

Rapport 17:2021

Følgerevaluering av *Tilskudd til klippekortordningen* En første delrapport



Hilde Lurfaldet
Ingvild Misje

Hilde Lerfaldet

Ingvild Misje

Følgerevaluering av *Tilskudd til klippekortordningen*

EN FØRSTE DELRAPPORT

Ideas2evidence rapport 17/2021



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2021

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Oslo, desember 2021

ISBN 978-82-8441-014-2

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Oppdraget er ledet av Hilde Lerfaldet fra ideas2evidence og løst i samarbeid med NAFO og professor i Nordisk språkvitenskap Marte Monsen.

Rapporten er den første i følgeevalueringen av *Tilskudd til klippekortordningen*; en ordning som prøves ut for første gang i 2021. Samlet sett skal evalueringen vurdere om den nåværende innretningen av ordningen er hensiktsmessig for å nå ordningens skisserte mål, og bidra til å justere ordningen underveis.

Denne første delrapporten konsentrerer seg om ordningens treffsikkerhet; om man når ut til potensielle søkere og om tilskuddet oppfattes som attraktiv. I tillegg vurderer rapporten hvordan ordningens treffsikkerhet blir påvirket av ordningens utforming og forvaltning. I dette inngår også konkrete anbefalinger til hvordan ordningen bør videreutvikles.

Rapporten baserer seg på deskstudier av søknader og andre tilskuddsdokumenter, intervjuer med Kunnskapsdepartementet (KD), IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og en spørreundersøkelse blant mottakere av tilskudd i første søknadsrunde. Vi vil rette en stor takk til alle som har brukt av sin tid til å delta i intervjuer og til å besvare spørreskjema. I tillegg vil vi takke IMDi for et konstruktivt samarbeid.

Oslo,

Desember 2021

Innhold

Forord.....	5
Sammendrag.....	7
Kapittel 1 – Bakgrunn og metode.....	13
Bakgrunnen for klippekortordningen.....	13
Nærmere om klippekortordningen	14
Problemstillinger	14
Metoder og datakilder	15
Kapittel 2 – Hvilke tilbydere når ordningen fram til?	17
Kjenner tilbydere til ordningen og søker de på den?	17
Hvilke tilbydere søkte og mottok tilskudd?.....	19
Oppsummering og diskusjon.....	21
Kapittel 3 – Hva kjennetegner tilbudene så langt?.....	23
Prioriteringskriterier.....	23
Prioritering 1: Målgrupper	24
Om tilbudene er spisset mot bestemte målgrupper	25
Målgruppens respons på ny ordning og nye tilbud	26
Prioritering 2: Flexibilitet og tilpasning.....	27
Prioritering 3: Målsettinger utover språknivå B1	28
Prioritering 4: Opplæringstilbudet som en del av et lengre kvalifiseringsløp	29
Prioritering 5: Samarbeid med andre aktører	29
Oppsummering og diskusjon.....	32
Kapittel 4 – Hva kan man si om kvaliteten på tilbudene?.....	35
Kartlegging	35
Læreplan og prøver.....	37
Lærerkompetanse	38
Oppsummering og diskusjon.....	39
Kapittel 5 – Hvordan fordeles midlene?	41
Tilskuddsfordelingen i ordningen.....	41

Tilbydernes vurdering av tilskuddsfordelingen i ordningen	43
En ubyråkratisk ordning?	45
Oppsummering og diskusjon.....	46
Litteratur	49

Sammendrag

Om ordningen og evalueringen

Dette er første delrapport i en følgeevaluering av *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring*; en ordning som prøves ut for første gang i 2021. Evalueringen gjennomføres på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og avsluttes høsten 2023.

Innføringen av klippekortordningen må sees opp imot den store betydningen norskferdigheter har for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse, samtidig som ikke alle grupper av innvandrere har like god tilgang på norskopplæring. Ordningen skal være et supplement til det kommunale norskopplæringstilbudet som allerede eksisterer for voksne innvandrere; og man skal slik nå enda flere målgrupper enn de offentlige finansierte tilbudene hittil har gjort.

Gjennom klippekortordningen kan aktører som er godkjente private tilbydere av norskopplæring, søke IMDi om å tilby lærerstyrt norskopplæring til voksne innvandrere. Tilbyderne kan motta maksimalt 10 000 kr per deltaker, som skal dekke 80-100 timer opplæring. Målgruppa for tilbudene er voksne innvandrere med begrensede norskferdigheter, med behov for å lære mer norsk, uavhengig av innvandringsårsak og botid i Norge.

Formålet med tilskuddsordningen er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud, og at deltakerne på sikt når språknivå B1 eller høyere. Ordningen skal også bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider.

I 2021 er det totalt delt ut ca. 30 mill. kr gjennom ordningen, fordelt på to søknadsrunder.

Evalueringen skal samlet sett vurdere om den nåværende innretningen av klippekortordningen er hensiktsmessig for å nå målene med ordningen. Vi skal vurdere dette opp mot ordningens måloppnåelse og treffsikkerhet. Denne første delrapporten baserer seg på data innhentet kort tid etter at tilbyderne mottok tilskudd, og det er for tidlig å si noe om ordningens måloppnåelse. Rapporten konsentrerer seg derfor om treffsikkerhet; om man når ut til potensielle søkere av tilskudd og om ordningen oppfattes som attraktiv. Videre vurderer vi hvordan utforming og forvaltning av ordningen påvirker ordningens treffsikkerhet.

Delrapporten baserer seg på deskstudier av søknader og andre tilskuddsdokumenter, intervjuer med Kunnskapsdepartementet (KD), IMDi og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og en spørreundersøkelse blant mottakere av tilskudd i første søknadsrunde.

Overordnet vurdering

Overordnet sett viser våre funn at ordningen oppleves som attraktiv blant aktuelle tilskuddsmottakere. Det har vært god søkning til ordningen, den har blitt mer kjent utover året og man har nådd ut til nye søkere i andre søknadsrunde. Tilbyderne vurderer at tilbudene når personer med et udekket opplæringsbehov, og vi finner at deltakerplassene fylles opp. Etter det vi kan lese ut av vårt begrensede datamateriale, forholder også tilbyderne seg til krav til opplæringen som man er kjent med at bidrar til kvalitet i norskopplæring. Tilbyderne mener dessuten at de hadde god informasjon om søknadsprosessen, da de skulle søke om tilskudd.

Til tross for disse positive funnene, mener vi det er rom for betydelige forbedringer når det gjelder både utforming og forvaltning av ordningen. Selv om svakhetene vi har avdekket så langt ikke har fått betydning for ordningens attraktivitet, kan det få negative konsekvenser på sikt.

Svakhetene dreier seg dels om at noen av prioriteringskriteriene i rundskrivet er utydelige, dels at det er noe svak sammenheng mellom kriteriene og målsettingene for ordningen, og dels at IMDi ikke har lagt tilstrekkelig vekt på kriteriene i søknadsbehandlingen. Dermed er det ikke samsvar mellom de kommuniserte og faktiske prioriteringene i forvaltningen av ordningen, som kan sies å være en utfordring overfor tilskuddssøkerne. Dersom man utbedrer disse forholdene, kan det trolig bidra til bedre kvalitet på søknadene, som i neste omgang kan underlette saksbehandlingen. Videre vil det formidle tydeligere til tilbyderne hva det er vesentlig å vektlegge i utformingen av tilbudene, som igjen kan bidra til måloppnåelsen. Sist, men ikke minst, kan et bedre samsvar mellom utforming og forvaltning, bidra til at aktuelle tilbydere *fortsetter* å se ordningen som attraktiv.

Vi vil i det følgende utdype bakgrunnen for at vi har kommet fram til denne konklusjonen, i tillegg til at vi vil komme med konkrete anbefalinger.

Nærmere om funnene og våre vurderinger

Vi finner at to tredjedeler av de som kunne søkt om klippekorttilskudd i den første utlysningsrunden, ikke gjorde det. Trolig henger dette sammen med at ikke alle tilbydere av norskopplæring kjente til den nye ordningen. Inn mot søknadsrunde 2 var IMDi informasjonsspredning mer offensiv, og antall søkere gikk opp. Totalt sett ble det i 2021 gitt støtte til 3030 klippekort, fordelt på 15 unike tilbydere. Det er stor variasjon i hvor mye tilskudd hver av disse tilbyderne mottok, fra kr 200 000 til kr 8 060 000.

I rundskrivet er det listet opp fem prioriteringer av hvilke søkere som kan få tilskudd (jf. rundskrivets punkt 7). Likevel var det ikke tydelig for alle som søkte om tilskudd i runde 1, hva IMDi ville legge vekt på i prioriteringen mellom søkere. Vi finner at det kan skyldes to forhold; hvordan prioriteringene forstås av tilbyderne og hvordan IMDi praktiserer dem.

Den første prioriteringen i rundskrivet handler om at tilbudet skal være tydelig spisset mot bestemte målgrupper. Søknadsgjennomgangen viser at tilbudene flest retter seg mot en spisset målgruppe. Men er det dette som gjør at det enkelte tilbud bidrar til bedre måloppnåelse, framfor om tilbudet var rettet mot ordningens bredere målgruppe? I en situasjon der flere tilbud er tydelig spisset mot den samme undermålgruppen, oppfyller tilbudene enkeltvis kriteriet om å være tydelig spisset mot en bestemt målgruppe – uten at dette bidrar til at ordningen når ut til sin bredere målgruppe. Å nå bredt ut til *hele* målgruppa kan anses å være et delmål for ordningen, som IMDi må ivareta gjennom fordeling av totalpotten. Vi foreslår at rundskrivet gjør det tydelig at fordelingen av midler vil ta hensyn til at tilbudene totalt sett når flere deler av målgruppa. Dermed blir det et kollektivt resultat av sammensetningen av tildelte tilskudd, og ikke et kriterium som hver enkelt tilbyder må leve opp til.

En annen utfordring vi ser ved den første prioriteringen, er at IMDi ser ut til å vurdere søknadene etter om det er sannsynlig at tilbudenes målgruppe vil oppnå språknivå B1 - uten at det er et uttalt prioriteringskriterium. Det kan imidlertid være problematisk å sette spesifikke krav til hvilket språknivå ved inntak eller hvilke kjennetegn målgruppa skal ha, for at målet om B1 anses som oppnåelig. Vår anbefaling er derfor at man bygger opp mer erfaringer om dette før man ev. innarbeider det som et prioriteringskriterium. Det forutsetter imidlertid at det enn så lenge ikke benyttes for å innvilge eller avslå søknader, for i så tilfelle bør det kommuniseres også i rundskrivets punkt 7.

I den andre prioriteringen heter det at IMDi vil prioritere støtte til tilbud som er fleksible og tilpasset individuelle behov. Ut fra det vi kan bedømme fra søknadene, ser det ut som at dette prioriteringspunktet imøtekommes; kursene tar hensyn til deltakernes behov, både når det gjelder tidspunkt for opplæring, intensivitet og tilpasning til arbeid og familie. Et flertall av tilbudene er nettbaserte, eller kombinerer dette med fysisk oppmøte. De nettbaserte tilbudene rekrutterer fra alle fylker, mens de fysiske tilbudene er konsentrert omkring Vestlandet og Sørlandet, og til en viss grad Østlandet. I den grad vi per nå kan se et forbedringspotensial om ordningens fleksibilitet, må det være at tilgangen på fysiske tilbud blir bedre i flere deler av landet, for deltakerne som måtte ha behov for det. Tilgang til fysiske tilbud i alle deler av landet er i tilfelle også å anse som et delmål for ordningen som IMDi må ivareta i sin fordeling av tilskudd totalt sett, og ikke et individuelt kriterium overfor tilbyderne.

Videre skal IMDi vurdere om tilbudene ser ut til å ha tydelige mål utover målsettingene om språknivå B1, gjennom den tredje prioriteringen i rundskrivet. Nesten alle tilbyderne skisserer slike delmål gjennom sine tilbud, eksempelvis mål om samfunnsdeltakelse og livsmestring. Vi er likevel usikre på nytten av å prioritere støtte etter slike delmål, i en ordning hvor opplæringsperspektivet rendyrkes. Det er nemlig ikke slik at tilbyderne har en rolle i å tilrettelegge for, veilede om og følge opp de skisserte målene. Dermed blir målene mer gode ønsker på deltakers vegne, enn direkte bidrag til ordningens måloppnåelse. Et alternativ til å ha dette som et tildelingskriterium, er å vektlegge i rundskrivets formålsbeskrivelse at det er et samfunns mål at ordningen skal bidra til deltakelse i arbeids- og samfunns liv. Per nå er ikke dette et uttalt mål som kommuniseres gjennom rundskrivet.

I rundskrivets fjerde prioritering av hvilke søkere som skal få tilskudd, skriver IMDi at opplæringstilbudet skal knyttes til andre opplæringstilbud og være en del av et lengre kvalifiseringsløp. Vi tror at det er noe uklart for tilbyderne hva som ligger i punktet, fordi de skriver svært forskjellig om det i søknadene. I det store og hele er det få tilbud som egentlig oppfyller den fjerde prioriteringen, men de er likevel innvilget tilskudd – og ikke nødvendigvis mindre tilskudd enn søknader som treffer bedre på prioriteringen. Derfor er vi noe usikre på hvordan, og om, IMDi vektlegger prioriteringen. Hvis prioriteringen er viktig, bør IMDi utdype hva som ligger i formuleringen. Hvis punktet ikke er viktig i prioriteringen av søknader, bør det heller ikke inngå som et prioriteringskriterium.

Den siste prioriteringen i rundskrivet, er at kursene skal gjennomføres i samarbeid med andre aktører. Man forventer at samarbeid bidrar til innovasjon, og prioriteringskriteriet omhandler derfor et av de sentrale formålene med ordningen. Likevel er det få søknader som beskriver at det planlegges for samarbeid, uten at det ser ut til å ha fått betydning for om IMDi avslår eller innvilger søknadene. Spørreundersøkelsen viser riktignok at det legges opp til mer samarbeid enn det søknadene gir uttrykk for, særlig med arbeidsgivere og i rekruttering til tilbudene. Det er likevel ikke kjent informasjon for IMDi under vurderingen av søknader.

I forlengelsen av diskusjonen om forholdet mellom kommuniserte og faktiske prioriteringer i ordningen, har vi studert hvordan dette gir seg utslag i fordelingen av midler. Vi finner en nokså flat fordelingsstrategi, der det er størrelsen på beløpet det søkes om (antall omsøkte deltakerplasser) som avgjør andelen av innvilget tilskudd. Når de søkes om et mindre beløp, dvs. omtrent kr 400 000 og under, innvilges 100 prosent av beløpet. Når det søkes om et større beløp, er andelen betydelig lavere. Altså er det ikke kvaliteten på søknaden som er styrende for tilskuddsfordelingen i ordningen.

Vi har forståelse for at IMDi ikke vurderer tildelingskriteriene og kvalitetsaspektene i søknadene punktvis, slik vi gjør i denne rapporten. Tross alt er prioriteringen av søknader en helhetsvurdering

med rom for skjønn. Dessuten skulle klippekortordningen komme på plass fort, og det kan hende at utformingen er noe upresis av den grunn. Disse forbeholdene kan likevel ikke alene forklare det systematiske flate fordelingsmønsteret. I stedet må vi forstå tildelingen som tiltenkt og målrettet, *uten* å være i samsvar med ordningens kommuniserte tildelingskriterier.

