

Rapport 12:2022

Følgerevaluering av *Tilskudd til Norskopplæringsordningen*  
Andre delrapport



**Ingvild Misje**  
**Inger C. Nordhagen**



Ingvild Misje  
Inger C. Nordhagen

# Følgerevaluering av *Tilskudd til Norskopplæringsordningen*

ANDRE DELRAPPORT

---

ideas2evidence-rapport 12/2022



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2022

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, september 2022

ISBN 978-82-8441-026-5

# Forord

I perioden 2021-2023 skal ideas2evidence følgeevaluere *Tilskudd til Norskopplæringsordningen for gratis norskopplæring*, på vegne av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Ikke alle grupper av voksne innvandrere har like god tilgang på norskopplæring. Etterspørselen etter norskopplæring er stor blant voksne innvandrere uten rett på et gratis språktilbud, og må ses i sammenheng med at ferdigheter i norsk blant annet har betydning for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse. Det er med dette som bakgrunn at Norskopplæringsordningen ble innført i 2021.

Evalueringen skal svare på om samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning bidrar til å nå ordningens målsettinger. Det er i vårt mandat å komme med innspill til forbedringer der vi skulle finne det hensiktsmessig.

Denne rapporten er følgeevalueringens andre, av til sammen tre, rapporter. I delrapport 2 undersøker vi om tilskuddsmottakerne anvender midlene i samsvar med ordningens formål. Rapporten vektlegger norskopplæringstilbudene; hvordan de er lagt opp, om kvalitetsaspektene er ivarettatt og hvilket utbytte opplæringen gir.

Rapporten baserer seg på casestudier ved fem opplæringsentre under Norskopplæringsordningen. Vi har intervjuet tilbydere (ledere), norsklærere, deltakere, samarbeidspartnere og representanter fra kommunal voksenopplæring (VO). I tillegg har vi gjennomført deskstudier av tilskudsrapporter.

Oppdraget er løst i samarbeid med Solveig Berg Johnsen ved NAFO og professor i Nordisk språkvitenskap Marte Monsen, som har bidratt med nyttige kommentarer på flere av våre utkast. Videre ønsker vi å rette en stor takk til alle som lot seg intervju, og til dem som bidro i koordineringen av digitale og fysiske casebesøk. Takk også til tidligere kollega Hilde Lurfaldet, for gode bidrag til rapporten. Til slutt vil vi takke oppdragsgiver for et godt og konstruktivt samarbeid.

Bergen,

September, 2022



# Innhold

---

Sammendrag.....	10
<b>Kapittel 1: Bakgrunn og metode .....</b>	<b>14</b>
Bakgrunnen for Norskopplæringsordningen.....	14
Problemstillinger .....	16
Metoder og datakilder .....	16
<b>Kapittel 2: Tilbydere og målgrupper.....</b>	<b>18</b>
Tilbyderne og deres tilbud .....	18
Målgruppene i ordningen .....	20
Rekruttering av deltakere .....	24
Oppsummering og diskusjon.....	28
<b>Kapittel 3: Fleksibilitet og kvalitet .....</b>	<b>30</b>
Organiseringen av tilbudene .....	30
Tilbudenes kvalitet .....	32
Innovasjon i tilbudene.....	39
Oppsummering og diskusjon.....	40
<b>Kapittel 4: Deltakerutbytte .....</b>	<b>42</b>
Deltakernes språkutvikling .....	42
Utbytte utover det språklige .....	45
Oppsummering og diskusjon.....	47
<b>Litteratur .....</b>	<b>48</b>





# Sammendrag

---

## Om ordningen og evalueringen

Dette er den andre delrapporten i en følgeevaluering av tilskuddet *Norskopplæringsordningen for gratis norskopplæring* (tidligere Klippekortordningen). Evalueringen pågår i perioden 2021-2023, og munner ut i to delrapporter og en sluttrapport. Oppdraget gjennomføres på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Ordningen er en prøveordning, som skal bidra til at den offentlig finansierte norskopplæringen treffer grupper av voksne innvandrere som ikke har rett på et gratis tilbud om norskopplæring. Etterspørselen etter norskopplæring er stor blant disse gruppene, og må ses i sammenheng med at ferdigheter i norsk blant annet har betydning for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse.

Tilbydere som er godkjente private tilbydere av norskopplæring, kan gjennom ordningen, søke om et tilskudd på kr 10 000 per deltaker. Satsen skal dekke 80-100 timer opplæring, og undervisningen skal være lærerstyrt. Videre skal opplæringstilbudet være fleksibelt og målrettet, og legge opp til at deltakerne på sikt eller innenfor ordningens ramme når språknivå B1 eller høyere. I tillegg har ordningen som formål å bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, der frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider.

I 2021 og 2022 ble det gjennom ordningen delt ut ca. 30 millioner kr hvert år, fordelt på to søknadsrunder i året. Midlene er tildelt 17 tilbydere totalt.

I følgeevalueringen ser vi ordningen opp mot evalueringskriteriene treffsikkerhet og måloppnåelse (SSØ, 11/2007). I denne delrapporten vektlegges begge kriteriene, men treffsikkerhet ble også grundig behandlet i evalueringens første delrapport (Lerfaldet og Misje, 2021). I delrapport 2 undersøker vi primært om tilskuddsmottakerne anvender midlene i samsvar med ordningens formål. Rapporten vektlegger norskopplæringstilbudene; hvordan de er lagt opp, om kvalitetsaspektene er ivaretatt og hvilket utbytte opplæringen gir. Videre er vårt mandat å komme med innspill til forbedringer underveis.

Delrapport 2 er basert på casestudier ved fem opplæringscentre under Norskopplæringsordningen. Vi har intervjuet tilbydere, lærere og deltakere ved hvert opplæringssted, i tillegg til samarbeidspartnere og representanter for kommunal voksenopplæring (VO).

## Hovedfunn og forbedringsinnspill

Casestudien tyder på at Norskopplæringsordningen så langt lykkes med realiseringen av mange sentrale målsettinger. I det følgende utdyper vi om våre hovedfunn, og vektlegger diskusjonen av det som etter vår vurdering kan utbedres.

- ◆ Treffsikkerhet, tilbydere og målgrupper

Ordningen fremstår attraktiv, både blant aktuelle tilbydere og blant deltakere i målgruppen. Vi ser at ordningen når ut til en *variasjon* av tilbydere og et *mangfold* av nye deltakergrupper. Når det gjelder de ulike typene av tilbydere, viser casestudien at kommersielle aktørene ofte driver rene norskopplæringskurs. Disse er rettet mot en deltakergruppe som har visse norskferdigheter fra før.

Ideelle aktører synes i større grad å prioritere deltakere som har sammensatte behov, også utover behovet for å forbedre norskerdighetene. Mange av disse behovene imøtekommes ved at de ideelle aktørene tilbyr deltakerne en rekke tilbud i tillegg til norskopplæringen. Sistnevnte tilbud finansieres gjennom andre finansieringskilder enn ordningen.

Selv om det er i tråd med ordningens intensjoner at tilbyderne prioriterer ulike deler av målgruppen, ser vi også at tilbyderne *fortolker* ordningens målgruppe på ulike vis. Ikke alle fortolkningene er i tråd med IMDi's forvaltningspraksis. IMDi's forvaltningspraksis tyder på at 80-100 timer skal føre deltakerne *betydelig* nærmere målet om B1. Dersom dette ikke er realistisk, innvilges mindre midler. Noen av tilbyderne i vårt caseutvalg oppfatter imidlertid at de kan ta inn deltakere på forholdsvis lave norsknivåer, ettersom revidert rundskriv tillater at deltakerne kan delta på ordningen flere ganger. Det gjør at flere kan nå målet om B1, selv hvis utgangspunktet er forholdsvis «lavt». Et annet poeng som gjelder fortolkning av ordningens målgruppe, er at ikke alle tilbyderne i vårt caseutvalg var klar over at opplæringen kan være på *høyere* nivåer enn B1.

Spørsmålet om spesifisering av målgruppen er et politisk spørsmål. Skal ordningen smalne inn målgruppen slik at de som har best forutsetninger for å nå B1-nivå raskt, prioriteres? Eller skal ordningen ha en bredere målgruppe som inkluderer dem som starter på et lavt språknivå? Dersom man velger førstnevnte, innebærer det nedprioritering av grupper som gjerne har lavere utdanningsnivå og lav betalingsevne. Særlig de ideelle aktørene i vårt caseutvalg retter seg mot slike deltakergrupper. Trolig vil ordningen fremstå mindre attraktiv for noen av disse tilbyderne, dersom ordningen ikke likebehandler dem som står uten rett på et gratis norskopplæringstilbud.

#### ◆ Samarbeid om opplæringstilbudene

Casestudien gir få indikasjoner på at ordningen har bidratt til formålet om samarbeid om opplæringstilbudene. De få tilfellene av samarbeid vi har observert, har handlet om rekruttering av deltakere. Vi har ikke sett eksempler på samarbeid om selve opplæringstilbudene, eller om komplementerende tilbud eller aktiviteter for deltakergruppene. Dette er i tråd med funn fra evalueringens første rapport. Årsaken til at det er lite samarbeid, handler i stor grad om at tilbyderne ikke ser hva det skal bidra med, og hvorvidt det er viktig for kvalitet og måloppnåelse i ordningen. At det er lite samarbeid, kan også forklares med at tilbydere av norskopplæring (i og utenfor ordningen) er konkurrenter, og at de mangler insentiver for å inngå samarbeid. For eksempel er potensielle samarbeidspartnere vi har snakket med, som kommunale voksenopplæringscentre, opptatt av å få noe igjen for samarbeidet – i økonomisk forstand.

Hvis IMDi fortsatt ønsker samarbeid om norskopplæringstilbudene, bør det gjøres tydeligere overfor tilbyderne hva et samarbeid er ment å bidra til, og hvilke typer aktører det kan være hensiktsmessig for tilbyderne å samarbeide med. Spørsmålet er likevel om man kan forvente en utvikling her, dersom det ikke ligger insentiver for samarbeid fra alle parter side.

#### ◆ Flexibilitet, kvalitet og innovasjon i opplæringstilbudene

Evalueringen viser at ordningen fører til flere, fleksible norskopplæringstilbud, og dermed har norskopplæring blitt *tilgjengelig* for flere. Organiseringen av opplæringstilbudene i casestudien er samlet sett tilpasset deltakergruppene; mens noen deltakere foretrekker digitale kurs på kveldstid, har andre behov for en tettere oppfølging gjennom et fysisk dagtilbud. Vår vurdering er at ordningen lykkes med nødvendige tilpasninger på dette området.

Når det gjelder indikasjoner på kvalitet, finner vi eksempler på at tilbyderne har blitt mer profesjonaliserte, som et resultat av at de må være godkjent av HK-dirs godkjenningsordning. To av tilbyderne i caseutvalget forteller at de heretter legger krav om relevant lærerkompetanse til grunn for rekrutteringen til lærerstaben. At lærerne har utdanning i norsk som andrespråk, kan ha betydning for deltakernes læringsutbytte. Videre finner vi at læreplanen er sentral i alle opplæringstilbudene vi har undersøkt, og at øvingsoppgaver til norskprøven er sentrale i nesten alle. Vi forstår dette som indikatorer på kvalitet i norskopplæringen. Likevel vektlegger vi at private tilbydere ikke har fri tilgang til øvingsmaterialet til norskprøven (utviklet av HK-dir); det hadde det vært hensiktsmessig om de fikk.

Vi finner rom for forbedringer når det gjelder kvalitetsaspektene *kartlegging* og *differensiering*. Ved noen av opplæringsstedene finner vi at kartleggingen av deltakernes norskferdigheter foregår ved kursoppstart, og ikke før. Dermed benyttes ikke kartleggingsresultatene for innplassering av deltakere på hensiktsmessige kurs. Informantene forteller om grupper med store sprik i deltakernes norskferdigheter, og uten systematiske underveis-kartlegginger er det vanskelig å tilpasse undervisningen til den enkelte. Vi ser at lærerne kjenner til og anvender flere grep for å gjøre differensieringsutfordringene mindre, samtidig som de forteller at de gjerne skulle hatt mulighet til å gjøre *mer* av det. Casestudiene tyder på at det er et spørsmål om kapasitet, heller enn lærernes kompetanse. Når det likevel heter i rundskrivet at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte, som igjen er en sentral forutsetning for kvalitet, er vår vurdering at ordningen vil tjene på at det stimuleres til at den innledende kartleggingen gjøres systematisk ved *alle* opplæringsstedene, før innplassering på kurs.

Videre er et annet sentralt formål med ordningen å bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring. Vi finner få eksempler på innovasjon i våre case, verken i metodebruk eller tematisk tilnærming, eller i måten å organisere tilbudene på. Det vi finner av innovative grep i kursene, er ikke nødvendigvis særegent for kurs under ordningen. Tilbyderne er usikre på hvorfor innovasjon er ønskelig, og hva slags innovasjon som forventes. Etter deres syn er det viktigere at de uten et norskopplæringstilbud, får et tilbud av god kvalitet, enn at det skapes innovasjon.

#### ◆ Deltakernes utbytte

Hovedmålsetningen for deltakerne i Norskopplæringsordningen, er at de på sikt skal nå nivå B1 eller høyere. Casestudien tyder på at norskkursene under ordningen har gitt mange av deltakerne en tydelig fremgang i språkutviklingen. Ettersom det er et implisitt mål å at ordningen skal være ubyråkratisk, altså at ordningen skal være så lite tidsmessig krevende å administrere som mulig, legger ordningen imidlertid ikke opp til innhenting av resultatdata på individnivå. En gjennomgang av et utvalg tilskuddsrapporter (som oppsummerer resultater på gruppenivå) indikerer likevel at mange av dem som har gjennomført et kurs i regi av Norskopplæringsordningen, har forbedret norskferdighetene sine, ofte på enten skriftlige eller muntlige ferdigheter. Flere av lærerne gir imidlertid uttrykk for at språklæring tar tid, og at for mange deltakere er 80-100 timer utilstrekkelig for å nå språkmålene.

Deltakerne selv legger mest vekt på den store betydningen norskopplæringen har for deres opplevelse av mestring, trygghet og selvtillit, og muligheten til å være mer aktiv og deltakende i hverdagslige situasjoner. I tillegg finner vi indikasjoner på at opplæringstilbudene er et steg på veien til videre kvalifisering og arbeid.

## Anbefalingene oppsummert

Oppsummert foreslår vi følgende:

- ◆ Man bør ta tydelig stilling til hvem som inngår i ordningens målgruppe. Skal man prioritere dem som har best forutsetninger for å nå nivå B1 i løpet av kort tid, eller skal ordningen også inkludere dem som starter på et lavere språknivå? Spørsmålet er politisk, og berører prinsippet om likebehandling. Når målgruppen er bestemt, bør det bli tydelig kommunisert til tilbyderne.
- ◆ Kvaliteten i opplæringstilbudene har størst forbedringspotensial når det gjelder rutinene for kartlegging. Det bør stimuleres til at den innledende kartleggingen av deltakernes norskerferdigheter gjennomføres før innplassering på kurs.
- ◆ Man bør vurdere om innovasjon og samarbeid om norskopplæringen bidrar til tilbud av høyere kvalitet. Hvis innovasjon og samarbeid fortsatt ønskes, bør det blir tydeligere for tilbydere hva det skal bidra til.

# Kapittel 1: Bakgrunn og metode

---

*I kapittel 1 beskriver vi bakgrunnen og behovet for Norskopplæringsordningen, og hvordan ordningen er innrettet for å imøtekomme dette behovet. Vi redegjør for følgeevalueringens mandat, og deretter hvilke problemstillinger som er mest relevante i denne andre delrapporten (av til sammen tre rapporten i evalueringen). Til slutt beskriver vi metodene og datakildene som er brukt for å besvare de aktuelle problemstillingene.*

## Bakgrunnen for Norskopplæringsordningen

---

For å kunne komme i arbeid og ha en stabil tilknytning til arbeidslivet, stilles det krav om høye norskerferdigheter (NOU 2017:2). Sammenhengen mellom ferdighetsnivåer i norsk og arbeids- og samfunnsdeltakelse er veletablert og kjent, både i forskningen og blant arbeidsgivere og innvandrere selv (Lillevik og Tyldum, 2018; Rambøll & Halogen, 2020; Blom og Henriksen, 2008; Proba, 2020). Likevel har ikke alle grupper av innvandrere like god tilgang på norskopplæring.

Etterspørselen etter norskopplæring er stor blant de som ikke lenger har, eller aldri har hatt, rett på gratis norskopplæring fra det offentlige (Rambøll og Halogen, 2020; Rambøll, 2021; Statskonsult 2007). Det vil si grupper som i dag ikke omfattes av opplæring etter introduksjons-/integreringsloven, slik flyktninger og deres familier og familiegjennforente med norske og nordiske borgere, er. Det er med dette som bakgrunn at Norskopplæringsordningen, da under navnet Klippekortordningen, ble innført i 2021. Gjennom ordningen skal altså den offentlig finansierte norskopplæringen treffe grupper av voksne innvandrere som ikke har rett på et gratis tilbud.

Ordningen er en prøveordning, lansert som ett av to tiltak i forrige regjeringens «Norskinnsatsen 2021» (Kunnskapsdepartementet, 2021)<sup>1</sup>. Ordningens ramme på 30 millioner kroner i 2021, ble så gjentatt med samme størrelse i 2022.

I tillegg ble det i mai 2022 vedtatt å utvide ordningen for å gi et visst tilbud om tidlig norskopplæring til flyktninger fra Ukraina (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). Tilleggsutlysningen på 50 millioner kroner tildeles norskopplæringstilbud som er tilpasset den nye målgruppen, og deres

---

<sup>1</sup> Det andre tiltaket er øremerket norsktrening, og midlene bevilges som en del av tilskuddsordningen for integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner (forvaltet av IMDi): <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>

forutsetninger og behov. Selv om vi gjennom denne rapporten utelukkende evaluerer den ordinære Norskopplæringsordningen, ser vi ikke bort fra at flere av forbedringsinnspillene også vil ha relevans for Ukraina-utvidelsen. Tilleggsutlysningen følges i en separat evaluering.<sup>2</sup>

## Nærmere om Norskopplæringsordningen

Norskopplæringsordningen forvaltes av IMDi og reguleres som en søkbar ordning gjennom rundskriv. Det er private tilbydere av norskopplæring som kan søke om midler, så fremst de er godkjent som tilbydere av norskopplæring etter en ordning forvaltet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir). I tillegg kan private tilbydere kommunen har inngått avtale med, søke.

Formålet med ordningen (jf. rundskriv nr. 11/2022) er å utvikle «et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, ved at disse gis et begrenset antall lærerstyrt norskopplæring. Målsetningen er på sikt å få deltakerne opp på nivå B1 eller høyere». Opplæringstilbudet støttes med 10 000 kroner per deltaker, som skal utløse 80-100 timers opplæring. Videre står det i formålsbeskrivelsene at «ordningen skal bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider».

Målgruppen er voksne innvandrere uten gratis norskopplæring, som likevel har et udekket norskopplæringsbehov. Det gjelder dem som tidligere har brukt opp sine rettigheter til norskopplæring etter introduksjons-/integreringsloven, eller de som aldri har hatt slike rettigheter. Tilbudet kan altså være aktuelt uavhengig av den enkeltes botid i Norge og innvandringsårsak.

Fra ordningens første til andre prøveår, er ordningens rundskriv revidert (det opprinnelige og det reviderte rundskrivet, er hhv. nummerert 10/2021 og 11/2022). Mens mindre justeringer er å finne i ordningens punkt 1, «Formål med tilskuddsordningen», har endringene som omhandler ordningens målgruppe større betydning. Basert på våre innspill i delrapport 1, om ordningens innretning og forvaltning, er det også gjort endringer i punktet «Hvilke søknader får støtte?» Vi utdyper endringene senere i denne delrapporten. Det som i nytt rundskriv er oppført som prioriteringskriterier i søknadsbehandlingen, er:

1. tydelig beskrivelse av mål for opplæringen
2. tydelig beskrivelse av forventet nytteeffekt av opplæringstilbudet
3. opplæringstilbudet er fleksibelt og tilpasset deltakernes behov
4. opplæringstilbudet inngår som et lengre kvalifiseringsløp
5. tilbudet gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige

I tillegg til de fem punktene som omhandler enkeltsøknadene, vil IMDi etter en helhetsvurdering legge vekt på geografisk spredning av opplæringstilbudene, og variasjon av type tilbydere.

## Hovedfunn i delrapport 1

Utover det som kommuniseres i rundskrivet, fikk vi i forbindelse med delrapport 1 kjennskap til at departementet og direktoratet også har som mål at ordningen oppfattes enkel og ubyråkratisk. I den første delrapporten identifiserte og problematiserte vi at slike implisitte mål viste seg styrende for forvaltningen av ordningen. Vi anbefalte at de *uttalte* prioriteringskriteriene vektlegges i

---

<sup>2</sup> Også følgeevalueringen av tilleggsutlysningen utføres av ideas2evidence. Sluttrapporten leveres i november 2023.

søknadsbehandlingen. Når det gjaldt de uttalte prioriteringskriteriene i rundskriv nr. 10/2021, fant vi likevel at ikke alle kriteriene nødvendigvis bidro til realiseringen av ordningens formål, og at noen prioriteringskriterier kunne gjøres tydeligere.

Av det som allerede fungerte godt i ordningen, var blant annet at ordningen opplevdes attraktiv blant aktuelle tilskuddsmottakere, at ordningen ble mer kjent utover året, og at man nådde ut til nye søkere i andre søknadsrunde. I tillegg vurderte tilbyderne at tilbudene nådde personer med et udekket opplæringsbehov, og at tilbudene var populære blant disse.

## Problemstillinger

---

Følgeevalueringen har som hovedmål å evaluere samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning, og om dette samsvaret bidrar til at man oppnår ordningens målsettinger. Videre er det i vårt mandat å komme med innspill til forbedringer underveis, der vi skulle finne det hensiktsmessig.

Vi evaluerer tilskuddsordningen opp mot evalueringskriteriene treffsikkerhet og måloppnåelse.<sup>3</sup> Ordningens *treffsikkerhet* ble grundig behandlet i evalueringens første delrapport, der vi undersøkte hvorvidt tilskuddet når frem til de riktige tilskuddsmottakerne og hvorvidt tilskuddsmottakerne tildeles tilskudd i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier. I delrapport 2 følger vi opp disse spørsmålene, i den grad vi har forutsetninger for det med et datagrunnlag som denne gangen er av kvalitativ karakter. Likefullt vektlegger vi *måloppnåelse*, og dermed hvorvidt tilskuddsmottakerne anvender midlene slikt disse er ment til å bli anvendt og i samsvar med formålet (SSØ 11/2007). Som allerede beskrevet i kapittel 1, har ordningen flere formål – og i tråd med dette, vektlegger evalueringen følgende tre parametere:

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 norskopplæring
3. at ordningen bidrar til innovasjon i metoder for norskopplæring

## Metoder og datakilder

---

Delrapport 2 er basert på casestudier ved fem opplæringscentre under Norskopplæringsordningen. Gjennom en kvalitativ tilnærming, har formålet vært å få en god forståelse av hvordan tilskuddsordningen faktisk fungerer, hvem den treffer av tilbydere og målgrupper, og hvorvidt opplæringstilbudene bidrar til ordningens måloppnåelse. Vi har også gjennomført deskstudier som komplementerer casestudien, eksempelvis av enkelte tilskuddsrapporter.

For å innhente kunnskap om ulike typer tilbydere, målgrupper og tilbud, foretok vi et strategisk caseutvalg. Opplæringssettene i utvalget varierer i størrelse (antall godkjente lærere; antall innvilgede tilbud; antall innvilgede deltakerplasser), organisering (nettbasert eller fysisk undervisning),

---

<sup>3</sup> Disse kriteriene er av de mest sentrale i evalueringer av statlige tilskuddsforvaltninger, som DFØ skriver om i flere veiledere (eksempelvis denne: SSØ 11/2007).

profil (kommersiell eller ideell) og geografisk tilhørighet. I tillegg representerer opplæringssettene tilbud som samlet retter seg mot ulike deler av ordningens målgruppe.

I hver case intervjuet vi først informantgrupper innenfor opplæringssettet. Det vil si tilbyder (leder), norsklærere og deltakere, i tilbud som startet opp i 2021<sup>4</sup>. Mens vi i tilbyder-intervjuene spurte om krav og mål i ordningen, og hvordan tilbudene er tilpasset disse, rettet vi i lærer- og deltakerintervjuene større oppmerksomhet mot selve opplærings situasjonen og kvaliteten på undervisningen. Videre ble alle informantgruppene bedt om synspunkter på behovet for og verdien av Norskopplæringsordningen, og om innspill til hvordan ordningen kan forbedres.

Deretter intervjuet vi informantgrupper utenfor opplæringssettet. Det gjelder for det første samarbeidspartnere, i case hvor tilbydere samarbeider med offentlige, private eller frivillige aktører om opplæringstilbudet. Formålet med disse intervjuene var å få kunnskap om hvilke samarbeidsmodeller som fungerer under ordningen og hva disse samarbeidene bidrar til. I denne sammenhengen intervjuet vi for det andre representanter for kommunal voksenopplæring (VO), selv om ingen tilbydere hittil i ordningen samarbeider med VO. Formålet var å belyse hvorfor det er slik. I tillegg brukte vi disse intervjuene til å undersøke i hvilken grad Norskopplæringsordningen komplementerer kommunens tilbud og møter lokale behov for norskopplæring.

Til sammen gjennomførte vi intervjuer med 29 informanter, fordelt slik på de fem informantgruppene:

**Tabell 1. Antall informanter fordelt på informantgruppe.**

Informantgrupper innenfor opplæringssettet			Informantgrupper utenfor opplæringssettet	
Tilbyder	Lærer	Deltaker	Samarbeidspartner	VO-representant
6	6	11	3	3

I fremstillingen av data som beskriver deltakere, har vi benyttet en såkalt «Personas»-tilnærming.<sup>5</sup> Personas er fiktive deltakere, basert på det vi i intervjumaterialet identifiserte som vanlige kjennetegn for en bestemt type deltakergruppe. I tekstbokser har vi i så måte tilpasset deltakerbeskrivelsene (mens sitatene i tekstboksene er faktiske sitater). Med denne tilnærmingen forsøkte vi å ivareta to hensyn. For det første ville vi gjøre leseren kjent med de typiske deltakerne av Norskopplæringsordningen, og vise hvordan de kan fordeles på to typer deltakergrupper. For det andre er metoden god når vi ønsker å fortelle individhistorier, uten å gjøre informasjonen identifiserbar.

I evalueringens tredje og siste år vil vi samle trådene fra delrapport 1 og 2. I tillegg skal vi gjøre deskstudier av nye søknadsdata, gjenta spørreundersøkelsen blant tilbydere fra første evalueringsår og gjennomføre en spørreundersøkelse blant arbeidsgivere. Vi skal også intervju sentrale myndigheter.

<sup>4</sup> Utvalg av case ble gjennomført før søknadsrundene i 2022 var ferdig behandlet.

<sup>5</sup> Dette er en tilnærming brukt av mange før oss, blant annet av Proba (2022) i sin rapport om nyankomne flyktingers digitale hverdag.



# Kapittel 2: Tilbydere og målgrupper

---

*I kapittel 2 beskriver vi først hvem Norskopplæringsordningen treffer, av tilbydere og målgrupper. Vi vektlegger dette fordi treffsikkerhet har betydning for hvorvidt man når de fastsatte målene for ordningen. Deretter kommer en diskusjon om hvordan tilbyderne i casestudien rekrutterer deltakere, og hvilke utfordringer som kan oppstå i prosessen. I forlengelse av denne diskusjonen, beskriver vi tilbydernes samarbeid om opplæringstilbudene.*

## Tilbyderne og deres tilbud

---

For å realisere ordningens formål, må ordningen fremstå som attraktiv for relevante tilbydere. Altså er treffsikkerhet en forutsetning for høy måloppnåelse, jf. beskrivelsene i kapittel 1. Som vi skrev inngående om i delrapport 1, handler treffsikkerhet om hvorvidt ordningen er innrettet slik at aktuelle tilbydere kjenner til ordningen og søker på den (SSØ, 11/2007).

I Norskopplæringsordningen er det private tilbydere av norskopplæring som kan søke om midler. Disse må være godkjent etter en ordning forvaltet av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), der det for eksempel stilles en rekke kompetansekrav til underviserne. Ordningen åpner også for tilbydere av norskopplæring som kommunen har inngått avtale med, men per nå har ingen slike tilbydere mottatt midler under ordningen.

I delrapport 1 skrev vi om de to søknadsrundene i ordningens første år, der det ble gitt støtte til 3 030 deltakerplasser, fordelt på 15 tilbydere. I 2022 var det også to søknadsrunder, som utløste støtte til 2 954 deltakerplasser, fordelt på 17 tilbydere. Av disse var to tilbydere nye fra ordningens første prøveår.

En tilbyder av norskopplæring som i utgangspunktet *ikke* omfattes av ordningen, er den offentlige voksenopplæringen<sup>6</sup>. Kommunale voksenopplæringsssentre (VO) kan likevel være en samarbeidspartner av en privat tilbyder. Som vi kommer tilbake til senere, er det så langt ingen som

---

<sup>6</sup> Unntaket er i tilleggsutlysningen som retter seg mot flyktninger fra Ukraina, der offentlige tilbydere også inviteres til å søke. Føringsene for disse midlene er under del B i rundskriv nr. 20/2022.

har gått for en slik samarbeidsmodell gjennom Norskopplæringsordningen. Skulle ordningen på sikt inkludere VO-sentre som en *selvstendig* tilbyder, forteller VO-informantene i vår casestudie at det å søke på en ordning med forholdsvis korte frister og små rammer, er utfordrende for kommunale voksenopplæringsentre. Samtidig utelukker de ikke at de vil søke om Norskopplæringsmidler dersom det åpnes for kommunale søkere.

Selv om alle tilbyderne under ordningen i dag er betegnet som private tilbydere av norskopplæring, representerer de ulike *type* tilbydere – fra de med kommersielle til ideelle profiler, inkludert studieforbund. I tillegg er de forskjellige fra hverandre når det gjelder opplæringscenterets øvrige finansiering, deres fartstid, størrelse, tematikk i språktilbudene og hvilke tilbud de har (også utover norskopplæringstilbudet). Vårt caseutvalg dekker denne bredden.

I casestudien finner vi at alle tilbyderne i utvalget mottar statlig støtte også utover Norskopplæringsordningen<sup>7</sup>, og at noen i tillegg finansieres av privat sektor og privatpersoner (dvs. deltakerne selv). Gjennom slike finansieringskilder tilbød alle tilbyderne i vårt utvalg norskopplæring også før innføringen av Norskopplæringsordningen i 2021, men for en annen målgruppe. Fartstiden tilbyderne i caseutvalget har innen norskopplæring, varierer imidlertid fra et par år til et par tiår. I tillegg var det ikke alle som var godkjent av HK-dir i forkant av at ordningen ble innført (jf. kapittel 3).

Videre varierer tilbydernes størrelse og kapasitet, både når det gjelder antall godkjente lærere (jf. HK-dirs godkjenningssordning), antall omsøkte og innvilgede deltakerplasser og antall omsøkte og innvilgede tilbud. Mens noen tilbydere i caseutvalget har én godkjent lærer som underviser en gruppe på om lag 30 deltakere i ett tilbud, har andre tilbydere flere godkjente lærere som til sammen underviser over 300 deltakere, fordelt på flere tilbud.

Noen tilbud retter seg mot deltakere innenfor arbeidssektorer og -bransjer, og tilbyr for eksempel «yrkesnorsk» og «helsenorsk». Andre tilbud har en mer generell tematikk, med vekt på det som er aktuelt av språk og tema i hverdagen og i nyhetsbildet. Det er nyttig å lære om for de fleste deltakergrupper, og er ofte tematikken i kurs der mange av deltakere står utenfor arbeidslivet. Vi skriver mer om kursenes innhold i kapittel 3.

Når det gjelder opplæringssentrenes innretning av norskopplæringstilbudet, er det stor ulikhet mellom tilbyderne vi intervjuet. Til tross for et lite caseutvalg synes vi å se en sammenheng mellom *type* tilbyder og *form for innretning*. Mens de kommersielle aktørene i caseutvalget ofte driver rene norskopplæringskurs, er de ideelle aktørene i større grad opptatt av å tilby en rekke tilbud i tillegg til norskopplæringen (gjennom andre finansieringskilder). Dette kan være veiledning om det norske samfunnet, datakurs, søknads- og cv-kurs, svømmekurs, ICDP-kurs<sup>8</sup> og mer uformelle samtalegrupper og språkkaféer. De følgende sitatene, hhv. fra en kommersiell tilbyder og en ideell tilbyder, illustrerer denne todelingen:

*Mange deltakere i kurset er helt tydelig i et lengre løp (...), men det er bare norskopplæringen vi administrerer (...). Vi driver med språkundervisning isolert.*

<sup>7</sup> Eksempelvis gjennom Kompetansepluss-ordningen og Bransjeprogrammet forvaltet av HK-dir, AMO-kurs via NAV eller i form av årlige driftsmidler over statsbudsjettet.

<sup>8</sup> International Child Development (ICDP) er et program for å styrke omsorgsgiveres omsorgskompetanse, med mål om å styrke oppveksten for barn og unge.

*Vi legger jo helt tydelig opp til norskkurs. Samtidig forsøker vi å få til en synergi mellom norskkurset og våre øvrige tilbud. Det er kanskje litt unikt for oss, at vi er så opptatt av at norskkurset snakker med resten av tiltakene våre.*

De ulike måtene å innrette opplæringstilbudet på, henger sammen med flere hensyn. For det første ser vi at tilbyderne har en noe ulik forståelse av ordningens formål og rundskrivets føringer. Mens de kommersielle tilbyderne i vårt utvalg vektlegger at norskopplæringsperspektivet skal rendyrkes, er de ideelle tilbyderne opptatt av at opplæringstilbudet skal inngå som en del av et lengre kvalifiseringsløp og ha tydelige delmål utover økte norskferdigheter. De ideelle aktørene har disse hensynene fra ordningens første og andre rundskriv (hhv. nr. 10/2021 og nr. 11/2022), selv om prioriteringen om «*tydelige mål for norskopplæringen, utover målet om å nå B1-nivå i norsk*» riktignok kun er å finne i det første rundskrivet. Uansett heter det også i dagens rundskriv at «*Opplæringstilbudet skal kun omfatte norsk, men kan ses i sammenheng med andre kompetansehevedende tiltak*». Dermed åpnes det for flere måter å innrette opplæringstilbudet på.

For det andre observerer vi at de kommersielle og ideelle tilbydere vi har intervjuet, retter seg mot to nokså ulike type målgrupper, der behovene i de to gruppene er tilsvarende ulike. Som vi kommer tilbake til, retter kommersielle aktører seg ofte mot deltakere med et høyere norsknivå og som er «enklere å få gjennom», enn deltakerne i kursene hos de ideelle aktørene. De ideelle tilbyderne forklarer dette ut fra sine verdigrunnlag, som handler om å treffe de som trenger det mest. Vi utdyper ordningens målgrupper i det følgende.

## Målgruppene i ordningen

---

Med Norskopplæringsordningen skal den offentlig finansierte norskopplæringen nå enda flere grupper enn den hittil har gjort. Ordningen retter seg mot voksne innvandre med begrensede norskferdigheter, med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid og innvandringsårsak. I rundskrivet for 2022, blir målgruppen definert ytterligere på følgende vis:

- ◆ personer som har brukt opp sine rettigheter til opplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven, eller som ikke har rett til slik opplæring
- ◆ personer som tidligere har deltatt i opplæring gjennom Norskopplæringsordningen, kan benytte ordningen på nytt etter fullført opplæring
- ◆ personer som, på sikt eller innenfor rammen av ordningen, har mulighet til å komme opp på nivå B1 eller høyere i norsk muntlig og/eller skriftlig

Målgruppen, slik den er beskrevet i de tre punktene, er noe forskjellig fra slik målgruppen ble definert i rundskrivet for 2021. I det første rundskrivet sto det at personer som deltar, eller har deltatt i opplæring finansiert av Kompetansepluss (forvaltet av HK-dir)<sup>9</sup>, ikke omfattes av ordningen. Nå som dette punktet ikke lenger gjelder, ser vi for det første at flere blir gitt muligheten til å nå et høyere språknivå. Altså observerer vi en betydelig utvidelse av målgruppa i 2022. For det andre fører endringen til en enklere administrering for tilbyderne, blant annet fordi det har blitt lettere å kartlegge hvilke søkere som kvalifiserer til kurs. For noen søkere har det nemlig vært vanskelig å svare på

---

<sup>9</sup> En ordning hvor arbeidsgivere og frivillige virksomheter kan søke om støtte til kursing i grunnleggende ferdigheter, herunder opplæring i norsk.

spørsmålet om tidligere Kompetansepluss-opplæring, enten fordi de ikke forstår spørsmålet eller fordi de ikke vet svaret.

I tillegg er føringen om at norskopplæringstilbudet kan forlenges (jf. det andre punktet over), ny for det gjeldende rundskrivet. Tilbyderne vi intervjuet gir uttrykk for at denne endringen er ønskelig. For å nå språkmålene, opplever mange at tilbudet om 80-100 timer er for lite. Mange deltakere opplever god progresjon gjennom opplæringstilbudet, men trenger kontinuitet for å ivareta og forbedre norsksferdighetene.

## Ulike tolkninger av målgruppen

De nye føringene for hvilke personer ordningen skal treffe, introduserer en ny måte å forstå ordningen på: Fra et «klippekort» man kan bruke opp og motta kun én gang, til muligheten for et noe mer langvarig opplæringstilbud. En konsekvens av denne endringen, er at det skaper ulike fortolkninger blant tilbyderne om hvem som er i ordningens målgruppe. Det gjelder særlig når definisjonen av målgruppen ses opp mot rundskrivets formulering om at deltakerne skal nå *B1 på sikt eller innenfor rammen av ordningen*. En informant tolker sammenhengen mellom de to føringene slik:

*Nå B1 på sikt ... [Når det nå har kommet] nye regler om å forlenge klippekortet, da tenker jeg at vi kan ta inn deltakere på lavere nivåer. Alle har en progresjon.*

I dette tilfellet blir endringene i rundskrivet forstått som et signal på at opplæringstilbudet kan omfatte dem som ikke har en realistisk mulighet til å nå B1 etter 80-100 fullførte timer. Informanten opplever at ordningen i større grad likebehandler innvandrere uten rettigheter til norskopplæring, når også dem med størst behov kan få et tilbud. Fordi deltakerne kan benytte ordningen flere ganger, vil altså flere kunne nå målet om B1 på sikt. Dette står i motsetning til hvordan en annen tilbyder oppfatter ordningens målgruppe:

*For de på lavere nivåer, er målsettingen om B1 ikke like nyttig – de trenger mye mer tid enn 80 timer. Derfor har vi valgt bort denne målgruppen i søknadsrunde 3. Vi har kun søkt om A2-B1 og oppover. Det er disse som har mulighet til å nå målene. Men hva betyr egentlig «på sikt» ... Vi tror jo at alle kan nå B1 på sikt. Men vi tolker det slik at de 80 timene må gi et betydelig bidrag til denne progresjonen. Altså tenker vi at den mest aktuelle målgruppen er de med en reell sjanse til å nå B1. Det er det arbeidsmarkedet trenger. Jeg tror at de som trenger mye mer enn det som ligger i klippekort-tilbudet, hører til andre steder. Vi forstår ikke klippekortordningen som å være det riktige tilbudet for dem.*

Av IMDis saksbehandlingssystem, ser vi at tilbud med opplæring på A2-nivå og lavere får mindre midler enn tilbud med opplæring på B1-nivå og høyere. Det fremkommer av saksbehandlerne interne merknader. Dermed er det informanten bak det siste avsnittet som tolker føringene i tråd med IMDis forvaltningspraksis, når hen poengterer at de 80 timene bør være et betydelig bidrag til et B1-mål. Gjennom tilskuddsbrevene i utlysningrunde 3 ser vi at IMDi har tatt grep for å signalisere dette tydeligere, gjennom formuleringer som denne: «På grunn av begrenset ramme har vi videre ikke kunnet prioritere støtte til opplæringstilbud for deltakere med mål om å nå opp på nivå A2 i norsk, for deretter å nå nivå B1 på sikt». Det er positivt at tilskuddsbrevene inkluderer begrunnelser for summene som er innvilget; prioriteringene i saksbehandlingen blir kommunisert, og

tilskuddsforvaltningen blir mer transparent. Samtidig bør forvaltningspraksisen være kjent for alle tilbyderne før de søker om midler.

Gjennom casestudien observerer vi også at det er ulike oppfatninger blant tilbyderne om opplæringen kan gis på nivåer høyere enn B1. I rundskrivet står informasjon om språknivå beskrevet i sammenheng med det man ønsker at deltakerne skal oppnå (B1 eller høyere, på sikt eller innenfor ordningens ramme), men ikke i sammenheng med hvilket nivå opplæringen skal være på. Mens noen tilbydere i casestudien antar at det ikke skal gis undervisning på høyere nivåer enn B1, ser vi i tilskuddsfordelingen at det også gis støtte til kurs på B2/C1-nivåer. Man kan vurdere å kommunisere gjennom rundskrivet at det er mulig å legge undervisningen på høyere nivåer enn B1.

## Deltakergrupper i tilbudene

For å få en forståelse av hvilke målgrupper ordningen faktisk treffer, er det hensiktsmessig å se på ulike kjennetegn ved deltakergruppene i norskopplæringstilbudene. Tilbudene dekket i vår casestudie, retter seg mot ulike grupper av innvandrere, både arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjenforente. I tillegg varierer deltakergruppen ved at noen er i arbeid og andre ikke, og noen er riktignok i arbeid uten at de i denne jobben får nyttiggjort seg utdanningen sin. Behovet for Norskopplæringsordningen er tydelig og stort blant disse deltakergruppene. Samtidig er det også fremtredende at det, i den mangfoldige målgruppen, finnes en rekke ulike behov for hvordan og hva opplæringstilbudet bør være.

Casestudiene avdekker to hovedgrupper av deltakere. I den ene deltakergruppen er den typiske deltakeren en med visse norskferdigheter i forkant av opplæringstilbudet, som tidligere har deltatt på språkkurs, har høy utdanning og som gjerne har bodd i Norge i kort tid (gruppe 1). I den andre deltakergruppen er norskferdighetene lavere, til tross for at deltakerne ofte har bodd i landet lenge (gruppe 2). For å illustrere med historier fra de ulike deltakergruppene, benytter vi i denne rapporten en «personas»-tilnærming (jf. kapittel 1). Personene i tekstboksene er fiktive, basert på det vi i intervju materialet identifiserte som kjennetegn ved «typiske» deltakere (men sitatene markert i blått, er faktiske sitater). Vi går først i dybden av deltakergruppe 1, og deretter deltakergruppe 2.

Noen informanter beskriver deltakerne i gruppe 1 som nokså «enkle å få gjennom», fordi forutsetningene for å lære seg norsk på nokså kort tid, er til stede<sup>10</sup>. Blant deltakerne vi intervjuet i denne gruppen, fant vi at noen hadde mulighet til å betale for norskopplæringskursene selv og andre ikke. I tillegg fant vi eksempler på at noen deltakere hadde fått det samme norskopplæringstilbudet, hos den samme tilbyderen, dekket av arbeidsgiver dersom det ikke var for Norskopplæringsordningen. Det betyr at ordningen i disse tilfellene ikke nådde ut til nye målgrupper.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> For eksempel står det om slike forutsetninger her: Staver mlf. 2019; Ryen 2010.

<sup>11</sup> Føringerne i rundskrivets punkt 3 skal sammen bidra til at offentlig finansiert norskopplæring når enda flere målgrupper enn den hittil har gjort.

## Tekstboks 2.1



Samuel (30),  
gruppe 1-deltaker

Samuel har via et bemanningsbyrå fått jobb som helsearbeider i en norsk kommune. Allerede i hjemlandet deltok han på et norskkurs, finansiert av bemanningsbyrået. Etter ankomst i Norge, fikk Samuel i tillegg plass på et bransjerettet norskkurs under Norskopplæringsordningen. Kurset var digitalt, og lot seg fint kombinere med turnusordningen på jobb:

*Det hjelper mye, jeg lærer mye nyttige ord på kurset som passer veldig bra på jobbet mitt nå. De har forskjellige tema på kurset, og det meste bruker jeg på jobb. Nå vet jeg hvordan man kan skrive en journal, på grunn av kurset.*

Også i den andre hovedmålgruppen har mange deltakere høyt utdanningsnivå (gruppe 2). De har imidlertid lavere norskferdigheter enn deltakerne i gruppe 1, og står dermed lengre unna målet om å kunne nyttiggjøre seg utdanningen. Ofte gjelder dette dem som av ulike grunner ikke fikk benyttet seg av – eventuelt ikke fikk tilstrekkelig utbytte av – norskopplæring etter introduksjonsloven/integreringsloven, og som har bodd i landet lenge.<sup>12</sup> En lærer i et norskopplæringstilbud, beskriver i tillegg at noen av deltakerne er i en mer «sårbar» posisjon:

*Vi har fått inn en litt annen målgruppe enn de på betalingskurs (...). De på klippekortkursene er i en hakket mer sårbar posisjon; flere kvinner, litt dårligere norsk, mer avhengig av mann/barn. Mange står utenfor arbeidslivet.*

Lederen ved samme opplæringscenter forteller at valget om å ta inn en annen målgruppe på tilbudet om gratis opplæring, har vært bevisst:

*Å hjelpe sårbare er vårt mandat (...). Vi er opptatt av de sårbare kontra de mer ressurssterke. Det er viktig å ikke bomme her, i betydning å satse på deltakere som det er enkelt å få gjennom.*

Betalingsevnen blant deltakerne i gruppe 2 er ofte lav, mens motivasjonen for å lære seg norsk er tilsvarende sterk. Gjennom intervjuene ga mange deltakere vi snakket med tydelig uttrykk for sine ambisjoner om å komme i fast og relevant jobb. Sårbare livssituasjoner (ref. beskrivelsen i lærersitatet over) gir imidlertid svakere forutsetningene for å lære seg god norsk på kort tid, enn for deltakerne i gruppe 1.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Personer med rett til gratis norskopplæring, hadde tidligere en frist på tre år på å gjennomføre sin pliktige opplæring fra første relevante oppholdstillatelse. Etter 550 timer norsk, kunne man ut fra regler for *behovsprøvet opplæring* få tildelt flere timer – og kommunene skulle tilby dette innen fem år fra deltakers første relevante oppholdstillatelse.

<sup>13</sup> For eksempel står det om slike forutsetninger her: Eek 2021.

### Tekstboks 2.2



Maria (37),  
gruppe 2-deltaker

Maria brenner for sin tidligere jobb i eldreomsorgen, men i Norge er hun vaskehjelp på et kontor. Hennes første år i Norge var preget av graviditeter og barnepass, og i mellomtiden gikk den treårige fristen for gratis norskopplæring ut. Nå gjør vaskejobben det vanskelig å få hjelp i NAV-systemet; ettersom hun har jobb, prioriteres hun ikke, forteller hun. Men å jobbe med eldre mennesker krever høye norskerferdigheter – og Maria vil så gjerne lære og få brukt sin utdanning og faglige engasjement. Men med full jobb, er det utfordrende:

*The job [as a cleaner] has taken the most of my time. I would like to achieve the language. My heart is in the health care – I have done it for more than ten years.*

Det er tydelig at personer i begge hovedmålgruppene har et udekket norskopplæringsbehov. VO-informantene vi intervjuet, beskrev imidlertid Norskopplæringsordningen som mest aktuelt for gruppe 1-deltakere, som uansett «*shopper det de vil ha [hos den de vil ha]*». Videre var argumentet fra denne parten at et rendyrket og isolert norskopplæringsstilbud ikke har god nok effekt overfor en gruppe med flere utfordringer enn de rent språklige, som deltakere i gruppe 2. Samtidig har vi allerede sett eksempler på tilbud, særlig hos ideelle aktører, som imøtekommer flere av deltakernes sammensatte behov. Vi nevnte tiltak som datakurs, språkkafeer og samtalegrupper. I disse tilfelle inngår Norskopplæringsordningen som en del av et bredere og mer langvarig tilbud.

Selv om det finnes unntak blant våre case, er inntrykket vårt at kommersielle tilbydere i større grad retter seg mot gruppe 1-deltakere og tilbyr rene norskopplæringskurs, mens ideelle tilbydere retter seg mot gruppe 2-deltakere og tilbyr tiltak også utover rene norskopplæringskurs. Vår vurdering er dermed at Norskopplæringsordningen samlet sett lykkes i å treffe ulike deler av målgruppen, gjennom en variasjon av ulike type tilbydere. Det er også helt tydelig at de man treffer, har et norskopplæringsbehov. Som nevnt, varierer det imidlertid noe om deltakerne hadde hatt mulighet for å betale for et slikt tilbud eller ikke, ev. at de uansett ville fått det betalt av en arbeidsgiver. Hvor mange som kunne deltatt på norskopplæring uten å være finansiert av Norskopplæringsordningen, har vi imidlertid ikke forutsetninger for å si noe om.

## Rekruttering av deltakere

Tilbyderne i vårt caseutvalg bruker ulike strategier for å rekruttere deltakere. Mens noen går bredt ut gjennom sosiale medier og egne hjemmesider, benytter andre snevrere kanaler. For eksempel kan rekrutteringen skje gjennom frivillige organisasjoner, andre kurstilbud ved opplæringsstedet, NAV og krisesentre. Noen deltakere forteller også at de tok kontakt med opplæringsstedet selv, etter å ha fått informasjon om kurstilbudet gjennom venner og bekjente. Valg av rekrutteringsstrategi synes å henge sammen med norskkursenes innretning og tiltenkte målgruppe. For eksempel ser vi at kurs rettet mot deltakere i særlig sårbare situasjoner, rekrutteres via snevre kanaler (krisesentrene er ett eksempel).

Uansett rekrutteringsstrategi, er det ingen tilbydere i vårt caseutvalg som hadde problemer med å fylle opp plassene i sine kurs. Tilbyderne forteller om høy etterspørsel og lange ventelister.

Til tross for populære kurs, observerer vi gjennom casestudien, også noen utfordringer knyttet til rekrutteringen av deltakere. En kommersiell tilbyder, som overordnet sett gir positive vurderinger av ordningen, løfter frem potensielle uintenderte konsekvenser av at kursene er gratis. Når markedet av betalende deltakere blir mindre, oppleves det ifølge tilbyderen som «*en slags kannibalisme på egen virksomhet*». Det vil si at kursene under Norskopplæringsordningen konkurrerer med virksomhetens ordinære og betalende kurs, som kan føre til tap av inntekt. En slik argumentasjon betinger imidlertid at deltakerne i Norskopplæringsordningen ville, og hadde hatt evne til å, betale for kurs om det ikke var for ordningen. I utgangspunktet skal ikke tilbyderne rekruttere fra denne gruppen deltakere. Samtidig kan det selvsagt være utfordrende for tilbyderne å vite om enkelt deltakere har betalingsevne eller ikke.

Vi observerer også en utfordring av mer administrativ karakter, nemlig i kartleggingen av hvem som kvalifiserer til kurs. Som en del av rekrutteringsprosessen skal søkerne fylle ut et egenerklærings skjema der de bekrefter at de er i ordningens målgruppe. Noen tilbydere er imidlertid usikre på om alle i målgruppen egentlig forstår hva de svarer på i egenerklærings skjemaet, og har derfor valgt å forenkle spørsmålene. Den ene tilbyderen har i tillegg ansatte som ringer til søkerne for å undersøke om de har forstått skjemaet riktig, og om de faktisk kvalifiserer til kurs. Det er en tidkrevende prosess, forteller tilbyderen. I ordningen er det ikke avsatt spesifikke midler som kompenserer for en kartlegging av dette omfang i rekrutteringsprosessen.

Selv om det er enkelte rekrutteringsutfordringer, er tilbakemeldingen fra samtlige tilbydere at den høye etterspørselen blant de aktuelle målgruppene tross alt letter rekrutteringsarbeidet, og at rekrutteringen er forholdsvis enkel å administrere. I tillegg kan IMDi, til fordel for søkerne, vurdere om de på sine nettsider vil samle en oversikt over alle kurs/tilbydere innenfor ordningen. Slik kan det bli lettere for søkerne å finne det kurset som best imøtekommer deres behov.

## Samarbeid i rekrutteringsprosessen

Ifølge rundskrivet skal IMDi prioritere tilbud som gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige. Bakgrunnen for at samarbeid ønskes, er forventningen om at dette kan bidra til økt innovasjon i tilbudene. Dermed har prioriteringskriteriet relevans for et av de sentrale formålene med ordningen. I delrapport 1 så vi likevel at få tilbydere beskrev samarbeid med andre aktører i sine søknader, uten at det fikk betydning for IMDis prioritering av midler. Riktignok viste spørreundersøkelsen vi gjennomførte i forbindelse med forrige delrapport, at tilbyderne la opp til mer samarbeid enn det søknadene ga uttrykk for, særlig med arbeidsgivere og i rekruttering til tilbudene. Vi finner imidlertid få slike eksempler gjennom casestudien. Ettersom IMDi fortsatt ønsker samarbeid om tilbudene, har det i datainnsamlingen til delrapport 2 vært viktig å følge opp dette temaet. Hvorfor samarbeides det ikke oftere og på flere områder? Hvilke samarbeidsmodeller finner vi eksempler på, og hva fører samarbeidene til? Har de gode eksemplene overføringsverdi til andre tilbydere og tilbud? Hva er det som eventuelt hindrer samarbeid?

For det første speiler casefunnene vårt den generelle trenden fra fjorårets søknadsgjennomgang: Få tilbydere legger opp til *formaliserte* samarbeid med andre aktører. Videre er det vi finner av mer uformelt samarbeid, begrenset til rekrutteringen av deltakere. For eksempel ser vi at noen tilbydere



rekrutterer via eksterne aktører i sine kontaktnettverk – det kan som nevnt være gjennom frivillige organisasjoner, fagforeninger, NAV mm. Samtidig forteller tilbydere som ikke rekrutterer på denne måten, at kursene fylles opp likevel. Altså klarer de å treffe målgruppen for sine kurs uten å involvere en ekstern part i rekrutteringsprosessen.

I vårt caseutvalg er det imidlertid én tilbyder som gjennom et nokså formalisert samarbeid, forsøkte å rekruttere utelukkende via en frivillig organisasjon. Tilbyderen forteller at samarbeidspartneren skulle rekruttere deltakere fra sin medlemsbase, men med varierende hell:

*[Samarbeidspartneren] rekrutterer frivillige fra sin organisasjon. Det har vært samarbeidet. Og det har ikke gått helt knirkefritt, kan jeg si. Folk har blitt meldt opp, og så hadde de ikke mulighet likevel. Da har jeg kartlagt til ingen nytte.*

Tilbyderen bak sitatet erfarte at det ikke ble rekruttert nok deltakere til språktilbudet, og hen måtte etter hvert rekruttere via annonser på egne hjemmesider. Likevel er tilbakemeldingen fra både tilbyderen og den frivillige organisasjonen, at de ønsker å fortsette samarbeidet i fremtidige tilbud finansiert av Norskopplæringsordningen. For å rekruttere tilstrekkelig mange deltakere, vil tilbyderen i fremtidige runder av ordningen, legge opp til samarbeid med også en annen frivillig organisasjon. Tilbyderen begrunner samarbeidene med følgende antakelse: Samarbeidene gjør kanskje koordineringen *vanskeligere*, men tilbudene *bedre*. For eksempel forteller den ene samarbeidspartneren at «*til sammen er vi mange som samarbeider om den samme gruppen, indirekte*». De ulike aktørene, har ulike tilbud<sup>14</sup> – som sammen gir god oppfølging av deltakerne, på flere områder.

## Samarbeid mellom konkurrenter

I forlengelsen av diskusjonen over, er spørsmålet hvorfor det under ordningen ikke samarbeides oftere og mer. I størst grad handler nok dette om at tilbyderne er usikre på formålet med samarbeid, og de lurer på hvor relevant samarbeid egentlig er for norskopplæringstilbudenes kvalitet og ordningens måloppnåelse. Hvis IMDi fortsatt ønsker samarbeid, bør det være tydelig hva dette skal føre til. Samtidig er samarbeid et spørsmål om kapasitet; for samarbeid kan være ressurskrevende, som også eksempelet over viser. Ordningen skal i utgangspunktet være enkel å administrere, for alle parter.

En annen årsak til lite samarbeid er at tilbyderne – og potensielle samarbeidspartnere, som VO – synes det er vanskelig å finne en samarbeidsmodell som vil fungere godt under ordningen. Det baserer informantene i vårt caseutvalg på to nærliggende forklaringer; et «konkurrans»-argument og et «insentiv»-argument.

Det overordnet konkurranse-argumentet er noe av det som opptar de private og kommunale tilbyderne i caseutvalget mest. Informantene er både opptatt av konkurranse de private tilbyderne imellom, og konkurranse mellom privat og kommunal part (eller om man vil: konkurranse mellom tilbyderne som er inkludert i ordningen og de som står utenfor). Om det første konkurranse-forholdet, mellom tilskuddsmottakerne, antar en VO-informant at det kan påvirke informasjonen deltakerne gis:

*Mellom de som tilbyr norskopplæring, er det jo en viss konkurranse, også faglig konkurranse. Ved å informere om andre tilbud enn egne, sier man vel «dette er*

---

<sup>14</sup> For å sikre tilbyderen og samarbeidspartnerens anonymitet, kommer vi ikke mer spesifikt inn på hva deres tilbud går ut på.

*tilsvarende godt som det vi har». For skal du informere om tilbud, må du liksom gå god for kvaliteten. Det er kanskje ikke noe de som driver med norskopplæring vil, til fordel for andre som tilbyr det samme.*

*(...)*

*Jeg ser for meg at det gjør noe med informasjonsflyten. Hvis det er en tilbyder som ikke har plass til en elev, vil kanskje tilbyderen sette vedkommende på venteliste heller enn å informere om tilbudet til en konkurrent.*

En av tilbyderne vi intervjuet bekrefter at det kan være «*vanskelig med samarbeid med de man konkurrerer med*», særlig dess likere tilbudene er. Tilbyderen åpner likevel for at samarbeid med tilskuddsmottakere som tilbyr noe ganske annet enn hen selv, kan være en spennende tanke – om ikke ferdig uttenkt:

*For eksempel at vi leverer kurs på lavere nivå, og så at [konkurrent] leverer på høyere nivå. Vi kunne jo for all del laget en slags pakke. Jeg tenker bare høyt nå. Men hvordan formalisere samarbeidet ... Skal man søke sammen?*

Man kan se for seg at denne type tanker og løsninger, der tilbyderne sammen tilbyr en slags «pakke» til deltakerne, kan føre til innovative samarbeid, og i så måte bidra til at ordningens formål nås. Vi ser imidlertid ikke bort fra at slike samarbeid må motiveres på sterkere vis enn i dag. Det kan IMDi gjøre ved å tydelig signalisere at samarbeid under ordningen er ønskelig. Blant annet er det viktig at tilbyderne som inngår samarbeid, får uttelling for dette i fordelingen av tilskuddspotten – altså at prioriteringskriteriet vektlegges i behandlingen av søknader. Det vil gi tilbyderne insentiver til å inngå samarbeid, også i fremtidig runder av Norskopplæringsordningen.

Basert på vårt datagrunnlag, virker det som at samarbeid mellom private tilbydere under ordningen og VO-sentre er vanskeligere å få til. En VO-informant vektlegger at eksterne samarbeidspartnere ikke får noe igjen for bidraget sitt, i økonomisk forstand: «*Det må være noe i sekken for oss. Det er ikke det at vi synes det er så kjekt å samarbeide, det må komme noe økonomisk ut av det*». I ordningen er det de private tilbyderne som er tilskuddsmottakere, gjennom et beløp på kr 10 000 per deltaker. Satsen er basert på antallet deltakere, og så langt vi kjenner til, har ingen private tilbydere under ordningen delt dette beløpet med eksterne samarbeidspartnere.

Inntrykket er altså at konkurrans- og insentiv-argumenter kommer i veien for gode samarbeid, i hvert fall for de fleste i vårt caseutvalg. Det er likevel rimelig å anta at slike argumenter veier mindre dersom det dreier seg om samarbeid med frivillige organisasjoner. Et hensiktsmessig samarbeid kan være mellom en tilbyder og en frivillig organisasjon som retter seg mot samme målgruppe, men med ulike tilbud. For eksempel at norskopplæring kombineres med norsktrening hos samarbeidspartneren. I vårt caseutvalg er det noen tilbydere som har informert og henvist deltakere til lokale språkkaféer, og det tror vi det med fordel kan gjøres mer av. Et samarbeid mellom partene kan sørge for at deltakerne jobber med samme temaer i norskopplæringen og norsktreningen, og slik får mer veiledning, mengdetrening og kontinuitet i språkutviklingen. På samme vis kan tilbud med språkpraksis hos en arbeidsgiver være hensiktsmessig, men spørsmålet er om tilbyderne har kapasitet til å inngå denne type samarbeid innenfor ordningens rammer. Dersom IMDi ser for seg slike samarbeid, eller andre typer, bør det likevel gjøres tydeligere for tilbyderne hvorfor det er viktig.

## Oppsummering og diskusjon

---

Ordningen skal nå en variasjon av tilbydere og et mangfold av deltakere, og det mener vi den lykkes med. Mens noen tilbydere er kommersielle, er andre ideelle – og de tilbyr ulike type kurs, for ulike deltakergrupper. Selv med et lite caseutvalg synes vi å se at de kommersielle aktørene ofte driver rene norskopplæringskurs, rettet mot en deltakergruppe som er forholdvis «enkel å få gjennom». I denne gruppen har deltakerne visse norskferdigheter i forkant av opplæringstilbudet, ofte høy utdanning og har gjerne bodd i Norge i kort tid. I så måte er deltakerne de ideelle aktørene retter seg mot mer krevende, ettersom de generelt sett har lavere norskferdigheter, og ofte andre utfordringer enn bare de språklige. De ideelle aktørene imøtekommer derimot flere av behovene i denne gruppen, ved å tilby deltakerne en rekke tilbud i tillegg til norskopplæringen.

På den ene siden er det positivt at tilbyderne tolker og forstår ordningens målgruppe på ulike vis, ettersom dette bidrar til at ulike deler av målgruppen nås. På den andre siden viser IMDi forvaltningspraksis at ikke alle tilbydere har den riktige fortolkningen av ordningens målgruppe likevel. Det prioriteres mest midler til kurs med deltakergrupper som kan følge et *opplæringstilbud* på B1-nivå eller høyere (evt. et «høyt» A2-nivå som leder til B1), der *målet* er å oppnå B1-nivå eller høyere (innenfor ordningens ramme eller på sikt). For det første betyr dette at kurs der deltakerne først nærmer seg et B1-nivå etter at opplæringstilbudet benyttes for andre gang, innvilges mindre midler. Dette var ikke kjent for alle tilbyderne i vår casestudie. For det andre viser forvaltningspraksisen også at personer som allerede er på et B1-nivå, kan få tilbud om opplæring på høyere nivåer. Også dette var ukjent for noen av tilbyderne vi intervjuet.

Samtidig må IMDi være bevisst på at den eksisterende forvaltningspraksisen snevrer målgruppen betydelig inn, og at mange uten rettigheter til norskopplæring og med lav betalingsevne dermed ekskluderes. Tilbyderne forteller at dette i størst grad gjelder kvinner, personer med lite utdanning fra hjemlandet og personer som har færre muligheter for å få norskkurs betalt av sin arbeidsgiver (hvis de i det hele tatt er i arbeid). En nedprioritering av disse deltakergruppene strider mot prinsippet om likebehandling. Å nedprioritere gruppen av innvandrere som trenger mer opplæring for å nå B1-nivået, kan dessuten gjøre det mindre attraktivt for visse tilbydere å søke om tilskuddet. Særlig er noen ideelle tilbydere opptatt av å hjelpe dem som, etter deres syn, trenger det mest. Til syvende og sist er spørsmålet om spesifisering av målgruppen, et politisk spørsmål.

Når det gjelder rekrutteringen av deltakere, finner vi at ingen av tilbyderne i vårt caseutvalg hadde problemer med å fylle opp plassene i sine kurs. Det er høy etterspørsel etter kursene under Norskopplæringsordningen, og ventelistene er lange. Med ett unntak, er det ingen i caseutvalget som på formalisert vis samarbeider med andre aktører om rekrutteringsprosessen.

Vi finner heller ikke eksempler på samarbeid med eksterne aktører på andre områder. Det svekker realiseringen av ordningens formål, der det blant annet heter at ordningen skal bidra til samarbeid mellom frivillige organisasjoner, offentlige og private aktører. Forventningen er at slike samarbeid kan føre til innovasjon i tilbudene. Tilbyderne i casestudien ser likevel ikke hvordan dette vil bidra til bedre kvalitet og måloppnåelse i ordningen. Gjennom casestudien finner vi imidlertid også at tilbyderne – og potensielle samarbeidspartnere, som VO – synes det er vanskelig å finne en samarbeidsmodell som vil fungere godt. Informantene viser til insentiv- og konkurranse-argumenter, som handler om at alle parter må få noe igjen for samarbeidene. Det er likevel rimelig å anta at frivillige organisasjoner er mindre opptatt av slike argumenter. Et forslag kan være å motivere til samarbeid med frivillige

organisasjoner som retter seg mot samme målgruppe som i tilbudene, men med andre tilbud (f.eks. språktrening). Hvis IMDi ønsker samarbeid, må man likevel først gjøre formålet med samarbeid tydelig.

# Kapittel 3: Flexibilitet og kvalitet

---

*I kapittel 3 diskuterer vi flexibilitet og tegn på kvalitet i caseutvalgets opplæringstilbud, og ser dermed på sentrale aspekter ved ordningens måloppnåelse. I ordningens formålsbeskrivelse heter det nettopp at deltakerne skal gis et målrettet og fleksibelt tilbud, med mål om å nå B1 eller høyere (på sikt eller innenfor ordningens ramme). Det krever tilbud av høy kvalitet. I evalueringen av dette tar vi for det første utgangspunkt i myndighetenes kvalitetskriterier for norskopplæring for voksne. For det andre baserer vi oss på forskningsbasert kunnskap om kvalitet i norskopplæring. I tillegg har ordningen som formål å bidra til innovasjon i metoder, som vi kommer til mot slutten av kapittelet.*

## Organiseringen av tilbudene

---

«Ordningsen skal føre til utvikling av flere, fleksible norskopplæringstilbud», slik det står i ordningens formålsbeskrivelse (jf. rundskriv nr. 11/2022). Dermed er et av tilskuddskriteriene, uttrykt i rundskrivets punkt 8, at opplæringstilbudet skal være fleksibelt og tilpasset deltakernes behov. I vurderingen av om ordningen bidrar til dette, tar vi utgangspunkt i HK-dirs definisjon av fleksibilitetsbegrepet: «Fleksibel opplæring setter den lærende i sentrum ved å tilby et pedagogisk opplegg med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres» (HK-dir, 2020).

I en søknadsgjennomgang i forbindelse med delrapport 1, fant vi at nesten alle tilbyderne beskrev fleksible tilbud. Det gjaldt både med hensyn til hvilket tidspunkt på døgnet opplæringen ble gitt, og med hvilken intensitet og progresjon opplæringen hadde. Videre fant vi at undervisningen i noen tilbud skulle være fysisk, men i de fleste digital.

I delrapport 2 ser vi nærmere på hvorvidt organiseringen av tilbudene i caseutvalget imøtekommer deltakernes ulike forutsetninger og behov. Ikke overraskende er forutsetningene og behovene forskjellige i det vi har valgt å kalle deltakergruppe 1 og 2 (jf. kapittel 2) – selv om det også varierer innad i gruppene. Variasjonen henger både sammen med deltakernes ulike livssituasjoner og arbeidssituasjoner, og under hvilke forhold den enkelte lærer best.

Basert på vårt intervjumateriale, finner vi at deltakere i gruppe 1 primært ønsker digital undervisning, med valg om å delta på dagtid eller kveldstid. Mange av deltakerne i denne gruppen er i jobb og trenger et tilbud utenom sin vanlige arbeidstid. De som jobber turnusbasert, har i noen uker mulighet til å delta på dagtid og i andre uker på kveldstid. Blant casene i vårt utvalg, ser vi at det primært er de store tilbyderne som har anledning til å tilby en slik fleksibilitet. Disse tilbyderne har flere godkjente lærere, arrangerer flere opplæringstilbud under ordningen og har mulighet til å sette opp kurs som går parallelt. Det betyr at deltakerne kan velge hvilket kurs de vil delta på fra uke til uke. En tilbyder med betydelig mindre kapasitet, forteller at det er «*litt vanskelig å være veldig fleksibel med så få (...) deltakere*». Også en annen tilbyder ved et lite opplæringssted er opptatt av sammenhengen mellom kapasitet og fleksibilitet: «*Hvis vi får full pott [i den pågående søknadsrunden], tror jeg at vi må arrangere kveldskurs også. Hvis ikke, må vi begrense oss og se hva vi får til*».

Også blant deltakerne vi har omtalt som gruppe 2, forteller noen av deltakere at digital undervisning er en forutsetning for deltakelse. Noen av disse er i jobb, som deltakerne i gruppe 1, mens andre er hjemmeværende med små barn. To deltakere med omsorgsoppgaver beskriver mulighetene digital undervisning gir, på denne måten:

*Man kan studere som man vil: på jobb, på fritid, når man passer ungene hjemme. Det er fleksibelt. Mange er jo hjemme med unger, og de har ikke mulighet til å studere. Men nå kan de gjøre det over nettet. Det er veldig bra.*

*Jeg synes det er bedre å være fysisk, men [digital undervisning] gjør det lettere for alle. Det var noen som var på jobb, ikke alle bodde samme sted. De fleste var fra Vestlandet, og noen fra Oslo eller Viken (...). Mye lettere å delta på nettet når jeg hadde barna. Hvem kunne ellers hjelpe meg med å passe [dem]?*

Inntrykket vi har fra sitatene – og intervjumaterialet ellers – er at den digitale undervisningsformen kan gjøre norskopplæringen mer tilgjengelig, men ikke nødvendigvis bedre. Igjen avhenger dette av behovene i de ulike målgruppene. Særlig i deltakergruppe 2, er det også mange som deltar fysisk og som foretrekker det. Det gir tilgang til sosiale fellesskap, uformelle samtaler og tettere oppfølging fra lærere og andre ansatte i virksomhetene. Vi har snakket med kvinnelige deltakere som opplever at fysisk undervisning gjør dem tryggere i opplæringssituasjonen og mindre sjenerte. Som vi påpekte i kapittel 2, kan gruppe 2-deltakere være personer i sårbare situasjoner som kan ha sammensatte behov. En VO-informant er skeptisk til at man på en god måte kan klare å imøtekomme denne gruppen med undervisning som utelukkende er digital. Hen begrunner det slik:

*Lettere hvis du møter fysisk å kunne koble norskundervisningen opp mot praksis og det som er relevant for deg. Og så kan du støtte deg til andre i den fysiske gruppen – andre som har samme problematikker som deg.*

Dermed er inntrykket vårt at mange gruppe 2-deltakere ikke har behov for samme type fleksibilitet som gruppe 1-deltakere. Det er viktig å vektlegge at fleksibilitetsbegrepet ikke er synonymt med nettbasert undervisning (i tilfeller der den lærende har behov for fysisk oppmøte) (HK-dir, 2020). I kapittel 2 skrev vi at det i hovedsak er ideelle aktører som retter seg mot gruppe 2-deltakere. Basert på vårt caseutvalg, er det også blant disse tilbyderne vi finner flest fysiske tilbud. Det indikerer at tilbyderne tilpasser sitt opplæringstilbud til målgruppas behov, evt. av de rekrutterer deltakere som passer inn i deres tilbud.

Når det imidlertid gjelder gruppen av deltakere som ønsker digitale tilbud, var det i casestudien en del deltakere som hadde erfart høyere fleksibilitet blant de private tilbyderne, enn i tilbudet hos sitt kommunale VO. En representant for VO i vårt caseutvalg forteller at private tilbydere kan ha forutsetninger for å tilby en «annen» fleksibilitet enn VO selv, blant annet pga. ulike føringer knyttet til tariffavtaler og ansettelseskontrakter i privat og offentlig sektor. Informanten forteller at *«fleksibilitet er kanskje ikke VO sin sterkeste side, sammenliknet med hva andre kan tilby»*. *«Det kommunale er stivbeint,»* fortalte en annen VO-informant. Deltakerne og VO-informantene er dermed på linje her. Begge aktørgruppene snakket riktignok om fleksibilitet som en *forutsetning* for å delta, uten at de med dette sa noe om *kvaliteten* i det offentlige vs. private språktilbudet. Dessuten er intervjuet materialet vårt begrenset, og særlig ved store VO-sentre kan det hende at tilbudene er mange og fleksible, som i denne kommunen: *«Vi er en stor kommune med god rigg – vi har mulighet til å rigge ulike tilbud»* (VO-informant). Vi trekker likevel frem eksempler på lavere fleksibilitet hos *enkelte* VO-sentre, fordi det var et sentralt tema i mange intervjuer. Samtidig viser det at Norskopplæringsordningen evner å treffe deltakergrupper som tidligere har hatt rett på norskopplæring, men hvor det kommunale tilbudet ikke var tilstrekkelig fleksibelt. Personer i deltakergruppe 1, og mange fra deltakergruppe 2, har behov for undervisning på kveldstid og i et digitalt format. Det opplevde en del deltakere å få tilbud om for første gang gjennom Norskopplæringsordningen.

Selv om VO-informantene vi snakket med, vedgår at privat sektor *kan* ha bedre forutsetninger for å tilby fleksibilitet enn offentlig sektor, mener de at det tross alt skyldes ulike arbeidsvilkår. Derfor stiller de spørsmål ved konkurransefordelen private tilbydere får gjennom ordningen. Kan ordningen i praksis bidra til å bygge ned arbeidsplasser som har mer regulerte arbeidsbetingelser? Det er et spørsmål samtlige VO-informanter i vårt utvalg ønsket å reise.

## Tilbudenes kvalitet

---

Skal deltakerne nå det ønskede læringsutbyttet – B1 eller høyere, innenfor ordningen eller på sikt – må opplæringstilbudene være av høy kvalitet. Ettersom opplæringsstedene er godkjent etter HK-dirs godkjenningsordning, vet vi at de imøtekommer visse kompetansekrav. Hvorvidt disse kravene også gjelder for Norskopplæringsordningen, er imidlertid ikke presisert i rundskrivet. Vi har i casestudien lagt vekt på om tilbyderne og underviserne likevel forholder seg til kjente kvalitetskriterier, slik vi kjenner dem fra godkjenningsordningen og forskningen på kvalitet i norskopplæring. Kunnskapen om tilbudenes kvalitet er viktig for å kunne si noe om ordningens måloppnåelse.

## Lærerkompetanse

Det er nokså bred enighet blant forskere på andrespråkstilegnelse at lærernes kompetanse har betydning for hva slags opplevelse med og utbytte av undervisningen deltakerne har (Andrews, 2008; Monsen, 2014; Rambøll, 2021). For eksempel viste en evaluering av opplæring etter introduksjonsloven at flere deltakere bestod norskprøven når andelen lærere med utdanning i norsk som andrespråk var høy (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017). Gjennom godkjenningsordningen for private tilbydere, er det et krav om at alle som skal undervise, må ha pedagogisk kompetanse. I tillegg

skal minst 50 prosent av underviserne ha kompetanse i norsk som andrespråk, på minimum 30 studiepoeng (Kompetanse Norge, udatert)<sup>15</sup>.

Av interne merknader i IMDi sitt saksbehandlingssystem, fremgår det at IMDi legger vekt på at kravene om lærerkompetanse imøtekommes – hos tilstrekkelig mange undervisere – i prioriteringen av midler. I tilfeller hvor tilbyder har søkt om for høye beløp ift. antall godkjente lærere på søknadstidspunktet, har tilskuddsmidlene blitt avkortet ift. søknadssummen (med 50 til 60 prosent). Dermed er det ikke overraskende at vi basert på casestudiene, kan bekrefte at tilskuddsmottakerne forholder seg til kompetansekravene; lærerne vi har vært i kontakt med, har høy og relevant lærerkompetanse.

Som vi skrev i delrapport 1, har Norskopplæringsordningen bidratt til å øke antall godkjente private tilbydere av norskopplæring (jf. HK-dirs godkjenningsordning). De fleste av de nye godkjente tilbyderne fikk innvilget godkjenning kort tid etter at Norskopplæringsordningen ble kjent, i tiden mellom søknadsrunde 1 og 2. Det kan indikere at tilbyderne også i forkant av ordningen tilfredstilte kravene i godkjenningsordningen, selv om de riktignok manglet «godkjenningstempleet». Basert på datagrunnlaget for delrapport 2, vet vi imidlertid at to av opplæringsstedene har blitt mer profesjonalisert på grunn av Norskopplæringsordningen, ved at kravene om relevant lærerkompetanse heretter ligger til grunn for rekrutteringen til lærerstaben. Den ene tilbyderen forteller det slik:

*Vi har levert norskkurs i en årrekke. Men det er i de siste årene vi har profesjonalisert tilbudet, blant annet fordi vi jo ser at støtteordninger, som Klippekortordningen, krever det (...). Vi har én norsklærer med de rette kvalifikasjonene. Før Klippekortordningen hadde vi to andre norsklærere også, men de var ikke kvalifiserte ifølge kravene i ordningen. Da måtte vi ta valget om å ikke gå videre med disse lærerne, selv om de jo var veldig gode. Vi rekrutterte [en norsklærer med riktige kvalifikasjoner] for å kunne søke om klippekortmidler. Altså rekrutterte vi vedkommende i forkant av tilskuddsfordelingen. Nå skal vi rekruttere én godkjent lærer til, slik at vi kan holde kursene vi har søkt om i høst.*

Det er flere tilbydere som har gode erfaringer med undervisere som ikke kvalifiserer ift. kravene i godkjenningsordningen. Likevel er den generelle tilbakemeldingen fra både tilbydere og lærere at det er ønskelig at Norskopplæringsordningen stiller høye kompetansekrav, og de viser til flere eksempler på hvorfor de vurderer det slik. En vurdering fra en lærer som selv har fordypning i norsk som andrespråk, er denne:

*Jeg synes [kompetansekravene som stilles til lærerstaben] er riktig. Det er ikke alltid en forutsetning for å gjøre en god jobb, men jeg synes det er veldig nyttig selv. Det er noe med å ha et innblikk i at alle språk er bygget opp på forskjellige måter. Det å kunne ha en forståelse for de og de gruppene, og hvorfor akkurat dette som er så enkelt, er så vanskelig for dem. Man er subjektive i sitt eget språk. Man må ta noen skritt tilbake.*

---

<sup>15</sup> Fra januar 2022 må alle lærere som skal undervise i norsk for voksne innvandrere ha minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Private tilbydere med godkjenning før 2022, har dispensasjon fra kravet frem til 01.01.2029. Dispensasjonen gjelder lærerne tilbyderen var godkjent med før 2022. Skal nye lærere godkjennes, må disse lærerne oppfylle kompetansekravet (HK-dir, 2022).



Sitatet viser behovet for å tilpasse undervisningen til deltakernes språkbakgrunn, men vektlegger også ferdigheter en underviser i norskopplæring bør ha, i rollen som pedagog og veileder. Det handler blant annet om å kunne synliggjøre hva som skal til for å fremme språklæring og oppnå målene som er satt for den enkelte deltaker. VO-informantene vi snakket med, har inntrykk av at lærerne som underviser under Norskopplæringsordningen besitter disse ferdighetene, nettopp på grunn av godkjenningsordningen som ligger til grunn.

Samtidig som VO-informantene har inntrykk av god kvalitet hos de private tilbydere, er de mer usikre på om fagfellesskapet er sterkt nok ved enkelte av opplæringsstedene. Også forskning viser den positive betydningen profesjonelle læringsfellesskap har for kunnskapsutviklingen i en organisasjon (se for eks. Maugesten og Mellegård, 2015). Som nevnt, har noen tilbydere under ordningen kun én ansatt lærer (og i noen tilfeller flere lærere, men kun én med de rette kvalifikasjonene). Noen lærere vi snakket med, ga selv inntrykk av at fagmiljøet ved opplæringscenteret var lite, og at det kunne være vanskelig å utvikle opplæringstilbudene på en innovativ måte på egenhånd.

## Kartlegging og differensiering

Forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere slår fast at effektiv norskopplæring må ta utgangspunkt i deltakernes erfaringsbakgrunn, behov, ressurser og fremdriftsplaner (HK-dir, 2021). Tidligere skolegang, språklige ferdigheter på morsmål, norsk og andre språk og skriftlige ferdigheter kan legge føringer for hvilken arbeidsmåte og progresjon som er aktuell. Det å benytte deltakernes forkunnskaper i utforming av opplæringstilbudet og undervisningen har blitt trukket fram som et suksesskriterium (Søholt, Liodden, Leirvik, Vilhjamsdottir og Staver, 2020; Lerfaldet, Sætrang, Høgestøl, Monsen og Randen, 2020). Det krever kartlegging både i forkant og underveis i opplæringen.

Av godkjenningsordningen for private tilbydere, følger det at tilbyder skal ha rutiner for å kartlegge deltakernes forkunnskaper og skolebakgrunn. I Norskopplæringsordningens rundskriv stilles det krav om å foreta en «*kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud*»<sup>16</sup>, og krav om å rapportere til IMDi på «*måloppnåelse for deltakere etter avsluttet kurs, eller ved slutten av året*». I tillegg skal tilbudet være «*fleksibelt og tilpasset den enkelte deltakers behov*». Vi har derfor undersøkt opplæringssettrenes kartleggingsrutiner og hvordan kartleggingsresultatene brukes.

## Første fase: En administrativ kartlegging

Tilbyderne vi intervjuet, kartlegger i første omgang søkerne via IMDis egenerklærings skjema, for å finne ut hvem som kvalifiserer til kurs under Norskopplæringsordningen. Som nevnt har noen tilbydere erfart at skrivet er vanskelig å forstå for søkerne, og har derfor tilpasset det noe. Egenerklærings skjemaet er tilgjengelig på norsk og engelsk, men ikke andre språk. I tillegg til det som er relevant for egenerklærings skjemaet, ser vi at de fleste tilbyderne i vårt caseutvalg bruker den innledende fasen til å undersøke søkerens motivasjon for å lære norsk. Slik vi forstår det, er tilbyderne opptatt av å legge ned innsats i denne fasen, for å rekruttere dem som med høy sannsynlighet kommer til å fullføre opplæringen. Det er et forsøk på å få ned frafallet, som hos noen tilbydere har vært nokså høyt i tidligere runder av Norskopplæringsordningen.

---

<sup>16</sup> I det første rundskrivet heter det at kartleggingen skal være «enkel», mens det gjeldende rundskrivet ikke har en slik presisering.

I tillegg ser vi at særlig de ideelle tilbyderne bruker den innledende kartleggingsfasen til å også snakke om deltakernes bakgrunn, livssituasjon og drømmer for fremtiden. Å vektlegge dette i kartleggingen, kan sees som en indikator på kvalitet (Eek og Monsen, 2021). Noen av de ideelle tilbyderne kobler også på flere typer aktører i kartleggingen, eksempelvis arbeidslivskontakter. Målet er å undersøke om søkeren kan ha behov for andre tilbud i organisasjonen, men også å «kartlegge muligheter og ønsker for det som kommer etter norsken» (tilbyder-sitat). Det handler om «å sette ord på drømmen sine» og «tørre å tenke de tankene,» forteller en tilbyder. En slik bevisstgjøring kan være viktig for deltakerens investering i egen opplæring, særlig for gruppe 2-deltakere som ofte står lengre unna målet om B1 (og drømmen om en relevant jobb), enn deltakere i gruppe 1 (Lerfaldet mfl., 2020; Sørholt mfl., 2020). For deltakere som står langt unna målet, kan det nettopp være en utfordring å se for seg at en kan finne en meningsfull plass i arbeidslivet i den nye virkeligheten en lever i (Monsen, 2021).

Inntrykket vårt er at den første kartleggingsfasen er mindre omfattende hos kommersielle tilbydere som retter seg mot deltakergruppe 1. Det er naturlig, gitt at deltakere i denne gruppen ofte ikke har så sammensatte behov, sammenliknet med gruppe 2-deltakere. Samtidig er det blant de kommersielle tilbyderne vi har funnet eksempler på at det er rekruttert deltakere som hadde hatt mulighet til å delta på norskopplæring også utenom ordningen, finansiert av arbeidsgiver eller deltakeren selv. Det kan tyde på at den administrative kartleggingen i noen tilfeller har gått for raskt (evt. at det i det hele tatt er vanskelig å kartlegge).

## Andre fase: Kartlegging av norskferdigheter

Når det gjelder kartlegging av norskferdigheter, er det vanligvis norsklærerne som gjennomfører dette. Ved ett av casene er vi imidlertid usikre på hva som er rutinen, i den grad norskknivået kartlegges i det hele tatt. I dette caset forteller lærerne at de ikke kjenner til noen kartleggingsresultater, ei heller kartlegger selv. I de andre casene er kartleggingen sentral, og foregår via tester og prøver; at deltakerne skriver en tekst og/eller i form av intervjuer og uformelle samtaler. Den eksakte fremgangsmåten varierer fra case til case, avhengig av opplæringscenterets kartleggingsrutiner utenfor Norskopplæringsordningen, tilbyderens prioritering av Norskopplæringsmidlene og av målgruppen i det enkelte kurset.

I et flertall av casene er det når kurset starter, og ikke før, at norskferdighetene kartlegges. Det betyr at kartleggingsresultatene ikke brukes til å plassere deltakerne i kurs, klasser eller grupper etter språknivå. Ved tre opplæringssentre som har flere kurs, forteller deltakerne at de selv fikk velge hvilket kurs de ville delta på. Det har ført til grupper med store sprik i deltakernes norskferdigheter, og lærerne forteller at det kan være vanskelig å tilpasse undervisningen til den enkelte. På sin side har opplæringssentrene med ett kurstilbud under Norskopplæringsordningen, heller ikke anledning til å operere med fininndelinger etter språknivå, i de tilfellene deltakerne går i egne Norskopplæringsklasser.

Heller enn å avgjøre i hvilke kurs deltakerne skal plasseres, brukes kartleggingsresultatene til å bestemme klassens progresjon, mengdeinnholdet i undervisningen og opplæringsmetodene. Altså er kartleggingen viktig for hvordan lærerne tilpasser undervisningen ift. *sammensettingen av deltakerne* i en gruppe, uten at det nødvendigvis imøtekommer utgangspunktet til den enkelte deltaker. Resultatet er at undervisningen ofte tilpasses deltakerne i gruppen med det svakeste utgangspunktet, slik sitatene fra lærere ved to ulike opplæringssentre illustrerer:

*Noen har bodd to år i Norge, andre i 12. Noen har tatt kurs og kjenner grammatikken, andre har ingen kurs. Må ta det fra scratch for å få med alle ...*

*[Det er store sprik] i forhold til språknivå, utdanningsbakgrunn og utfordringer ellers i livet. Det gjør at det er vanskelig å gå så fort fram. Det går ganske sakte faktisk (...). Det er en utfordring å tilpasse til de ulike nivåene.*

Ved et annet opplæringscenter med liknende utfordringer, er deltakernes opplevelse og utbytte positivt for deltakeren på lavere norsknivåer og negativt for deltakeren på høyere nivåer, som to deltakere hhv. forteller her:

*Var en blanding av A2-B1, ja, det var together (...). They på B1 were higher, but mingling gave us the motivation to speed up. I thought first I was not able to do it, but I was able to catch up.*

*Det var bra [kurs], men litt negativ side: det var A2 og B1 sammen. Og jeg tror at å være på samme nivå hadde vært bedre, ikke at de blandet. Det var ikke så bra. Det ble mye repetisjon for meg som var på B1. [Læreren] måtte lære grammatikken og vokabularet for de som var på lavere nivåer.*

Den negative vurderingen uttrykt i det siste avsnittet, deles av en deltaker ved enda et opplæringscenter:

*Sometimes [the teacher] was fast, other times [she/he] was so slow. [She/he] kept on repeating certain topics, I think it was because some of my classmates didn't get it. I wanted to move forward, but we couldn't.*

Samtidig finner vi mange eksempler på at lærerne ved opplæringssentrene er opptatt av å følge den enkeltes progresjon, gjennom oppgaveinnleveringer, lekser og noen steder også gjennom testing og prøver underveis. Denne oppfølgingen er en form for undervisningsvurdering, men den fremstår imidlertid noe usystematisk enkelte steder. Når spriket i deltakergruppene er stort, er det desto viktigere med en kontinuerlig vurdering av progresjonen og tilrettelegging for den enkelte (Eek og Monsen, 2021). En lærer som har kjent på utfordringen forteller at hen «vil gjerne ha [kartleggingen] mer formalisert i neste runde».

Rundskrivet stiller ikke detaljerte krav om tilbydernes kartleggingsrutiner. Det er heller ikke avsatt spesifikke midler til dette som en del av ordningen. Når det likevel heter at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte, som igjen er en sentral forutsetning for kvalitet, er vår vurdering at ordningen vil tjene på at det stimuleres til at den innledende kartleggingen gjøres systematisk ved alle tilskuddsmottakere. Det er viktig for å avdekke deltakernes behov og nivå, slik at undervisningen blir tilpasset deltakernes realistiske progresjon. Altså må kartleggingsresultatene sørge for at deltakeren ikke i for stor grad tilpasser seg undervisningen, men at undervisningen tilpasser seg deltakeren.

## Differensiering

Hvis kartleggingen av deltakernes norskferdigheter ikke vektlegges i tilstrekkelig grad, vil det komme til syne i form av differensieringsutfordringer når norsknivået i en gruppe spriker. Differensiering handler

om å tilpasse opplæringen til deltakernes ferdigheter og forutsetninger, og er et grunnleggende prinsipp i all opplæring (jf. forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere). Dess større spriket i deltakergruppen er, dess viktigere blir det altså å differensiere opplæringen (Arnesen, Roddevik og Sletten, 2015).

Differensiering er noe som opptar samtlige lærere i vårt caseutvalg, men de fleste forteller at det er vanskelig å få til. Noen er også tydelige på at det er vanskeligere i Norskopplæringsklassene, enn i kurs de underviser utenfor ordningen, fordi spriket blant deltakerne under ordningen er større når kartleggingen er usystematisk. Likevel ser vi at lærerne kjenner til og anvender flere grep for å gjøre differensieringsutfordringene mindre. Tilbakemeldingen er at de gjerne skulle hatt kapasitet til å gjøre mer av det. Det er nok et spørsmål om kapasitet, heller enn lærernes kompetanse.

Av de vanligste metodene for differensiering som vi identifiserer i casestudien, er for det første bruken av **selvstudium**, og for det andre **tilpasset læringsmaterie**ll. Alle opplæringssettene vi snakket med, oppfordrer deltakerne til å legge ned en betydelig egeninnsats utenfor kurset, ofte i form av lekser. Det kan dreie seg om å løse oppgaver, etter behov og nivå. Digitale læreverker benyttes dessuten både i lekser og undervisningen, i både digitale og fysiske opplæringstilbud. Bruken av slike læreverker gjør det mulig å tilpasse nivået til den enkelte. Dataprogram kan rette mange oppgaver selv, samtidig som læreren kan få innsyn i resultatene. Det gjør individuell oppfølging enklere. Dermed oppleves digitale læreverker både som å være et verktøy for differensiering, og som effektiv bruk av deltakernes og lærerens tid. En lærer i et digitalt kurs forteller at hen benytter de digitale plattformene på denne måten:

*Jeg liker jo det fysiske klasserommet, men mange av verktøyene som har kommet ut av digitale kurs, er nyttige. [Verktøyene] kan gi dem svar på for eksempel oppgaver nesten med en gang, de får instant feedback og kan se hva som er feil. Så kan jeg gå gjennom de vanligste feilene i [det digitale] klasserommet.*

I et opplæringstilbud der det ikke benyttes digitale læreverker, forteller en lærer at hen tilpasser læringsmaterialet selv. Eksempelet hen bruker handler om deltakere med et stort læringspotensial, som ønsker å nå et B2-nivå: «*Vi har ikke egentlig undervisning opp mot B2, men der har jeg også strukket meg litt, gjennom ekstra hjelp, veiledning og retting for eksempel*».

En annen metode, benyttet av alle lærerne vi intervjuet, er differensiering gjennom **gruppeinndelinger**. I digital sammenheng foregår dette gjerne gjennom såkalte «Breakout rooms». Inndelingen kan ta hensyn til språknivå, utdanningsbakgrunn og interesser, avhengig av hvilke temaer undervisningen handler om og hvilken type oppgaver som skal gjøres.

Et siste eksempel, som riktignok brukes av få opplæringssteder i vårt caseutvalg, er å ta **opptak av undervisningen**. Gjennom deltakerintervjuene har noen informanter etterspurt dette, slik at de kan høre undervisningen gjentatte ganger og i sitt tempo – med mulighet for å pause og spole tilbake etter behov. Særlig de digitale kurstilbudene har forutsetninger for å gjøre slike opptak. Vi vet lite om hvorfor opplæringsstedene vi intervjuet i liten grad benytter seg av denne metoden, men det kan tenkes at et slikt grep vil gjøre fraværet fra selve undervisningen større.

En metode for differensiering som vi ikke finner eksempler på i caseutvalget, er bruken av deltakernes **morsmål som ressurs** i undervisningen. Når morsmålet benyttes, kan det bidra til trygghet i lærings situasjonen, mer aktivitet hos deltakerne og mulighet for å diskutere mer avanserte språklige

problemstillinger (Lerfaldet mfl., 2020). For eksempel fant Søholt mfl. (2020) at deltakere som fikk norskopplæring med morsmålsassistenter, gjorde det bedre enn forventet på nasjonale prøver. Lærerne vi intervjuet benytter ikke slike ressurspersoner i undervisningen, og det er heller ikke et kvalitetskrav i HK-dirs godkjenningsordning. Vi vektlegger det likevel, ettersom såkalt «transspråking» får stadig mer oppmerksomhet i relevant forskning (se for eksempel Dewilde og Beiler, 2020). Også HK-dir anbefaler i sin veileder bruk av morsmålsstøttet undervisning innenfor arbeidsrettet norskopplæring (Kompetanse Norge, udatert).

## Læreplan og prøver

I rundskrivet ligger ingen henvisning til læreplanen i norsk for voksne innvandrere (jf. HK-dir, 2021) eller den obligatoriske norskprøven. Det er altså ikke et krav at opplæringstilbudene under ordningen må baseres på læreplanen, eller legge opp til avsluttende prøver. Likevel er tilbyderne og underviserne pliktige til å ha kjennskap til læreplanen og norskprøven; det er en forutsetning for å bli en offentlig godkjent tilbyder av norskopplæring etter HK-dirs godkjenningsordning. Gjennom delrapport 1 fant vi at opplæringstilbudene baserer seg på mål og nivåer fra læreplanen i norsk for voksne innvandrere, og at noen legger opp til prøveavleggelse. Vi undersøkte dette ytterligere inn mot delrapport 2.

I casestudien finner vi at læreplanen er sentral i planleggingen og utøvelsen av alle opplæringstilbudene vi har undersøkt; det er tydelig at læreplanen ses på som et skjelett for undervisningen. Samtidig benytter lærerne seg av de handlingsrommene som finnes, og gjennom dette ser vi at de forsøker å tilpasse undervisningen til den bestemte målgruppen i tilbudet. Tilpasningen kan komme til uttrykk gjennom temaene som trekkes inn og sjangerne det jobbes med. Et eksempel er et arbeidsrettet norskkurs der deltakerne jobber med helsefaglige begreper og øver på å skrive journaler.

Også i kurs som ikke har en like tydelig profil som et arbeidsrettet norskkurs, forteller lærere at de jobber med å kombinere norskopplæringen med «det virkelige livet». «Jeg bruker det deltakerne trenger,» forteller en lærer, og refererer til relevante temaer for sin elevgruppe (for eksempel egen helse, trygghet og mestring). En annen lærer forteller at de jobber med de språklige målene fra læreplanen ved hjelp av relevant informasjon fra nyhetsbildet:

*Vi har et læreverk som er stort sett det vi bruker; vi følger [læreplanen] i forhold til temaer, domener og grammatikk. Men jeg bruker en del autentisk materiale også. Jeg synes det er relevant fra begynnelsen på B1. Hele veien tar jeg inn relevante ting fra nyhetene, som henger sammen med det de skal gjennom i løpet av B1 (...). Både for at de skal få det med seg, men også for at de skal bli litt mer nysgjerrige og oppsøke informasjonen selv; følge med på nyheter.*

Videre er inntrykket fra intervjuene at tilbyderne, og spesielt lærerne, har god kjennskap til norskprøven, hva den vektlegger og hvordan den gjennomføres. Lærerne i nærmest alle opplæringstilbudene forteller at de bruker tid på å informere om og motivere til norskprøven, og noen kurs har forberedelse til norskprøven som sin hovedinnretning. Flere av de vi intervjuet tar i bruk eksempeloppgaver, som er et øvingsmateriale utviklet av HK-dir. En lærer savner imidlertid fri tilgang til dette materialet, som hen har søkt om, men ikke fått. Det kunne være hensiktsmessig at også private tilbydere får tilgang til alt av øvingsoppgaver.

Selve prøveavleggelsen er likevel utenfor opplæringssentrenes regi, og deltakerne må selv betale. De fleste deltakerne vi snakket med hadde ikke spesifikke planer om å avlegge en avsluttende prøve, i hovedsak fordi de ønsket mer opplæring før det ble aktuelt. Som et forbedringsforslag til ordningen, vektlegger en VO-informant likevel at kursene systematisk bør jobbe med å koble undervisningen opp mot målene i norskprøven. Det er viktig for å klare å sette tydelige målsettinger for hvor man skal hen i løpet av de tilbudte timene, forklarer hen. Dermed blir norskprøven ikke bare omtalt som viktig for å kunne dokumentere ens norskferdigheter, men også som et redskap for å tilby målrettet læring.

## Innovasjon i tilbudene

---

Ordningen har som formål å bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring. Hva slags innovasjon departementet og direktoratet forventer gjennom Norskopplæringsordningen, eller hva som er terskelen for å omtale aspekter ved tilbudene som innovative, foreligger det imidlertid ingen informasjon om. Da vi gjennom intervjuer i 2021 spurte de statlige myndighetene om dette, ble innovasjon gjennom samarbeid mellom aktører i det private-ideelle-offentlige løftet frem. Tidligere i rapporten, samt i delrapport 1, har vi sett at få av tilbyderne i vårt caseutvalg har inngått slike samarbeid.

Når vi, uavhengig av samarbeidssituasjon, spør informantene om innovasjon i tilbudene, er det noe uklart for dem hva som forventes. Men generelt, også i våre intervjudata, eksisterer en forventning om at særlig tilbydere i privat sektor har forutsetninger for innovative løsninger.<sup>17</sup> En VO-informant i caseutvalg begrunner dette med at offentlig sektor har sterkere føringer knyttet til tariffavtaler, arbeidstidsavtaler og ansettelseskontrakter, som i noen tilfeller kan komme i veien for fleksibilitet og innovasjon i opplæringstilbudet. Mens private aktører har anledning til å «gå foran, prøve nye ting og generere nye måter å tenke på», kan VO på sin side ofte være mer «firkantet», forteller informanten.

Til tross for at det kan være bedre premisser for innovasjon i privat sektor, viser tilbyderne i vårt caseutvalg få eksempler på innovasjon i undervisningen. Det gjelder verken i metodebruk eller tematisk tilnærming, eller i måten å organisere tilbudene på. Videre er det som fortelles om av innovative grep, som «spillifisering»<sup>18</sup> for å gi ett eksempel, ikke nødvendigvis særegent for kursene under ordningen. Flere tilbydere og lærere forteller at de stadig forsøker å fornye seg, men at dette skjer uavhengig av finansieringskilden. En lærer sier det slik:

*[Vi] prøver hele tiden ut nye ting, uavhengig av Klippekortordningen. Men generelt kan vi jo si at når vi får støtte utenfra, så blir [innovasjon] mulig.*

Flere av de vi intervjuet mener likevel at Norskopplæringsordningen, med sitt formål, bidrar til innovasjon: Nå treffer private aktører nye deltakergrupper med tilbud om gratis undervisning. «Klippekortordningen gir [oss] mulighet til å gi dem som ønsker opplæring, slik opplæring,» forteller en lærer. «Nå finnes et mangfold av tilbud som jo kan utfylle hverandre,» forteller en annen. Inntrykket

---

<sup>17</sup> Påstanden er riktignok kontroversiell, og i intervjuer i forbindelse med delrapport 1 fremhevet både IMDi og HK-dir at det, etter deres kjennskap, foregår vel så mye innovasjon i kommunal voksenopplæring. Her er noen eksempler fra kommunal sektor: [Intensiv norskopplæring med praksis for akademikere \(Bærum kommune\)](#), [Flerspråklige assistenter i grunnskole for voksne \(Karmøy kommune\)](#) og [Norsk og fagutdanning \(Gloppen kommune\)](#).

<sup>18</sup> Begrepet refererer til bruken av spillelementer i ikke-spillrelaterte sammenhenger, som i undervisningssituasjoner. UiO skriver om spillifisering og læring her: <https://www.uv.uio.no/iped/forskning/prosjekter/curaud-spilltakuler/>

fra intervjumaterialet er dermed at *summen* av tilbudene fremstår fornyende, heller enn tilbudene enkeltvis.

Utover at ordningen i seg selv er ny og dermed bidrar til noe nytt, er inntrykket vårt at informantene ikke er særlig opptatt av målet om innovasjon. De ser ikke det innovative aspektet som avgjørende for deltakernes språkutvikling og måloppnåelse. Hvis IMDi ønsker å se mer innovasjon i det enkelte tilbud, bør det være tydeligere for tilbyderne hva innovasjon skal lede til. Man bør også diskutere hva som ligger i begrepet og hva slags innovasjon som forventes.

## Oppsummering og diskusjon

---

Ordningen skal føre til flere, fleksible norskopplæringstilbud, noe vi mener at den i stor grad gjør. I noen tilbud vi har studert, særlig hos tilbydere med stor kapasitet, kan deltakerne uke for uke velge om de vil delta på dagtid eller kveldstid. Disse tilbud er oftest digitale. Denne typen fleksibilitet passer for dem som er i jobb og som trenger et tilbud utenom sin vanlige arbeidstid, eller dem som har omsorgsoppgaver. For en gruppe deltakere, i vårt caseutvalg særlig deltakere i sårbare situasjoner med behov for tett oppfølging, er fysiske språktilbud å foretrekke. Blant våre case er det først og fremst de ideelle tilbyderne som organiserer tilbudene slik.

Videre må ordningen legge til rette for undervisning av høy kvalitet, ettersom deltakerne skal nå B1 eller høyere (på sikt eller innenfor ordningens ramme). Blant annet finner vi at IMDi vektlegger at kravene om lærerkompetanse (jf. HK-dirs godkjenning) imøtekommes, hos tilstrekkelig mange undervisere, i prioriteringen av midler. Disse kravene har dessuten bidratt til å profesjonalisere noen av opplæringsstedene i caseutvalget, ved at kravene om relevant lærerkompetanse heretter ligger til grunn for rekrutteringen til lærerstaben. Forskning viser at dette kan ha betydning for deltakernes læreatbytte (Andrews, 2008; Monsen, 2014; Rambøll, 2021).

Samtidig stiller ikke ordningen detaljerte krav om tilbydernes rutiner for kartlegging og differensiering. Gjennom casestudien finner vi at det varierer hvordan tilbyderne forholder seg til disse kvalitetsaspektene. For eksempel ser vi at et flertall av opplæringsstedene i caseutvalget kartlegger norsksferdighetene når kurset starter, og ikke før. Lærerne og deltakerne forteller om grupper med store sprik i deltakernes norsksferdigheter, og med usystematisk underveisvurdering blir det vanskelig å tilpasse undervisningen til den enkelte. Vi ser at lærerne kjenner til og anvender flere grep for å gjøre differensieringsutfordringene mindre, samtidig som de forteller at de gjerne skulle hatt kapasitet til å gjøre *mer* av det. De opplever at det er vanskelig å få til innenfor ordningens rammer. At kvalitetsaspektene ikke tilfredsstilles på disse områdene, forstår vi som et spørsmål om kapasitet, heller enn lærernes kompetanse.

Utover dette, er læreplanen sentral i alle opplæringstilbudene vi har undersøkt, og øvingsoppgaver til norsksprøven er sentrale i nesten alle opplæringstilbudene vi har undersøkt. Likevel vektlegger vi at private tilbydere ikke har fri tilgang til øvingsmaterialet (utviklet av HK-dir) i forbindelse med norsksprøven. Det hadde vært hensiktsmessig om de fikk.

Til sist i kapittelet undersøkte vi om ordningen har ført til innovasjon i opplæringstilbudene vi studerte. Det er for det første noe uklart for tilbyderne hva slags innovasjon som forventes, og de viser til få eksempler på innovative grep i sine tilbud. De mener i stedet at *summen* av tilbudene under ordningen fører til innovasjon, fordi de bidrar til et nytt opplæringstilbud for en ny deltakergruppe. Vi vurderer imidlertid ikke dette som tilstrekkelig for å kunne vurdere ordningens mål om innovasjon

som realisert. Samtidig bør det bli tydeligere hvorfor innovasjon er ønskelig. På dette stadiet i følgeevalueringen er det for tidlig å si noe om hva de få eksemplene på innovasjon vi finner, bidrar til.



# Kapittel 4: Deltakerutbytte

---

*I dette kapittelet ser vi nærmere på hvilken betydning ordningen har hatt for deltakerne. Hovedmålsetningen for deltakerne er at de, innenfor ordningen eller på sikt, skal nå språknivå B1 eller høyere. Vi ser derfor først på hvordan og i hvilken grad Norskopplæringsordningen har påvirket deltakernes språklige ferdigheter, før vi kommer inn på utbytte utover det språklige.*

## Deltakernes språkutvikling

---

### Tydelig fremgang i språkutviklingen

Som vi har vært inne på, er informantene i casestudiene gjennomgående opptatt av hvor viktig denne ordningen er, fordi den gir nye målgrupper tilgang på gratis norskopplæring, og dermed mulighet til å forbedre sine norskferdigheter. Flere av deltakerne vi snakket med hadde aldri vært på norskkurs før, men prøvd å lære seg språket på egenhånd, og opplevde stort språklig utbytte av den lærerstyrte opplæringen. En av dem beskriver opplevelsen med kurset slik:

*Jeg kunne høre hvordan språket var. Da jeg kom i august på norskkurs, var det litt vanskelig for meg å skjønne hva [norsklærer] sa. Jeg hadde bare lest. Så det var god hjelp for meg å være på kurs. Jeg fikk repetisjon på grammatikk. Men å høre andre snakke, var det beste for meg. Å være på norskkurs er en god trening, vi snakker to og to.*

Intervjuene med deltakere og lærere levner liten tvil om at mange av deltakerne har et stort språklig utbytte av å delta på kursene finansiert av ordningen. Mange av deltakerne gir uttrykk for at de har fått et større vokabular, og nå kan uttrykke seg bedre. Også lærerne forteller at de sporer tydelig fremgang hos mange av deltakerne. En lærer forteller at «*man kan se progresjonen, se og høre den, i løpet av kurset*», og en annen at «*de blir bedre i norsk, blander engelsk og norsk mindre*».

Selv om det overordnede inntrykket er at deltakerne har et godt språklig utbytte av opplæringen, peker lærere og tilbydere på at den enkelte deltakers språkutvikling er avhengig av en rekke forhold. Det kan særlig gjelde faktorer som deltakernes livssituasjon og motivasjon. Når det gjelder livssituasjon, peker flere av informantene på at en del av deltakerne gjerne har arbeid og omsorgsoppgaver som begrenser hvor mye tid de kan bruke på opplæringen. Sitatet under er fra en

representant fra en organisasjon som samarbeider med en tilbyder om rekruttering av deltakere, og oppsummerer en oppfatning flere ga uttrykk for:

*Jeg vil si at de som har god tid, der nesten det eneste de har å gjøre er å lære norsk, får et stort utbytte. Men for de som jobber ved siden av, er utbyttet lavere. Noen er jo veldig motiverte uansett livssituasjon. Men de trenger ofte mer tid – de har familie og utfordringer på siden.*

Flere deltakere og lærere peker imidlertid på at når kursene er gratis, kan deltakerne få et større utbytte; når man ikke trenger å jobbe ekstra for å dekke kostnader til kurs, kan man bruke mer tid på kursarbeid. Dette funnet understreker betydningen av at opplæringen er gratis. Samtidig har noen tilbydere inntrykk av at et gratis kurstilbud for noen deltakere kan oppleves mindre forpliktende, og derfor bidra til større fravær og mindre egeninnsats. Flere informanter peker på sammenhengen mellom deltakernes innsats og utbytte, her eksemplifisert av sitat fra en lærer:

*For de som virkelig har grepet muligheten, har det betydd mye. [...]*

Gjennom utsagn som det over, forstår vi også at ikke alle deltakerne la ned tilstrekkelig egeninnsats, og at utbyttet for dem naturligvis har blitt mindre.

Vi har også i denne rapporten beskrevet at det i kursene er grupper med store sprik i deltakernes norsknivåer, og at det kan være vanskelig å tilpasse undervisningen den enkelte. Også dette kan påvirke deltakernes forutsetninger for progresjon i språkutviklingen.

## Når deltakerne målet om språknivå B1?

Hovedmålsetningen for deltakerne i Norskopplæringsordningen er at de i løpet av opplæringen eller på sikt skal nå nivå B1 eller høyere. Gjennom følgeevalueringen ønsker IMDi å få kunnskap om denne målsetningen nås, og hvordan norskferdighetene til deltakerne endres gjennom ordningen. En forutsetning for å få systematiske data om dette, er at det gjøres målinger av den enkelte deltakers språkferdigheter ved oppstart og avslutning av kurs. Disse resultatene må så rapporteres på individnivå, på en enhetlig måte fra tilbyderne. Med en slik dokumentasjon kan man analysere data for alle deltakerne, på tvers av tilbydere og kurs.

Ordningen stiller imidlertid ingen krav om å registrere og rapportere om språkutvikling på individnivå. I delrapport 1 påpekte vi at tilskuddsforvaltningen dels har vært styrt av et implisitt mål om å skape en ubyråkratisk ordning. KD har kommunisert til IMDi at de ønsker en ordning som er enkel for tilskuddsmottakerne å forvalte, dels fordi tilskuddet i liten grad dekker administrasjon. Vi oppfatter at IMDi ikke ber om individrapportering på grunn av det implisitte målet om en ubyråkratisk ordning, altså at IMDi ikke ønsker å pålegge tilskuddsmottakerne mer administrasjon enn absolutt nødvendig. Det gjør det imidlertid vanskelig å få kunnskap om i hvilken grad deltakerne når målet om språknivå B1.

For å likevel få et inntrykk av hvordan tilbyderne rapporterer resultater, og hvilke resultater opplæringen gir, valgte vi ut tilskuddsrapportene til de fem tilbyderne vi gjennomførte case hos. Gjennomgangen viser for det første at alle tilbyderne rapporterer om deltakerne på aggregert nivå, dvs. samlet. Når det gjelder deltakernes språknivå ved oppstart, oppgir alle at det er nivåvariasjon blant deltakerne. To tilbydere oppgir at variasjonen er A2-B1 og tre oppgir A1-A2.

Mens alle tilbyderne oppgir en samlet vurdering av deltakernes språknivå ved oppstart, er det mer variasjon i om de gir en vurdering av språknivå ved avslutning. I rundskrivet er det ingen krav om at det skal gjennomføres en prøve eller kartlegging ved avslutning kurs, slik det er krav om ved oppstart. Det er altså opp til tilbyder om de gjennomfører en prøve eller kartlegging på slutten av kurset. I casebesøkene våre så vi at noen av tilbyderne gjennomfører slike kartlegginger, mens andre ikke gjør det (jf. kapittel 3). Resultatet er at grunnlaget for å gi vurderinger av deltakernes språknivå vil være relativt ulikt fra tilbyder til tilbyder, noe som også kommer til uttrykk gjennom variasjonen i rapporteringene. Av de fem tilbyderne ser vi at én ikke har gjennomført kartlegging/test av sine deltakere, én oppgir kun at opplæringen ikke er fullført enda, mens tre gjennomfører en kartlegging/testing ved avslutning.

Når vi ser på de tre av våre fem case-tilbydere som har rapportert på språknivå ved avslutning, er hovedinntrykket at majoriteten av de som har gjennomført kurset har hatt en tydelig språkutvikling. I de tre rapportene beskriver tilbyderne at en stor andel har beveget seg «opp et nivå», dvs. fra A1 til A2, eller fra A2 til B1, gjerne på enten muntlige eller skriftlige ferdigheter. Alle de tre tilbyderne rapporterer samtidig at det også er noen deltakere som ikke går opp et helt nivå i løpet av et kurs.

Ser vi på intervjuene med tilbydere og lærere, kommer det frem litt mer nyanser i vurderingene av deltakernes språkutvikling. Noen av tilbyderne og lærerne forteller, i tråd med rapporteringene, at de fleste lykkes med å gå opp ett språknivå (på en eller flere ferdigheter), mens andre gir uttrykk for at det er for mye å forvente i løpet av såpass få timer. En av tilbyderne opererer med halve nivåer, og flere av lærerne der fortalte at mange av deltakerne går opp et halvt nivå i løpet av ett kurs. Enkelte av lærerne fortalte også at det generelt er enklere for deltakerne å gå opp ett nivå på de lavere nivåene enn på de høyere språknivåene.

## Bestått norskprøven B1?

I rapporteringsskjemaet blir tilskuddsmottakerne også bedt om å oppgi om deltakerne har bestått norskprøve nivå B1 eller høyere. Tilbyderne har ikke innsyn i deltakernes resultater på den formelle Norskprøven, for de deltakerne som gjennomfører denne. Ettersom ingen av tilskuddsmottakerne kan tilby formell gjennomføring av norskprøven er det heller ingen av de fem tilbyderne som har oppgitt slik informasjon. En av tilbyderne ga uttrykk for at de svært gjerne skulle hatt mulighet til å bli godkjent som prøvested for norskprøven, og at det ville være mange fordeler ved å utvide kriteriene for hvilke tilbydere som kan tilby norskprøven:

*Da kunne vi rapportert tilbake hvor mange som bestod B1. [...] Det hadde vært en kjempestor fordel for oss. Da kunne vi tatt deltakerne helt i mål. Og vi kunne bedre klart å evaluere egne kurs og forbedre kvaliteten. Det ville være en udelt positiv fordel. Og for Hk- dir sin del også; jo flere som tar norskprøven, jo bedre kjent vil prøven bli. Norskprøven vil da stå sterkere. La oss si at de med klippekort også tok prøven .... De ville hatt et kompetansebevis som de kunne brukt opp mot arbeidsgivere. Da blir også arbeidsgivere kjent med prøven. Ikke alle arbeidsgivere kjenner godt til prøven og nivåene.*

For lærerne og tilbyderne er kunnskap om hvorvidt deltakerne har gjennomført norskprøven og eventuelle resultater på denne, tilfeldig. Noen av lærerne forteller at enkelte av deltakerne har fortalt dem at de har gått opp til prøven og at «de gjorde det kjempebra».

## Utbytte utover det språklige

---

I forlengelsen av diskusjonen over, skal vi diskutere hva deltakernes språkutvikling kan føre til – for enkeltindividet og samfunnet. Bedre norskerferdigheter skal tross alt være en døråpner til noe «større», og norskopplæring skal bidra til at innvandrere best mulig blir rustet for hverdagsliv, utdanning og arbeidsliv i Norge. Gjennom ferdigheter i norsk, skal innvandrere kunne bidra med sine ressurser, og skape seg gode liv (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2021).

### Mestring og fremtidstro

Først ser vi Norskopplæringsordningen i lys av deltakernes personlige utvikling. Mange av deltakerne vi intervjuet var først og fremst opptatt av hva språkutviklingen fører til, i hverdagen og på sikt. Særlig var mange opptatt av at kursene har bidratt til økt mestring og trygghet, fordi de nå tør å bruke norsk i hverdagen. Typiske beskrivelser er disse:

*Har sluttet å være redd for å prøve å prate. Nå er jeg ikke redd for å spørre og prøve.*

*Viktig å lære norsk fordi jeg skal bo her nå. Derfor må jeg lære. Det gir meg trygghet. Jeg er ikke så sjenert lengre. Nå kan jeg spørre folk jeg ikke kjenner. Om de kan hjelpe meg eller om jeg kan hjelpe dem.*

Det var også flere som ga uttrykk for at klassemiljøet, og støtten derfra, var viktig for å utvikle selvtillit til å snakke norsk. Det kan tyde på at for enkelte har kurset vært en slags «empowerment»-prosess. Inntrykket vårt er at et slikt utbytte er særlig fremtredende for dem vi har valgt å kalle gruppe 2-deltakere (jf. kapittel 2), som jo kan ha behov for et sosialt fellesskap, gjennom fysiske kurs. En deltaker forteller om støtten hen fikk fra sine klassekamerater, og sier blant annet:

*Before I thought I wouldn't be able to mingle, but the students said «No, [navn på deltaker], you are good».*

Deltakerne vi snakket med er også svært bevisste over språket som en forutsetning for å bli mer inkludert og integrert i det norske samfunnet. I intervjumaterialet finner vi flere indikasjoner på hverdagsintegrering, som er en av målsetningene i integreringsstrategien (Kunnskapsdepartementet, 2018), og en deltaker forteller:

*[Norskopplæringen] har betydd mye. Det hjelper så mye for meg. I fjor kunne jeg ikke snakke så mye, men nå kan jeg snakke og si det jeg har lyst til. Når jeg går på butikken for eksempel. Jeg er veldig glad for det. Jeg kan inkludere meg selv og være med andre.*

Det var også flere av dem vi intervjuet som opplevde at det å forbedre sine norskerferdigheter ga nye muligheter, fremtidstro og stor frihet:

*Når man kan godt norsk, kan man lage planer. Da kan man forandre noe i livet.*

## Et steg på veien til videre kvalifisering og arbeid

Til slutt skal vi se Norskopplæringsordningen i lys av samfunnets overordnede mål om at flest mulig skal oppleve varig tilknytning til arbeidslivet. Det krever ofte høye norskferdigheter (NOU 2017:2). I Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, heter det at deltakerne i opplæringen «skal nå et ferdighetsnivå i norsk som gir tilgang til formell opplæring og varig tilknytning til arbeidslivet» (jf. IMDI, 2021). Vi finner ikke den samme formulering i rundskrivets formålsbeskrivelser, men som vi innledet rapporten med, er det mot denne bakgrunnen vi forstår at ordningen ble innført (jf. kapittel 1).

Om ikke i formålsbeskrivelsene, fremkommer det av rundskrivets prioriteringskriterier at opplæringstilbudet skal inngå «*som en del av et lengre kvalifiseringsløp*» (punkt 8, «Hvilke søknader får støtte?»). I punkt 4, «Hvem kan få støtte?», presiseres det at «*opplæringstilbudet skal kun omfatte norsk, men kan ses i sammenheng med andre kompetansehevende tiltak*». Tilbyderne som i rapporteringsskjemaene skriver at opplæringstilbudet har inngått i et lengre kvalifiseringsløp, blir i samme skjema bedt om å utdype dette. Blant våre case er det kun de ideelle tilbyderne som skriver at opplæringstilbudet ses i sammenheng med videre kvalifisering, og hvordan. Som vi skrev om i kapittel 2, er de ideelle tilbyderne i vårt utvalg særlig opptatt av en deltakergruppe der behovet for tett oppfølging – på flere områder enn det språklige – er sentralt.

Rapporteringsskjemaene gir likevel ikke grunnlag for systematisk kunnskap om hvorvidt ordningen i større grad fører til videre kvalifisering og arbeid for deltakerne, enn om de ikke hadde deltatt på kurs. Da måtte vi hatt data på individnivå, fulgt dem over tid etter avsluttet opplæring, samt sammenlignet dem med en gruppe som ikke hadde deltatt på kurs finansiert gjennom ordningen. De casebaserte intervju- og rapporteringsdataene gir imidlertid indikasjoner på at norskkurset er et viktig steg på veien til videre kvalifisering og arbeid. Ettersom intervjuene og rapporteringene i hovedsak er gjennomført kort tid etter gjennomført kurs, har vi imidlertid lite kunnskap om hva som skjer på sikt med deltakerne.

For det første fortalte både tilbydere, lærere og deltakere om deltakere som hadde *blitt motiverte til å fortsette på norskkurs* for å forbedre sine norskferdigheter etter avsluttet kurs under ordningen. For en del har det å delta på kurs vært en øyeåpner, og flere opplevde at dette var en effektiv måte å lære på enn å skulle prøve å lære seg språket på egenhånd. Det var også flere som fortalte at de ønsket å forbedre norskkunnskapene sine for å kunne ta videre utdanning. En av deltakerne fortalte for eksempel at hen hadde nådd nivå B1 gjennom kurset, og ønsket å ta et kurs mot B2 for å ha bedre forutsetninger for å ta fagbrev innen helse- og oppvekstfag. Fra tilskudsrapporteringene ser vi også at noen deltakere har gått videre til andre typer kurs, som IT-kurs, CV- og søknadskurs.

Som vi beskrev i kapittel 2, var en viktig del av deltakernes motivasjon for å delta på norskkurs, at man med bedre norskferdigheter kan skaffe seg en jobb – og i en del tilfeller – en mer relevant jobb. Enkelte av tilbyderne rapporterer at noen av deltakerne hos dem har fått jobb, enten i løpet av kurset eller etter kurset. Vi er imidlertid usikre på om dette skyldes Norskopplæringsordningen. Men flere av deltakere som var i jobb før kurset startet, fortalte at opplæringen var nyttig i denne jobben. En deltaker, som jobber i helsevesenet og som tar et arbeidsrettet norskkurs, fortalte for eksempel at kurset gjør at hen kan gjennomføre flere av arbeidsoppgavene på jobb:

*Jeg trives veldig godt på jobben min, det hjelper mye, lærer mye nyttige ord på kurset som passer veldig bra på jobben min nå. De har forskjellige tema på*

*kurset, og det meste bruker jeg på jobb. F.eks. hvordan man skriver en case,[...] nå vet jeg hvordan man kan skrive journal, klarer det på grunn av kurset.*

Vi finner altså indikasjoner på at opplæringstilbudene er et viktig steg på veien til videre kvalifisering og arbeid, selv om vi ikke har systematiske data på individnivå som dokumenterer at dette er tilfellet for de fleste deltakerne under ordningen.

## Oppsummering og diskusjon

---

Casestudiene tyder på at norskkursene finansiert av Norskopplæringsordningen har gitt deltakerne en tydelig fremgang i språkutviklingen. For en del av deltakerne har disse norskkursene vært første gang de deltar på norskkurs, og de opplever stort språklig utbytte av den lærerstyrte opplæringen. Flere ulike faktorer ser ut til å påvirke deltakernes læringsutbytte, blant annet livssituasjon. Det kommer frem at det at kursene er gratis virker positivt på læringsutbyttet for en del av deltakerne som er i jobb, fordi de ikke må jobbe ekstra for å dekke kostnader til kurs, og derfor kan bruke mer tid på kursarbeid. Store sprik i språknivå i en del klasser gjør differensiering og tilpasning mer krevende, og kan påvirke deltakernes læringsutbytte.

Deltakerne selv legger mest vekt på den store betydningen norskopplæringen har for deres opplevelse av mestring, trygghet og selvtillit. Det bidrar til integrering, forteller de. I tillegg finner vi indikasjoner på at opplæringstilbudene er et steg på veien til videre kvalifisering og arbeid, og at det særlig er de ideelle tilbyderne som legger til rette for at opplæringstilbudene har sammenheng med andre kompetansehevende tiltak.

Hovedmålsetningen for deltakerne i Norskopplæringsordningen er at de på sikt skal nå nivå B1 eller høyere. Datagrunnlaget gir imidlertid begrensede muligheter for å vurdere om denne målsetningen nås fordi ordningen ikke legger opp til innhenting av resultatdata på individnivå. Vi oppfatter at dette henger sammen med det implisitte målet om å skape en ordning som er ubyråkratisk for tilskuddsmottakerne å administrere. Her står altså det implisitte målet om en ubyråkratisk ordning i konflikt med behovet for å få kunnskap om i hvilken grad deltakerne når målet om språknivå B1.

I tilskudsrapportene rapporterer kurstilbyderne om språkutvikling på gruppenivå. Gjennomgang av et utvalg rapporter tyder på at mange av dem som har gjennomført et kurs i regi av norskopplæringsordningen har beveget seg opp et språknivå, ofte på enten skriftlige eller muntlige ferdigheter. Flere av lærerne gir imidlertid uttrykk for at språklæring tar tid, og at for mange er 80-100 timer utilstrekkelig for å utvikle sine ferdigheter tilstrekkelig til å bevege seg opp et helt nivå.

# Litteratur

---

Andrews, S. (2008). *Teacher language awareness*. Cambridge University Press.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022, 1. april). Vil gi 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gi-50-millioner-kroner-til-tidlig-norskopplaring/id2906722/>

Arnesen, H., Roddvik, V. og Sletten, I. R. (2015). *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet. Kartlegging og anbefalinger*. Oslo: VOX.

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](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200805/rapp_200805.pdf)

Bærum kommune. (2022, 17. juni). Norskurs med praksis for akademikere. Hentet fra: <https://www.baerum.kommune.no/om-barum-kommune/organisasjon/voksenopplaringssenteret/vare-kurstilbud/norskurs-for-akademikere/norskurs-for-akademikere-med-praksis/>

Dewilde, J. og Beiler, I. R. (2021). *Pilotstudie om bruk av flerspråklige strategier og ressurser i opplæring for voksne innvandrere. Sluttrapport*. (UiO-rapport). Hentet fra: <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/pilotstudie-flerspraklige-strategier-ressurser-opp/sluttrapport-pilotprosjektet-uio.pdf>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2020). *Fleksible opplæring*. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/fleksibel-opplaring/>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2021). *Læreplan i norsk for voksne innvandrere*. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Lareplan/lareplan-i-norsk-for-voksne-innvandrere/#ob=30965,30910>

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022, 02. mai). Godkjenning som tilbyder av opplæring og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Godkjente-tilbydere-av-norskopplaring/godkjenning-som-tilbyder-av-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-for-voksne-innvandrere/#ob=31578>

Djuve, A. B., Kavli, H. C, Sterri, E. B. og Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 31/2017). Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/introduksjonsprogram-og-norskopplaring>

Eek, M. (2021). *Språkhjelpere, investering og sosial rettferdighet: En undersøkelse av bruk av språkhjelpere i norskopplæringen for voksne nyankomne med liten skolebakgrunn*. Høgskolen i Innlandet [doktoravhandling].

Eek, M. og Monsen, M. (2021). Numerasitet og voksne nyankomne med liten skolebakgrunn: en utprøving av intervju med tolk som kartleggingsmetode. I M. Monsen og V. pajaro (red.): *Andrespråkslæring hos voksne: Vitenskapelige innsikter og didaktiske refleksjoner*. Oslo: Cappelen Damm.

Gloppenmodellen. En fagutdanningsmodell. (Udatert). Hentet fra: <https://www.gloppenmodellen.no/>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021, 21. september). Opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Hentet fra: <https://introduksjonsprogrammet.imdi.no/innhold/opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap/#formal>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022, 13.mai). Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>

International Child Development Programme. *ICDP – Programmet*. Hentet fra: <https://www.icdp.no/hva-er-icdp/>

Kompetanse Norge. (Udatert). *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. (2021). *Prop. 1 S (2020-2021). For budsjettåret 2021*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001\\_kdddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nn-no/pdfs/prp202020210001_kdddpdfs.pdf)

Lerfaldet, H., Sætrang, S. G, Høgestøl, A., Monsen, M. og Randen, G. T. (2020). *Kvalitet i norskopplæring for voksne innvandrere* (ideas2evidence-rapport 6/2020). Hentet fra: <https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Kvalitet%20i%20norskoppl%C3%A6ring%20for%20voksne%20innvandrere%20ideas2evidence%2020-06.pdf>

Lerfaldet, H. og Misje, I. (2021). *Følgeevaluering av Tilskudd til klippekortordningen. En første delrapport* (ideas2evidence-rapport 17/2021). Hentet fra: <https://www.ideas2evidence.com/index.php/publications/folgeevaluering-av-tilskudd-til-klippeportordningen-en-forste-delrapport>

Lillevik, R. og 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>

Maugesten, M. og Mellegård, I. (2015). *Profesjonelle læringsfellesskap for lærere i videreutdanning – utvikling i kunnskapskulturen*. Hentet fra: <https://journals.uio.no/adno/article/view/2369/2243>

Monsen, M. (2014). *Store forventninger? Læreropfatninger om eksterne leseprøver*. Universitetet i Oslo [Doktoravhandling].

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

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>



- Proba samfunnsanalyse. (2022). *Nyankomne flyktningers digitale hverdag* (Propa-rapport 2022/5). Hentet fra: <https://www.imdi.no/contentassets/698e4682fa8142568d43508676afd9d7/proba-rapport-2022-05-nyankomne-flyktningers-digitale-hverdag.pdf>
- Rambøll og 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>
- Ryen, E. (2010). Språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne. En forskningsoversikt. *Noa – norsk som andrespråk* 26 2/10. Hentet fra: <http://ojs.novus.no/index.php/NOA/article/view/1554>
- 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-informasjon-kommunikasjon-med-innvandrergrpper.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/utlendingsforvaltningen/effektiv-og-maalrettet-informasjon-kommunikasjon-med-innvandrergrpper.pdf)
- Staver, A. B, Liodden, T. M., Johansen, S. B og Leirvik, M. S. (2019). *Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning* (NIBR-rapport 2019:20). Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/2934/2019-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Søholt, S., Liodden, L., Leirvik, M. S., Vilhjamsdottir, S. og Staver, A. B. (2020). Åtte kommuner – åtte tiltak for integrering: Evaluering av kommunale integreringstiltak - Delrapport 1 (NIBR-rapport 13/2020). Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6462/2020-13.pdf?sequence=1>
- Universitetet i Oslo. (2018, 18. september). Spilltakulær: Spillifisering, deltakelse og læring (avsluttet). Hentet fra: <https://www.uv.uio.no/iped/forskning/prosjekter/curaud-spilltakuler/>
- Vilhjalmsdottir, S. og Hundal, K. (2021, 13. desember). Med flerspråklige assistenter i voksenopplæringa. Hentet fra: <https://nafo.oslomet.no/med-flerspraklige-assistenter-i-voksenopplaeringa/>



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap