak på byggeplasser. Disse studiene viser at polske bygningsarbeidere baserer seg på et atskillig bredere spekter av kommunikative ressurser enn norsk språk, særlig gester og håndtering av gjenstander (se for eksempel Urbanik & Svennevig, 2021; Urbanik, 2024). I en studie finner Urbanik (2024) for eksempel at håndtering av gjenstander er den beste kommunikative ressursen hvis talespråk og gester ikke strekker til, når ord og begreper skal forklares. Samlet sett viser studiene at språkferdigheter henger tett sammen med den lokale konteksten som deltakerne befinner seg i, og at innvandrerne kan klare seg utmerket i arbeidsrelatert kommunikasjon på byggeplassen til tross for at de bare bruker enkle grammatiske strukturer på norsk.

Kraft (2017) beskriver i sin doktoravhandling hvordan det brukes «språkmeklere» på byggeplasser med polske arbeidsinnvandrere. Mer spesifikt finner hun at det var et system som baserer seg på at alle de polske arbeiderne blir plassert i arbeidslag bare med andre polske, og at én person tar seg av kommunikasjonen med ledelsen for hele laget. De som kan norsk, får dermed en viktig posisjon på arbeidsplassen. Dette systemet fungerer bra når det gjelder effektivitet og sikkerhet, men det gjør at alle de andre arbeidsinnvandrerne har få muligheter for å lære seg norsk.

I en SINTEF-rapport fra 2017 kommer det frem at språk- og kulturelleterte utfordringer får konsekvenser for arbeidsutførelsen og arbeidsmiljøet i større grad enn for sikkerheten (Kilskar mfl., 2017). I en spørreundersøkelse der 886 ledere i bedrifter i byggenæringen i Norge deltok, sa 66 prosent at de var enige i påstanden om at språkutfordringer og kulturelleterte misforståelser (enten mellom ledelsen og utenlandske arbeidstakere eller mellom norske og utenlandske arbeidstakere) hadde vært årsaker til byggefeil eller feilproduksjon. Noen eksempler som kommer frem i undersøkelsen, er at utenlandske medarbeidere hadde feiloppfattet byggeteknisk forskrift og hadde vanskeligheter med å lese byggetegninger. Ifølge rapporten skaper det iblant stor frustrasjon blant ledere når arbeidstakere ofte svarer «ja, ja» og nikker, selv om de ikke alltid har forstått. Det nevnes også i rapporten at arbeidsgiverne påpekte at arbeidstakere som kan verken norsk eller engelsk, kan ha vansker med å forstå sikkerhetsregler og krav til verneutstyr (Kilskar mfl., 2017). I andre undersøkelser, for eksempel Ødegård og Andersen (2020), trekkes det frem at manglende språkferdigheter kan skape utfordringer for sikkerheten på arbeidsplassen.

## «Arbeidsgiverne stoler ikke på at Norskprøven gir god informasjon om norsknivået til søkere med innvandrerbakgrunn; de tror at prøven måler lingvistisk korrekthet heller enn evnen til å bruke språk i kommunikasjon.»

Et av hovedfunnene i rapporten *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk: Om forståelse av språkprøver og språkkrav* (Bjørnset mfl., 2021) er at arbeidsgiverne oppfatter språk og språkferdigheter som noe mer enn formelle kvalifikasjoner og grammatikk. Arbeidsgiverne mener at språk også omfatter å «beherske kulturelle koder, ta referanser, kjenne til normer for toneleie, hva som er innenfor og utenfor å spørre om» (Bjørnset mfl., 2021, s. 50). Flere arbeidsgivere mener at en arbeidssøker som bare skriver at hen behersker norsk skriftlig og muntlig, gir vel så god informasjon om norskferdighetene sine som en kandidat som skriver at hen har bestått Norskprøven på nivå B2. Et annet funn er at mange arbeidsgivere mangler kunnskap om Norskprøven og språkkravene A1–B2. Dessuten stoler ikke arbeidsgiverne på at Norskprøven gir god informasjon om norsknivået til søkere med innvandrerbakgrunn; de tror at prøven måler lingvistisk korrekthet heller enn evnen til å bruke språk i kommunikasjon. Bjørnset og kolleger mener det er usikkert om bedre kunnskap om Norskprøven blant arbeidsgiverne ville ha løst noen problemer, siden noen arbeidsgivere ikke stoler på at prøven måler hvor godt arbeidssøkeren behersker norsk i praksis.

En undersøkelse gjennomført av Rambøll og Halogen (2020) viser at mange innvandrere oppfatter manglende norskferdigheter som et hinder i møte med arbeidsmarkedet i Norge. I intervjuene opplyser mange at de ikke får tilbakemelding på jobbsøknadene sine, og de opplever at arbeidsgivere ofte vektlegger et høyt ferdighetsnivå i norsk, eller at arbeidsgivere prioriterer å ansette personer med bedre norskferdigheter. I andre studier har forskere funnet ut at jobbsøkere med navn fra ikke-europeiske land – særlig Afrika, Midtøsten og Sør-Asia – diskrimineres i ansettelsesprosessen (se Larsen & Midtbøen, 2024).

I doktoravhandlingen sin undersøkte Pájaro (2018) hva som skal til for at en kandidat i jobbintervju opptrer og blir oppfattet som profesjonell og aktuell for ansettelse i legestillinger i Norge. Hun konkluderer med at det i rekrutteringsprosesser heller er samhandling mellom intervjuere og kandidater enn norskkunnskaper som avgjør hvordan kandidatenes kompetanse blir oppfattet.

NHOs Kompetansebarometer 2018 viser at om lag 80 prosent av NHO-bedriftene som deltok i undersøkelsen, mener at norskkompetanse er viktig for bedriften. Det er litt flere bedrifter som vektlegger muntlige norskerferdigheter, enn det er som vektlegger skriftlige (Rørstad mfl., 2018).

Ifølge en rapport om arbeidsgiveres perspektiver på hindringer og inkludering opplever bedriftene at det er vanskeligere å inkludere personer med svake norskerferdigheter enn personer med manglende kompetanse eller helseutfordringer (Proba, 2018). I tillegg kommer det frem at arbeidsgiverne synes det er utfordrende å vurdere norskerferdighetene til kandidatene. Noen arbeidsgivere oppgir at de er åpne for kandidater som ikke er gode i norsk, og de mener at kandidatene vil utvikle språkerferdigheter med tiden.

I en doktorgradsavhandling har Andersen (2024) utforsket lærer- og elevperspektiver på flerspråklighet i den ordinære yrkesfagopplæringen i Norge. Lærerne i studien rapporterer at de har behov for å lære strategier som de kan bruke i møte med andrespråkselever, slik at de i større grad kan utøve læreplanens intensjon om «flerspråklighet som ressurs». Lærerne opplever dessuten ofte en avstand mellom andrespråkselevs norskerferdigheter og de språklige kravene som er i arbeidslivet. Andersen peker på at kunnskap om flerspråklighet kan være viktig for både yrkesfaglærere og -elever, og at flerspråklighetsperspektiver bør få en tydeligere plass i yrkesfaglærerutdanningene (Andersen, 2024).

I en studie basert på data fra Levekårsundersøkelsen blant innvandrere i 2016 (se omtale av undersøkelsen i delkapittel 5.2.1) kommer det frem at innvandrere med lang botid og dårlige (selvrapporterte) norskerferdigheter har særlig høy sannsynlighet for å oppleve ulike helseplager (Kjøllesdal mfl., 2022). For eksempel er det ti ganger mer sannsynlig at en innvandrer som snakker dårlig norsk, har bodd mer enn ti år i Norge og har lav utdanning, selv vurderer sin egen helse som dårlig, enn en person i befolkningen ellers. Studien understreker hvor viktig det er at innvandrere får god norskopplæring, slik at de får god tilgang til helseinformasjon og helsetjenester. Det gjelder uansett hvor lenge de har bodd i Norge.

Under koronapandemien var innvandrere sterkt overrepresentert både blant dem som fikk påvist smitte, og blant dem som ble innlagt på sykehus. Rapporten *COVID-19 Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer* viser blant annet at svake norskerferdigheter, lav digital kompetanse og svak tilknytning til norsk arbeids- og samfunnsliv gjør gruppen sårbar i en pandemi (Indseth mfl., 2021).

Andresen mfl. (2023) har gjennomført en studie om innvandreres tillit og relasjoner til Nav. Undersøkelsen viser at norskerferdigheter har stor betydning for innvandreres opplevelser av bruken av Nav-tjenester. En av konklusjonene er at innvandrere med svake norskerferdigheter ofte trenger tiltak som gir en mer grunnleggende kompetanse enn den de kan få gjennom de arbeidsrettede tiltakene som Nav tilbyr.

## «Forskerne konkluderer med at mange som oppfyller kravet om norskferdigheter gjennom Trinn 3-eksamenen, ikke ville klart kravet gjennom Norskprøven.»

I en doktoravhandling har Valen-Sendstad (2022) utforsket hvordan langtidssykmeldte minoritetskvinner navigerte i det norske velferdssystemet og helsevesenet for å bli rehabilitert og komme tilbake i arbeid. Selv om flere av kvinnene hadde deltatt i formell norskopplæring og hadde gode norskferdigheter, opplevde de at selv det å si enkle ting, slik som *jeg har vondt i hodet*, var vanskelig. Den kvalitative studien viser at både innvandrerkvinnene og Nav-ansatte mener det er viktig å ta ansvar og kommunisere på en spesiell måte (å være *tydelig*), hvis man skal få riktig hjelp av Nav og helsevesenet.

I en etnografisk studie av språklæringen blant flyktninger fra Den demokratiske republikken Kongo (Kongo) fant Steien (2022) at deltakerne opplever det som vanskelig å lære norsk når de mangler et sosialt rom der de kan få uformell språkopp-læring. I deres hjemland Kongo læres språk i hverdagssituasjoner «på gata», men i Norge er det ikke slik. Læringen foregår dermed først og fremst gjennom formell undervisning i introduksjonsprogrammet, og dette er en helt annen og uvant form for læringsaktivitet.

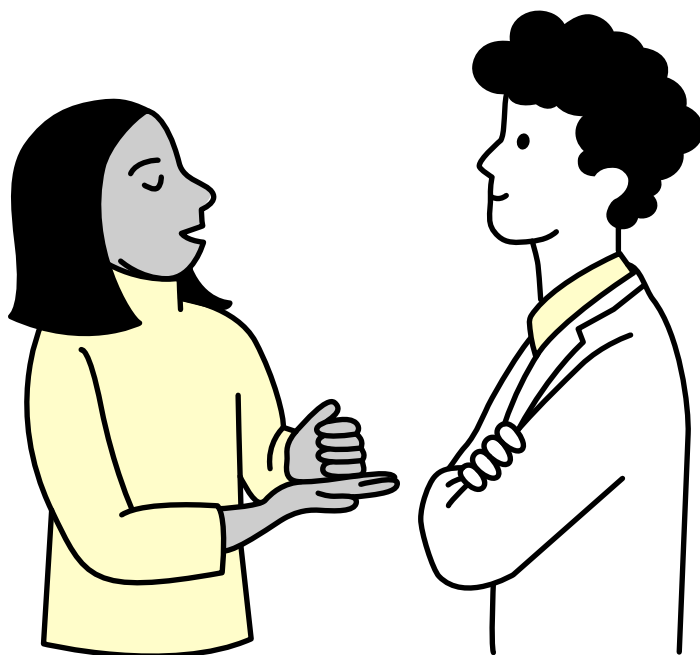
En undersøkelse fra Samfunnsøkonomisk analyse (2017) har tatt for seg samsvaret mellom ulike prøver i norsk språk som brukes som grunnlag for opptak til høyere utdanning. Resultatene viser at det er lite samsvar mellom karakteren E i Trinn 3-eksamenen, som utvikles av universitetene, og det tilsvarende B2-nivået i Norskprøven, som utvikles av HK-dir i tråd med rammeverket (se delkapittel 3.4). Forskerne konkluderer med at mange som oppfyller kravet om norskferdigheter gjennom Trinn 3-eksamenen, ikke ville klart kravet gjennom Norskprøven. I en kronikk i Khrono viser Carlsen (2025) til denne undersøkelsen når hun problematiserer at UH-sektoren i Norge så langt ikke har knyttet sine kurs og eksamener til rammeverket. Carlsen konkluderer med at dette «vil kunne undergrave hele formålet med og verdien av Rammeverket og frata innlærere og arbeidsgivere muligheten for en rettførdig, pålitelig og sammenlignbar dokumentasjon av språkkunnskaper» (Carlsen, 2025, avsn. 23).

## 5.4 Oppsummering: oversikt over kunnskapen om innvandreres norskferdigheter

- I denne utredningen er Norskprøven A1-B2 brukt som hovedkilde til opplysninger om innvandreres norskferdigheter. Når det gjelder Norskprøven, har HK-dir statistikk over alle voksne innvandrere som tar prøven. SSB og Imdi har bare statistikk over voksne innvandrere som omfattes av integreringslovverket. I motsetning til HK-dir har SSB og Imdi koblet resultatene med bakgrunnsinformasjon om kandidatene, for eksempel deres utdanningsnivå.
- Statistikk fra HK-dir viser at stadig flere tar Norskprøven, og at over halvparten av alle prøver i norsk muntlig vurderes til nivå B1 eller B2. Det er mange som bare tar den muntlige prøven. Et flertall av dem som tar prøven om igjen, tar bare den skriftlige prøven. Skriftlige ferdigheter er de mest utfordrende av de fire delferdighetene på Norskprøven.
- Innvandrere med mer skolegang gjør det generelt bedre på Norskprøven enn innvandrere med mindre skolegang. Dette viser statistikk fra SSB og forskning som har koblet kandidatenes utdanning mot resultater fra Norskprøven. Jo høyere nivået på prøven er, jo større rolle spiller kandidatenes utdanningsnivå for resultatene. Andre faktorer som påvirker resultatene, er kjønn og alder. Kvinner gjør det bedre enn menn, og eldre gjør det svakere enn yngre.
- Andre kilder til kunnskap om norskferdigheter enn statistikk og forskning om Norskprøven indikerer blant annet at en del polske arbeidsinnvandrere kan ha svake norskferdigheter. I en spørreundersøkelse blant internasjonalt ansatte ved NTNU oppgir bare litt over halvparten at de behersker norsk godt nok til å utføre jobben sin på en tilfredsstillende måte, selv om de fleste har deltatt på en eller annen form for norskkurs. En undersøkelse blant ukrainske flyktninger viser at flertallet vurderer egne norskferdigheter som svake. PIAAC-undersøkelsen viser at innvandrere har svakere leseferdigheter enn resten av befolkningen. Forskning og statistikk viser at samfunnskunnskapsprøven er vanskeligere enn statsborgerprøven. Innvandrere med lite eller ingen skolegang har lavere sannsynlighet for å bestå samfunnskunnskapsprøven enn de med mer utdanning. Arabisk, ukrainsk og russisk er blant de mest etterspurte tolkespråkene i Norge.

- I tillegg til de kildene som er nevnt ovenfor, inneholder utredningen forskning som belyser sammenhengen mellom norskferdigheter og andre forhold. Funn viser at strengere språkkrav kan ha negative konsekvenser for innvandrere med lite eller ingen skolegang, blant annet fordi slike krav kan skape uro og ta fokus bort fra norskopplæringen. Studier viser at språkferdigheter innebærer å gjøre seg forstått i ulike kommunikative situasjoner. For eksempel viser forskning som baserer seg på videoopptak av samhandling på byggeplasser med polske arbeidsinnvandrere, at gester og gjenstander er viktige kommunikative ressurser, og at innvandrerne klarer seg utmerket i samhandlingen på byggeplassen selv med enkle grammatiske ferdigheter i norsk. Andre studier viser at svake norskferdigheter kan gjøre det vanskelig å delta sosialt, få jobb og utføre arbeid på en god og trygg måte. Det er også en dokumentert sammenheng mellom svake norskferdigheter og helseplager. En rapport viser at karakter E på Trinn 3-eksamen, en av eksamenene i norsk som andrespråk som universitetene utvikler, er betydelig lettere å nå enn B2 på de fire delferdighetene på Norskprøven, dette til tross for at karakteren E på Trinn 3-eksamen og B2 på Norskprøven godkjennes som grunnlag for opptak til høyere utdanning.

## ⑥ Oppsummering og drøfting



Fordi det har manglet kunnskap om innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk, har Språkrådet i denne utredningen samlet oppdatert og tilgjengelig informasjon om temaet. Språkrådet har fokusert på to hovedtemaer: norskopplæring og norskferdigheter. Nedenfor vil Språkrådet oppsummere og drøfte hovedfunnene i utredningen.

## 6.1 Norskopplæring

- Ulike grupper av innvandrere får ikke de samme mulighetene til å lære norsk.

Det er flere årsaker til dette. Én årsak er at etter integreringslovverket har ulike grupper av innvandrere ulike rettigheter og plikter når det gjelder norskopplæring. Det er hovedsakelig flyktninger og deres gjenforente familiemedlemmer som har rett og plikt til gratis norskopplæring. Personer med midlertidig beskyttelse, hovedsakelig flyktninger fra Ukraina, har bare rett til norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra tredjeland har bare plikt til norskopplæring. Arbeidsinnvandrere fra EØS-området har verken rett eller plikt til norskopplæring.

En annen årsak til dette er at enkelte norskopplæringstilbud har språkkrav ved inntak. Dette gjelder for eksempel en del av norskopplæringen som tilbys gjennom Nav, som har krav om A2 ved inntak.

Studier viser at mange arbeidsinnvandrere som ikke har rett til gratis norskopplæring, opplever at norskopplæring er for dyrt eller tar for mye tid ved siden av jobb. Dette kan gjøre det vanskeligere for dem å lære norsk.

- Selve norskopplæringen er ikke godt nok tilpasset den enkelte deltaker.

For eksempel rapporteres det at deltakere i introduksjonsprogrammet som mestrer norsk svært dårlig og har begrenset skolegang, ikke får tilgang til de samme opplæringstilbudene (bl.a. ulike former for praksis) som de med bedre norskkferdigheter. Samtidig viser studier at deltakere som har høy læringsprogresjon og høyere ambisjoner, rammes av kapasitetsutfordringene i den kommunale norskopplæringen. Evalueringer fra modulforsøkene viser at deltakere med svake norskkferdigheter i mindre grad fullfører opplæringen enn deltakere med bedre norskkferdigheter, og at de bruker lengre tid på å fullføre. En evaluering av den digitale, lærerstyrte norskopplæringen viser at opplæringen egner seg best for personer som har nådd et visst nivå av både digitale og norskspråklige ferdigheter.

- Ikke alle som har rett og/eller plikt til norskopplæring, deltar i opplæringen.

Innvandrere med bare rett til norskopplæring utgjør den største andelen av deltakerne i norskopplæringen. Personer med plikt til opplæring, som er arbeidsinnvandrere fra tredjeland, utgjør den minste andelen av deltakerne i norskopplæringen. Utredningen viser at mange innvandrere som er omfattet av integreringslovverket, ikke deltar i norskopplæringen. Dette gjelder særlig innvandrere med bare plikt til norskopplæring, men også innvandrere med rett til norskopplæring (både dem med bare rett og dem med både rett og plikt). Utredningen viser dessuten at mange asylsøkere trolig ikke får den norskopplæringen de har krav på i asylmottak. I tillegg viser statistikk at mange velger å avbryte eller avslutte opplæringen i introduksjonsprogrammet, blant annet på grunn av arbeid og andre kvalifiserende tiltak i offentlig regi.

- Flere norskopplæringstiltak bidrar til å gjøre norsk mer tilgjengelig for innvandrere.

Utredningen viser at det finnes flere gode norskopplæringstiltak. Et eksempel er norskopplæringsordningen, som har ført til at flere innvandrere har blitt bedre til å snakke norsk i hverdagssituasjoner. Dette opplæringstilbudet er dessuten myntet på alle innvandrere, og arbeidsinnvandrere utgjør en stor andel av deltakerne i ordningen. I tillegg kan innvandrere som ikke når B1-nivået i den kommunale norskopplæringen, få muligheten til å delta i ordningen. Utredningen viser også at uformelle opplæringstiltak som språkkafé og språktrening har stor verdi for innvandreres norskopplæring. Samtidig viser en studie at uformell norskopplæring i Norge er mer formalisert enn det enkelte innvandrere er vant til fra hjemlandet sitt.

Utredningen viser at enkelte synes praksisnær og arbeidsrettet norskopplæring, slik som gjennom språkpraksis på introduksjonsprogrammet, er nyttig. Noen studier viser imidlertid at innvandrere ikke nødvendigvis lærer seg norsk bare ved å være i praksis eller i en bedrift. Skal slike tilbud gi gode resultater, kreves det god planlegging, tilpasset veiledning og tett oppfølging fra både arbeidsgivere og språklærere. Praksisnære og arbeidsrettede norskopplæringstilbud utenfor introduksjonsprogrammet er for eksempel yrkesnorsk i Nav og bransjeprogrammene, språkmentor i Nav Oslo og norskopplæring i Kompetansepluss-ordningen.

## 6.2 Norskferdigheter

- Mange innvandrere når ikke B1-nivået i norsk.

Det er særlig flyktninger med lite eller ingen skolegang som har vansker med å nå B1-nivået. Også de ukrainske flyktningene, som ofte har et høyere utdanningsnivå enn andre flyktninger, har vansker med å klare B1-kravet. Skriftlige ferdigheter er de mest utfordrende av de fire ferdighetene som Norskprøven måler. Samtidig er det verdt å merke seg at mange innvandrere også når B1-nivået: 56 prosent av alle prøver i norsk muntlig ble vurdert til nivåene B1 eller B2 i 2024.

- Andre kilder til kunnskap om norskferdigheter tyder på at en del arbeidsinnvandrere har mangelfulle norskferdigheter.

Studier om innvandreres selvrapporterte norskferdigheter tyder på at en del arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen har begrensede norskferdigheter. Statistikk over tolkebehov i offentlig sektor kan også tyde på at en del innvandrere fra disse landene, særlig fra Polen, ikke behersker norsk godt nok til å kunne kommunisere effektivt med offentlige instanser. I tillegg oppgir bare litt over halvparten av ansatte arbeidsinnvandrere ved NTNU oppgir at de kan godt nok norsk til å gjøre jobben sin godt, til tross for at de fleste utenlandske ansatte har tatt en eller annen form for norskkurs.

Det er viktig å påpeke at datagrunnlaget fra studier om selvrapporterte norskferdigheter har betydelige svakheter, ettersom det ikke måler norskferdigheter etter en standardisert metode, slik som Norskprøven.

- Det er mange faktorer som påvirker innvandreres norskferdigheter, og ferdighetene spiller langt fra samme rolle i alle innvandreres liv.

Nyere studier om innvandrere med lite skolegang viser at høyere språkkrav kan skape uro og ta vekk fokuset fra språklæringen for denne gruppen. Som flere studier viser, handler språkferdigheter om å gjøre seg forstått i ulike situasjoner. For eksempel viser forskning som baserer seg på videoopptak av samhandling på byggeplasser med polske arbeidsinnvandrere, at gester og gjenstander er viktige kommunikative ressurser, og at innvandrerne klarer seg utmerket i samhandlingen på byggeplassen selv med enkle grammatiske ferdigheter i norsk. Andre studier indikerer at svake norskferdigheter kan gjøre det vanskelig både å delta sosialt, å få jobb og å utføre et godt og sikkert arbeid. Det er også en dokumentert sammenheng mellom svake norskferdigheter og helseplager.

## 6.3 Drøfting

Gjennom arbeidet med utredningen har Språkrådet erfart at kunnskapen om innvandreres tilgang til norsk er uoversiktlig og til dels mangelfull.

Det finnes nokså god kunnskap om norskopplæringstilbudet for innvandrere som er omfattet av integreringslovverket (hovedsakelig flyktninger og deres familie og arbeidsinnvandrere fra tredjeland), og om hvor mange av dem som deltar i opplæringen. Dessuten gir statistikk om resultater fra Norskprøven kunnskap om disse innvandrernes norskferdigheter. Det trengs likevel mer kunnskap om hvorfor innvandrere i disse gruppene velger å avbryte eller avslutte norskopplæringen eller ikke deltar i opplæring i det hele tatt. Det er ikke helt opplagt hvilke innvandrere som har rettigheter og/eller plikter til norskopplæring, og hva slags norskopplæring de har rett/plikt til. En vesentlig mangel ved statistikken om deltakelse i norskopplæring for innvandrere omfattet av integreringslovverket er at statistikk om deltakelse i norskopplæring for døve innvandrere ikke er offentlig tilgjengelig.

Kunnskapen om andre innvandrergrupper enn dem som er nevnt ovenfor, er langt mindre tilgjengelig. Her skiller arbeidsinnvandrere fra EØS-området seg særlig ut, da denne gruppen ikke inngår i statistikken til Imdi og SSB om norskopplæring og resultater fra Norskprøven. Tilgjengelig kunnskap om denne gruppens norskferdigheter kommer blant annet fra studier der innvandrerne selv har vurdert egne ferdigheter i norsk. Slike selvrapporteringer gir imidlertid ikke pålitelige mål på språknivået. Dessuten er disse studiene ikke oppdatert.

## «Dersom mange innvandrere aldri oppfyller kravet om B1-nivå, til tross for at de bor i Norge over lengre tid, er dette et demokratisk problem.»

Skal man kunne vurdere hvorvidt de språkpolitiske målene om tilgang til norsk språk nås, trenger man mer kunnskap om den store gruppen av EØS-innvandrere i Norge. Som vist i utredningen er kunnskapen som finnes i dag, fragmentert og ufullstendig.

Som vist i innledningen fremhever Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk (språklova)* at det å «kunne fellesspråket gjev tilgang til demokratiske prosessar [...]» (s. 20) og at «alle som oppheld seg i Noreg over tid, skal kunne lære seg og ta i bruk norsk språk» (s. 18). Integreringslovverket fastsetter B1 som et generelt minimumsnivå i alle delferdigheter. For å få norsk statsborgerskap må man dessuten ha nådd B1-nivå i muntlig norsk. Men vi vet at svært mange ikke når sitt fastsatte minimumsmål i norsk. Dette betyr at det finnes ulike grader og nyanser av det å «kunne fellesspråket» norsk blant innvandrere i det norske samfunnet, og at det for mange ikke er realistisk å nå et «selvstendig brukernivå» i norsk, som B1-nivået defineres som.

Etter vårt syn må en slik erkjennelse ikke ses på som et argument mot dagens system med norskopplæring, men snarere et argument for at samfunnet må legge til rette for at innvandrere kan fortsette å lære og bruke norsk i ulike situasjoner gjennom hele livsløpet. Denne erkjennelsen vil også innebære at samfunnet på ulike måter må ta høyde for ulike norskkferdigheter i befolkningen, for eksempel i arbeidslivet, i skole og utdanning og på andre områder. I praksis kan dette bety at vi må legge til rette for god kommunikasjon og språklæring på flerspråklige arbeidsplasser, for eksempel ved å tilby arbeidstakere norskkurs, norsktrening eller språkmentor i arbeidstiden. Det kan også bety at kompetanse innenfor norsk som andrespråk blir viktig for flere enn lærere som underviser innvandrere, for eksempel arbeidsgivere og arbeidstakere i flerspråklige bedrifter. Videre kan det bety at arbeidsgivere og personer som jobber med rekruttering, bør settes i stand til å definere presise og differensierte språkkrav alt etter arbeidet som skal utføres, slik at språkkravene er rettfærdige og ikke hindrer kvalifiserte arbeidstakere i å delta i arbeidslivet.

På et overordnet plan kan man stille spørsmål ved hvorvidt strengere språkkrav for permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap faktisk fører til at innvandrere får bedre tilgang til det norske språket. I språkloven står det at det å kunne fellesspråket gir tilgang til demokratiske prosesser, og ifølge læreplanen i norsk for voksne innvandrere skal opplæringen åpne for deltakelse i slike prosesser. Dersom mange innvandrere aldri oppfyller kravet om B1-nivå, til tross for at de bor i Norge over lengre tid, er dette et demokratisk problem. Tilgjengelig kunnskap om innvandrere som gjør det svakere på Norskprøven fordi de har dårligere forutsetninger for å lære, tyder på at strengere språkkrav for demokratiske og juridiske rettigheter ikke gjør det lettere for disse innvandrerne å lære seg norsk og bli en del av det norske samfunnet.

Skal samfunnet legge til rette for at den enkelte innvandrere kan lære og bruke norsk gjennom hele livet, må den enkelte også ha tilgang til god og samlet informasjon, blant annet om rettigheter og plikter til norskopplæring, om hvilke norskopplærings-tilbud som finnes (formelle og uformelle), om Norskprøven og om de ulike språknivåene. Utredningen har vist at det finnes potensial for forbedring på dette området.

Språkrådet mener det haster å tette hullene i kunnskapen om norskopplæring og norskferdigheter på gruppenivå, og at det er en forutsetning for å utvikle treffsikker politikk på området.

De forholdsvis store forskjellene i norskferdigheter hos enkeltpersoner vil kreve tilpasninger i arbeidsliv, skole og utdanning. I samfunnet må det tas hensyn til at det å lære et nytt språk i voksen alder er både tidkrevende og utfordrende, og at det for noen kan være særlig vanskelig. På samfunns- og individnivå må vi tolerere at andrespråkbrukere gjør språkfeil, har ulike aksenter og tar i bruk andre språk når de lærer seg norsk. Det overordnede målet er å inkludere flest mulig i et norskspråklig fellesskap.

Utredningen har flere svakheter. En metodisk svakhet er at det ikke er mulig å innhente statistikk og kunnskap om norskopplæring og resultater fra Norskprøven for alle innvandreregrupper. Bare innvandrere som omfattes av integreringslovverket, er inkludert i kildematerialet til SSB og Imdi. En annen svakhet ved utredningen er at det er vanskelig å vurdere språkferdigheter uavhengig av metode. I denne studien er dessuten språkferdigheter begrenset til norskferdigheter. Som påpekt i språklovsproposisjonen er flerspråklighet en styrke for et åpent og inkluderende samfunn. Det er godt dokumentert at å kunne flere språk fra før er en fordel når man skal lære et nytt språk (se for eksempel Cummins, 2000). En annen begrensning er at utredningen ikke tar hensyn til teknologiens rolle i norskopplæringen. Språkrådet er kjent med at flere voksenopplæringsentre aktivt benytter kunstig intelligens (KI) som en del av undervisningen for innvandrere. Som all annen bruk av KI krever dette tett og kritisk oppfølging, både fra brukerne og fra forskerne som studerer bruken av teknologien. Språkrådet etterlyser derfor mer kunnskap om hvordan kunstig intelligens og digital teknologi brukes i norskopplæringen for innvandrere.

7

## Forslag til videre arbeid



Med utgangspunkt i funnene i utredningen peker Språkrådet på muligheter som kan bidra til å styrke innvandreres tilgang til å lære og bruke norsk.

### 7.1 Kunnskap om norskopplæring og norskerdigheter

- **Det trengs mer kunnskap om hvorfor innvandrere ikke deltar i norskopplæring.**

Dette gjelder både innvandrere som er omfattet av integreringslovverket, og arbeidsinnvandrere fra EØS. Det er særlig bekymringsfullt at mange deltakere med bare rett eller med både rett og plikt til norskopplæring etter lovverket ikke får norskopplæringen de har krav på etter lovverket.

- **Norskopplæringen til innvandrere som er omfattet av integreringslovverket, må registreres bedre.**

Ifølge Imdi hender det at innvandrere deltar i norskopplæring uten at det registreres. Det er viktig at kommunene registrerer og kontrollerer opplysninger om hvorfor innvandrere avslutter introduksjonsprogrammet. Statistikken over opplæring i norsk tegnspråk for døve innvandrere må gjøres offentlig tilgjengelig.

- **Statistikken over resultater fra Norskprøven bør omfatte alle innvandrergrupper og inkludere relevant bakgrunnsinformasjon om innvandrere.**

Det kan gjøres ved at HK-dir deler populasjonsdataene med SSB. Det vil gjøre det mulig for SSB å produsere statistikk som omfatter alle innvandrere, ikke bare dem som omfattes av integreringslovverket. Siden HK-dir i dag ikke har bakgrunnsinformasjon om kandidatene som tar Norskprøven, kan det også være aktuelt å gjeninnføre systematisk innsamling av persondata. Det vil gi bedre innsikt i sammenhengen mellom innvandrernes bakgrunn og deres norskferdigheter. I tillegg vil det bidra til å kvalitetssikre prøvespørsmålene.

Når det gjelder statistikk knyttet til resultater på Norskprøven, er det særlig viktig at innvandrernes utdanningsnivå registreres, ettersom utdanningsnivå har stor betydning for språklæring. Statistikken over resultater på Norskprøven for døve innvandrere må også gjøres offentlig tilgjengelig.

- **Det trengs mer kunnskap om unntak fra B1-kravet i norsk muntlig.**

Statistikken over hvem som får unntak fra kravet om B1-nivå i norsk muntlig for å få norsk statsborgerskap, opplyser ikke om årsaken til unntaket. Det trengs mer kunnskap om hvem som får unntak fra dette kravet, hvorfor de får det, og hvilke konsekvenser det har.

## 7.2 Informasjon om norskopplæring og norskferdigheter

- **Informasjon om rett og plikt til norskopplæring og ulike norskopplærings-tilbud bør samles og gjøres tilgjengelig for ulike mottakergrupper.**

Det bør være et felles nettsted med informasjon om norskopplæringstilbud for alle innvandrere, uavhengig av innvandringsgrunn. En slik informasjonsside bør i tillegg være tilpasset flere mottakere, som innvandrere, arbeidsgivere, flyktningskonsulenter, lærere for voksne innvandrere mfl. Nettsiden «Ny i Norge», som er utviklet av Imdi, er et eksempel hvordan dette kan se ut. Denne nettsiden er imidlertid bare rettet mot innvandrere som er i målgruppen for norskopplæring etter integreringslovverket.

- **Informasjon om Norskprøven og språkkrav bør kommuniseres tydeligere til arbeidsgivere, siden mange ikke kjenner til Norskprøven og kravene eller synes at kravene er uklare.**

Det er særlig viktig å vise hvor viktig det er med differensierte språkkrav, ettersom for høye krav – spesielt i skriftlige ferdigheter – kan hindre mange innvandrere i å delta i arbeidslivet. Språkrådet støtter det pågående arbeidet til HK-dir og interesseorganisasjonen Language Assessment for Migration and Integration (LAMI), som jobber med denne problemstillingen.

- **Flere må få videreutdanning i norsk som andrespråk.**

Skal flere aktører kunne legge til rette for en tilpasset og dynamisk språklæring i ulike deler av samfunnet, trengs det god kunnskap om flerspråklighet og om hvordan voksne innvandrere lærer norsk. Dette gjelder særlig for alle lærere som underviser innvandrere, både i språk og i fag. Det bør også finnes videreutdanningstilbud for arbeidsgivere og ansatte som jobber tett på personer med norsk som andrespråk.

- **Det bør undersøkes om kunnskap om Norskprøven, språkkrav og norsk som andrespråk kan innlemmes i utdanninger hvor det er relevant.**

Utdanninger der det kan være aktuelt, er for eksempel HR og personalledelse.

## 7.3 Tilgang til norsk

- **Alle innvandrergupper bør ha rett til gratis norskopplæring.**

Skal alle ha tilgang til fellesspråket norsk og delta i samfunnet, må også arbeidsinnvandrere få tilbud om gratis norskopplæring. Det finnes ulike modeller for norskopplæring for arbeidsinnvandrere. Flertallet i arbeidsinnvandrerrutvalget anbefaler å innføre en lovfestet rett til modulbasert norskopplæring for bosatte EØS-innvandrere og tredjelandsinnvandrere og deres familiemedlemmer. Som utvalget påpeker, vil en slik ordning gi positive effekter både for den enkelte og for samfunnet som helhet.

- **Arbeidsgivere må i større grad legge til rette for at innvandrere kan lære norsk.**

Innvandrere er en viktig ressurs i norsk arbeidsliv. Både innvandrere som tidligere har fått kommunal norskopplæring, og de som ikke har fått det, har behov for å lære norsk på arbeidsplassen. Forskingen viser at det i tillegg er essensielt med god tilrettelegging for og oppfølging av personer som lærer norsk i arbeidslivet. Det finnes flere gode eksempler på arbeidsrettet og bransjetilpasset norskopplæring, blant annet norskopplæringen som tilbys gjennom Kompetansepluss-ordningen, og språkmentor-tilbudet i Nav Oslo.

- **For å dokumentere nivå B2 bør UH-sektoren bruke den standardiserte Norskprøven fremfor den egenutviklede Trinn 3-eksamenen.**

Rapporten fra Samfunnsøkonomisk analyse (2017) viser at karakter E på Trinn 3-eksamen, en av eksamenene i norsk som andrespråk som universitetene utvikler, er betydelig lettere å nå enn B2 på de fire delferdighetene på Norskprøven, dette til tross for at karakteren E på Trinn 3-eksamen og B2 på Norskprøven godkjennes som grunnlag for opptak til høyere utdanning. Språkrådet mener at man ved å bruke forskjellige prøver for å dokumentere nivå B2 risikerer en urettferdig vurdering av norskferdighetene blant ulike innvandrergupper.

- **Innvandrere bør få bedre tilgang til læremidler på nynorsk.**

For mange er det å lære nynorsk i voksenopplæringen en enklere inngang til det lokale talemålet. Men det er problematisk at under halvparten av nynorskkommunene gir norskopplæring på nynorsk. Et viktig tiltak som kan medvirke til at nynorskkommuner tilbyr undervisning på nynorsk, er å sikre at læremidlene finnes på nynorsk. Søkertallene fra HK-dir viser at det er behov for mer tilskudd til oversettelse av læremidler til nynorsk.

# 8

## Referanser

Andersen, M. (2024). *Flerspråkligheit i yrkesopplæringa. Om språkideologier, læreraktørskap og læreplanutøvelse* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.

<https://www.duo.uio.no/handle/10852/114568>

Andresen, S., Friberg, J. H., Kavli, H. C. & Volckmar-Eeg, M. G. (2023). Å bygge opp eller bryte ned? Tillit og brukerrelasjoner i møtet mellom innvandrere og Nav. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. C. Trygstad (Red.), *Ulikhetens drivere og dilemmaer* (s. 258–275). Universitetsforlaget.

<https://doi.org/10.18261/9788215065403-23-15>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina* (regjeringen Rapport 08/23).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/39c1d1f2a94a4b28b7c0a6fe6e8e4e0e/no/pdfs/arbeidsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina.pdf>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2024). *Høringsnotat Forslag om endringer i tiltaksforskriften (endringer i kapittel 7. Opplæring)*. [Høring]. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2024/horingsnotat-endringer-i-tiltaksforskriften-kapittel-7-opplaring.pdf>

Arum, N. E. (2024). *Language learning, migration, and professional trajectories. Experiences of highly educated Indonesians in Norway* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.

<https://www-duo-uio-no.ezproxy.uio.no/handle/10852/119585>

Bjørnset, M., Kindt, M. T. & Rogstad, J. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk. Om forståelse av språkkrav og språkprøver* (Fafø Rapport 03/21).

Forskningstiftelsen Fafo. <https://www.fafø.no/images/pub/2021/20770.pdf>

Brekke, J. P., Fladmoe, A. & Wollebæk, D. (2020). *Holdninger til innvandring, integrering og mangfold i Norge. Integreringsbarometeret 2020* (Rapport 8/2020). Institutt for samfunnsforskning.

[https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2657621/Integreringsbarometeret\\_rapport.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2657621/Integreringsbarometeret_rapport.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

Busby, N., Angelsen, A., Nygård, G., Dahl, A. & Listhaug K. F. (2024). *Erfaringer med norsk og engelsk blant internasjonalt ansatte på NTNU* (Rapport 2024). Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

<https://hdl.handle.net/11250/3126278>

Bugge, E., Carlsen, C. H., Nordanger, M. & Rocca, L. (under utarbeidelse): *Consequences of language and KoS requirements for LESLLA: Interdisciplinary perspectives on second language learning, migrant education and social inclusion*. Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, Høgskulen på Vestlandet.

Carlsen, C. H. (2025, 16. januar). *Hvordan skal norskkravet dokumenteres?* *Khrono*.

<https://www.khrono.no/hvordan-skal-norskkravet-dokumenteres/935094>

- Carlsen, C. H., Rocca, L. & Sheils, J. (2023). Education for integration: The case of adult migrants. In M. Byram, M. Fleming, & J. Sheils (Red.) *Quality and equity in education* (s. 180–202). Multilingual matters.
- Carlsen, C. H., Rocca, L. & Machetti, S. (2023). *Uneven language profiles & differentiated language requirements - recommendations for test developers, policy makers and employers* (Rapport ALTE LAMI 2023). Association of Language Testers in Europe og Language Assessment for Migration and Integration. [https://www.alte.org/resources/Documents/Carlsen\\_Rocca\\_Machetti\\_2023\\_ALTE%20LAMI%20Uneven%20profiles%20report.pdf](https://www.alte.org/resources/Documents/Carlsen_Rocca_Machetti_2023_ALTE%20LAMI%20Uneven%20profiles%20report.pdf)
- Carlsen, C. H. & Hamidi, H. (2023). Språklig rasialisering - språk og språkkravs rolle i strukturell rasisme. I Bugge, E., & Carlsen, C. H. (Red.), *Norsk som andrespråk. Voksne innvandrere som utvikler skriftkyndighet på et andrespråk*. Cappelen Damm Akademisk.
- Carlsen, C. H. & Moe, E. (2019). *Vurdering av språkferdigheter* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Carlsen, C. H., Rocca, L., Shohamy, E. & Kurvers, J. (under utarbeidelse). "They are right to worry" - the emotional impact of language requirements for permanent residence and citizenship on LESLLA learners. Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, Høgskulen på Vestlandet.
- Carlsen, C. H., van Oers, R. & Rocca, L. (under utarbeidelse). *Stricter requirements, better integration? - a cross-national study of language policy impact on low-literate adult migrants*. Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, Høgskulen på Vestlandet.
- Comte Bureau. (2018). *Sluttrapport: Tjenestedesign for utvikling av Kompetansepluss arbeid* (Comte Bureau Rapport 2018).
- Cummins, J. (2000). *Language, power and pedagogy: Bilingual children in the crossfire*. Multilingual Matters.
- Dahle, M., Nordhagen, I. C., Jones, H. & Monsen, M. (2024). *Fag- og yrkesopplæring på voksnes premisser. Sluttrapport fra følgeevaluering av forsøk med Modulstrukturert fag- og yrkesopplæring* (Ideas2Evidence Rapport 1/2024). Ideas2Evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Sluttrapport.%20F%C3%B8lgeevaluering%20av%20fors%C3%B8k%20med%20MFY%20og%20kombinasjonsfors%C3%B8ket.pdf>
- Dahle, M., Skutlaberg, L., S., Jones, H., Ervik, A. O. & Monsen, M. (2024). *Forbedret for flere: Evaluering av forsøk med Forberedende voksenopplæring. Sluttrapport* (Ideas2Evidence Rapport 2/2024). Ideas2Evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Sluttrapport.%20F%C3%B8lgeevaluering%20av%20fors%C3%B8k%20med%20FVO%20150224.pdf>
- Dahle, M., Svanæs, S., Skyberg, H. & Jones, H. (2024). *Kartlegging av forsøk med opplæringstiltak av lengre varighet: Delrapport 1* (Ideas2Evidence Rapport 10/2024). Ideas2Evidence. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskingsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/rapporter-navs-tiltak-og-virkemidler/kartlegging-av-forsok-med-opplæringstiltak-av-lengre-varighet-delrapport-1>

- Dalen, K., Flatø, H. & Friberg, J. H. (2022). *Hverdagsintegrening. En pilotundersøkelse om tillit, tilhørighet, deltakelse og diskriminering i innvandrerbefolkningen* (Fafo Rapport 15/2022). Forskningsstiftelsen Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2022/20818.pdf>
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo Rapport 31/ 2017). Forskningsstiftelsen Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2017/20639.pdf>
- Edman, A. & Pedersen, B. S. (2024). *Nøkkeltall introduksjonsordningen 2024: Stabile resultater for flyktningene - om lag halvparten av deltakerne gikk over til arbeid eller utdanning* (Imdi Rapport 2024). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/2025/rapport-nokkeltall-introduksjonsordningen-2024-til-komm-for-publisering-i-nettartikkel-19-juni-2025.pdf>
- Europarådet. (2001). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment (CEFR)*. Cambridge University Press.
- Europarådet. (2020). *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment – Companion volume*. [www.coe.int/lang-cefr](http://www.coe.int/lang-cefr)
- Golden, A. & Opsahl, T. (2023). No(r)way? Language Learning, Stereotypes, and Social Inclusion Among Poles in Norway. *Social Inclusion*. 11(4), 80–90. <https://doi.org/10.17645/si.v11i4.7112>
- Gudmundsen, J. (2024). *Learning-by-talking in a video-mediated environment. A conversation analytic study of second language interactions at a digital language café* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/114423>
- Gudmundsen, J. & Svennevig, J. (2020). Multimodal displays of understanding in vocabulary-oriented sequences. *Social Interaction. Video-Based Studies of Human Sociality*, 3(2). <https://doi.org/10.7146/si.v3i2.114992>
- Gujord, A.-K. H. (2022). Who succeeds and who fails? Exploring the role of background variables in explaining the outcomes of L2 language tests. *Language Testing*, 40(2), 227–248. <https://doi.org/10.1177/02655322221100115>
- Gujord, A.-K. H. (2023). *Å studere utvikling av andrespråk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Gujord, A.-K. H., Søfteland, Å. & Emilsen, L. E. (2023). Å forske på språkutviklinga hos innlærere med begrensa skolebakgrunn – metodiske valg og problemstillinger [Researching the language development of learners with limited schooling – methodological choices and challenges]. *Nordand - nordisk tidsskrift for andrespråksforskning*, 18(2), 125–139. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/nordand.18.2.4>
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T., Myrvold, T., Leirvik, M. S. & Danielsen, Å. Ø. (2023). *Reception, settlement and integration of Ukrainian refugees in Norway: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal stakeholders (2022-2023)* (NIBR Rapport 11/2023). Norwegian Institute for Urban and Regional Research. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3114138/2023-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Heydari, G. & Randen, G. T. (2021). Norskprøven fra papir til skjerm: Læreres oppfatninger om digitalisering av prøven i leseforståelse. I M. Monsen & V. Pájaro (Red.), *Andrespråklæring og voksne: Vitenskapelige innsikter og didaktiske refleksjoner*. Cappelen Damm Akademisk.

HK-dir. (u.å.-a). *Les om prøven*. Hentet 12. februar 2025 fra <https://prove.hkdir.no/norskprove-a1-b2/les-om-proven-norsk-A1-B2#Norskpr%C3%B8ven%20har%20fire%20deler>

HK-dir. (u.å.-b). *Les om prøven*. Hentet 15. februar 2025 fra <https://prove.hkdir.no/statsborgerprove/les-om-proven-statsborgerprove>

HK-dir. (u.å.-c). *Kompetansepluss*. Hentet 10. januar 2024 fra <https://hkdir.no/programmer-og-tilskuddsordninger/kompetansepluss>

HK-dir. (u.å.-d). *Resultater for prøver i norsk og samfunnskunnskap*. Hentet 20. februar 2025 fra <https://dbh.hkdir.no/tjenester/KN/proverresultater>

HK-dir. (u.å.-e). *Tilskot til omsetjing av læremiddel til nynorsk 2025-2026*. Hentet 10. april 2025 fra <https://hkdir.no/utlysninger-og-tilskudd/tilskot-til-omsetjing-av-laeremiddel-til-nynorsk-2025-2026>

HK-dir. (u.å.-f). *Treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling*. Hentet 12. januar 2024 fra <https://hkdir.no/programmer-og-tilskuddsordninger/treparts-bransjeprogram-for-kompetanseutvikling>

HK-dir. (2022). *Årsrapport 2022* (HK-dir Rapport). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/om-oss/styrande-dokument>

HK-dir. (2024a). *Norskopplæring av internasjonalt rekrutterte tilsette i UH-sektoren. Ei kartlegging* (HK-dir notat 7/2024). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/norskopplaering-av-internasjonalt-rekrutterte-tilsette-i-uh-sektoren-ei-kartlegging>

HK-dir. (2024b). *Årsrapport 2024*. (HK-dir Rapport). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/om-oss/styrande-dokument>

HK-dir. (2025a, 18. februar). *Norskkrav i arbeidslivet*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/voksenopplaering/norsk-og-samfunnskunnskap/norskkrav-i-arbeidslivet>

HK-dir. (2025b, 25. mars). *Hva er modulstrukturert opplæring?* Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/voksenopplaering/modulstrukturert-opplaering-for-voksne/hva-er-modulstrukturert-opplaering>

HK-dir. (2025c). *Tilstandsrapport for høyere utdanning 2025* (HK-dir Rapport 06/2025). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/tilstandsrapport-for-hoyere-utdanning-2025>

Imdi. (u.å.-a). *4.1 Om tiltak i mottak*. Hentet 12. mai 2025 fra <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/4.-tiltak-i-mottak#:~:text=Avhengig%20av%20hvilken%20oppholdstillatelse%20asyls%C3%B8keren%20of%C3%A5r%20innvilget%2C%20kan,inntre%20etter%20de%20alminnelige%20reglene%20i%20kapittel%207>

Imdi (u.å.-b). *Innhold i introduksjonsprogrammet*. Hentet 10. januar 2025 fra <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/>

Imdi. (2024a, 3. desember). *Tilskudd til norskopplæringsordningen*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-offentlige-virksomheter-kommuner-og-fylkeskommuner/tilskudd-til-norskopplæringsordningen/>

Imdi. (2024b). *Tiltak i introduksjonsprogrammet (finnndelt oversikt) (2024)*. [Statistikk]. <https://arkiv.imdi.no/om-integrering-i-norge/statistikk/FOO/kvalifisering>

Imdi. (2024c). *Årsrapport 2024 (Imdi Rapport)*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/rapporter/arsrapport-2024/>

Imdi. (2025a,17. februar). *Manglende registreringer i NIR i 2024 – kommunene må kontrollere at opplysninger er ajourført og korrekte*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/manglende-registreringer-i-nir-i-2024-kommunene-ma-kontrollere-at-opplysninger-er-ajourfort-og-korrekte/#:~:text=Kommuner%20som%20benytter%20tjenesten%20for%20overf%C3%B8ring%20av%20data,direkte%20i%20NIR.%20Hjelp%3F%20Se%20brukerveiledninger%20for%20NIR>

Imdi. (2025b, 25. februar). *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere i mottak – integreringsloven*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. <https://www.imdi.no/kvalifisering/kvalifisering-i-mottak/opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-for-asylsokere-i-mottak-integreringsloven/>

Imdi. (2025c). *Effektstudie av tidlige kvalifiseringstiltak i mottak. En matchet analyse av effekten av integreringsmottak og norskopplæring i mottak* (Imdi Rapport 2025). Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Indseth T. (red.). (2021). *Koronapandemien og innvandrerbefolkningene, vurderinger og erfaringer* (Folkehelseinstituttet Rapport 2021). Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2021/koronapandemien-og-innvandrerbefolkningene-vurderinger-og-erfaringer-rapport-2021.pdf>

Integreringsforskriften. (2021). *Forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften)* (FOR-2020-12-15-2912). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2020-12-15-2912>

Integreringsloven. (2021). *Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid* (LOV-2020-11-06-127). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>

Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (LOV-2003-07-04-80). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>

Johnston, J. (2016). Conversation-based programming and newcomer integration: A case study of the Språkhörnan program at Malmö City Library. *Library & Information Science Research*, 38(1), 10–17. <https://doi.org/10.1016/j.lisr.2016.02.001>

Johnston, J. (2018). The use of conversation-based programming in public libraries to support integration in increasingly multiethnic societies. *Journal of Librarianship and Information Science*, 50(2), 130–140. <https://doi.org/10.1177/0961000616631613>

Johnston, J. (2019). Friendship potential: Conversation-based programming and immigrant integration. *Journal of Librarianship and Information Science*, 51(3), 670–688. <https://doi.org/10.1177/0961000617742459>

Johnston, J. & Audunson, R. (2019). Supporting immigrants' political integration through discussion and debate in public libraries. *Journal of Librarianship and Information Science*, 51(1), 228–242. <https://doi.org/10.1177/0961000617709056>

Johrén, A. (2018). Är det ekonomiskt försvarbart att satsa på språkombud? Ett ekonomiskt diskussionsunderlag kring språkombud och effekter av språkombud på arbetsplatser inom vård och omsorg. Nyckeltalsinstitutet. [https://vofront-files.vo-college.se/vofront\\_files/a0b71365-309d-4792-aed9-3db5b0143c89.pdf](https://vofront-files.vo-college.se/vofront_files/a0b71365-309d-4792-aed9-3db5b0143c89.pdf)

Kalcic, M. & Keute A. I. (2024). *Voksnes ferdigheter i leseforståelse, tallforståelse og adaptiv problemløsning Resultater fra PIAAC2* (SSB Rapport 44/2024). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/voksnes-ferdigheter-i-leseforstaelse-tallforstaelse-og-adaptiv-problemløsning>

Karim, S. A. (2025). The symbolic violence of citizenship tests: low-schooled refugees narrate their experience. *Citizenship Studies*, 28(7), 728–744. <https://doi.org/10.1080/13621025.2025.2463659>

Kavli, H. C., Bråten, B., Dapi, B. & Volckmar-Eeg, M. G. (2024). *Var det oppskriften som manglet? Implementering av standardiserte elementer i introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger. Delrapport 2* (Fafo Rapport 09/2024). Forskningsstiftelsen Fafo. [https://www.fafo.no/images/pub/20876\\_siste.pdf](https://www.fafo.no/images/pub/20876_siste.pdf)

Kilskar, S. S., Wasilkiewicz, K., Nygaard, B. & Øren, A. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen: Kartlegging av muligheter og utfordringer* (SINTEF Rapport 00352/2017). SINTEF. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2586389>

Kirkeberg, M. I. (2025, 1. juli). Lavere innvandring i fjor. *Statistisk sentralbyrå*. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn/artikler/lavere-innvandring-i-fjor>

Kjøllestad, M. K. R., Gerwing, J. & Indseth, T. (2022). Health risks among long-term immigrants in Norway with poor Norwegian language proficiency. *Scandinavian Journal of Public Health*, 51(3), 422–429. <https://doi.org/10.1177/14034948221085399>

Kraft, K. (2017). *Constructing migrant workers: Multilingualism and communication in the transnational construction site* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.

- Kroff, T. R. (2021). *Språkkafé i Koronaens tid. En studie av bibliotekets tilpasningsdyktighet* [Masteravhandling]. OsloMet –Storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2773714>
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høringsnotat: Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)* [Høring]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1b3942a8e79c4a568508de6c3418634c/horingsnotat-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsbo.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Hverdagsintegrering – strategi for å styrke sivilsamfunnets rolle på integreringsfeltet 2021–2024*. Oslo. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b6ae799c27fb4455a1e5c6d8d06f6c7d/hverdagsintegrering.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021b). *Læreplan i norsk for voksne innvandrere*. <https://hkdir.no/dokumenter/laereplan-i-norsk-for-voksne-innvandrere>
- Universitets- og høyskoleforskriften. (2024). *Forskrift til universitets- og høyskoleloven (universitets- og høyskoleforskriften)* (FOR-2024-06-28-1392). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-28-1392>
- Kurvers, J., van der Craats, I. & van Hout, R. (2015). Footprints for the Future: Cognition, literacy and second language leaning by adults. I I. van Craats, J. Kurvers & R. van Hout (Red.), *Adult literacy, second language and cognition* (s. 7–32). Centre for language studies (CLS).
- Langåker, S. O. B., Framtida.no & Landssamanslutninga for nynorskkommunar. (2021). *Vaksenopplæringa for vaksne framandspråklege: Spørjeundersøking i nynorskkommunane i 2021*.
- Larsen, E. N. & Midtbøen, A. H. (2024). Det etniske hierarkiet: Diskriminering på grunnlag av landbakgrunn, religion og hudfarge i det norske arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 65(4), 207–226. <https://doi.org/10.18261/tfs.65.4.1>
- Lauvik, H. (2024). *Veien til B1: Rammeverket og læreplan. Mål og krav. Norskprøveresultater* [Lysarkpresentasjon]. HK-dir.
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering – En brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet* (Fafo Rapport 35/2018). Forskningsstiftelsen Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/en-mulighet-for-kvalifisering>
- Lunde, H. (2025). *Rekordmange deltakere i norskopplæring for voksne innvandrere*. <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/statistikk/norskopplæring-for-voksne-innvandrere/artikler/rekordmange-deltakere-i-norskopplæring-for-voksne-innvandrere>
- Lunde, H. & Lysen, J. (2022). *Norskprøveresultater og arbeidsmarkedsstatus* (SSB Rapport 7/2022). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/voksenopplæring/artikler/norskproveresultater-og-arbeidsmarkedsstatus>
- Meld. St. 17 (2023 –2024). *Om integreringspolitikken: Stille krav og stille opp*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b74b84e746a452eb0b64a88c873a6fe/no/pdfs/stm202320240017000dddpdfs.pdf>

Misje, I., Nordhagen, I. C., Hageberg, E. & Møller, I. (2023a). *Fort norsk! Evaluering av Ekstraordinært tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina* (Ideas2Evidence Rapport 7/2023). Ideas2Evidence. <https://arkiv.imdi.no/globalassets/dokumenter/rapporter-2024/endelig-rapport.-ekstraordinart-tilskudd-til-norskopplaring-for-ukrainske-flyktninger.pdf>

Misje, I., Nordhagen, I. C., Hageberg, E. & Møller, I. (2023b). *Følgeevaluering av Tilskudd til Norskopplæringsordningen. Sluttrapport* (Ideas2Evidence Rapport 5/2023). Ideas2Evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Sluttrapport.%20Evaluering%20av%20norskopl%C3%A6ringsordningen%20-%20med%20bokmerker.pdf>

Molstad, C. S., Berger, F. & Steinkellner, A. (2022). *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990–2020*. (SSB Rapport 3/2022). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/familieinnvandring-og-ekteskapsmonster-1990-2020>

Monsen, M. & Randen, G. T. (2017). *Andrespråksdidaktikk – en innføring*. Cappelen Damm Akademisk.

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. <https://doi.org/10.1016/j.linged.2024.101332>

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*, 46(4), 526–545. <https://doi.org/10.1080/01425692.2025.2482061>

Norsk Bibliotekforening. (2018). *Brakerundersøkelse om språkkafé*. Oslo: Sentio Research Norge. [https://bibliotekutvikling.no/content/uploads/sites/17/2022/09/rapportsprakkafe\\_flerkult.pdf](https://bibliotekutvikling.no/content/uploads/sites/17/2022/09/rapportsprakkafe_flerkult.pdf)

NOU 2022: 18. (2022). *Mellom mobilitet og migrasjon. Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeids- og samfunnsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-18/id2950726/>

NOU 2025: 1. (2025). *Felles ansvar, felles gevinst: Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2025-1/id3083356/>

Olszewska, A. I. & Opsahl, T. (2024). "If you don't speak Norwegian well, they think you are stupid": experiencing and responding to linguistic racism by Polish migrant workers. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 51(9), 2146–2165. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2024.2444455>

Oslo Economics. (2025). *Tolkemonitor SPRÅK 2024* (Oslo Economics Rapport 129/2024). <https://www.imdi.no/globalassets/rapporter/tolk/tolkemonitor-sprak-2024.pdf>

Pájaro, V. (2018). *Who gets to pass? Performances of professional selves and language competences in job interviews in multilingual Norway* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.

Pájaro, V. & Monsen, M. (Red.). (2021). *Andrespråkslæring hos voksne: vitenskapelige innsikter og didaktiske refleksjoner*. Cappelen Damm akademisk.

Proba. (2018). *Arbeidsgiverperspektiv på inkludering. En undersøkelse blant NHOs medlemsbedrifter* (Proba Rapport 12/2018). Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/2025/02/Rapport-2018-12-Arbeidsgiverperspektiv-pa-inkludering.pdf#:~:text=Analysen%20er%20basert%20p%C3%A5%20en%20sp%C3%B8rreunders%C3%B8kelse%20til%20et,bygg%20og%20anlegg%2C%20IT%20og%20helse%20og%20omsorg>

Proba. (2023). *Digital fjernundervisning i norsk og samfunnskunnskap. Behov, tilbud og erfaringer* (Proba Rapport 14/2023). Proba samfunnsanalyse. <https://proba.no/wp-content/uploads/2025/02/Rapport-2023-14-Digital-fjernundervisning-i-norsk.pdf#:~:text=I%20denne%20rapporten%20oppsummerer%20og%20presenterer%20vi%20funnene,er%20Direktoratet%20for%20h%C3%B8yere%20utdanning%20og%20kompetanse%20%28HK-dir%29>

Prop. 90 L (2022–2023). *Endringer i lov om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av for-drevne fra Ukraina (videreføring mv.)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-l-20222023/id2969382/>

Prop. 98 L (2019–2020). *Endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f292cb3b512644e48c3435254cc79690/no/pdfs/prp201920200098000dddpdfs.pdf>

Prop. 108 L (2019–2020). *Lov om språk (språklova)*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-108-l-20192020/id2701451/>

Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land* (Rambøll Rapport). <https://faoestforum.no/publikasjoner/kartlegging-av-tilbud-om-sprakopplaering-og-spraktrening-for-voksne-innvandrere-i-norge-og-ovrige-nordiske-land>

Rambøll & Halogen. (2020). *Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge*. (Rambøll & Halogen Rapport 8/2020). <https://arkiv.imdi.no/contentassets/9d289d578a9f49ffb5db6345b8e55c49/informasjonsinnhenting-for-livshendelsen-ny-i-norge.pdf>

Randen, G. T. & Danbolt, A. M. V. (2018). Metaspråklig bevissthet og andrespråklæring i skolen. I A. K. H. Gujord & G. T. Randen (Red.), *Norsk som andrespråk – perspektiver på læring og utvikling* (1. utg., s. 311–331). Cappelen Damm Akademisk.

Regjeringen. (2025a, 17. juni). *Vil fjerne krav om høye studieavgifter for utenlandske studenter* [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-fjerne-krav-om-hoye-studieavgifter-for-utenlandske-studenter/id3109395/#:~:text=Regjeringen%20vil%20endre%20kravet%20om%20h%C3%B8ye%20studieavgifter%3A%20N%C3%A5,studenter%20skal%20betale%20for%20%C3%A5%20studere%20i%20Norge>

Regjeringen. (2025b, 26. juni). *Strengere norskkrav for rett til permanent oppholdstillatelse*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strengere-norskkrav-for-rett-til-permanent-oppholdstillatelse/id3112670/#:~:text=Regjeringen%20hever%20kravet%20til%20ferdigheter%20i%20norsk%20muntlig,b%C3%B8r%20beherske%20et%20visst%20niv%C3%A5%20av%20norsk%20muntlig>

Rocca, L., Carlsen, C. H. & Deygers, B. (2020). *Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities for Migrants* (Rapport Europarådet 2020). Europarådet. <https://rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb>

Røde Kors. (2025). *Høringssvar fra Norges Røde Kors – forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften - krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse mv.* [Høringssvar]. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-utlendingsloven-og-utlendingsforskriften-krav-om-ferdigheter-i-norsk-muntlig-og-bestatt-prove-i-samfunnskunnskap-for-rett-til-permanent/id3080229/?uid=63b712d5-4016-4b1f-aafc-e0ced7880610>

Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsten, T. C. (2018). *NHOs Kompetansebarometer 2018* (NIFU Rapport 23/2018). NIFU. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2562896>

Samfunnsøkonomisk analyse. (2017). *Undersøkelse av samsvar mellom prøver i norsk språk for opptak til høyere utdanning* (Samfunnsøkonomisk analyse Rapport 67/2017). <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/undersokelse-av-samsvar-mellom-prover-i-norsk-sprak-for-opptak-til-hoyere-utdanning>

Sandwall, K. (2013). *Att hantera praktiken – om sfi-studerandes möjligheter till interaktion och lärande på praktikplatser.* [Doktorgradsavhandling]. Göteborgs universitet. [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/32029/gupea\\_2077\\_32029\\_1.pdf;jsessionid=DE0470E4C0B8897DOC5D56A3F356066A?sequence=1](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/32029/gupea_2077_32029_1.pdf;jsessionid=DE0470E4C0B8897DOC5D56A3F356066A?sequence=1)

Schmaus, M., Carlsen, C. H. & Bugge, E. (under utarbeidelse). *Are standardised language requirements a useful tool to reduce ethnic hiring discrimination? Pairing web-scraped data with a factorial survey experiment.* Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, Høgskulen på Vestlandet.

Shohamy, E. (2001). *The Power of tests: A critical perspective on the use of language tests.* Harlow: Pearson Education Limited.

Skålholt, A. & Olsen, D. S. (2019). *Forberedt for fag: en undersøkelse av prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss arbeid* (Arbeidsnotat NIFU 20/2019). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/handle/11250/2632246>

Solarek-Gliniewicz, M. (2024). *Strategier for å etablere felles forståelse i medisinske konsultasjoner på andrespråk: En studie av samtaler mellom polske leger og norske pasienter.* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/114604>

Språkrådet. (2025). *Strategi for Språkrådet 2025–2028.* <https://sprakradet.no/om-sprakradet/organisering/strategi-for-sprakradet/>

SSB. (2025a). *05184: Innvandrere, etter landbakgrunn, statistikkvariabel og år.* [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/05184/tableViewLayout1/>

- SSB. (2025b). 11309: Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, etter bostedskommune, statistikkvariabel og år. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11309/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025c). 11310: Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, etter landbakgrunn, statistikkvariabel og år. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11310/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025d). 11311: Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, etter utdanningsnivå, statistikkvariabel og år. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11311/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025e). 11313: Deltakere i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, etter rettighetstype, statistikkvariabel og år. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11313/chartViewColumn/>
- SSB. (2025f). 11314: Deltakere i norskopplæring for asylsøkere, etter statistikkvariabel og år. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11314/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025g). 11318: Norskprøveresultater, etter prøveresultat, statistikkvariabel, år og alder. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11360/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025h). 11318: Norskprøveresultater, etter utdanningsnivå, statistikkvariabel, år og prøveresultat. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/statbank/table/11318/tableViewLayout1/>
- SSB. (2025i). Statistikk om innvandrere etter innvandringsgrunn. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/innvandrere-etter-innvandringsgrunn>
- SSB. (2025j). Statistikk om personer med flyktningbakgrunn. [Statistikk]. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn>
- Statsborgerforskriften. (2006). Forskrift om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften) (FOR-2006-06-30-756). Lovdata. [https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-30-756/KAPITTEL\\_4#KAPITTEL\\_4](https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-30-756/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4)
- Statsborgerloven. (2006). Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) (LOV-2005-06-10-51). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51>
- Steien, G. B. (2022). 'In Uganda, we collected them in the streets': On (the absence of) the street as a language learning space. I M. Monsen & G. B. Steien (Red.), *Language Learning and Forced Migration*. (s. 42–55). Multilingual Matters.
- Steinkellner, A. (2022, 28. juni). Hvem er arbeidsinnvandrerne fra de nyeste EU-landene? Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/artikler/hvem-er-arbeidsinnvandrerne-fra-de-nyeste-eu-landene>
- Strik T., Böcker A., Luiten M. & van Oers R. (2010). *The INTEC Project: synthesis report. Integration and naturalisation tests: the new way to European citizenship* (Radboud University Nijmegen Rapport 04/2010). Radboud University, Nijmegen, Nederland. <https://hdl.handle.net/2066/93542>

- Strøm, F. (2025, 1.juli). Nesten 90 000 flere bosatte flyktninger siden 2022. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/innvandrere/statistikk/personer-med-flyktningbakgrunn/artikler/nesten-90-000-flere-bosatte-flyktninger-siden-2022>
- Szymanska, O. (2025). Physicians on the move: Practices for shaping a professional medical persona in a second language. *Journal of Communication in Healthcare*, 18(3) 1-14. <https://doi.org/10.1080/17538068.2025.2484056>
- Tiltaksforskriften. (2025). *Forskrift om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) og forskrift om oppfølgingstiltak i Arbeids- og velferdsetatens egenregi (FOR-2025-01-31-117)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2025-01-31-117>
- Tolkeloven. (2021). Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (LOV-2021-06-11-79). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-11-79>
- Tveit, Å. K. & Johnston, J. (2023). Talking about picturebooks in libraries' language cafes. *Journal of Librarianship and Information Science*, 56(4), 857-867. <https://doi.org/10.1177/09610006231173681>
- Tyldum, G., Lysvik, R. R., Kavli, H. C. & Dapi, B. (2024). *Kort programtid i introduksjonsprogrammet. Erfaringer fra en implementeringsfase med midlertidige tillatelser og midlertidig lov og stor variasjon i ankomsttall (Fafo Rapport 14/2024)*. Forskningsstiftelsen Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2024/20881.pdf>
- UDI. (2023). *Virkninger av utvalgte bestemmelser i utlendings- og statsborgerregelverket (UDI Rapport 1/2023)*. Utlendingsdirektoratet.
- UDI. (u.å.-a). *EØS-registreringer etter statsborgerskap og måned (2023)*. Hentet 10. januar 2025 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/eos-registreringer-etter-statsborgerskap-og-maned-2023/>
- UDI. (u.å.-b). *Utdanningstillatelser etter statsborgerskap og type tillatelse*. Hentet 11. januar 2025 fra <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/utdanningstillatelser-etter-statsborgerskap-og-type-tillatelse-2024/>
- Udir. (2024a, 22. mai). De viktigste endringene i ny opplæringslov. Utdanningsdirektoratet.
- Udir. (2024b, 1. august). *Særskilt språkopplæring*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/sarskilt-sprakopplaring/>
- Universitetet i Bergen & Folkeuniversitetet. (2012). *Rapport – Norskprøve 2 for voksne innvandrere (nivå A2) – 2011* (Universitetet i Bergen & Folkeuniversitetet Rapport 2012).
- Urbanik, P. (2024). Sharing procedural knowledge in manual work environments: Material-bodily actions as explanatory resources in construction-site interactions. *Language & Communication*, 99, 52-74. <https://doi.org/10.1016/j.langcom.2024.08.004>
- Urbanik, P. & Svennevig, J. (2021). Action-depicting gestures and morphosyntax: The function of gesture-speech alignment in the conversational turn. *Frontiers in Psychology*, 12. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.689292>

Utlendingsforskriften. (2010). *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften)* (FOR-2009-10-15-1286). Lovdata.  
<https://lovdata.no/forskrift/2009-10-15-1286>

Valen-Sendstad, I. B. (2022). *Health literacy as ideological work: Migration, language, and communication in the welfare system* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Oslo.

Vanbuel, M. & Bugge, E. (under utarbeidelse). *Test taker background variables and outcomes of language and KoS tests for citizenship in Norway*. Institutt for språk, litteratur, matematikk og tolking, Høgskulen på Vestlandet.

Vrålstad, S. & Wiggen, K. S. (2016). *Levekår blant innvandrere i Norge 2016* (SSB Rapport 13/2016). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/levekår-blant-norskfodte-med-innvanderforeldre-i-norge-2016>

Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2020). *Norskkompetanse blant arbeidstakere født i utlandet* (2. utg.) (Fafo Rapport 27/2020). Forskningsstiftelsen Fafo.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2020/20762.pdf>

Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2021). *Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen* (Fafo Rapport 14/2021). Forskningsstiftelsen Fafo.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2021/20781.pdf>

Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Dapi, B. & Aagestad, C. (2022). *Arbeidsinnvandring fra tredjeland* (Fafo Rapport 17/2022). Forskningsstiftelsen Fafo.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2022/20820.pdf>

**Språkrådet** 