Vi finner at det snarere er implisitte mål i ordningen som er styrende for tilskuddsfordelingen, som målet om at ordningen skal være ubyråkratisk og målet om å øke antall tilbydere i det private markedet. Det gjør samsvaret mellom ordningens utforming og forvaltning svakere. For det første mener vi at dette kan utfordre ordningens treffsikkerhet, gitt prioriteringene og formålene som er kommunisert i rundskrivet. For det andre mener vi at det kan utfordre ordningens attraktivitet på sikt, fordi ordningen kan fremstå mindre forutsigbar for tilbyderne. For det tredje kan det også påvirke ordningens måloppnåelse at det ikke er formidlet tydelig til tilbyderne hva det er vesentlig å vektlegge i utformingen av tilbudene.

Oppsummert mener vi at IMDi bør

- foreta en gjennomgang av nødvendigheten av hvert prioriteringskriterium opp mot ordningens målsettinger, inkludert en vurdering av hvilke krav som kan stilles hver enkelt tilbyder versus hva som er delmål IMDi må bidra til gjennom fordelingen av midler totalt sett
- tydeliggjøre enkelte formuleringer av prioriteringskriteriene, slik at tilbyderne får en klarere forståelse av kriteriene
- legge vekt på de uttalte prioriteringskriteriene i sin søknadsbehandling
- formidle de mer implisitte målsettingene ved ordningen, dersom de fortsatt skal være styrende for forvaltningen

I tillegg til å vurdere hvorvidt tilbudene oppfyller de fem prioriteringskriteriene i rundskrivet, har vi i denne rapporten også undersøkt om tilbyderne kjenner til aktuelle kvalitetskrav for norskopplæring, og om de ser ut til å legge vekt på disse kvalitetsaspektene. Spørreundersøkelsen viser at tilbyderne har rutiner for kartlegging, at stort sett alle tar i bruk mål og nivåer fra læreplanen og at det legges opp til å avslutte opplæringen med prøve. Når det gjelder lærernes kompetanse, er det varierende hvor stor andel av lærerne som har dokumentert kompetanse i norsk som andrespråk. Søknadene har imidlertid i varierende, men stort sett liten grad, beskrevet hvordan tilbyderne planla å ivareta disse kvalitetsområdene. Oppsummert ser det likevel ut til at tilbyderne forholder seg til kjente kvalitetskrav, selv om det ikke framgår direkte av søknader eller er lagt vekt på i IMDis prioritering mellom søkere.

Vi antar at forutsetningen om at tilbyderne må være godkjente som private tilbydere av norskopplæring av HK-dir for å kvalifisere for tilskudd, slik sett er med på å sikre en viss kvalitet på opplæringen. Dersom forvalterne mener at tilbyderne skal leve opp til alle eller spesifikke krav i godkjenningsordningen for private tilbydere også for opplæring som gis gjennom klippekortordningen, mener vi likevel at denne sammenhengen bør tydeliggjøres i rundskrivet. Per i dag er denne føringen mer underforstått; det kan i liten grad leses ut av rundskrivet at kravene som tilbyderne må overholde for å gi opplæring etter integrerings-/introduksjonsloven, også gjelder for opplæring i klippekortordningen.

Konkrete anbefalinger

Vi har utformet våre anbefalinger slik at de skal bidra til tilskuddssøknader av bedre kvalitet og at tilbyderne innretter tilbudene i tråd med føringene. Vi tror at bedre kvalitet på søknadene vil forenkle

saksbehandlingen. Justeringene vil også gi en mer transparent forvaltning av ordningen, som kan være viktig for dens videre attraktivitet og dermed også måloppnåelse.

Vi anbefaler at

- det tydeliggjøres i rundskrivet at opplæring som gis gjennom klippekortordningen, skal følge alle eller spesifikke føringer som tilbyderne må overholde for å gi opplæring etter integrerings-/introduksjonsloven (jf. godkjenningsordningen for private tilbydere), *dersom* forvalterne legger dette til grunn
- prioriteringskriterium nr. 1 (jf. rundskrivets punkt 7) om spissede målgrupper, og prioritering 3 om målsettinger utover B1, inngår i andre formuleringer i rundskrivet, og ikke som tildelingskriterier i prioriteringen av den enkelte søknad
- prioriteringskriterium nr. 4, om at tilbudet skal være en del av et lengre kvalifiseringsløp, utdypes, slik at tilbyderne forstår hva IMDi legger i kriteriet
- skjemaet saksbehandlerne bruker for å vurdere søknadene, blir innrettet slik at også prioritering 5 (om samarbeid med andre aktører) inngår i vurderingsgrunnlaget
- utformingen av rundskrivet må være styrende for forvaltningen av ordningen og fordelingen av midler. Det betyr at prioriteringskriteriene i rundskrivet må veie tyngst
 - i saksbehandlingen bør det ikke vurderes om målgruppen vil kunne oppnå språknivå B1; det er ikke et tildelingskriterium i rundskrivet
 - de implisitte målsettingene ved ordningen, om å være ubyråkratisk og å øke antall tilbydere, må inngå i rundskrivet dersom de fortsatt skal være styrende for forvaltningen, eller så bør de ikke være styrende for tildelingen av midler

Kapittel 1 – Bakgrunn og metode

I dette kapittelet redegjør vi for bakgrunnen for innføringen av Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring, som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter. Vi beskriver deretter mandatet for vår følgeevaluering av ordningen, som vi gjennomfører på oppdrag fra IMDi. Dette er første delrapport av i alt tre rapporter fra evalueringen.

Bakgrunnen for klippekortordningen

Det er stor enighet om betydningen av norskferdigheter for å kunne komme i arbeid og for å ha en stabil tilknytning til arbeidslivet i Norge (NOU 2017:2). Innvandrere peker selv på betydningen (Lillevik & Tyldum, 2018; Rambøll, 2021; Rambøll & Halogen, 2020; Blom & Henriksen, 2008), og mange arbeidsgivere vektlegger et høyt ferdighetsnivå i norsk (Rambøll & Halogen, 2020; Proba, 2020). Man ser også tendenser til at stadig flere arbeidsgivere stiller formelle språkkrav ved ansettelser (NOU 2017:2), samtidig som undersøkelser tyder på at endel arbeidsgivere har for lite kjennskap til språknivåene (Birkeland, Tkachenko & Ulven, 2019). Norskferdigheter regnes dessuten som viktig for å kunne følge opp barna sine, for å kunne delta i fritidsaktiviteter, nærmiljøet og i samfunnet ellers.

Til tross for at norskferdigheter er så viktig for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse, har ikke alle grupper av innvandrere like god tilgang på norskopplæring. Det er i hovedsak flyktninger og deres familier, i tillegg til familiegjenforente med norske eller nordiske borgere, som har rett på gratis norskopplæring fra det offentlige. Det er imidlertid stor etterspørsel etter norskopplæring blant dem som ikke har rett på slik gratis opplæring fra kommunene (se bl.a. Rambøll & Halogen, 2020; Rambøll, 2021; Statskonsult, 2007). Innføringen av klippekortordningen for norskopplæring må sees i lys av denne bakgrunnen. Ordningen er ett av to sentrale tiltak innenfor regjeringens norskinnsats, som ble omtalt i statsbudsjettet for 2021 (Kunnskapsdepartementet, 2021). I budsjettet understrekes det at tiltakene skal være et supplement til norskopplæringstilbudet som allerede eksisterer for voksne innvandrere. Gjennom klippekortordningen skal den offentlig finansierte norskopplæringen dermed nå enda flere målgrupper enn den hittil har gjort.

Norskinnsatsen skal, sammen med andre igangsatte tiltak, bidra til å nå hovedmålene i regjeringens integreringsstrategi: økt deltakelse i arbeids- og samfunnsliv for innvandrere

(Kunnskapsdepartementet, 2018). De sentrale virkemidlene er mer kvalifisering, økt satsing på formell oppæring og bedre norskopplæring.

Nærmere om klippekortordningen

Det ble bevilget 25 millioner kroner til norskinnsatsen i 2021. Av dette beløpet ble fem millioner bevilget til å styrke tilskuddsordningen for integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner, og er øremerket norsktrening¹. De øvrige 20 mill. kronene ble satt av til å prøve ut tiltaket klippekortordningen (Kunnskapsdepartementet, 2021). I revidert nasjonalbudsjett for 2021 ble det bevilget ytterligere 10 mill. kroner til ordningen (Finansdepartementet, 2021).

Ordningen forvaltes av IMDi og reguleres som en søkbar ordning gjennom rundskriv. Det er private tilbydere av norskopplæring som kan søke om midler til å tilby opplæring. Tilbyderne må være godkjente tilbydere av norskopplæring gjennom en godkjenningsordning forvaltet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). Tilbydere av norskopplæring for voksne innvandrere som kommunen har inngått avtale med, regnes også som godkjente tilbydere.

Formålet med tilskuddsordningen er, ifølge rundskrivet, å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov å styrke sine norskferdigheter (IMDi, 2021). Videre følger det at målsetningen på sikt er å få deltakerne opp på språknivå B1 eller høyere i muntlig og/eller skriftlig norsk. Dette skal sikres ved at aktuelle kandidater får tilbud om et begrenset antall timer lærerstyrt norskopplæring. Personer i målgruppen kan få et klippekort på inntil 10 000 kroner som skal innløses i norskopplæring. Ifølge rundskrivet skal det tilsvare om lag 80-100 timers opplæring. Satsen skal også dekke andre type kostnader, for eksempel tilbydernes administrasjon av ordningen.

Målgruppen for ordningen er «voksne innvandrere med begrensede norskferdigheter, med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid i Norge og innvandringsårsak. De som kan få tilbud om norskopplæring på klippekortordningen er personer som har brukt opp sine rettigheter til opplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven, eller som ikke har rett til slik gratis opplæring.» (IMDi, 2021).

Ordningen skal også bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider. Det framgår av rundskrivet at tilbud som gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige, vil bli vektlagt i prioriteringen av hvilke søkere som får tilskudd.

Utover målsettingene som er formulert i rundskrivet, har vi avdekket at forvalterne av ordningen også mener det er et mål at ordningen oppfattes som enkel og ubyråkratisk. I tillegg ønsker man at ordningen skal bidra til å øke markedet av private tilbydere av norskopplæring.

Problemstillinger

Denne delrapporten er første leveranse fra en følgeevaluering av klippekortordningen. Hovedformålet med evalueringen er å vurdere om den nåværende innretningen av klippekortordningen er

¹ Norsktrening handler om tilrettelegging for at de som vil lære norsk, har noen å praktisere norsk språk sammen med. Den som leder en slik praktisering, kalles norsktrener og ikke lærer, og slik trening ytes på frivillig basis (Kompetanse Norge, udatert-a).

hensiktsmessig i forhold til målsettingene for ordningen. Vi skal også gi innspill underveis om hvordan innretningen av klippekortordningen eventuelt bør videreutvikles.

I tråd med oppdragsgivers utlysning, er det tre parametere som særlig skal vektlegges:

1. Målet om at deltakerne skal kunne nå språknivå B1, enten innenfor ordningen eller på et senere tidspunkt;
2. At opplæringen holder nødvendig kvalitet, med utgangspunkt i myndighetenes generelle kvalitetskriterier for norskopplæring for voksne innvandrere og forskningsbasert kunnskap om hva som kjennetegner god kvalitet i norskopplæringen;
3. At ordningen bidrar til innovasjon i metoder for norskopplæring

For å svare på disse overordnede spørsmålene, tar vi utgangspunkt i evalueringskriteriene *treffsikkerhet* og *måloppnåelse*.

For at man skal kunne oppnå målene med tilskuddsordningen, må ordningen nå ut til potensielle tilbydere av opplæring. Evalueringskriteriet *treffsikkerhet* handler nettopp om hvorvidt tilskuddsordningen er innrettet på en slik måte at den når fram til tilskuddsmottakere - som igjen kan realisere formålet på en god måte. Vi ser derfor på om tildelingskriterier, forvaltning, informasjon om ordningen mv. er innrettet slik at de aktuelle tilbyderne får kjennskap til ordningen, blir i stand til å søke og kvalifiserer til å motta tilskudd. Som en del av dette, vurderer vi hvordan regelverkets utforming og forvaltning påvirker ordningens attraktivitet, og hvor godt samsvar det er mellom utforming, forvaltning og ordningens målsettinger.

Evalueringskriteriet *måloppnåelse* handler om hvorvidt man når de fastsatte målene for ordningen, og her skal evalueringen legge vekt på om opplæringen har god kvalitet, om det foregår innovasjon i metoder og om ordningen fører til forbedringer av deltakernes norsknivå. Dette innebærer å vurdere om tilskuddsmottakerne har gjennomført aktivitetene og arbeidet de har fått tilskudd til, om aktivitetene holder tilstrekkelig kvalitet og om aktivitetene har gitt de ønskede resultatene for målgruppene. Vi skal også vurdere om det er tilskuddsordningen som bidrar til måloppnåelsen, eller om de samme resultatene kunne blitt realisert med på andre måter. Dette første rapporteringsåret er det for tidlig å si noe om måloppnåelsen til ordningen. Det vi foreløpig kan rapportere på, er hvilke målgrupper som omfattes, hvilken innretning tilbudene har og hvilke aktiviteter som er igangsatt - og om dette ser ut til å være i tråd med føringene som er gitt. For eksempel vil vi beskrive i hvor stor grad tilbyderne kjenner til aktuelle kvalitetskrav og om de ser ut til å legge vekt på disse kvalitetsaspektene. Disse aspektene kan altså sees som tidlige indikasjoner på ordningens måloppnåelse.

Metoder og datakilder

Denne rapporten er basert på *deskstudier* av utvalgte policy-dokumenter som beskriver bakgrunnen for, og formålet med, tilskuddsordningene, samt dokumenter som beskriver de enkelte utlysningene. Vi har gjennomgått alle søknader, tilskuddsprotokoller, vurderingsskjemaer mv. for de to søknadsrundene som er gjennomført. Hensikten med denne gjennomgangen har vært å få oversikt over tilbud som har fått støtte og avslag, og hvilke vurderinger IMDi har lagt til grunn i disse vurderingene. Dette har gitt kunnskap om ordningens treffsikkerhet og om innretningen på tilbud som etableres, blant annet om hvilken type målgrupper tilbyderne retter seg inn mot.

Vi har også gjennomført *intervjuer* med representanter fra KD, IMDi og HK-dir. Et av formålene med disse innledende intervjuene var å få en bedre og mer nyansert forståelse av bakgrunnen for innføringen av tilskuddsordningen, om forventede resultater og om forvaltningen av ordningen.

Videre har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant private tilbydere av norskopplæring. Utvalget av tilbydere var alle som var oppført på HK-dirs liste over nåværende og tidligere godkjente tilbydere. Dette inkluderte alle som søkte på ordningen, uavhengig av om de fikk tilskudd eller ikke. Tilbydere som IMDi eller HK-dir kjente til at hadde avtale med kommuner om tilbud om norskopplæring for voksne innvandrere, var også inkludert. Dermed fikk vi inn ulike perspektiver på våre spørsmål om respondentenes kjennskap til og vurdering av ordningen. Dessuten fikk tilbydere med tilskudd i runde 1, også spørsmål om innretningen av sine tilbud. Tilbydere i runde 2 er ikke med i utvalget, da undersøkelsen var i felt før disse fikk sine søknader avklart.

Spørreundersøkelsen var i felt fra 25. august til 15. september 2021. Det ble sendt ut to påminnelser om undersøkelsen etter at invitasjoner var sendt ut, i tillegg til påminnelse over telefon. Av de 38 som mottok undersøkelsen, fikk vi inn svar fra 25 respondenter. Det gir en samlet svarprosent på 65,8 prosent. Alle tilbyderne som mottok tilskudd i runde 1, besvarte undersøkelsen.

I evalueringens andre år vil vi foreta casestudier, der hver enkelt case vil kunne inkludere flere tilbydere og opplæringstilbud. Disse studiene vil være grunnlag for delrapport nr. 2. I siste evalueringsår vil vi gjennomføre en spørreundersøkelse blant et utvalg relevante arbeidsgivere, og gjenta spørreundersøkelsen blant tilbydere. Videre vil vi på ny intervju sentrale myndigheter og gjøre deskstudier av aktuelle søknads- og tilskuddsdokumenter.

Kapittel 2 – Hvilke tilbydere når ordningen fram til?

I kapittel 2 beskriver vi klippekortordningens treffsikkerhet, dvs. i hvor stor grad den er innrettet på en slik måte at den når fram til kvalifiserte tilskuddsmottakere. Først ser vi om de aktuelle tilskuddsmottakerne har kjennskap til ordningen, og fra hvilke informasjonskanaler. Deretter beskriver vi hvilke tilbydere som har søkt på ordningen og hvilke som fikk tilskudd.

Kjenner tilbydere til ordningen og søker de på den?

For å nå klippekortordningens overordnede målsetninger (jf. kapittel 1), er en første forutsetning å stimulere de riktige tilbydere til å tilby kurs under ordningen. Et innledende spørsmål i denne rapporten, er derfor om ordningen er utformet og forvaltet slik at den når fram til *aktuelle* og kompetente tilskuddsmottakere. Det gjelder godkjente private tilbydere av norskopplæring etter HK-dirs² godkjenningsordning eller tilbydere som har avtale med kommuner. Et mål på klippekortordningens treffsikkerhet, er at tilbydere med slike godkjenninger faktisk kjenner til ordningen og søker på den.

Våre data viser at, av 38 tilbydere av norskopplæring, var det bare 11 som søkte om midler i klippekortordningens første runde^{3;4}. Riktignok hadde godkjenningen til 10 av de 38 tilbyderne utgått innen den første søknadsrunden ble utlyst. Det betyr likevel at nærmere to tredjedeler av de med nødvendige godkjenninger på utlysningstidspunktet, ikke søkte om tilskudd.

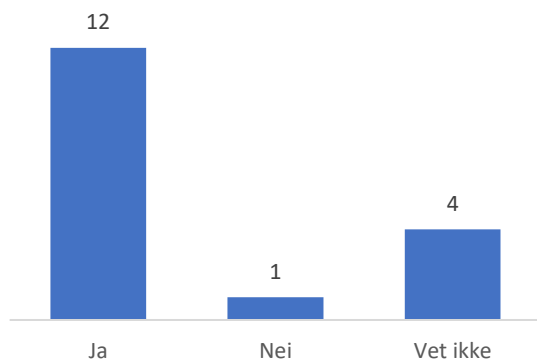
Figur 2.1 viser riktignok at blant tilbydere som ikke søkte om tilskudd (herunder også de med utgått godkjenning jf. HK-dirs godkjenningsordning), svarer det store flertallet at det *framover* vil være aktuelt for organisasjonen å søke. Det kan tyde på at ordningen fremstår som attraktiv og relevant.

² Tidligere Kompetanse Norge

³ Tilbydere i runde 2 er ikke med i utvalget, da spørreundersøkelsen var i felt før disse fikk sine søknader avklart.

⁴ Disse dataene er basert på lister fra HK-dir, jf. godkjenningsordningen og øvrige som direktoratet visste om hadde avtaler med kommuner.

Figur 2.1: Hvorvidt det er aktuelt for tilbyder å søke om tilskudd fremover. N=17.



Samtidig utløser det spørsmål om hvorfor ordningen ikke tiltrakk seg flere søknader allerede ved første utlysningsrunde.

En mulig forklaring er at de aktuelle tilskuddsmottakerne ikke var tilstrekkelig kjent med klippekortordningen da de første midlene ble utlyst i februar 2021. Ordningen var ny og søknadsvinduet kort (fra 26. februar til 17. mars). Det eksisterte informasjonskampanjer overfor tilbyderne på dette tidspunktet, blant annet var ordningen kunngjort i en rekke relevante kanaler – som i IMDi's nyhetsbrev (av

5. mars), på IMDi's nettsider og på et webinar i regi av Kunnskapsdepartementet (avholdt 2. mars). Likevel viser spørreundersøkelsen at blant tilbydere som ikke søkte om tilskudd (herunder også de med utgått godkjenning), var ordningen ukjent for halvparten. Inntrykket fra søknadsrunde 1 er dermed at tilskuddsordningen hadde potensiale til å nå ut til langt flere mottakere enn den da gjorde.

Når det gjelder tilbydere som kjente til ordningen allerede ved første utlysning, uavhengig av om de søkte om tilskudd eller ikke, viser spørreundersøkelsen at nettsidene til IMDi var den mest dominerende kilden til informasjon om ordningen. Det oppgir 11 av 17 tilbydere. Svært få fikk informasjon som en direkte henvendelse fra direktoratet, eller via samarbeidspartnere. Få tilbydere har altså kjennskap til ordningen fordi de har «hørt om den fra andre». I stedet har de måtte finne informasjonen selv. Med mer offensive informasjonskampanjer, gjennom ulike typer kanaler, har ordningen potensiale til å også nå ut til tilbydere som ikke aktivt holder seg oppdatert på de relevante nettsidene og nyhetsbrevene. Vi tror at tilbydernes formelle og uformelle nettverk kan spille en viktig rolle for å oppnå en bedre informasjonsspredning fremover.

Inn mot søknadsrunde 2 ble det gjennomført en mer offensiv informasjonsspredning, gjennom IMDi sine informasjonskampanjer og informasjons- og dialogmøter, i Kompetanse Norge sitt nyhetsbrev, på regjeringens integreringskonferanse, og trolig også i andre relevante nettverk. Det førte til at en rekke aktører uten nødvendige godkjenninger søkte HK-dir om å bli godkjente tilbydere, for deretter å søke IMDi om tilskudd. Fra klippekortordningens første til andre utlysning, kom ni nye tilskuddssøkere til (der to søkere riktignok fikk sine søknader avvist). Gjennom intervjuer med KD, har det kommet fram at det er et mål for ordningen å få opp antall tilbydere i det private markedet. Utviklingen fra utlysningsrunde 1 til 2, viser at man så langt har lyktes med det.

I tillegg finner vi at samtlige av de som kjente til og søkte på ordningen i runde 1, mener det var enkelt å få tilstrekkelig informasjon om søknadsprosessen. Det store flertallet er også enig i at det var enkelt å forstå hvordan en god søknad skulle utformes. Likevel mener ikke alle tilbyderne at det gikk tydelig fram av rundskrivet hva IMDi ville legge vekt på i prioriteringen mellom søkere. I kapittel 3 kommer vi tilbake til utformingen av vurderingskriteriene som skal legge grunnlaget for prioriteringer mellom søkere.

Hvilke tilbydere søkte og mottok tilskudd?

Inntrykket fra søknadsrunde 1 var at det i klippekortordningen lå et uløst potensial i å nå ut til tilbydere av norskopplæring. Vi modererte inntrykket noe basert på søknadsrunde 2, som viser at antall nye søkere på ordningen økte. I det neste forsetter vi sammenlikningen av søkere i runde 1 og 2, fordi vi med en slik inndeling kan vi si noe om utviklingen i markedet av tilbydere og tilbud. Det hjelper oss med å besvare spørsmålene om hvor mange og hvem ordningen når frem til.

Tabell 2.1 gir en oversikt over antall søkere og søknader i runde 1 og 2. I runde 1 var det 11 søkere på ordningen, hvor åtte fikk innvilget tilskudd. Det ga tilskudd til totalt 18 tilbud, dvs. at noen tilbydere søkte om midler til flere tilbud. I runde 2 var det 14 søkere på ordningen, hvor 12 fikk innvilget tilskudd. Det ga også tilskudd til totalt 18 tilbud. Bare i den første søknadsrunden ble noen søknader avslått, det gjelder tre stykk. Ellers ble to søkere i hver runde vurdert som å ikke ha de riktige godkjenningene klippekortordningen krever av tilbydere. Det er hovedårsaken til at disse søknadene ble avvist.

Tabell 2.1: Oversikt over søkere og søknader i utlysingsrunde 1 og 2.

	Antall søkere (tilskuddsmottakere i parentes)	Antall søknader	Antall søknader innvilget	Antall søknader avslått	Antall søknader avvist
Runde 1	11 (8)	24	18	3	2
Runde 2	14 (12)	20	18	0	2

Tabell 2.2 viser hvilke søkere som mottok tilskudd i runde 1 og runde 2, og hvor mange tilbud og deltakerplasser dette genererte per tilbyder og totalt sett. Det vanligste er at den enkelte tilskuddsmottaker tilbyr ett tilbud. Kun AOF Vestland-Agder og Lingu skiller seg ut, med hhv. 16 og fire tilbud de to søknadsrundene sett under ett. Variasjonen er imidlertid større når det gjelder antall deltakerplasser per tilbyder, fra 20 til 540 plasser. Den første utlysningen resulterte i 1 633 deltakerplasser og den andre utlysningen 1 397. Altså har ordningen til nå generert 3 030 klippekort fordelt på 15 unike tilbydere.

Tabell 2.2: Oversikt over tilskuddsmottakere, kurs og deltakerplasser under ordningen, runde 1 og 2.

	Navn på tilbyder	Antall innvilgede kurs per tilbyder	Antall Innvilgede deltakerplasser per tilbyder
Runde 1	AOF Vestland-Agder	10	439
	Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet	1	540
	Alfaskolen	1	330
	Lingu	2	120
	Studieforbundet AOF Norge	1	75
	Norsklærer Helene J. Våtvik	1	30
	Vesteråsprodukter	1	25
	Punie	1	20
	Totalt runde 1		18
Runde 2	AOF Vestland-Agder	6	367
	Alfaskolen	1	270
	Lingu	2	235
	Caritas Norge	1	35
	Studieforbundet AOF Norge	1	140
	Inlearn Norway	1	94
	Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet	1	77
	Note Norwegian Teaching	1	45
	Fønix Oppfølging	1	40
	Kristent interkulturelt arbeid (KIA)	1	34
	Aftenskolen i Agder og Rogaland	1	30
	Hero Kompetanse	1	30
	Totalt runde 2		18
Totalt runde 1 og 2		36	3030

For det andre observerer vi at av de 12 tilskuddsmottakerne i runde 2, er syv tilbydere nye tilskuddsmottakere i klippekortordningen (jf. tabell 2.2). Av disse er det én som søkte om tilskudd i runde 1 og som fikk sin søknad avvist. Altså er seks av tilskuddsmottakerne i runde 2 helt nye søkere på ordningen.

Et tredje poeng er at de fem tilbyderne som mottok tilskudd til flest deltakerplasser i runde 1, søkte om, og fikk innvilget, tilskudd også i runde 2 (markert i blått i tabell 2.2). Altså søkte to tredjedeler av tilskuddsmottakerne fra den første runden om nye tilskudd allerede i søknadsrunde 2. Det tyder på at tilbudene når målgruppen og at kursene fort blir fulle. Vi kommer tilbake til den høye etterspørselen i målgruppen i kapittel 3.

At tilskuddsmottakerne fra runde 1 søkte om nye tilskudd i runde 2, kan også tyde på at de første tilbudene har avdekket behov for nye kurs med andre tilpasninger. For eksempel står det i en søknad fra runde 2: «Vi har dette semesteret delt ut mange klippekortplasser for opplæring i arbeidslivsnorsk på nett, men vi ser en stor etterspørsel etter tilsvarende opplæring fysisk». Slike og liknende tilpasninger vil være viktige for at ordningen skal kunne bidra til varierte tilbud som dekker ulike behov.

Tabell 2.3 gir en oversikt over størrelsene på de innvilgede tilskuddene. I begge utlysningene mottok fire tilbydere tilskuddsbeløp på over 1 million kroner. I runde 2 var det imidlertid mest vanlig å få

innvilget beløper på mellom 100 000 – 1 000 000 kroner. Av tilbyderne i runde 1 og 2, var det bare én tilbyder som mottok et beløp på under 100 000 kroner.

Tabell 2.3: Oversikt over tilskuddsstørrelse på innvilgede tilbud, runde 1 og 2.

Innvilget tilskudd i kroner	Antall tilbydere, runde 1	Antall tilbydere, runde 2
> 1 000 000	4	4
100 000 - 1 000 000	3	8
< 100 000	1	0

I tillegg til å se fordelingen av tilskudd i sammenheng med antall omsøkte klippekort, må fordeling ses opp mot prioriteringene IMDi har lagt til grunn i sin vurdering av søknadene, som vi vil ta for oss videre i rapporten.

Oppsummering og diskusjon

I dette kapittelet har vi sett på ordningens treffsikkerhet; altså om ordningen er innrettet på en slik måte at det når fram til relevante tilbydere. Dette er en forutsetning for å få realisert formålet med ordningen.

Totalt sett er det i 2021 gitt støtte til 3 030 klippekort, fordelt på 15 unike tilbydere. For runde 1 finner vi at to tredjedeler av dem som var kvalifisert til å søke på ordningen, faktisk ikke gjorde det. Dette skyldes trolig at ikke alle tilbydere av norskopplæring kjente til den nye ordningen. Flertallet av de som ikke søkte, oppga at det framover kunne bli aktuelt å søke. Ordningen hadde på dette tidspunktet altså potensiale til å nå ut til flere. Søknadsgjennomgangen for runde 2 viser at ordningen faktisk nådde ut til flere; ni nye tilbydere søkte på ordningen, hvorav to ble avvist.

Fem tilbydere som mottok høye tilskudd i runde 1, søkte på nytt og fikk innvilget tilskudd også i runde 2; et tegn på at ordningen er attraktiv. HK-dir mottok også flere søknader om godkjenning for å tilby norskopplæring, som tilsier at ordningen kan ha bidratt til å øke markedet av private tilbydere.

Ellers viser søknadsgjennomgangen at størrelsen på tilbudene som har mottatt støtte, varierer mye – fra 20 til 540 deltakerplasser.

Blant tilbyderne som mottok støtte i runde 1, mener ikke alle at rundskrivet var tydelig på hva IMDi ville legge vekt på i prioriteringen mellom søkere. Vi skal behandle utformingen av disse prioriteringene, og forvaltningen av dem, i de neste kapitlene.

Kapittel 3 – Hva kjennetegner tilbudene så langt?

I kapittel 3 undersøker vi hva som kjennetegner tilbudene som så langt har fått støtte gjennom klippekortordningen. Det kan si noe om tilskuddet utløser relevante aktiviteter hos tilskuddsmottakerne, sammenlignet med føringer som er gitt om dette og ut fra klippekortordningens målsettinger. Dette kan sies å være tidlige indikasjoner på ordningens måloppnåelse.

Gjennomgangen i kapittelet gir også en forståelse av hvilke forhold som er vektlagt i utforming og forvaltning av ordningen. Mens utforming handler om de betingelsene som settes opp rundt ordningen, i praksis ordningens rundskriv, sikter forvaltning til selve driften av ordningen. Forvaltningen handler altså om IMDis saksbehandling og praktisering av rundskrivet. Både utforming og forvaltning kan påvirke ordningens attraktivitet, og relaterer seg slik sett til ordningens treffsikkerhet. Hvordan utforming og forvaltning ivaretas, vil også ha betydning for om man klarer å ta ut potensielle effekter av tilskuddet.

Prioriteringskriterier

Rundskrivets punkt 7 lister opp følgende fem prioriteringer av hvilke søkere som skal få tilskudd⁵:

1. Tilbudet er tydelig spisset mot bestemte målgrupper (god tilrettelegging, fleksibilitet).
2. Tilbudet er fleksibelt og tilpasset den enkeltes behov.
3. Tydelige mål for norskopplæringen, utover målet å nå B1-nivå i norsk (f.eks. deltakerne opplever økt livsmestring, styrking av foreldrerollen, styrket samfunnsdeltakelse).
4. Opplæringstilbudet knyttes til andre opplæringstilbud, og skal være en del av et lengre kvalifiseringsløp.
5. Tilbudet gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige.

Kapittelet er bygget opp etter de fem prioriteringene.

⁵ Ettersom rundskrivet ikke systematiserer de fem prioriteringene etter viktighet, tilpasset vi rekkefølgen til å passe med kapittelets struktur.

Prioritering 1: Målgrupper

Ordningen retter seg mot voksne innvandrere med begrensede norskerferdigheter, med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid og innvandringsårsak. Det gjelder målgrupper som blir definert på følgende vis, i rundskrivets punkt 3:

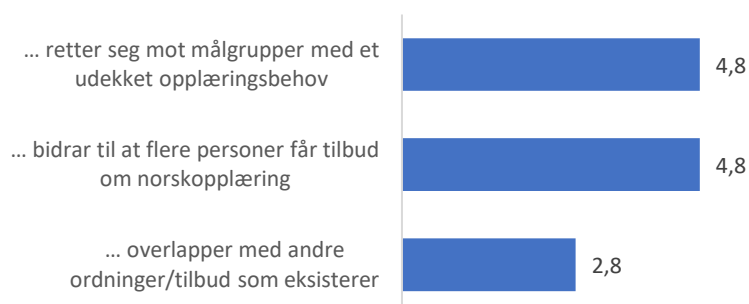
- ◆ For det første skal klippekortordningen gjelde innvandrere uten rett til norskopplæring og innvandrere som har brukt opp rettighetene de har hatt til norskopplæring.
- ◆ For det andre presiserer rundskrivet at ordningen ikke omfatter de som deltar, eller har deltatt, i opplæring finansiert av Kompetansepluss⁶ (forvaltet av HK-dir).
- ◆ Det tredje punktet er at deltakere, på sikt eller innenfor rammen av ordningen, skal ha mulighet til å komme opp på nivå B1 eller høyere i norsk muntlig og/eller skriftlig.

Disse føringene skal sammen bidra til at offentlig finansiert norskopplæring når enda flere målgrupper enn den hittil har gjort.

Datamaterialet vårt tyder for det første på at klippekortordningen når nye deltakere. I spørreundersøkelsen spurte vi tilskuddsmottakerne om hvem som blir rekruttert til kursene. Hvis det i hovedsak er deltakere som alt deltar på kurs – som attpåtil betalte for norskopplæring før innføringen av klippekortet – treffer ikke ordningen nye målgrupper. Svarene viser at ingen kurs i hovedsak rekrutterer deltakere som organisasjonen allerede hadde på norskopplæring. Én tilbyder, som representerer unntaket, svarer imidlertid at det både er rekruttert nye og gamle deltakere til kursene. Samme tilbyder svarer også at et flertall av de allerede innrullerte deltakerne betalte for norskopplæring før innføringen av klippekortet. Det betyr likevel at syv av åtte tilskuddsmottakere hovedsakelig rekrutterer helt nye deltakere.

Svarene kan ses i sammenheng med figur 3.1, som er basert på et spørsmål om tilbydernes overordnede vurdering av ordningen. Figuren rapporterer gjennomsnittsverdier på en skala fra 1 («i svært liten grad») til 5 («i svært stor grad»).

Figur 3.1: Tilbydernes vurdering av hvem ordningen treffer (gj.snitt på skala fra 1-5). N=8.



Som figuren viser, er tilbyderne enige om at klippekortordningen i svært stor grad retter seg mot målgrupper med et udekket opplæringsbehov og at ordningen i svært stor grad bidrar til at flere personer får tilbud om norskopplæring. Samtidig viser figuren en betydelig lavere gjennomsnittsverdi på hvorvidt klippekortordningen overlapper med andre ordninger/tilbud som eksisterer. En nærmere

⁶ Gjennom ordningen kan arbeidsgivere og frivillige virksomheter søke om støtte til kursing i grunnleggende ferdigheter, herunder opplæring i norsk.

kikk på svarfordelingen (som gjennomsnittsverdien på 2,8 baserer seg på), viser at det er uenighet blant tilbyderne om hvorvidt ordningen overlapper med eksisterende ordninger eller ikke. Vi har i spørreundersøkelsen ikke definert hvordan «andre ordninger/tilbud» kan forstås, og vet derfor ikke hva tilbyderne har lagt til grunn. Relevante ordninger og tilbud kan imidlertid tenkes å være tilskudd gjennom Kompetansepluss-ordningen, hvor arbeidsgivere og frivillige virksomheter kan få støtte til blant annet opplæring i norsk. Deler av målgruppa kan også være aktuell for noen tiltak i NAV som inkluderer norskopplæring. Mulig overlapp med andre ordninger, er noe vi må følge opp videre i evalueringen.

Om tilbudene er spisset mot bestemte målgrupper

Innenfor den mangfoldige og brede målgruppa for ordningen, vil IMDi, i fordelingen av midler, prioritere tilbudene som er tydelig spisset mot bestemte målgrupper.

Hovedinntrykket fra søknadsgjennomgangen er at det store flertallet søknader retter seg mot spesifikke grupper, ofte arbeidssektorer og -bransjer. Kursene tilbyr ofte opplæring i relevant «yrkesnorsk». For eksempel tilbys «norskopplæring for helsepersonell» eller «norskopplæring for ansatte i renholdsbransjen». Andre søknader har en mer generell innretning mot voksne innvandrere som er arbeidsledige eller som skal ta fagbrev. Vi ser at tilbudene samlet sett retter seg mot ulike deler av målgruppa.

Videre vet vi fra søknadene at nesten ingen tilbydere spesifiserer målgruppen etter alder og kjønn. Et unntak er et tilbud for «innvandrerkvinner som har lave muntlige norskerdigheter». Også dette er et tilbud der arbeidslivet (og «yrkesnorsk») er vektlagt, med sikte på å styrke den enkeltes posisjon til å ta videre utdanning/finne arbeid. Vi kommer tilbake til denne type delmål senere i rapporten.

Til slutt har vi undersøkt om målgruppene er spisset i henhold til målet om at deltakerne, enten innenfor rammen av ordningen eller på sikt, når et nivå B1 eller høyere i norsk. Vi legger for det første merke til at et fåtall søknader definerer målgruppen etter språknivå ved inntak. Siden det store flertallet søknader ikke inkluderer slik informasjon og likevel blir innvilget, er signalet fra IMDi at deltakernes norsknivå før kurs ikke vektlegges i vurderingen av søknadene. Av saksbehandlingssystemet til IMDi, framgår det imidlertid av interne merknader at IMDi har lagt noe vekt på dette ved innvilgelse og avslag. For målgruppene til noen av søkerne anser IMDi at det ikke er realistisk at de når språknivå B1. Vi finner riktignok ikke at det er kommunisert i avslagsbrevene.

Likevel viser spørreundersøkelsen at de fleste tilskuddsmottakerne – seks av åtte – setter et minimumsnivå for hvilke norskspråklige ferdigheter deltakerne bør ha for å kunne tas inn på kursene. Tilbyderne spesifiserer at det i hovedsak gjelder krav om A2 ved inntak, selv om den ene tilbyderen fant det nødvendig å gå ned på kravet for å raskt få på plass en gruppe med nok deltakere. En tilskuddsmottaker som har fått midler til flere kurs, skriver i spørreundersøkelsen at minimumsnivået varierer fra kurs til kurs:

For forberedelse til B1 er det minimum A2, for B2-C1 er det minimum B1 og for de øvrige kursene er det minimum A2, men vi har ikke krevd dokumentasjon (mange har ikke dokumenterte ferdigheter) og vi ser at det er mange som slipper gjennom som ikke har A2 i alle ferdigheter.

Spørreundersøkelsen tyder dermed på at målgruppene er mer spisset enn det søknadene i selv seg gir inntrykk av, men at kravene om språknivå ikke nødvendigvis er absolutte. Det henger kanskje sammen med at de fleste tilbyderne – fem av åtte – bare i noen grad legger vekt på å tildele klippekort til kandidater som har høy sannsynlighet for å oppnå B1 skriftlig og/eller muntlig innenfor rammen av 80-100 timer med norskundervisning per deltaker. Tre tilbydere oppgir at de legger stor vekt på dette. Målet om at deltakerne vil oppnå B1 på *sikt* virker altså mer realistisk for flertallet av tilbyderne. Når progresjon i norskferdigheter ikke må bety ferdigheter på B1-nivå som sluttprodukt av kursene, vil tilbyderne muligens ha et mer avslappet forhold til kandidatenes minimumsnivå ved inntak.

Når det gjelder prioritering nr. 1 om at tilbudet skal være tydelig spisset mot bestemte målgrupper, har vi altså sett at tilbudene innfrir dette punktet. Totalt sett retter også tilbudene seg mot ulike deler av målgruppa. Vi har likevel noen innvendinger til kriteriet. I en situasjon der flere tilbud er tydelig spisset mot den samme undermålgruppen, oppfyller tilbudene enkeltvis kriteriet om å være tydelig spisset mot en bestemt målgruppe – uten at dette bidrar til at ordningen når ut til sin brede målgruppe. Altså er det ikke den første prioriteringen av rundskrivet som gjør at flere deler av målgruppen nås, men heller IMDis fordeling av totalpotten. Dermed vil det være en fordel om rundskrivet heller gjør det klart at fordelingen av de totale midlene vil ta hensyn til at tilbudene skal nå ulike deler av målgruppa, snarere enn at spissede målgrupper settes som et tildelingskriterium.

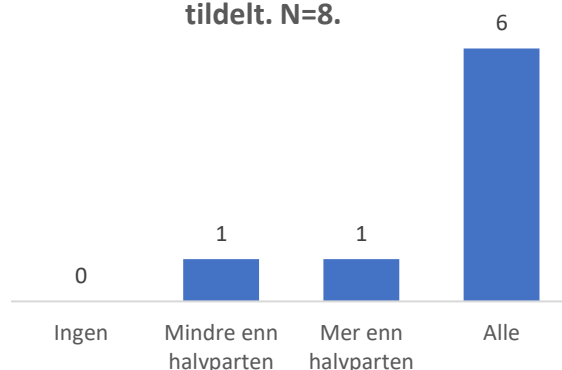
Målgruppens respons på ny ordning og nye tilbud

Et like viktig spørsmål, er hvordan tilbudene blir mottatt av sluttmålgruppa. Tilgjengelig kunnskap viser at etterspørselen etter norskopplæring er stor i målgruppa ordningen retter seg mot (se bl.a. Rambøll & Haløgen, 2020; Rambøll, 2021; Statskonsult, 2007). Våre data fra spørreundersøkelsen bekrefter dette ved å vise at de fleste tilbudene var fulle på tidspunktet undersøkelsen ble besvart (september 2021), jf. figur 3.2. Som figuren viser, svarer seks av åtte tilbydere at alle deltakerplassene det ble gitt tilskudd til, har blitt tildelt. En tilbyder skriver følgende:

I kartleggingssamtalene ga alle uttrykk for takknemlighet for ordningen. Særlig arbeidsinnvandrere har følt behov for å lære mer norsk i mange år, men har ikke kunnet prioritere opplæring økonomisk. Nå får de en mulighet og de griper den. Ordningen er nok populær - jeg har flere på venteliste i tilfelle noen allikevel ikke begynner i september, men alle var superivrige i kartleggingssamtalene i sommer. Så vi får håpe på nye kurs i 2022.

Vi vet ikke hva som er årsaken til at to tilbydere ikke hadde rekruttert nok deltakere til å fylle plassene (jf. figur 3.2), og det kan tenkes at de klarte det på et senere tidspunkt.

Figur 3.2: Hvor mange deltakerplasser tilbyderne har tildelt. N=8.



Prioritering 2: Flexibilitet og tilpasning

Det uttalte formålet med klippekortordningen er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter. Formålsbeskrivelsen kommer til uttrykk gjennom den andre prioriteringen i rundskrivets punkt 7: tilbudet skal være fleksibelt og tilpasset den enkeltes behov.

Målgruppene mangfold tilsier at det må være en grad av fleksibilitet både i organisering og utførelse av tilbudene. Det gjelder for eksempel tidspunkt på døgnet, intensitet og progresjon. Det gjelder også om kursene er basert på digitalt eller fysisk oppmøte, eller en kombinasjon, og i hvilke geografiske områder fysiske kurs tilbys. Her vil ulike målgrupper (og individer) ha ulike behov.

Deltakere som allerede er i jobb, trenger et tilbud utenom sin vanlige arbeidstid. I tillegg vil det kunne være krevende for de som står i jobb, og eventuelt også har familie, å delta flere ganger i uken, eller måtte oppfylle høye krav til progresjon og egeninnsats utover selve undervisningen. På den andre siden vil innvandrere som jobber i Norge, herunder mange familiegjenforente til norske og nordisk statsborgere, i mange tilfeller ha medbrakt utdanning. Da vil de kunne ha gode forutsetninger for rask progresjon i den tiden de faktisk setter av til å delta i lærerstyrt norskopplæring.

Søknadsgjennomgangen viser at nesten alle tilbyderne beskriver fleksible tilbud. For det første er det store flertallet tilbud fleksible når det gjelder tidspunkt for opplæring. De ulike kursene kan som oftest foregå både på dagtid og kveldstid. En slik fleksibel tilnærming, her eksemplifisert med formuleringer fra to forskjellige søknader, er gjennomgående i de fleste søknader:

Opplæringen vil vi tilrettelegge etter deltakernes behov, det kan være både på kveldstid og dagtid eller en kombinasjon.

Tilbudet blir tilrettelagt på dagtid eller kveldstid, dette etter behov hos deltaker med faste tidspunkt hver uke. Det kan også tilpasses i helg om det blir behov for dette.

For det andre viser tilbyderne, gjennom sine søknader, forståelse for at kursdager og egenaktivitet må være forenlig med både arbeidsliv og familieliv, der det er aktuelt. Flere skriver eksplisitt at kursenes intensitet (i form av antall timer med opplæring per uke) skal ivareta dette hensynet. Et konkret eksempel er et tilbud som skal foregå i forkant eller ved siden av fagopplæring, der det i den aktuelle søknaden heter at intensiteten vil øke frem mot eksamen. Det er en form for fleksibilitet som tydelig er tilpasset målgruppas behov.

Et tredje vurderingskriterium av kursenes fleksibilitet, er hvilken progresjon det er lagt opp til innenfor ordningens rammer. Vi observerer at dette stort sett bare nevnes i forbindelse med de nettbaserte tilbudene. Slike kurs gir ofte god anledning til å fullføre moduler i eget tempo. Som vi kommer til i kapittel 4, vet vi fra spørreundersøkelsen at de fleste tilbyderne kartlegger deltakernes norskferdigheter blant annet for å sette mål om progresjon og for å vurdere språklig progresjon (jf. figur 4.1 og tabell 4.1). Det er rimelig å anta at målet med dette nettopp er å legge opp til passelig progresjon for den enkelte.

Til slutt legger vi til at, av de innvilgede tilbudene, er ni kurs heldigitale, fem kurs organisert delvis digitalt/delvis fysisk og at fire kurs benytter utelukkende fysisk oppmøte. Samlet sett når tilbudene store deler av landet, i tillegg til at flere enkelttilbud alene rekrutterer fra alle fylker. Det gjelder noen

av de heldigitale kursene. Tilbudene med utelukkende fysisk oppmøte, er i mindretall og i hovedsak konsentrert på Sørlandet og Vestlandet, og i noen grad Østlandet. Videre organiserer mange av de nettbaserte tilbudene opplæring både i sanntid og ikke. Etter det vi kan se fra søknadsgjennomgangen, er det ikke målgruppene i kurset som avgjør denne formen for organisering. For eksempel tilbyr ett kurs for helsepersonell fysisk undervisning, mens et annet kurs for samme målgruppe gir opplæringen digitalt. Denne variasjonen kan skyldes praktiske årsaker, som antall deltakere i kurset og kursets geografiske nedslagsfelt. Det kan også henge sammen med at det innenfor samme målgruppe eksisterer varierte individuelle behov. I så fall tyder dette på at kursene samlet bidrar til å gjøre klippekortordningen fleksibel.

Prioritering 3: Målsettinger utover språknivå B1

I rundskrivet, jf. den tredje prioriteringen i punkt 7, heter det at tilbudene bør kjennetegnes av å ha tydelige mål for norskopplæringen, utover målet om å nå B1-nivå i norsk. Prioriteringen dreier seg om resultater av norskopplæringen på et mer overordnet plan, som for eksempel å oppleve økt livsmestring. Vår søknadsgjennomgang viser at nesten alle søknadene beskriver mål utover det som direkte har med norskopplæring å gjøre. Det gjelder ett til tre mål per søknad. Mål knyttet til videre utdanning, arbeidslivet, foreldrerollen og samfunnsdeltakelse går mest igjen. I det store og det hele kommer altså søknadene den tredje prioriteringen i møte.

Samtidig kan det stilles spørsmål ved hvor relevant det er å inkludere slike målsettinger, av nokså abstrakt karakter, som et kriterium når søknadene vurderes. Først og fremst fordi ordningen ikke legger opp til at tilbyder har en rolle i å legge til rette for, veilede og følge opp om de skisserte målene faktisk nås. I innledende intervju med KD, ble det presisert at klippekortordningen skal rendyrke opplæringsaspektet, i motsetning til å vektlegge mer sosiale formål, som KD mener er mer forbundet med tilbud fra frivillige aktører. En kartlegging viser at arbeidsinnvandrere i Norge har tilgang til en del norsktrening eller norskopplæringstilbud som ikke nødvendigvis har kvalifiserte lærere (Rambøll, 2021). For denne gruppa er det altså særlig et opplæringstilbud i norsk med kvalifiserte lærere, som det er størst behov for, og dette er nok noe av bakgrunnen for vinklingen på klippekortordningen; det skal gis lærerstyrt opplæring.

Likevel bidrar også ren norskopplæring, i kraft av å gi økte språklige ferdigheter, til å oppfylle de mer overordnede målene som søknadene beskriver. Norskopplæring er verdifullt nettopp fordi det øker individets forutsetninger ellers i samfunnet. For eksempel er det stor enighet om betydningen av norskferdigheter for å kunne komme i arbeid og for å ha en stabil tilknytning til arbeidslivet (NOU 2017:2). Det er mot denne bakgrunn norskopplæring for voksne har vært et viktig innsatsområde innenfor integreringspolitikk de siste årene.

Derfor er det naturlig å tenke at alle tilbudene som bidrar til å øke individets norskferdigheter, også øker individets muligheter innenfor utdanning, arbeidslivet, foreldrerollen og samfunnsdeltakelse. At slike resultater er skissert som mål i søknadene, har sannsynligvis mindre betydning for om dette blir norskopplæringens utfall på sikt - i en ordning der opplæringsaspektet vektlegges. I så fall er det ikke sikkert at man, i vurderingen av hvilke tilbud som skal tildeles midler, bør anvende den tredje prioriteringen i rundskrivets punkt 7.

Prioritering 4: Opplæringstilbudet som en del av et lengre kvalifiseringsløp

Den fjerde prioriteringen av hvilke søkere som skal få tilskudd handler om at opplæringstilbud som gis støtte, skal knyttes til andre opplæringstilbud, og være en del av et lengre kvalifiseringsløp. Gjennom innledende intervjuer med KD, HK-dir og IMDi, har vi forsøkt å fange hva dette innebærer mer konkret. Bakgrunnen er for det første et ønske om at ordningen og tilbudene skal supplere framfor å konkurrere med allerede eksisterende ordninger. Gjennom dette kriteriet ønsker man altså å kommunisere at deltakelsen i klippekorttilbudet enten kan foregå parallelt med at deltakeren er i andre kvalifiserende tilbud, eller at klippekorttilbudet tas forut for eller i forlengelsen av andre tilbud. For eksempel nevnes det at klippekort-opplæring kan kombineres med tiltak fra NAV. Argumentet er at ulike tilbud og tiltak skal komplementere hverandre og sammen utgjøre et målrettet løp som styrker tilknytningen til arbeidslivet. Et annet poeng som nevnes, er at det er viktig for å opprettholde opparbeidede norskferdigheter, å fortsette praktiseringen av språket også etter endt deltakelse i klippekortordningen. Også forskning viser at det kan være risiko for at innlærere opplever at språktrekk fossiliserer, altså stanser opp i utviklingen, dersom de ikke får anledning til å praktisere språkferdighetene sine (Han, 2013). Om det er godt nok lagt til rette for koblinger mellom ulike tilbud gjennom klippekortordningen, stiller imidlertid direktoratene seg spørrende til. Helt essensielt for å få til helhetlige kvalifiseringsløp, er det også at tilbyderne samarbeider med ansvarlige aktører for disse andre tilbudene.

Hvordan har så tilbyderne forstått dette prioriteringspunktet, og hvordan forholder de seg til det? I søknadene bes tilbydere om å besvare om opplæringstilbudet skal inngå i et lengre kvalifiseringsløp. Flertallet av de innvilgede søknadene i første runde svarer «nei» på dette spørsmålet. Det varierer mye hva de øvrige tilbyderne beskriver på dette punktet. For eksempel utdyper én tilbyder at målet er «å ta fagbrev på sikt», mens andre beskriver at målet er «å nærme seg fast arbeid i større stilling». Flere skriver at målet er at deltakerne skal gå opp til norskprøve. I det hele tatt viser få søknader til konkrete opplæringstilbud. Beskrivelsene tyder også på at det i liten grad er snakk om supplerende tilbud som det er inngått avtaler med samarbeidspartnere om, men at tilbyderne mer ser for seg at deltakelsen vil kunne supplere øvrig kvalifisering – dersom den enkelte deltar i det. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen, hvor kun én respondent blant tilbydere som mottar støtte, svarer at de samarbeider med andre om «overgang mellom tilbud eller ordninger».

Selv om det er tidlig å konkludere, tyder våre data på at det er vanskelig for tilbyderne å tolke hva som ligger i dette prioriteringskriteriet. Når det gjelder søknadsgjennomgangen, finner vi at en rekke av de innvilgede søknadene ikke tilbyr opplæring som del av et lengre løp. I tillegg viser flere av de avslåtte søknadene til konkrete opplæringstilbud. For eksempel er det i to av de avslåtte søknadene vist til at deltakerne samtidig deltar i hhv. «oppfølgingstiltak i regi av NAV» og «andre opplæringsløp i regi av NAV». Vår gjennomgang tyder dermed på at IMDi ikke legger stor vekt på kriteriet når de innvilger eller avslår søknader.

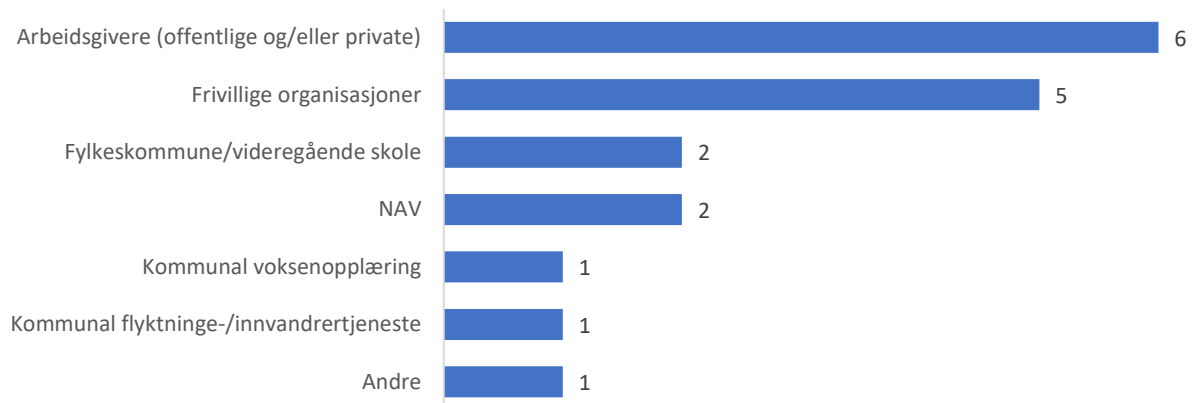
Prioritering 5: Samarbeid med andre aktører

Det femte IMDi prioriterer i sin vurdering av hvilke søkere som skal få tilskudd, er om kursene gjennomføres i samarbeid med andre aktører, enten offentlige, private eller frivillige. Søknadsgjennomgangen viser at bare noen få tilbydere søker om midler i samarbeid med andre

aktører. Det gjelder for eksempel en frivillig organisasjon, en kommunal aktør og NAV. Flertallet av tilbyderne svarer «nei» på dette punktet. En nærmere gjennomgang av søknadens innhold, viser likevel at det planlegges for ulike former for samarbeid i noe flere tilbud. Særlig gjelder det samarbeid med kontaktnettverk om rekruttering, gjerne i uformelle former.

Vi så behov for å undersøke spørsmålet om samarbeid nærmere gjennom spørreundersøkelsen. Her fant vi at tilbyderne samarbeider med andre aktører er mer omfattende enn det søknadene gir uttrykk for. Først spurte vi tilskuddsmottakerne om de samarbeider med andre aktører om klippekortordningen, jf. figur 3.3. Figuren viser at det foregår samarbeid i de fleste tilbud – og i noen tilfeller med flere aktører. Hele seks tilbydere har samarbeid med arbeidsgivere og fem tilbydere med frivillige organisasjoner. Det foregår også samarbeid med aktører på stat, fylkes- og kommunenivå, selv om dette gjelder færre tilbydere. Nærmere analyser viser at bare én tilbyder ikke samarbeider med andre om ordningen.

Figur 3.3: Om tilbyderne samarbeider med andre aktører. N=8.



Vi spurte tilbyderne som oppga å samarbeide, hva samarbeidet med de andre aktørene innebærer, jf. tabell 3.1. Det første vi observerer, er at samarbeid med arbeidsgivere blir benyttet til flest formål. Vi finner eksempler på at arbeidsgivere bidrar med rekruttering av deltakere, i undervisning eller annet innhold i tilbudet eller i overgangen mellom tilbud/ordninger. Videre ser vi at tilbyderne samarbeider med andre aktører – uavhengig av type – i hovedsak begrenser seg til å gjelde rekruttering av deltakere. Det bekrefter altså inntrykket fra deskstudien.

Tabell 3.1. Hva tilbyderne samarbeider med andre aktører om. N=7.

	Rekruttering av deltakere	Bidrag til undervisning eller annet innhold i tilbudet	Praksisopphold	Livsopphold til deltakere	Overgang mellom tilbud/ordninger
Arbeidsgivere (offentlige og/eller private)	6	2	0	0	1
Frivillige organisasjoner	5	1	0	0	0
Fylkeskommune/videregående skole	2	0	0	0	0
NAV	2	0	0	0	0
Kommunal voksenopplæring	1	0	0	0	0
Kommunal flyktninge-/innvandringstjeneste	1	0	0	0	0

En viktig årsak til at samarbeid om klippekortordningen vektlegges i vurderingen av søknader, er forventningen om at dette kan lede til innovasjon, jf. rundskrivets formålsparagraf, der det heter at «ordningen skal bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider». Hva slags innovasjon de statlige myndighetene forventer gjennom ordningen, eller hva som er terskelen for å skulle omtale aspekter ved tilbudene for innovative, foreligger det ikke informasjon om. I intervjuer med oss sier riktignok de statlige myndighetene at ordningen legger opp til innovasjon gjennom samarbeid mellom aktører i det private-ideelle-offentlige. IMDi og HK-dir framhever imidlertid at det, etter deres kjennskap, foregår vel så mye innovasjon i kommunal norskopplæring.

Deskstudien gir ikke en god oversikt over graden av innovasjon i tilbudene. Det er, som tidligere omtalt, mange nettbaserte tilbud, men dette kan ikke omtales som innovasjon i seg selv. Vi finner likevel enkelte eksempler på innovative metoder, for eksempel «spillifisering» (en metode fra spillverden), bruk av podcaster, i tillegg til at flere tilbydere også har utviklet andre digitale ressurser.

I spørreundersøkelsen ba vi tilbyderne om å vurdere hvorvidt støtten gjennom ordningen bidrar til innovasjon i tilbudet på utvalgte områder (jf. figur 3.4). Vi har i figuren gjengitt gjennomsnittsverdier på en skala fra 1 («i svært liten grad») til 5 («i svært stor grad»).

Figur 3.4: Klippeportordningen bidrar til innovasjon i ... (gj.snitt på skala fra 1-5). N=8.



Svarene viser at tilbyderne først om fremst mener at det er innovative trekk ved rekrutteringen av deltakere. Vi har ikke dybdekunnskap om hva slags elementer ved rekrutteringen som er innovative, og dette er et tema som må følges opp i neste års planlagte casestudier. Tidligere i rapporten så vi imidlertid at tilbyderne mener de treffer nye og andre typer deltakere enn tidligere. Vi har også sett at det tilbyderne samarbeider mest med andre aktører om, nettopp er rekruttering. I figuren over ser vi riktignok at tilbyderne har oppgitt at det foregår noe mindre innovasjon omkring «samarbeid mellom private, offentlige og/eller frivillige aktører» enn hva gjelder rekruttering, organisering og metoder.

Oppsummering og diskusjon

Vi har i dette kapittelet tatt for oss rundskrivets fem prioriteringer av hvilke søkere som skal få tilskudd, og sett på utformingen og forvaltningen av dem. Hvordan prioriteringene forstås av tilbyderne, og hvordan IMDi praktiserer dem, kan påvirke ordningens attraktivitet. Flere av prioriteringene er parametere på om tilbyderne retter seg mot den tiltenkte målgruppa og om tilskuddet utløser relevante aktiviteter hos tilskuddsmottakerne, og relaterer seg dermed til ordningens måloppnåelse.

Prioritering nr. 1 handler om at tilbudet skal være tydelig spisset mot bestemte målgrupper. Vi tolker dette som at tilbyderne skal rette seg mot spesifikke undergrupper av det som kan anses å være en noe bred målgruppe for ordningen. Kriteriet ser ut til å være oppfylt: tilbyderne retter seg mot spissede målgrupper.

Vi vil likevel peke på to mulige utfordringer ved dette kriteriet. For det første: implisitt i kriteriet ligger en antagelse om at å rette seg mot en undermålgruppe, vil gi ordningen bedre måloppnåelse enn om tilbyderne retter seg mot ordningens brede målgruppe. Vi er noe usikre på grunnlaget for denne vurderingen. Vi ser det som hensiktsmessig at IMDi i sin forvaltning av totalpotten sørger for at tilskuddene treffer ulike deler av målgruppa. Etter vår vurdering, betyr ikke det nødvendigvis at hver tilbyder må ha en spisset målgruppe. Spørsmålet er om IMDi, gjennom andre formuleringer i rundskrivet, kan tydeliggjøre at fordelingen av potten vil ta hensyn til at flere deler av målgruppa skal nåes.

For det andre: det framgår av IMDis saksbehandlingsverktøy og av intervju, at direktoratet anser det som viktig at tilbyderne retter seg mot en målgruppe som har mulighet til å nå målsettingen om språknivå B1 innenfor ordningen, eller på sikt. Samtidig har ikke alle innvilgede søknader inneholdt informasjon som gir grunnlag for å foreta vurderinger av dette. Det sender et signal om at dette ikke er avgjørende for innvilgelse. Noen avslag er imidlertid gitt på basis av at målgruppa ikke anses å kunne nå ordningens mål for språknivå. At deltakere som har mulighet til å komme opp på nivå B1 skal prioriteres, framgår i dag av målgruppebeskrivelsen i rundskrivet. Så lenge kriteriet ikke inngår i listen over hva IMDi vil vektlegge i prioriteringen mellom søkere, bør det heller ikke anvendes til dette formålet.

Ellers er det positivt at tilbyderne mener man når målgrupper med et udekket opplæringsbehov, og at ordningen bidrar til at nye grupper og flere deltakere kommer i opplæring. Det tyder på at tilskuddsmottakerne retter seg mot rett målgruppe, og kan også indikere at tilskuddet er avgjørende for å få oppnå formålet med ordningen.

Prioriteringspunkt 2 tilsier at IMDi vil prioritere støtte til tilbud som er fleksible og tilpasset individuelle behov. Søknadene viser at nesten alle tilbud er fleksible - i betydningen tidspunkt for opplæring

(dag/kveld), intensivitet og tilpasning til arbeid og familie. Et flertall av tilbudene er nettbaserte, eller kombinerer dette med fysisk oppmøte. Et mindretall er kun fysiske tilbud. Tilbudene når samlet sett store deler av landet, særlig de nettbaserte. De fysiske tilbudene er konsentrert omkring Vestlandet og Sørlandet, og til en viss grad Østlandet. Ut fra det vi kan bedømme fra søknadene, er prioriteringspunktet oppfylt. I den grad vi kan se forbedringspotensial ut fra dagens kunnskap, må det være at ikke det ikke ser ut til å være tilgang på fysiske tilbud overalt i landet, for dem som måtte ha behov for slike kurs.

Med den tredje prioriteringen vurderer IMDi om tilbudene ser ut til å ha tydelige mål utover målsettingen om språknivå B1. Dette gjelder for eksempel mål om samfunnsdeltakelse og livsmestring. Tilbyderne innfrir disse målene gjennom beskrivelsene i søknadene. Vi er imidlertid usikre på vektleggingen av dette aspektet i innvilgelse av søknader, all den tid ordningen ikke legger opp til at tilbyder har en rolle i å legge til rette for, veilede og følge opp de skisserte målene.

Den fjerde prioriteringen, handler om at opplæringstilbud som gis støtte, skal knyttes til andre opplæringstilbud, og være en del av et lengre kvalifiseringsløp. Prioriteringen er i liten grad omtalt i søknadene, uten at det ser ut til å ha fått betydning for om IMDi avslår eller innvilger søknader. Vi tror noe av årsaken til at tilbyderne ikke beskriver hvordan dette skal ivaretas, er at det er noe uklart hva som ligger i dette punktet. En klargjøring av formuleringen vil derfor kunne være hensiktsmessig, men i så tilfelle må også IMDi legge vekt på punktet i prioriteringen av søknader.

At kursene skal gjennomføres i samarbeid med andre aktører, er rundskrivets femte prioriteringspunkt. Vi finner at søknadene i liten grad beskriver slikt samarbeid. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at det foregår mer samarbeid enn søknadene gir inntrykk av. Det samarbeides mest med arbeidsgivere, og først og fremst om rekruttering til tilbudene. Samarbeid med andre aktører er forventet å bidra blant annet til innovasjon, og det er på rekrutteringsområdet tilbyderne mener tilbudet bidrar mest til dette. Dette prioriteringskriteriet omhandler et av de sentrale formålene med ordningen. Samtidig har ikke kriteriet vært tungtveiende i IMDis søknadsprioritering.

Kapittel 4 – Hva kan man si om kvaliteten på tilbudene?

Som beskrevet i kapittel 1, skal evalueringen undersøke om opplæring ordningen gir støtte til har god kvalitet. Vurderingen av kvaliteten skal ta utgangspunkt i statlige myndigheters generelle kvalitetskriterier for norskopplæring for voksne innvandrere og forskningsbasert kunnskap om hva som kjennetegner kvalitet i norskopplæringen. På tidspunktet for denne rapporten, har opplæringen så vidt kommet i gang. Det er derfor for tidlig å si noe om kvaliteten på tilbudet. Det vi imidlertid kan si noe om så langt, er om tilbyderne kjenner til aktuelle kvalitetskrav og om de ser ut til å legge vekt på disse kvalitetskravene i søknaden.

Vi har, i denne fasen av evalueringen, undersøkt hvilke kartleggingsrutiner tilbyderne som mottar støtte har. Vi har undersøkt hvordan de forholder seg til læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og avsluttende norskprøver, og sett på hvilken kompetanse underviserne har.

Gjennomgangen av søknadene gir oss få holdepunkter til å kunne si noe om hvordan søkerne forholder seg til kvalitetsaspekter ved opplæringen. Enkelte tilskuddsmottakere har skrevet en del om slike aspekter, mens andre ikke har det. Vi undersøkte derfor de nevnte kvalitetsaspektene også gjennom spørreundersøkelsen.

Kartlegging

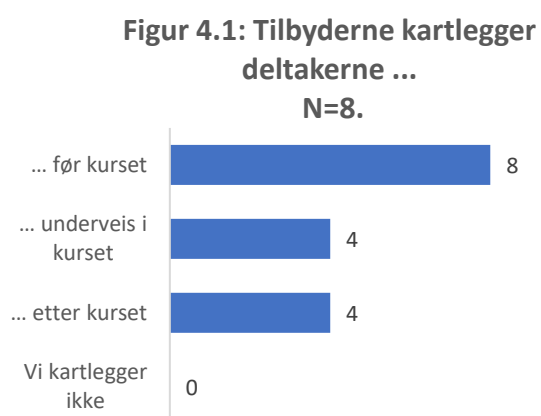
En sentral forutsetning for at opplæringen skal ha høy kvalitet, er at deltakere får en opplæring som er tilpasset deres behov, kompetanse, ønsker og tidligere erfaringer (Engen, 2007; Norton, 2013). Kartleggingen kan bestemme nivå- og gruppeplassering ved oppstart, eventuelt underveis, eller det kan legge føringer for lærerens didaktiske praksis, for eksempel når det gjelder progresjon eller opplæringsmetode.

Av godkjenningsordningen for private tilbydere, følger det at tilbyder skal ha rutiner for å kartlegge deltakernes forkunnskaper og skolebakgrunn. Når det gjelder kravene som framgår av rundskrivet for klippekortordningen, følger det av punkt 5 (Krav til tilskuddsmottaker) at tilbyder skal «Foreta en enkel kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud» (IMDi, 2021). Av

punkt 4 (Hva kan støttes?) i rundskrivet, framgår det også at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte deltakers behov, noe som forutsetter en form for kartlegging. Utover dette, gir ikke rundskrivet noen informasjon om hva slags type kartlegging som bør foretas.

Kartlegging nevnes eksplisitt i ca. halvparten av søknadene. Det trenger ikke å bety at tilbydere bak resterende søknader ikke kartlegger. Men siden disse ikke skriver om kartlegging og likevel blir innvilget tilskudd, er signalet at IMDi ikke prioriterer kartlegging i sin vurdering av søknadene.

Hva kan så spørreundersøkelsen si oss om vektleggingen av kartlegging? Tilbyderne som mottok støtte gjennom klippekortordningen, ble spurt om hvilke rutiner de har for å kartlegge deltakerne i klippekortordningen (jf. figur 4.1).



Alle tilbyderne som mottok tilskudd i runde 1 (åtte stk.), oppga at de kartla deltakerne før kurset. Halvparten oppga at de kartla underveis, og halvparten at de kartla etter kurset. Kun to tilbydere kartlegger på alle tre tidspunkter (før, underveis og etter). Selv om ikke alle har lagt vekt på å beskrive kartleggingsrutiner i søknadene, viser dermed spørreundersøkelsen at kartlegging faktisk gjennomføres av alle – om enn i noe ulikt omfang.

Vi spurte de samme tilbyderne om hva de benytter kartleggingen til. Svarene framgår av tabell 4.1 under.

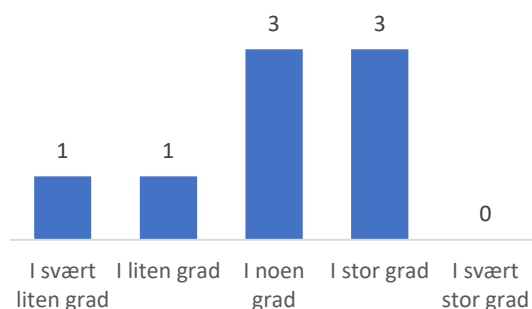
Tabell 4.1: Oversikt over hva tilbyderne benytter kartlegging til. N=8.

	I svært liten grad	I liten grad	I noen grad	I stor grad	I svært stor grad
... plassere deltakere i grupper etter blant annet språknivå	0	0	1	4	3
... tilpasse opplæringen individuelt	0	1	1	4	2
... sette mål om progresjon	0	0	1	5	2
... vurdere språklig progresjon	0	0	2	3	3
... andre formål	0	0	4	1	1

Det generelle inntrykket er at flertallet av tilbyderne bruker kartleggingsresultatene til en rekke ulike formål (jf. tabell 4.1). Syv av åtte tilbydere kartlegger i stor eller svært stor grad for å plassere deltakere i grupper etter blant annet språknivå og for å sette mål om progresjon. Seks av åtte for å tilpasse opplæringen individuelt og for å vurdere språklig progresjon.

Tilbyderne som mottok tilskudd, ble også bedt om å vurdere i hvilken grad klippekortordningen legger til rette for at kartleggingen av deltakerne kan ha tilstrekkelig kvalitet til å gi dem et godt opplæringstilbud (jf. figur 4.2).

Figur 4.2: Hvorvidt ordningen tilrettelegger for kartlegging av tilstrekkelig kvalitet. N=8.



På dette punktet har tilbyderne nokså ulike oppfatninger. Mens tre av åtte mener ordningen i stor grad legger til rette for tilstrekkelig kvalitet, er det også tre av åtte som mener ordningen kun i noen grad gjør det. To av åtte mener ordningen i liten eller svært liten grad legger til rette for tilstrekkelig kvalitet gjennom kartlegging.

Vi har tidligere vært inne på at ordningen skal være ubyråkratisk. Antagelig er dette noe av årsaken til at rundskrevet kun gir føringer om en *enkel* kartlegging, uten videre beskrivelse av hva det innebærer.

Samtidig har nok forvalterne også vurdert at man

ikke kan stille så høye kvalitetskrav til kartleggingen fordi det ikke er avsatt spesifikke midler til dette som del av ordningen. I IMDis prioritering av søkere, har man heller ikke lagt beskrivelser av kartleggingsrutiner til grunn. Dermed blir det opp til tilbyderne selv å avgjøre hvor mye kvalitet de skal legge inn i kartleggingen. Ettersom noen oppfatter at ordningen ikke legger så godt til rette for kvalitet, kan man anta at det ikke prioriteres høyt av alle.

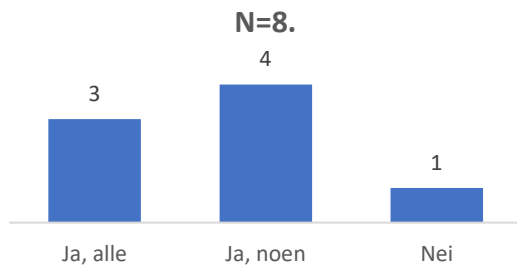
Læreplan og prøver

For å bli en offentlig godkjent tilbyder av norskopplæring etter HK-dirs godkjenningsordning, skal både tilbyder og de som underviser, ha god kjennskap til læreplan i norsk for voksne innvandrere, herunder sluttnivåer i læreplanen og til den obligatoriske norskprøven. Det framgår av veiledningen for godkjenningsordningen (Kompetanse Norge, udatert-b). Tilbydere som søker tilskudd gjennom klippekortordningen, er altså i utgangspunktet pliktige til å ha kjennskap til læreplan og prøver. Utover dette, ligger det ingen henvisninger direkte til læreplan eller prøver i rundskrevet for klippekortordningen. Tilbyderne har dermed ikke et absolutt krav på seg til å følge læreplanen i undervisning som gis innen klippekortordningen, eller å legge opp til at deltakerne kan avslutte opplæringen med prøver. Vi ønsket derfor å undersøke hvordan tilbyderne forholder seg til læreplan og prøver.

Først spurte vi i tilbyderne som fikk tilskudd om i hvor stor de baserer opplæringen under klippekortordningen på mål og nivåer i læreplanen i norsk for voksne innvandrere. Seks av åtte tilbydere svarer «i svært stor grad» på dette spørsmålet, og to av åtte «i stor grad». Det er et klart tegn på at opplæringen som gis gjennom klippekortordningen, baserer seg på mål og nivåer fra læreplanen.

Når det gjelder prøver, ser vi i søknadsgjennomgangen at et fåtall søknader legger opp til prøveavleggelse – enten ved at kurset i seg selv har som formål å være en forberedelse til norskprøven eller at det gis mulighet til å melde seg opp til norskprøven ved kursslutt. I spørreundersøkelsen spurte vi tilbydere om de legger opp til at deltakere i klippekortordningen skal avslutte opplæringen med den avsluttende norskprøven (jf. figur 4.3).

Figur 4.3: Om deltakerne skal ta den avsluttende norskprøven.



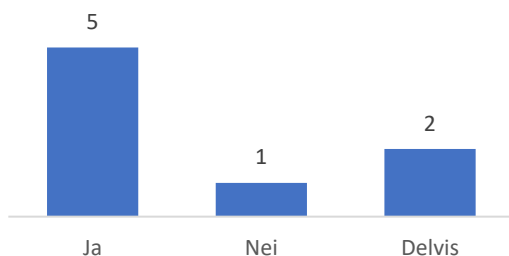
Halvparten, fire av åtte, svarer at det gjelder *noen* deltakere. Tre tilbydere svarer at de legger opp til at *alle* deltakerne skal avslutte opplæringen med norskprøven. Én tilbyder tar ikke i bruk norskprøven som en del av tilbudet.

Tilbydere som svarte at de la opp til at *noen* deltakere går opp til norskprøve, ble bedt om å utdype hvilke deltakere det gjelder, og hva som er årsaken til at det gjelder kun «noen». Tre av tilbyderne oppgir at en del deltakere skal fortsette opplæring etter

klippekortkurset, og at det dermed ikke er et mål for dem å ta prøve etter dette kurset. Dette kan gjelde både de som har B2 som slutt mål, eller de som er såpass nyankomne at de trenger mer tid før det er hensiktsmessig å avlegge *avsluttende prøve*. Én tilbyder med flere tilbud beskriver at noen kurs legger opp til at deltakerne skal avslutte opplæringen med norskprøven og andre kurs ikke, avhengig av hvordan kurset er markedsført. To tilbydere oppgir også at ikke alle deltakere ønsker å ta norskprøve, og én av disse utdyper at dette gjerne kommer fram i innledende kartlegging. Én tilbyder forteller også at selv om de anbefaler deltakerne å gå opp til norskprøven etter endt kurs, er det ikke obligatorisk.

Lærere som skal hjelpe deltakere frem mot norskprøven, bør ha kjennskap til hva som vektlegges i prøvene. Hva som vektlegges, framgår blant annet av vurderingskriterier som er utviklet for sensorer både i den skriftlige og den muntlige delen av norskprøven, og man blir kjent med det gjennom øvingsmaterialet som HK-dir har utviklet til prøvene. For at deltakerne skal være godt forberedt til prøve, bør lærere ta i bruk dette øvingsmaterialet. Veiledningen for godkjenningsordningen for private tilbydere, legger føringer for at man i opplæring etter introduksjons-/integreringsloven, skal gjennomgå eksempelprøver. Vi spurte derfor tilbyderne om lærerne går gjennom eksempeloppgavene fra den avsluttende norskprøven som en del av opplæringen i klippekortordningen (jf. figur 4.4).

Figur 4.4: Om lærerne går gjennom eksempeloppgavene fra den avsluttende Norskprøven. N=8.



Fem av åtte bekrefter at lærerne går gjennom eksempeloppgavene, og to av åtte oppgir at de delvis gjør det. Én svarer at disse ikke gjennomgås. Flertallet oppgir altså at lærerne helt eller delvis går gjennom oppgavene. At noen svarer «delvis» på dette, kan nok sees i sammenheng med poenget nevnt tidligere, om at ikke alle deltakere skal avslutte opplæringen med prøve. Den ene respondenten som svarer at lærerne ikke går gjennom oppgavene, er samme respondent som i spørsmålet over oppgir at de ikke legger opp til å avslutte opplæringen med prøve.

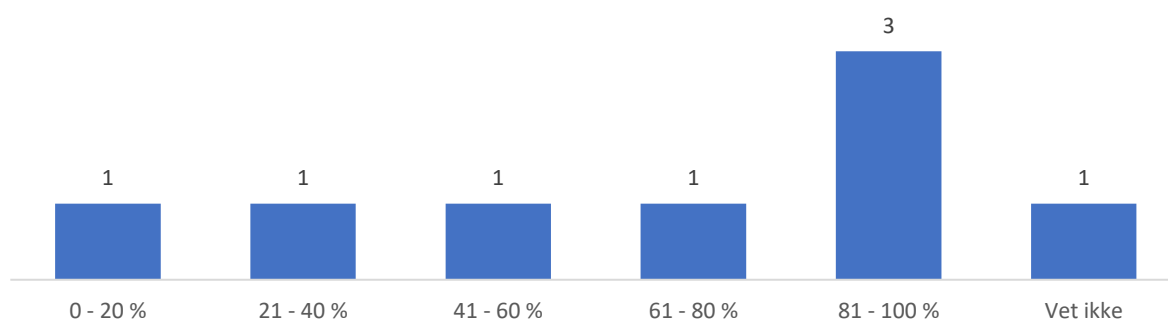
Lærerkompetanse

Et sentralt kvalitetskriterium for norskopplæringen, er at underviserne har høy og relevant kompetanse. I ny integreringslov er det krav til at den som skal undervise i norsk i kommunen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2020). Integreringsforskriften

utdyper at relevant faglig kompetanse anses å være minst 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Godkjenningsordningen for private tilbydere, har fram til nå ikke hatt like høye krav til kompetanse. Av veilederen for ordningen kan man lese at alle som skal undervise, må ha pedagogisk kompetanse. Innenfor norskopplæringen skal i tillegg minst 50 prosent av kollegiet ha kompetanse i norsk som andrespråk på minimum 30 studiepoeng (Kompetanse Norge, udatert-b).

I spørreundersøkelsen ba vi tilbyderne som fikk tilskudd, om å oppgi andelen lærere i klippekortordningen med dokumentert kompetanse i norsk som andrespråk tilsvarende 30 studiepoeng eller mer (jf. figur 4.5).

Figur 4.5: Andel lærere med kompetanse i norsk som andrespråk tilsvarende 30 studiepoeng eller mer. N=8.



På dette spørsmålet er det ganske stor variasjon i respondentenes svar. Tre av åtte svarer at mellom 81-100 prosent av lærerne har slik kompetanse. To av åtte oppgir å ha mellom 41-60 prosent med slik kompetanse. Mer bekymringsfullt er det kanskje at to andre tilbydere oppgir at det gjelder hhv. under 21 prosent eller mellom 21-40 prosent. Det skal imidlertid legges til at klippekortordningen også legger opp til et samarbeid mellom ulike aktører, noe som kan gjøre kompetanse innenfor ulike områder (som for eksempel kjennskap til bransjen deltakeren jobber i) relevant for å sikre god sammenheng i opplæringstilbudet.

Ifølge Prop. 89 L (Kunnskapsdepartementet, 2020) vil omtrent 53 prosent av lærere som underviser i norsk etter introduksjonsloven trenge kompetanseheving for å fylle kravet om 30 studiepoeng i faget norsk som andrespråk. At ikke alle lærere som underviser i klippekortordningen, oppfyller kravet, er dermed ikke oppsiktsvekkende. Det er likevel grunn til å følge opp spørsmålet om undervisernes kompetanse videre i evalueringen.

Oppsummering og diskusjon

På et såpass tidlig tidspunkt i ordningens historie og i vår evaluering, er det for tidlig å si om opplæringen som gis gjennom ordningen er av god kvalitet. Vi har i stedet undersøkt om tilbyderne kjenner til og legger vekt på noen sentrale tegn på kvalitet.

Vi finner at søknadene i varierende, men nokså liten grad beskriver sentrale kvalitetskriterier som kartleggingsrutiner, forholdet til læreplan og avsluttende prøver eller lærernes kompetanse. Søknader som ikke beskriver disse aspektene, er likevel innvilget tilskudd. Man kan anta at IMDi legger til grunn at HK-dir sin godkjenningsordning for private tilbydere i seg selv er med på å sikre kvaliteten. Selv om det ikke framgår av *søknadene*, tyder spørreundersøkelsen på at tilbyderne legger opp opplæringen i tråd med kvalitetskravene. Det kan nettopp indikere at godkjenningsordningen for private tilbydere,

legger et viktig grunnlag for opplæringskvalitet i ordningen. Det kan imidlertid i liten grad leses ut av rundskrivet at kravene som tilbyderne må overholde for å gi opplæring etter integrerings-/introduksjonsloven etter godkjenningsordningen, gjelder for opplæring i klippekortordningen. Vi mener det bør komme fram av rundskrivet dersom det forventes at tilbyderne skal leve opp til alle eller spesifikke krav i godkjenningsordningen for private tilbydere. For eksempel er vi kjent med at IMDi forholder seg til kravet om at minst 50 prosent av kollegiet skal ha kompetanse i norsk som andrespråk på minimum 30 studiepoeng, uten at det er kommunisert i rundskrivet eller forstått av alle tilbyderne.

Kapittel 5 – Hvordan fordeles midlene?

I dette kapittelet undersøker vi først gjennom deskstudien om midlene i ordningen tildeles i tråd med rundskrivets tildelingskriterier (jf. punkt 7 i rundskrivet). Deretter bruker vi spørreundersøkelsen til å se på hvordan tilbyderne selv vurderer ordningens forvaltning. Til slutt diskuterer vi noen sider av forholdet mellom utforming og forvaltning som vi mener kan påvirke ordningens treffsikkerhet og attraktivitet på sikt.

Tilskuddsfordelingen i ordningen

Prioriteringene i rundskrivet (jf. punkt 7) skal gi grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløpets størrelse. Samtidig baserer prioriteringen av søknader seg på helthetsvurderinger, hvor et skjønnselement også spiller en rolle.

For å få et grep om hvordan IMDi forholder seg til tildelingskriteriene i rundskrivet, har vi studert vurderingsskjemaene som saksbehandlerne benytter som hjelpemiddel i saksbehandlingen. I disse skjemaene er det listet opp fire punkter som søknadene vurderes etter, hvor hvert punkt gir en score fra 0 til 3. Punktene er «opplæringen er tilpasset målgrupper», «opplæringen er fleksibel», «opplæringen har tydelige tilleggsmål» og «opplæringen supplerer andre opplæringstilbud». Disse punktene samsvarer med tildelingskriteriene i rundskrivets punkt 7. Men det femte kriteriet, «opplæringen gjennomføres i samarbeid med andre aktører», mangler. Hvis prioriteringen ikke er viktig i vurderingen av søknadene, mener vi at saksbehandlerne og tilbyderne tjener på at den heller ikke vektlegges i rundskrivet.

Videre vurderes søknadene i runde 2 etter tilleggskriteriet «søknadene fyller kravene i godkjenningbrevet fra HK-dir». Også dette punktet gir en score mellom 0 til 3. I utgangspunktet ville vi tenkt at et slikt kriterium bare kunne variere mellom 0 (har ikke godkjenning) og 1 (har godkjenning). Vi er altså noe usikre på hva som ligger til grunn for scoren i dette punktet. Vi antar at det har å gjøre med forholdet mellom antall kvalifiserte lærere og antall deltakerplasser det søkes om, som vi er kjent med at IMDi og HK-dir har hatt dialog om inn mot søknadsrunde 2. Det betyr uansett at søknadene i runde 1 og 2 vurderes på et noe forskjellig kriteriegrunnlag, uten at denne endringen framkommer i rundskrivet for runde 2. At tilbudene har tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere er et

rimelig forbehold for innvilgelse. Det bør i tilfelle framgå av rundskrivet, som vi pekte på i forrige kapittel.

Ulikhetene mellom vurderingsskjemaene i runde 1 og 2, betyr at man opererer med ulike maksscorer, hhv. 12 og 15. Det er ikke problematisk med tanke på tildelingen av midler, som likevel foregår innad i de to søkergruppene i runde 1 og 2. En ulik maksscore gjør det likevel noe vanskelig for oss å, i denne rapporten, sammenlikne vurderingsscoren på tvers av de ulike søkergruppene. Det er en metodisk utfordring som vi tar hensyn til i diskusjonen videre.

Tabell 5.1 viser sammenhengen mellom vurderingsscore og innvilget beløp per tilbyder, i runde 1 og 2. Tabellen viser også den enkelte tilbyders tilskudsandel, altså hvor stor andel av omsøkt beløp tilbyderen mottok, og hvor stor andel av den totale potten i hver søknadsrunde dette utgjør.

Tabell 5.1: Oversikt over tilbydernes vurderingsscore og andel innvilget beløp.

	Navn på tilbyder	Vurderingsscore ⁷	Innvilget beløp	Andel (innvilget/omsøkt)	Andel av den totale potten
Runde 1	Vesterålsprodukter	12	250 000	100	2
	Punie norskopplæring for voksne innvandrere	12	200 000	100	1
	AOF Vestland-Agder	7-12	4 930 000	51	30
	Alfaskolen	10	3 300 000	50	20
	Lingu	8-12	1 200 000	50	7
	Studieforbundet AOF Norge	12	750 000	50	5
	Norsklærer Helene J. Våtvik	8	300 000	50	2
	Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet	12	5 400 000	50	33
Totalt runde 1			16 330 000		
Runde 2	Fønix Oppfølging	13	400 000	100	3
	Kristent interkulturelt arbeid (KIA)	13	340 000	100	2
	Aftenskolen i Agder og Rogaland	13	300 000	100	2
	Hero Kompetanse	8	300 000	100	2
	Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet	15	770 000	54	6
	Lingu	13-15	2 350 000	51	17
	AOF Vestland-Agder	11-14	3 670 000	44	26
	Alfaskolen	10	2 700 000	41	19
	Studieforbundet AOF Norge	13	1 400 000	40	10
	Caritas Norge	11	350 000	39	3
	Inlearn Norway	9	940 000	10	7
	Note Norwegian Teaching	10	450 000	3	3
Totalt runde 2			13 970 000		
Totalt runde 1 og 2			30 300 000		

⁷ For tilbydere med flere innvilgede søknader, oppgis den laveste og høyeste scoren tilbyderen fikk.

Resultatene i tabell 5.1 viser at tilskuddsbeløpet til det enkelte tilbudet, ikke baserer seg på tildelingskriteriene i rundskrivet. I så fall skulle tilbydernes vurderingsscore ha mest å si for andelen innvilget tilskudd (av omsøkt beløp). I begge søknadsrundene finner vi tilbydere med maksscore på sin søknad (score 12 i runde 1 og score 15 i runde 2), som likevel ikke fikk innvilget mer enn halvparten av omsøkt beløp. I runde 2 finner vi også tilbydere som *ikke* fikk maksscore på sin søknad, men som likevel har en tilskuddsandel på 100 prosent.

Heller enn vurderingsscoren, virker det som at det er størrelsen på omsøkt beløp (ev. antallet omsøkte deltakerplasser) som ligger til grunn for uttellingen. Når det søkes om et mindre beløp, dvs. omtrent kr 400 000 og under, innvilges 100 prosent av beløpet. Når det søkes om et større beløp, er andelen betydelig lavere. Det er et systematisk fordelingsmønster, som ikke kan ses som et resultat av saksbehandlernes helhetlige og skjønnsmessige vurderinger alene. I stedet ser vi tildelingen som tiltenkt og målrettet, *uten* å være i samsvar med ordningens kommuniserte tildelingskriterier.

Videre er det interessant å merke seg at, når det gjelder tilbydere som søkte om et høyere beløp, endrer fordelingsstrategien seg fra runde 1 til runde 2. Denne gruppen fikk innvilget 50 prosent av søknadsbeløpet i runde 1, og mellom tre og 54 prosent av søknadsbeløpet i runde 2. Ifølge IMDi varierer denne prosentandelen i runde 2 etter antall godkjente lærere på søknadstidspunktet og etter kriteriene i rundskrivet. Når vi analyserer tilbyderne som søkte om høye beløp i runde 2, markert i gult i tabellen, finner vi imidlertid ingen systematisk sammenheng mellom høy vurderingsscore⁸ og stor tilskuddsandel, eller lav vurderingsscore og liten tilskuddsandel. Igjen ser det ut som at størrelsen på de omsøkte beløpene (antall deltakerplasser), teller mest.

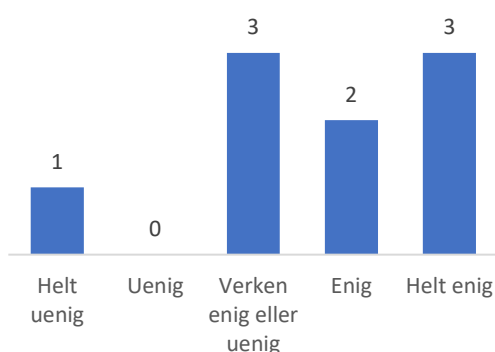
At størrelsen av omsøkt beløp er av betydning for tilskuddsandel, er ikke i seg selv problematisk. Det må ses i sammenheng med Kunnskapsdepartementets mål om å få opp antall tilbydere i det private markedet. Dette målet bidrar til å forklare hvorfor IMDi bare innvilger seks prosent av den totale tilskuddspotten i runde 2 til Studieorganisasjonen Folkeuniversitetet, selv om tilbyderens søknad fikk maksscore i vurderingsskjemaet – for å gi ett eksempel. IMDi vurderer altså at flest mulig av de kvalifiserte søkerne bør få innvilget en noe mindre andel av omsøkt beløp, heller enn at de beste søknadene får innvilget en høyere andel av omsøkt beløp. Det er likevel en fordelingsstrategi som ikke er signalisert gjennom rundskrivet; der er en rekke *andre* tildelingskriterier vektlagt. Resultatet er at tildelingen av midler i klippekortordningen i liten grad samsvarer med det IMDi har kommunisert til sine tilskuddssøkere.

Tilbydernes vurdering av tilskuddsfordelingen i ordningen

I tillegg til vår objektive vurdering av hvorvidt klippekortmidlene tildeles i tråd med intensjonene, er tilbydernes subjektive oppfatning av dette forholdet viktig for ordningens fremtidige attraktivitet. Vi har i spørreundersøkelsen spurt om det fra tilbydernes synspunkt oppleves å være et forhold mellom IMDi sine uttalte og faktiske prioriteringer, og hvordan de selv mener at IMDi burde prioritere midlene.

⁸ Vi minner om at vurderingsscoren i søknadsrunde 2 både bygger på prioriteringene i rundskrivets punkt 7 og godkjenningsskravene til HK-dir, jf. diskusjonen om «tilleggs-kriteriet» i runde 2 tidligere i kapittelet.

Figur 5.1: Om tilbyderne er enig i at det er et godt samsvar mellom rundskriv og forvaltning. N=9.



Figur 5.1 viser hvorvidt tilbyderne som søkte om tilskudd i runde 1, er enig i påstanden om at det er godt samsvar mellom rundskrivets informasjon om søknadsprioritering og det IMDi faktisk la vekt på i vurderingen. På dette spørsmålet i spørreundersøkelsen, er det uenighet blant tilbyderne. Selv om de fleste gir et svar på den positive enden av skalaen, er det også én tilbyder som er helt uenig i at samsvaret er godt, og tre tilbydere som verken er enig eller uenig i påstanden. Altså har ikke alle en tydelig oppfatning av at de kommuniserte prioriteringene i rundskrivet også er de faktiske prioriteringene i ordningen.

Likevel finner vi at tilbyderne viser forståelse for konklusjonene IMDi trekker i sin søknadsvurdering. De tre tilbyderne med avslåtte søknader i runde 1, svarer at de er helt enig i at avslaget på søknaden var forståelig. Av tilbyderne med innvilgede søknader, svarer nesten alle at de er enig eller helt enig i at det var enkelt å forstå bakgrunnen for tilskuddsbeløpet de fikk innvilget. Bare én tilskuddsmottaker er verken enig eller uenig i påstanden, og ingen benytter den negative enden av skalaen. Altså virker det som at tilbyderne i stor grad aksepterer IMDi sin søknadsvurdering, *selv om* ikke alle tilbyderne oppfatter at vurderingen samsvarer med kriteriene vektlagt i rundskrivet (jf. figur 5.1).

Når vi spør tilbyderne (som søkte på ordningen i runde 1) om hvordan de mener at IMDi bør prioritere i en situasjon der søknadene samlet beløper seg til mer enn tilskuddspotten man har tilgjengelig, svarer det store flertallet at flest mulig av de kvalifiserte søkerne bør få innvilget en noe mindre andel av omsøkt beløp (jf. figur 5.2). Dermed er det bare to tilbydere som mener at de beste søknadene bør få innvilget en høy andel av omsøkt beløp. De fleste er altså enig med IMDi's fordelingsstrategi, der flest mulig av de kvalifiserte søkerne får innvilget tilskudd (jf. tabell 5.1).

Figur 5.2: Hvordan tilbyderne mener at IMDi bør fordele tilskudd. N=9.



Oppsummert viser spørreundersøkelsen at tilbyderne jevnt over gir en positiv vurdering av IMDi sin forvaltning. Tilbyderne indikerer at de i stor grad har forståelse for og er enig i tildelingen av tilskuddsmidlene. Det kan tyde på at forvaltningspraksisen ikke har gitt negative utslag på ordningens attraktivitet foreløpig.

Vi mener likevel det er problematisk å benytte et vurderingsskjema som ikke får konsekvenser. Tross alt er tildelingskriteriene utformet for å tjene ordningens uttalte formål (jf. kapittel 1). Hvorvidt tilskuddene gir de resultatene som søkes oppnådd, vil avhenge både av måten ordningen er utformet

på og av måten den er forvaltet på (SSØ, 11/2007). Kriteriene i rundskrivet skal sikre at tilskuddet når frem til de riktige tilskuddsmottakerne; det vil si kvalifiserte tilbydere som tilbyr kurs der midlene blir anvendt slik disse er ment til å bli anvendt og i samsvar med rundskrivet formålsparagraf. Når tildelingskriteriene ikke er betydningsfulle for forvaltningen, er det vanskeligere å sikre en treffsikker ordning.

At forvaltningen ikke tar tilstrekkelig hensyn til tildelingskriteriene i rundskrivet, kan dessuten ha konsekvenser for hvorvidt tilskuddsmottakerne oppfatter klippekortordningen som forutsigbar og attraktiv. I sin rapport om statlige tilskuddsordninger, skriver SSØ om forutsigbarhet mht. søknadsfrister, tildelingskriterier, beløper/satser mv. som et eget og nødvendig kriterium for god utforming av en tilskuddsordning (SSØ, 11/2007, 41). I spørreundersøkelsen er en tilbyder inne på behovet for forutsigbarhet i sin tilbakemelding om hvordan tilskuddsordningen kan bli bedre, og skriver: «Se på hvordan de økonomiske forholdene kan bli mer forutsigbare for leverandørene». Altså vil større forutsigbarhet være viktig for ordningens attraktivitet, også på sikt.

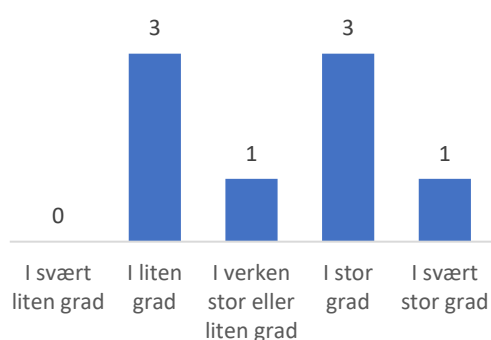
En ubyråkratisk ordning?

Diskusjonen om ordningens utforming og forvaltning har til nå dreid seg om forholdet mellom kommuniserte og faktiske prioriteringer, og hvordan dette gir utslag i fordelingen av midler. Vi har identifisert en nokså flat fordelingsstrategi (jf. tabell 5.1), forankret i det implisitte målet om å øke antall private tilbydere i markedet. Samtidig forstår vi det slik at denne strategien også må ses i sammenheng med Kunnskapsdepartementets mål om at ordningen skal være ubyråkratisk, for saksbehandlerne hos IMDi, for tilbyderne og for deltakerne. En tilskuddsordning vil alltid ha som mål at den skal være kostnadseffektiv, men vi oppfatter altså at det legges ekstra vekt på dette for klippekortordningen. Den flate fordelingsstrategien IMDi har benyttet, har antagelig vært et ledd i dette. I spørreundersøkelsen spurte vi tilbyderne om ordningen oppleves ubyråkratisk også for dem og for deltakerne.

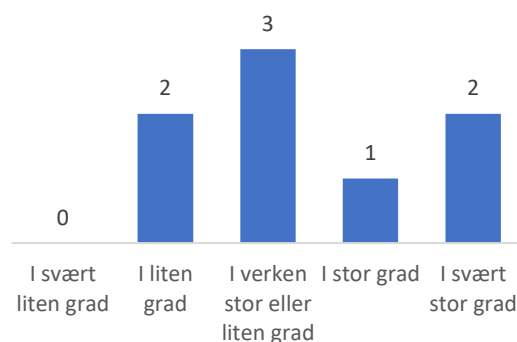
Figur 5.3 og 5.4 viser hva tilbyderne svarte på spørsmålene om i hvor stor grad klippekortordningen er enkel å administrere for tilbyderne og i hvor stor grad den er enkel å forholde seg til for deltakerne (hhv.). På begge spørsmålene er det uenighet blant tilbyderne:

Figur 5.3: Om ordningen er enkel å administrere for tilbyderne.

N=8.



Figur 5.4: Om ordningen er enkel å forholde seg til for deltakerne. N=8.

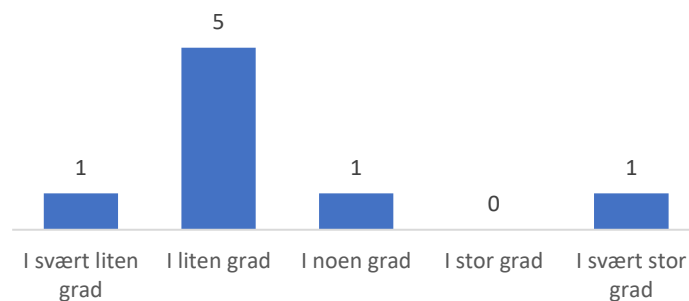


Nærmere analyser viser at svarene i figurene henger nokså tett sammen; en tilbyder som erfarer at ordningen er enkel å administrere, erfarer ofte også at den er enkel for deltakerne å forholde seg til –

og motsatt. Det kan tyde på at man enten opplever klippekortordningen som ubyråkratisk eller ikke, uavhengig av om tilbyderne vurderer det fra tilbyders eller deltakers perspektiv. Vi har så langt ikke grunnlag for å si noe om hvorfor tilbyderne er delte i oppfatningen her.

Videre er det større enighet blant tilbyderne på spørsmålet om klippekortordningen har gode nok insentiver for tilbyderne til å ta inn deltakere fra andre tilbud (jf. figur 5.5). De aller fleste svarer at disse insentivene er utilstrekkelige. I rundskrivet står det at tilbydere skal prioritere deltakere som allerede har klippekort gjennom registrering hos annen tilbyder på ordningen (jf. punkt 5 i rundskrivet). Svarene i figur 5.5 tyder imidlertid på at ordningen ikke legger godt nok til rette for å administrere en overføring av deltakere.

Figur 5.5: Om tilbyderne har gode nok insentiver til å ta inn deltakere fra andre tilbud. N=8.



I spørreundersøkelsen spurte vi tilbyderne om de selv hadde forslag til hva som bør gjøres for at man skal prioritere deltakere fra andre tilbydere. Flere vektla behovet for en felles oversikt over tilbydere, kontaktpersoner og tilbudene under ordningen, samt «en felles administrativ ordning av deltakere når det gjelder kartlegging og gjennomføring». En tilbyder vektlegger også en forutsetning om at «gjenværende timer dekkes av opprinnelig tiltakshaver, ev. IMDi». Det kan se ut til at det er et dilemma mellom på den ene siden å sikre at tilbyderne faktisk har tilstrekkelige insentiver til å prioritere deltakere fra andre tilbydere, og på den andre siden å unngå økt byråkratisering av ordningen.

Oppsummering og diskusjon

Oppsummert har vi i dette kapittelet sett at det ikke er prioriteringene i rundskrivet som IMDi legger mest vekt på i fordelingen av midler i ordningen. I stedet er det størrelsen på beløpet det søkes om (antall omsøkte deltakerplasser), som avgjør andelen av innvilget tilskudd. Selv om tilbyderne i det store og det hele gir en positiv vurdering av tilskuddsforvaltningen, er det også noen tilbydere som etterspør større økonomisk forutsigbarhet. Uforutsigbarhet kan påvirke tilbyderens muligheter til å planlegge og tilrettelegge gode kurs. Vi har også sett at tilbyderne ikke er entydig positive i sin vurdering av om ordningen er enkel å administrere for tilbydere og enkel å forholde seg til for deltakere. Vi tror at dette kan bli bedre hvis ordningens forvaltning i større grad ivaretar formålene og tildelingskriteriene som er utformet i rundskrivet. Per nå gis andre mål, som å øke antall private tilbydere og å skape en ubyråkratisk ordning, uforholdsmessig høy prioritering. Fordelingen av midler styres altså etter strategien om å gi midler til flest mulig tilbydere. Vi er usikre på om en slik strategi bidrar positivt til ordningens treffsikkerhet, gitt prioriteringene som kommuniseres i rundskrivet.

Altså er vi ikke kritiske til at ordningen *i seg selv* vektlegger målene om å øke antall private tilbydere og å skape en ubyråkratisk ordning, ei heller fordelingsstrategien som IMDi benytter for å nå disse målene. Vi mener imidlertid at ordningens styrende mål og fordelingsstrategi også må signaliseres i rundskrivet. For at ordningen skal fungere effektivt og intensjonelt, er det viktig at det er et godt samsvar mellom ordningens utforming og forvaltning. Med noen justeringer av rundskrivet og forvaltningen, mener vi at ordningen kan bli enda mer attraktiv og treffsikker – også på sikt.

Litteratur

- Birkeland, P., Tkachenko, O. & Ulven, C. H. (2019). *Krav til norskferdigheter ved ansettelse*. (Kompetanse Norge-rapport). Hentet fra: https://www.kompetansenorge.no/contentassets/97d48590f0714ce29300153ba54b64dd/krav_til_norskferdigheter_ved_ansettelser.pdf
- Blom, S. & Henriksen, K. (2018). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. (SSB-rapport 2008/5). Hentet fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200805/rapp_200805.pdf
- Engen, T. O. (2007). Tilpasset opplæring i et sosiokulturelt perspektiv. I G.D. Berg & K. Nes (Red.), *Kompetanse for tilpasset opplæring* (69-85). Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Finansdepartementet. (2021). *Revidert statsbudsjett 2021* (Meld. St. 2 (2020-2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/34570d00a82b444196de2c36a9efb993/no/pdfs/stm202020210002000dddpdfs.pdf>
- Han, Z. (2013). Forty years later: Updating the Fossilization Hypothesis *Language. Teaching*, 46, 133-171. <https://doi.org/10.1017/S0261444812000511>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 19/2021). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kompetanse Norge. (Udatert-a). Norsktraining. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/norsk-og-samfunnskunnskap/norsktraining/>
- Kompetanse Norge. (Udatert-b). *Veiledning til søknadsskjema. Godkjenning som privat tilbyder av opplæring i norsk og 50 timer samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Prop. 89 L (2019-2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c292a78648754b4ea902ddcf9559fcef/no/pdfs/prp201920200089000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Prop. 1 S (2020-2021). For budsjettåret 2021*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001_kdddpdfs.pdf
- Lerfaldet, H., Skutlaberg, L. S. & Høgestøl, A. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017-2019* (ideas2evidence-rapport 9/2019). Hentet fra: <https://www.ideas2evidence.com/publications/sluttrapport-om-jobbsjansen-%E2%80%93-rom-kvalitet>

Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. (Fafo-rapport 2018:35). Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/en-mulighet-for-kvalifisering>

NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>

Norton, B. (2013). *Identity and language learning. Extending the conversation*. (2. utg.) Bristol, Buffalo, Toronto: Multilingual matters.

Proba samfunnsanalyse. (2020). *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?* (Proba-rapport 2020/5). Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2020-5-Hvorfor-faller-flyktninger-ut-av-arbeidslivet.pdf>

Rambøll & Halogen. (2020). Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge. Hentet fra: <https://no.ramboll.com/presse/nyheter/rno/informasjonsinnhenting-til-livshendelsen-ny-i-norge>

Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*. Hentet fra: <https://no.ramboll.com/presse/nyheter/rno/kartlegging-tilbud-sprakopplaring>

Senter for statlig økonomistyring. (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. (SSØ-rapport 11/2007). Hentet fra: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>

Statskonsult. (2007). *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper*. (Statskonsult-rapport 2007:01). Hentet fra: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/utlendingsforvaltningen/effektiv-og-maalrettet-informasj-on-kommunikasjon-med-innvandrergupper.pdf



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap