

Rapport 7:2023

# Fort norsk!

*Evaluering av Ekstraordinært tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina*



**Ingvild Misje**  
**Inger C. Nordhagen**  
**Eivind Hageberg**  
**Iben Møller**



Ingvild Misje, Inger C. Nordhagen,  
Eivind Hageberg og Iben Møller

# Fort norsk!

*EVALUERING AV EKSTRAORDINÆRT TILSKUDD TIL NORSKOPPLÆRING FOR  
FLYKTNINGER FRA UKRAINA*

---

ideas2evidence-rapport 7/2023



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2023

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, november 2023

ISBN 978-82-8441-038-8

# Forord

---

Dette er en rapport fra evalueringen av *Ekstraordinært tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina*. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Russlands fullskala invasjon av Ukraina februar 2022 utløste en strøm av flyktninger til Norge. Det overordnede politiske målet er at denne gruppen så raskt som mulig skal delta i det norske arbeidsmarkedet eller komme i utdanning. Generelt har ukrainere et relativt høyt kompetansenivå, og yrker som krever høyere utdanning krever ofte et høyere språknivå. Mot denne bakgrunnen ble det i 2022 vedtatt å styrke norskopplæringsordningen med ekstrabevilgede midler til flyktninger fra Ukraina, som et supplement til den rettighetsbaserte norskopplæringen.

Vårt oppdrag har vært å evaluere hva man gjennom norskopplæringsordningen fikk til for den ukrainske målgruppen, og hvorvidt tilbudet bidro til å dekke et relevant behov.

Vi vil rette en stor takk til alle respondenter og informanter, i hovedsak deltakere, lærere og ledere ved opplæringssentre under ordningen. Takk til vår kollega Malin Dahle som har kvalitetssikret rapporten. Til slutt vil vi takke oppdragsgiver for nyttige diskusjoner og et godt samarbeid.

Bergen,

November, 2023



# Innhold

---

<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>Kapittel 1: Innledning</b> .....	<b>6</b>
Norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger.....	6
Oppdragsforståelse og problemstillinger .....	7
Evalueringsdesign og datainnsamling .....	8
Rapportens oppbygning.....	10
<b>Kapittel 2: Ordningens utforming og forvaltning</b> .....	<b>11</b>
Utforming.....	11
Forvaltning .....	13
Oppsummering .....	17
<b>Kapittel 3 - Treffsikkerhet</b> .....	<b>18</b>
Tilbyderne av ordningen .....	18
Målgruppen i ordningen .....	20
Oppsummering .....	23
<b>Kapittel 4 - Kvalitet</b> .....	<b>24</b>
Tilbudene under ordningen .....	24
Organisering og fleksibilitet .....	24
Opplæringsens innhold.....	26
Samarbeid med andre aktører .....	31
Oppsummering .....	33
<b>Kapittel 5: Deltakernes utbytte</b> .....	<b>35</b>
Forutsetninger for språkutvikling.....	35
Språklig utbytte av ordningen .....	36
Suksessfaktorer for språklig utbytte .....	38
Utbytte utover det språklige .....	39
Oppsummering .....	41
<b>Litteratur</b> .....	<b>42</b>

# Sammendrag

---

## Om ordningen og evalueringen

Denne rapporten oppsummerer hovedfunn fra evalueringen av *Ekstraordinært tilskudd til norskopplæring for flyktninger fra Ukraina*, som ble forvaltet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Norskopplæringsordningen ble utvidet i 2022, med bakgrunn i Russlands fullskala invasjon av Ukraina og strømmen av ukrainske flyktninger til Norge. Gjennom ekstrautlysningen ønsket man å gi et tilbud om tidlig norskopplæring til ukrainske flyktninger i påvente av bosetting eller rettighetsbasert tilbud, og et lett skalerbart tilbud til dem som etter bosetting gikk i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogram (jf. rundskriv nr. 20-2022). Norskopplæringsordningen skulle på denne måten komplementere det rettighetsbaserte tilbudet for ukrainske flyktninger.

Rammen på 50 millioner kroner ble fordelt på 44 norskopplæringstilbud, ved 32 tilbydere. Tilbudene ble støttet med inntil kr. 5 000 per deltaker, som skulle tilsvare 50 timer fleksibel, lærerstyrt og målrettet opplæring. Målet var at deltakerne skulle nå et språknivå A2 i løpet av disse timene. Dermed skulle opplæringen primært være i norsk, men kunne også inkludere en viss grad av opplæring i sikkerhetskultur og den norske arbeidslivsmodellen. Videre var det et mål at ordningen skulle bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeidet.

Evalueringen er et tilleggsoppdrag til følgeevalueringen *ideas2evidence* gjennomførte av den ordinære norskopplæringsordningen i perioden 2021-2023 (se Misje, Nordhagen, Hageberg & Møller, 2023). Rapporten skal svare på IMDi sitt behov for kunnskap om hva man gjennom norskopplæringsordningen fikk til for den ukrainske målgruppen, og hvorvidt ordningen bidro til å dekke et relevant behov. Vi har belyst dette ved å se ordningen opp mot evalueringskriteriene treffsikkerhet og måloppnåelse (SSØ, 2007).

Rapporten er basert på et rikt datamateriale: intervjuer med sentrale myndigheter, deskstudier av søknader og tilskuddsprotokollen, intervjuer med fire tilbydere, spørreundersøkelse blant tilbydere og casestudier med intervjuer av ledere, lærere og deltakere ved to opplæringscentre.

## Hovedfunn

I det følgende oppsummerer vi våre hovedfunn fra evalueringen. Funnene tyder på at norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger har lyktes med realiseringen av mange sentrale målsettinger.

### Utforming og forvaltning

Departementet og IMDi klarte på kort tid, og i en uoversiktlig situasjon, å tilpasse norskopplæringsordningen til en ny målgruppe og et nytt formål. Tilleggsutlysningen bidro til en rask fremvekst av norskopplæringstilbud til målgruppen, som et supplement til den rettighetsbaserte norskopplæringen. 50 millioner kroner ble fordelt på 44 prosjekter.



Saksbehandlingen gikk raskt og var i tråd med føringene i rundskrivet. Likevel er tilbakemeldingen fra flere tilbydere at midlene ikke kom raskt nok til å rekke å rekruttere deltakere og gi opplæring for midlene innen årets utgang. Ca. 9 millioner ble enten overført til 2023 etter avtale med IMDi eller tilbakebetalt. Vår vurdering er at selv med kortere søknadsbehandling, må en del av utfordringene som oppstod, ses i sammenheng med den generelle usikkerheten knyttet til mottakelsen av de ukrainske flyktingene.

Tilbyderne er i hovedsak fornøyde med utformingen og forvaltningen av tilleggsutlysningen. Vi merker oss noen forbedringsinnspill, for eksempel at det ville vært hensiktsmessig om malene for rapportering ble publisert på et tidligere tidspunkt.

Erfaringene fra tilleggsutlysningen sier noe om ordningens potensiale. At ordningen kan skaleres og justeres, og at markedet av tilbydere responderer på dette, gir grunn til å tro at man også fremover kan tenke ordningen inn mot nye formål og grupper.

### Treffsikkerhet - tilbydere

IMDi har lyktes med å utvikle en ordning som har stimulert ulike typer tilbydere – private og kommunale – til å lage nye norskopplæringstilbud. Det var gjennom tilleggsutlysningen at ordningen for første gang åpnet for kommunale søkere på ordningen, ettersom IMDi så et behov for å utvide kapasiteten i tilbyderkorpsset. Dette grepet er overført til ordinær norskopplæringsordning i 2023. Ulike typer tilbydere utvikler ofte ulike tilbud, som sammen kan dekke behovene i målgruppene.

32 unike tilbydere utviklet kurs under tilleggsutlysningen, derav 11 private og 21 kommunale. Treffsikkerheten blant kommunale tilbydere kunne vært høyere, for antallet kommunale søkere var nokså lavt i forhold til mulig søkermasse. Samtidig må dette resultatet vurderes opp mot kapasitetsutfordringer nasjonalt og lokalt.

### Deltakergruppene – og frafall

Norske myndigheter har hatt høye forventninger til den ukrainske målgruppens ferdigheter og forutsetninger, også gjennom norskopplæringsordningen. At ordningen har som mål at deltakerne skal nå et A2-nivå i løpet av 50 timer opplæring, avspeiler slike forventninger.

Overordnet beskriver lærerne deltakerne som sterkt ambisiøse, pliktoppfyllende og grundige i språkopplæringen. Samtidig befinner deltakerne seg i en krevende livssituasjon, preget av vonde minner og uro. Dette kan påvirke forutsetningene for å lære. Tilbyderne og lærerne vi har intervjuet er opptatt av at målgruppen må få tilstrekkelig *tilgang* til, og bli møtt med tilstrekkelig *tålmodighet* i, opplæringstilbud.

Tilbyderne vi intervjuet fortalte at nesten alle deltakerne skulle videre på rettighetsbasert opplæring. Men vi ser også at norskopplæringsordningen har vært et tilbud for dem som på grunn av høy alder er uten slike rettigheter.

Det er et sentralt funn at en del deltakere ikke klarte å fullføre tilbudet under ordningen før de ble bosatt. På grunn av den raske bosettingssituasjonen, åpnet tilsagnsbrevet for også andre deltakergrupper enn den ukrainske. Likevel er inntrykket vårt at denne muligheten ikke har blitt benyttet av tilbyderne i særlig stor grad. For eksempel har det nok vært utfordrende å fortløpende rekruttere inn nye deltakere, i kurs som allerede var påbegynt.

## Kvaliteten i norskopplæringstilbudene

Vi har undersøkt kvalitetsaspekter som kan bidra til et godt språklig utbytte, som fleksibel organisering, tilbudenes innhold, undervisernes kompetanse og samarbeid og innovasjon. Opplæringstilbudene skulle utvikles raskt, i en uoversiktlig kontekst, og bestå av få opplæringstimer. I lys av disse rammene, mener vi at tilbyderne har bidratt med tilbud av god kvalitet, som i hovedsak har vært i tråd med rundskrivets føringer. Tilbudene har i stor grad vært tilpasset målgruppens behov når det gjelder organisering, lærerkompetansen har de fleste steder vært høy, og det har vært mye samarbeid og noe innovasjon.

### ◆ Kursenes organisering

Gjennom rundskrivet forsøkte IMDi å stimulere tilbyderne til å primært drive nettbasert undervisning, blant annet for å tilby kurs til deltakere med lange avstander til undervisningsstedet. Selv om mange i tilbyderkorpset praktiserer digital undervisning, var det fysiske kurs de fleste deltakerne etterspurte i den første fasen som nye i Norge. Mange tilbydere tilpasset seg dette behovet, av både pedagogiske og psykososiale hensyn. Mange deltakere og lærere forteller at dette har bidratt til økt motivasjon blant deltakerne, bedre kvalitet på opplæringen og et bedre læringsutbytte.

### ◆ Lærerkompetanse og morsmålsstøtte

Under utvidelsen av norskopplæringsordningen kunne tilbyderne søke om unntak fra krav om at lærerne har dokumentert kompetanse i norsk som andrespråk. Ordningen ble innrettet slik av hensyn til lærermangelen i sektoren, særlig i en tid hvor det er nødvendig at det ordinære kommunale opplæringstilbudet bygger opp sin kapasitet.

Vi ser at en del tilbydere i stedet (eller i tillegg) har rekruttert undervisere med annen kompetanse, blant annet ut fra et ønske om å tilby morsmålsstøtte. Rundt halvparten av tilbyderne i spørreundersøkelsen har anvendt ulike former for morsmålsstøtte, der det vanligste var å bruke en tospråklig lærer, assistent eller språkhjelper. Mange deltakere peker på dette som en suksessfaktor for progresjon og læring, og som verdifullt for tilgangen til et trygt, pedagogisk og sosialt læringsmiljø.

Selv om en del undervisere i kursene manglet kompetanse i norsk som andrespråk, ser vi at nesten alle kursene bygger på læreplanene i hhv. norsk og samfunnskunnskap.

### ◆ Kartlegging og tilpasset opplæring

Rundskrivet stiller krav om at tilbyderne foretar en kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud. I et tilbud bestående av 50 timer opplæring har det vært opp til tilbyderne å vurdere hvilken informasjon det var mest nyttig å innhente. Vi har ikke data over kartleggingsrutinene ved alle opplæringsssentrene, men ser eksempler på at utdanningsbakgrunn, ferdigheter i andre tilegnede språk og alder er prioritert.

Inntrykket vårt er at kartleggingsresultatene ikke alle steder lå til grunn for gruppeinndelingene. Vi ser eksempler på at noen undervisningsgrupper har vært nokså store og heterogene, og at det har vært krevende å tilpasse undervisningen til den enkelte. Manglende kartlegging kan påvirke opplæringens kvalitet, og dermed deltakernes læringsutbytte.

### ◆ Samarbeid og innovasjon

I evalueringen av tilleggssutlysningen har vi sett en høyere andel samarbeid og innovasjon enn det vi gjorde i den ordinære norskopplæringsordningen. Det kan handle om at noen tilbydere vurderte det som avgjørende å innhente bistand og kompetanse fra andre aktører, for å raskt klare å utvikle et adekvat opplæringstilbud. Det kan også handle om at det er enklere å mobilisere til samarbeid rundt en gruppe det er stor og akutt oppmerksomhet rundt.

Hele 28 av 29 tilbydere i spørreundersøkelsen svarte at de samarbeidet med andre aktører om ordningen. Om lag to tredjedeler av tilbyderne samarbeidet med andre om rekruttering av deltakere, der særlig den kommunale flyktninge- og innvandrertjenesten har vært involvert. En tredjedel av tilbyderne samarbeidet med andre om informasjonsarbeid om aktiviteter i lokalmiljøet. Her har den kommunale flyktninge- og innvandrertjenesten, frivillige organisasjoner og NAV spilt en viktig rolle. Vi ser også eksempler på samarbeid om språkfremmende aktiviteter, som bidrag i undervisningen eller språktrening, men disse eksemplene er færre enn de øvrige. Samarbeid om språkfremmede aktiviteter kan bidra til mengdetrening, kontinuitet i språkutviklingen og mer veiledning (Steien, 2022; Roumell, 2019).

Et konkret eksempel på innovasjon er tilbyderen som rekrutterte en «tillitsperson» fra frivilligheten. Slike personer kan bidra til å skape trygge undervisningsrammer og å avlaste lærerne.

### Deltakernes utbytte

Vår vurdering er at ordningen har bidratt positivt til målgruppens behov for norskopplæring, ved å tilby timer utover det rettighetsbaserte tilbudet. Dette har gitt en god start på veien til å lære norsk, og for mange en myk introduksjon til det å være i opplæring. Samtidig ser vi at ordningen ikke har lyktes med å få deltakerne opp på A2-nivå. Vi vurderer at dette er et for ambisiøst mål for et kurs på 50 timer opplæring, når deltakerne i stor grad starter uten eller med svært begrensede forkunnskaper i språket. Det tar tid å lære språk, og deltakernes uro og vonde minner kan spille inn på progresjon og læring. For deltakerne har kursene imidlertid hatt en viktig psykososial verdi, i form av å tilby fellesskap og tilhørighet, innhold og mening.

## Læringspunkter

Utvidelsen av norskopplæringsordningen ble ikke videreført i nasjonalbudsjettet for 2023. Erfaringene fra ordningen kan likevel ha overføringsverdi til andre tilbud om norskopplæring, både for ukrainere og andre målgrupper. Under oppsummerer vi noen læringspunkter fra evalueringen som vi mener er av særlig betydning.

### Et lett skalerbart tilbud

- ◆ Norskopplæringsordningen fungerte som et lett skalerbart tilbud, i en ekstraordinær situasjon der mange ukrainske flyktninger befant seg på mottak uten tilgang på noen form for norskopplæring. Tilbudet har gitt mange en god start på veien til å lære seg språket, og ikke minst fungert som en meningsfull og viktig psykososial aktivitet. Vår vurdering er at ordningen kan egne seg for lignende situasjoner i fremtiden.

### Bruk av morsmålsstøtte

- ◆ I en situasjon hvor tilgangen på formell lærerkompetanse er begrenset, kan det bli nødvendig å rekruttere undervisere med annen kompetanse. Mange tilbydere under

tilleggsutlysningen fant det hensiktsmessig å rekruttere personer med mulighet til å gi morsmålsstøtte. Forskning og vår evaluering tyder på at slike grep kan bidra til trygghet i lærings situasjonen og mer aktivitet hos deltakerne (se eksempelvis Lurfaldet m.fl., 2020; Sørholt m.fl., 2020). Det kan ha betydning for deltakernes læringsutbytte. I en situasjon hvor det er tilgang på formell lærerkompetanse, bør morsmålsstøtten komme som et tillegg til en lærer som har den formelle kompetansen.

### Tillitspersoner fra frivilligheten

- ◆ Å rekruttere «tillitspersoner» fra frivilligheten kan være et innovativt bidrag til norskopplæring, slik en tilbyder under tilleggsutlysningen har vist. Tillitspersoner, som eksempelvis har minoritetsbakgrunn selv, kan både være et godt psykososialt initiativ og en avlastning for lærerne. I et trygt, pedagogisk og sosialt læringsmiljø er det enklere å konsentrere seg om opplæringen (les eksempelvis om «hjelpespersoner» i undervisningen i Guribye & Hidle, 2013).

### Samarbeid om språkfremmede aktiviteter

- ◆ Samarbeid om språkfremmende aktiviteter kan bidra til mengdetrening og kontinuitet i språkutviklingen, men også mer veiledning (Steien, 2022; Roumell, 2019). Eksempelvis kan samarbeid med frivilligheten om tilgang til språkkafeer, utgjøre et verdifullt supplement til norskopplæringen.

# Kapittel 1: Innledning

---

*I dette kapittelet beskriver vi kort bakgrunnen for og formålet med norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger, som er en ekstraordinær tilskuddsordning forvaltet av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Deretter presenterer vi mandatet for følgeevalueringen, hvilke problemstillinger den skal besvare og etter hvilke metoder. Til slutt gir vi en oversikt over rapportens oppbygning.*

## Norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger

---

Russlands fullskala invasjon av Ukraina februar 2022 utløste en stor strøm av flyktninger. I 2022 kom det nærmere 31 000 fordrevne fra Ukraina til Norge. Minst like mange er ventet i 2023 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2023a).

Det overordnede politiske målet er at denne gruppen så raskt som mulig skal delta i det norske arbeidsmarkedet eller komme i utdanning. Generelt har ukrainere et relativt høyt kompetansenivå, og yrker som krever høyere utdanning krever ofte et høyere språknivå (Prop. 90L (2022-2023)). De fleste ukrainere har dermed behov for introduksjonsprogram og språkopplæring for å komme i arbeid. Tilpasninger i integreringsloven i 2022, gjennom et midlertidig kapittel 6A, gir personer med midlertidig kollektiv beskyttelse rett til å delta i disse kvalifikasjonsordningene.<sup>1</sup>

For denne gruppen ble opplæringstilbudet imidlertid forenklet og redusert i omfang. Retten til opplæring var begrenset til inntil ett år for personer med utdanning på videregående nivå eller høyere.<sup>2</sup> Videre skulle ikke kommunen ha plikt til å sørge for opplæring i mottak. Dette ble gjort blant annet av hensyn til kapasitetsutfordringer lokalt (Prop. 90L (2022-2023)).

For å balansere hensyn til beredskap og kapasitet i de kommunale tjenestene, mot målet om å tilby et adekvat opplæringstilbud, ble det i mai 2022 vedtatt å utvide norskopplæringsordningen (Prop. 90L (2022-2023)). Formålet var å gi et tilbud om tidlig norskopplæring til den ukrainske målgruppen i påvente av bosetting eller ordinært tilbud, og et lett skalerbart tilbud til dem som etter bosetting, gikk i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogram. Slik skulle norskopplæringsordningen komplementere det rettighetsbaserte tilbudet for ukrainske flyktninger.

Utvidelsen av norskopplæringsordningen ble ikke videreført i nasjonalbudsjettet for 2023. Erfaringene fra evalueringen kan likevel ha overføringsverdi til andre tilbud om norskopplæring, for ukrainere og andre målgrupper.

---

<sup>1</sup> Personer i målgruppen mellom 18 og 55 år har rett, men ikke plikt, til å delta i introduksjonsprogrammet, og personer mellom 18 og 67 år har rett, men ikke plikt, til å delta i opplæring i norsk.

<sup>2</sup> Rett på seks måneder, kan forlenges med seks måneder avhengig av sluttmaal. Programmet kan kun forlenges hvis det er grunn til å forvente at deltakeren vil oppnå sitt sluttmaal ved forlengelse. Ordinær varighet på introduksjonsprogrammet for andre målgrupper er inntil to år, fastsatt individuelt, med mulighet for forlengelse på inntil ett år.

## Nærmere om ordningen

Tilleggsutlysningen ble som den ordinære norskopplæringsordningen forvaltet av IMDi og regulert som en søkbar ordning gjennom rundskriv (jf. rundskriv nr. 20-2022). Rammen på 50 millioner kroner ble fordelt på 44 norskopplæringstilbud, ved 11 private og 21 kommunale tilbydere.

Tilbudene ble støttet med inntil kr. 5 000 per deltaker, som skulle tilsvare 50 timer fleksibel, lærerstyrt og målrettet opplæring. Målet var at deltakerne skulle nå et språknivå A2 i løpet av disse timene. Dermed skulle opplæringen primært være i norsk, men kunne også inkludere en viss grad av opplæring i sikkerhetskultur og den norske arbeidslivsmodellen. Videre var det et mål at ordningen skulle bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeidet.

## Oppdragsforståelse og problemstillinger

---

Hovedformålet med oppdraget er å vurdere samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning, og om dette bidrar til ordningens målsettinger. For å svare på dette, vurderer vi ordningen opp mot evalueringskriteriene *treffsikkerhet* og *måloppnåelse*.<sup>3</sup>

Dermed undersøker vi om tilskuddet når frem til de riktige tilskuddsmottakerne og deltakergruppene, at tilskuddsmottakerne mottar tilskudd i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier, og at tilskuddsmottakerne bruker midlene slik de er ment og i tråd med formålet.

Ordningen har, som allerede beskrevet, flere formål. I tråd med dette, vektlegger evalueringen følgende tre parametere:

1. at opplæringen holder nødvendig kvalitet
2. at ordningen bidrar til innovasjon og samarbeid om opplæringstilbudene
3. at deltakerne når språknivå A2

Ved å undersøke disse forholdene skal rapporten svare på IMDi sitt behov for kunnskap om hva man gjennom norskopplæringsordningen fikk til for den ukrainske målgruppen, og hvorvidt dette bidro til å dekke et relevant behov. Svaret på spørsmålene kan på den ene siden fortelle oss noe om forutsetningene, behovene og resultatene for den ukrainske målgruppen, og på den andre siden noe om potensialet i norskopplæringsordningen.

Oppdraget kom som et tilleggsoppdrag til følgeevalueringen *ideas2evidence* gjennomførte av den ordinære norskopplæringsordningen i perioden 2021-2023, på vegne av IMDi. I denne rapporten refererer vi til funn om den ordinære norskopplæringsordningen i de tilfellene dette bidrar til å belyse egenskaper ved utvidelsen. For mer om den ordinære norskopplæringsordningen, se Misje, Nordhagen, Hageberg & Møller (2023).

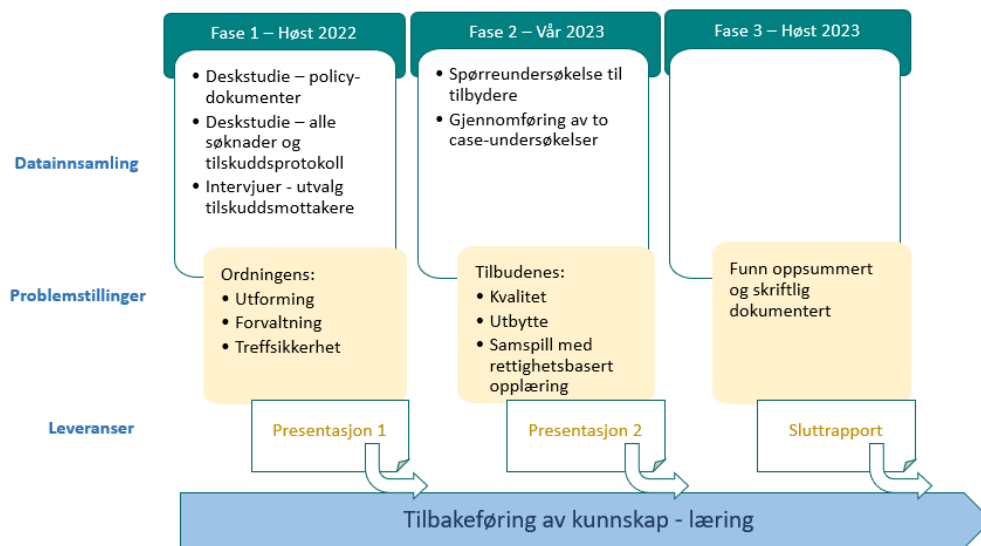
---

<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, 2007).

# Evalueringsdesign og datainnsamling

Evalueringsoppdraget har vært strukturert i tre faser, med rapporteringer til IMDi i desember 2022, juni 2023 og november 2023. Figur 1.1 gir en oversikt over sammenhengen mellom problemstillinger og datainnsamlinger, for hver fase og leveranse i evalueringen.

Figur 1.1. Oppdragets evalueringsdesign.



I tillegg var det behov for å supplere det planlagte evalueringsdesignet med noe mer datainnsamling.

## Deskstudier

Vi startet evalueringsoppdraget med en gjennomgang av en rekke dokumenter, herunder relevante høringsnotater og høringsinnspill (jf. de midlertidige endringene i lovverket som følge av ankomster av fordrevne fra Ukraina, samt diskusjoner om andre tiltak og tilbud). Hensikten var å få kjennskap til bakgrunnen for, og formålet med, tilleggsutlysningen.

I tillegg har en viktig del av evalueringen vært å analysere en rekke tilskuddsdokumenter, eksempelvis alle søknadene som kom inn. Vi har sett disse opp mot rundskrivet, saksbehandlers vurderingsskjema og tilskudsprotokoller, for å undersøke samsvaret mellom ordningens utforming og forvaltning. Denne deskstudien har også gitt kunnskap om hvem ordningen treffer, av tilbydere og deltakere, og hvilke opplæringstilbud ordningen utvikler.

## Intervjuer med tilbydere

I oppdragets første fase gjennomførte vi telefonintervjuer med fire utvalgte tilskuddsmottakere. Disse representerte private og kommunale tilbydere av ulik størrelse (målt i antall godkjente lærere; antall innvilgede tilbud; antall innvilgede deltakerplasser). I tillegg varierte tilbydernes undervisningsform (fysiske eller digitale tilbud) og geografiske tilhørighet. Formålet var å innhente tilbydernes vurderinger av behovet for tilleggsutlysningen, samt å få et inntrykk av hvorvidt ordningens utforming og forvaltning fremsto hensiktsmessig sett opp mot målsettingene i ordningen.

## Spørreundersøkelse blant tilbydere

I oppdragets andre fase gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant tilbyderne som mottok ekstraordinært tilskudd fra ordningen, både private og kommunale. Vi mottok svar fra 29 av 35 respondenter, som tilsvarer en svarprosent på 83 prosent.<sup>4</sup> De som ikke svarte, skiller seg ikke nevneverdig fra tilbyderne totalt, og vi anser undersøkelsen som representativ for populasjonen.

Dataene fra spørreundersøkelsen gir ulike perspektiver på våre spørsmål om kjennskap til og vurderinger av tilleggsutlysningen, samt mer spesifikke tema som ulike kvalitetsaspekt i kursene, samarbeid under ordningen og muligheter for innovative former for norskopplæring.

## Casestudie

I tillegg til spørreundersøkelsen, gjennomførte vi i oppdragets andre fase casestudier ved to opplæringscentre (hhv. et privat og et kommunalt). Casestudiene bestod av intervjuer med tilbydere, lærere og to-tre deltakere ved hvert senter.

Vet ett av opplæringssentrene ble det i deltakerintervjuene benyttet tolk (der vedkommende kvalifiserte for oppføring i Nasjonalt tolkeregister). Ved det andre opplæringscenteret ønsket deltakerne å gjennomføre intervjuene uten tolk, ettersom de allerede var kommet langt i språkutviklingen. I analysene av deltakerintervjuene må vi derfor ha i mente at vi kan ha intervjuet deltakere som hadde særlig gode forutsetninger for å lære norsk. I rapporten gjør vi leseren oppmerksom på om det er benyttet tolk eller ikke når vi siterer deltakere.

Formålet med casestudien var å få et dypere innblikk i hvordan tilskuddsordningen faktisk har fungert for den nye målgruppen, både med blick på deltakernes forutsetninger, behov og resultater.

## Intervjuer på sentralt nivå

Foruten allerede nevnte dokumenter, fantes det i oppstarten av evalueringen få andre dokumenter som kunne hjelpe oss til en fullverdig forståelse av ulike valg som er gjort i utformingen og forvaltningen av tilleggsutlysningen. Derfor supplerte vi deskstudien med intervjuer på sentralt nivå, herunder med Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vi kombinerte denne spørreundersøkelsen med en tilsvarende spørreundersøkelse i følgeevalueringen av den ordinære norskopplæringsordningen. I sum mottok 43 tilbydere spørreundersøkelsen, der 35 svarte (dvs. en svarprosent på 81 prosent).

<sup>5</sup> Disse intervjuene var primært planlagt som en del av følgeevalueringen vår av den ordinære norskopplæringsordningen. Vi inkluderte noen spørsmål om tilleggsutlysningen i disse intervjuguidene.



## Rapportens oppbygning

---

I kapittel 2 ser vi på utformingen og forvaltningen av norskopplæringsordningen for flyktninger fra Ukraina. Vi undersøker søknadsprosessen og søknadsbehandlingen, samt fordelingen av midler. I diskusjonen av dette, vektlegger vi om gode prinsipper for tilskuddsforvaltning har blitt fulgt.

I kapittel 3 undersøker vi ordningens treffsikkerhet, blant tilbydere og deltakere. Vi beskriver også ordningens målgruppe, og forutsetningene og behovene i deltakergruppene.

Kapittel 4 handler om tilgangen til og kvaliteten i opplæringstilbudene, og relaterer i så måte til ordningens måloppnåelse. Vi diskuterer blant annet elementer som morsmålsstøtte, samarbeid med andre aktører og innovative måter å drive norskopplæring på.

Også kapittel 5 handler om måloppnåelse, i form av deltakernes utbytte. Vi ser på deltakernes språkutvikling og hva som påvirker dette. I tillegg vektlegger vi kursenes psykososiale verdi.

Vi viser til *Sammendraget* (øverst) for en oppsummering av rapporten.

# Kapittel 2: Ordningens utforming og forvaltning

---

*I kapittel 2 gir vi en innføring i utformingen og forvaltningen av norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger, sammen med tilbydernes erfaringer om hvordan dette har fungert. Vi vurderer også om tildelingen av midler skjedde i tråd med ordningens intensjoner og kriterier. Datagrunnlaget for kapitlet er primært deskstudien, men også spørreundersøkelsen og tilbyder-intervjuene. Kapitlet danner bakgrunnen for analysene senere i rapporten, av utformingen og forvaltningens betydning for treffsikkerhet og måloppnåelse.*

*Et hovedfunn er at man på kort tid har klart å tilpasse norskopplæringsordningen til en ny målgruppe og et nytt formål, i en situasjon preget av lite oversikt. 50 millioner kroner ble fordelt på 44 prosjekter, i tråd med rundskrivets føringer. Imidlertid var det ca. én fjerdedel av tilbyderne som ikke rakk å benytte midlene innen årets utgang. Noen av midlene ble overført til 2023 etter avtale med IMDi, mens andre ble tilbakebetalt. Tilbyderne er i all hovedsak fornøyde med ordningens forvaltning, men har noen innspill til hva som kunne vært bedre.*

## Utforming

---

Norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger ble utformet sammen med en rekke andre integreringstiltak for denne målgruppen, våren 2022. De involverte aktørene skulle legge til rette for mottak og integrering av et ukjent antall ukrainere, som skulle bli værende på ubestemt tid. Det gir uvanlige rammer for utformingen av tiltak og tilbud.

I relevante høringsnotat og høringsinnspill fra april 2022 (om midlertidige endringer i lowerket som følge av ankomster av fordrevne fra Ukraina), ser vi at en rekke hensyn har blitt diskutert. Et sentralt behov var å raskt etablere tiltak og tilbud, som samtidig skulle være mulige å forvalte. Det var også viktig at tiltakene og tilbudene skulle dekke behovet for rask opplæring, og likevel være av tilstrekkelig kvalitet til å sikre god integrering.

For å klare dette, vektla mange sentrale aktører at man i størst mulig grad burde benytte allerede etablerte systemer og strukturer (HK-dir, 2023; IMDi, 2023b). Også i våre intervjuer om utvidelsen av norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger, pekte AID og IMDi på fordelene av å benytte og tilpasse en eksisterende ordning. Målet med tilleggsutlysningen var å bidra til en rask fremvekst av norskopplæringstilbud til målgruppen, som et supplement til det rettighetsbaserte norskopplæringstilbudet.

Føringene for utvidelsen ble innarbeidet i rundskrivet for den ordinære norskopplæringsordningen, som tidligere på året hadde gjennomført sin første søknads- og tildelingsrunde for 2022. I den nye versjonen av rundskrivet (jf. rundskriv nr. 20-2022), viser delmål A til den ordinære norskopplæringsordningen og delmål B til tilleggsutlysningen. Vi sammenlikner sentrale kjennetegn ved de to delmålene i tabellen under, og beskriver dem deretter kort. I de senere kapitlene kommer vi tilbake til hvordan ordningens utforming påvirker treffsikkerhet og måloppnåelse.

Tabell 2.1. Hovedelementer i norskopplæringsordningens delmål A og del B i 2022.

	Den ordinære norskopplæringsordningen (del A) – 2022 <sup>6</sup>	Norskopplæringsordningen for flyktninger fra Ukraina (del B) - 2022
<b>Økonomisk ramme</b>	2022: 30 mill. kroner (to søknadsrunder) Inntil 10 000 kr. pr. deltaker.	2022: 50 mill. kroner (én søknadsrunde) Inntil 5 000 kr. pr. deltaker.
<b>Tilskuddsmottakere</b>	1. Godkjente private tilbydere av norskopplæring 2. Private/frivillige aktører som har avtale med en kommune	1. Godkjente private tilbydere av norskopplæring 2. Private/frivillige aktører som har avtale med en kommune 3. Kommunale voksenopplæringscenter
<b>Målgruppen</b>	Personer som har brukt opp sine rettigheter til norskopplæring, eller som ikke har hatt slike rettigheter (f.eks. arbeidsinnvandrere)	Flyktninger fra Ukraina som venter på å bli bosatt, eller som etter bosetting går rett ut i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogrammet
<b>Formål</b>	Gi språktilbud til voksne innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter	Gi tilbud om tidlig norskopplæring
<b>Mål</b>	Deltakere oppnår nivå B1 eller høyere (innenfor ordningens rammer eller på sikt)	Deltakere oppnår nivå A2 Opplæring i sikkerhetskultur og den norske arbeidslivsmodellen
<b>Språktilbud</b>	80-100 timers opplæring, fysisk eller digitalt Lærere som oppfyller kompetansekravene (30 stp. i norsk som andrespråk)	50 timers opplæring, der nettbaserte kurs prioriteres i tilskuddsfordelingen Kan gjøres midlertidige unntak for kompetansekrav til lærere

## Formål og målgruppe for opplæringen

Formålet med tilleggsutlysningen var i utgangspunktet det samme som for den allerede etablerte norskopplæringsordningen:

*Formålet med tilskuddsordningen er å gi et målrettet og fleksibelt tilbud til innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, ved at disse gis tilgang til et begrenset antall timer lærerstyrt norskopplæring. Ordningen skal bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider. Intensjonen er at ordningen skal føre til utvikling av flere, fleksible norskopplæringstilbud. (jf. rundskriv nr. 20-2022).*

Et sentralt mål for den ordinære norskopplæringsordningen har vært å utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud. Tilbudene skulle være gratis og for dem uten rettigheter til norskopplæring (som arbeidsinnvandrere, eller dem som har brukt opp rettighetene).

<sup>6</sup> Her gjengir vi føringene for den ordinære ordningen slik de var i 2022. Noen av disse føringene er justert i rundskrivet for 2023. De viktigste endringene er at i 2023 kvalifiserer også kommunale voksenopplæringscentre som søkere til ordningen, og at det er satt et krav om at deltakerne må være på A2 ved inntak.

Utvidelsen gjaldt i utgangspunktet en målgruppe som ville få rettigheter til norskopplæring. Fordrevne fra Ukraina har ikke rettigheter til norskopplæring på asylmottak<sup>7</sup>, men rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogram etter bosetting. Tilleggsutlysningen skulle gjøre det mulig for ukrainere å delta i norskopplæring i påvente av oppstart av rettighetsfestet opplæring. Det skulle også muliggjøre en kombinasjon av å gå direkte ut i arbeid med opplæring i norsk. Slik skulle utvidelsen tette et hull mellom ankomst og oppstart av introduksjonsprogram eller deltakelse i arbeidsmarkedet.

Tiden mellom ankomst og bosettingen ble imidlertid kort for mange ukrainere. Under søknadsbehandlingen av tilleggsmidlene, så man at rask bosetting begrenset mulighetsrommet til å gi undervisning til målgruppen. I tilsagnsbrevet åpnet man derfor for at tilbyderne etter behov kunne tilby timer til ordningens opprinnelige målgruppe (jf. delmål A).

## Hvem kunne søke om tilskuddet?

Før norskopplæringsordningen ble utvidet med en delordning for ukrainske flyktninger, var det private tilbydere av norskopplæring som kvalifiserte som søkere. Disse måtte være godkjent av HK-dir som tilbyder av norskopplæring<sup>8</sup> eller ha en avtale med en kommune.

Som vi kommer til i kapittel 3, ble det i utvidelsen også mulig for kommunale tilbydere å søke om tilskudd. For å nå nok tilbydere med tilleggsutlysningen, anså IMDi det som nødvendig å inkludere kommunale voksenopplæringsentre på lik linje med private. HK-dir ga også klart uttrykk for at de ønsket en slik inkludering av kommunale tilbydere (2023).

## Mål for og krav til opplæringen

Tilbudene under den ordinære norskopplæringsordningen ble støttet med inntil 10 000 kroner per deltaker, som utløser 80-100 timers opplæring. Målet var at deltakerne skulle nå et språknivå B1 eller høyere, innenfor ordningens rammer eller på sikt.<sup>9</sup>

Tilbudene for ukrainske flyktninger ble støttet med inntil 5 000 kroner per deltaker, som tilsvarer 50 timer opplæring. Målet var at deltakerne skulle nå et A2-nivå i løpet av kurset. I tillegg åpnet utvidelsen for at deltakerne kunne få en viss grad av opplæring i sikkerhetskultur og den norske arbeidslivsmodellen.

## Forvaltning

---

I det følgende gir vi en overordnet beskrivelse av hvordan midlene ble forvaltet, og hvorvidt dette skjedde i tråd med intensjonene og kriteriene som var satt. Vi undersøker også tilbyderens erfaringer

---

<sup>7</sup> Dette er en rettighet for asylsøkere etter utlendingslovens § 28, over 18 år som bor i asylmottak. Fordrevne fra Ukraina ble gitt kollektiv beskyttelse etter utlendingslovens § 34.

<sup>8</sup> Godkjenningsordningen stiller en rekke kompetansekrav, som at alle lærere som underviser i norsk for voksne innvandrere har minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk. Private tilbydere med godkjenning før 2022, har dispensasjon fra kravet frem til 01.01.2019. Skal nye lærere godkjennes, må disse oppfylle kompetansekravet (HK-dir, 28.10.2023).

<sup>9</sup> Merk at i rundskrivet for 2023 er «på sikt»-formuleringen tatt bort. Altså skal målet om B1 nås innen ordningens rammer.

med ordningens forvaltning, som både gjelder søknadsprosessen og søknadsbehandlingen. Til slutt ser vi på noen forhold ved tilbyderens rapporteringer til IMDi.

## Søknadene – fra kunngjøring til fordeling av midler

Midlene ble lyst ut med en kunngjøring på IMDi sine nettsider, sammen med en publisering av rundskrivet. I tillegg ble det avholdt et informasjonsmøte for potensielle søkere, der det også var anledning til å stille IMDi spørsmål.

Innen søknadsvinduet (18. mai – 7. juni) mottok IMDi 52 søknader fra 43 forskjellige tilbydere. Økningen i søkermassen fra foregående runder av ordningen var betydelig, men ikke overraskende. Mens det tidligere kun var private aktører som kvalifiserte som søkere, inkluderte tilleggsutlysningen som nevnt også kommunale tilbydere.

Tabell 1.2. Antall søknader og søkere på tilleggsutlysningen.

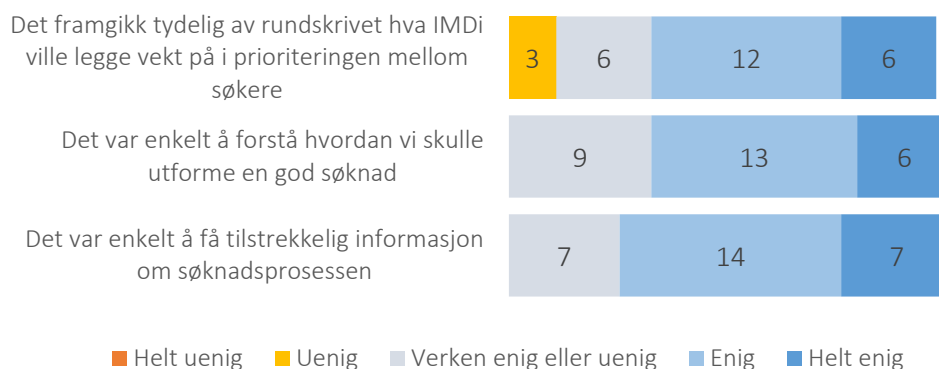
Antall søknader	52
Antall unike søkere	43
Omsøkt beløp (kr)	81,3 millioner

Det ble totalt søkt om 81,3 millioner, fra en ramme på totalt 50 millioner. Det er verdt å merke seg at denne oversøkingen hovedsakelig skyldes at en søker søkte om 75 prosent av potten.

## Tilbydernes erfaringer med søknadsprosessen

Hvilke erfaringer tilbyderne har med søknadsprosessen, kan på sikt påvirke ordningens attraktivitet. Det er relevant dersom ordningen skulle bli videreført. Tilbydernes erfaringer med tilleggsutlysningen kan også påvirke attraktiviteten til den ordinære ordningen.

Figur 2.1. Antall tilbydere som er enig/uenig i følgende påstander om søknadsprosessen (N= 27-28).



Vi ser av figur 2.1 at et klart flertall av tilbyderne har positive erfaringer med søknadsprosessen. De fleste opplevde at det var enkelt å få tilstrekkelig informasjon om søknadsprosessen, at det var enkelt å forstå hvordan de skulle utforme en god søknad og at det tydelig framgikk av rundskrivet hva IMDi ville legge vekt på i prioriteringen mellom søkere. Den sistnevnte påstanden er det imidlertid tre tilbydere som ikke var enige i. Som en informant uttrykte det i et intervju:

«Vi hadde mange ideer om hva vi ville få til for denne gruppen, men vi var usikre på hva IMDi ønsket seg og hva de ville vektlegge. Det gjelder både [tilleggsutlysningen] i fjor og den nye runden i år.»

Det var også noe variasjon i oppfatningen av hvor ressurskrevende det var å søke. I intervjuene pekte noen informanter på at denne ordningen var mindre ressurskrevende å søke på enn andre de forholdt seg til, mens for andre – særlig de kommunale tilbyderne – hadde det vært noe mer krevende. Vi kan likevel ikke se noen tydelige forskjeller mellom hvordan de private og kommunale tilbyderne vurderte spørsmålene fra spørreskjemaet over (jf. figur 2.1).

## IMDis vurdering av søknadene

Det er et viktig mål for tilskuddsforvaltningen at tilskuddet blir tildelt i samsvar med intensjoner og vurderingskriterier. Det forutsetter at det fremgår tydelig – for forvalter og søker – hvilke kriterier som skal ligge til grunn for behandlingen av søknader og fordelingen av midler. For denne ordningen blir vurderingskriteriene kommunisert til søker gjennom rundskriv, under overskriften «Hvilke søknader får støtte?» Disse kriteriene er også å finne i vurderingsskjemaet saksbehandler benytter som hjelpemiddel i behandlingen av søknader. De ser slik ut:

1. Er målgruppen prioritert?
2. Opplæringen har tydelige mål
3. Opplæringen er fleksibel og tilpasset deltakerne
4. Opplæringen supplerer andre opplæringstilbud
5. Samarbeid med andre aktører

I tillegg til enkeltstående vurderingskriterier, kommer skjønsmessige helhetsvurderinger av hvilke søknader som innvilges. I rundskrivet står det at det ved tildeling vil bli lagt vekt på «*geografisk spredning av opplæringstilbudene, og variasjon av type tilbydere og opplæringstilbud*».

De fem vurderingskriteriene og helhetsvurderingene ser ut til å ha vært styrende for fordelingen av ekstramidlene. IMDi vurderte først kvaliteten på søknadene, før de deretter tildelte midler i prioritert rekkefølge så langt midlene strakk til. Sluttresultatet var at 44 av 52 søknader ble innvilget.

Tabell 2.3. Antall søknader innvilget og tilskuddsmottakere av tilleggsutlysningen.

Antall søknader innvilget	44
Antall unike tilskuddsmottakere	35
Innvilget beløp (kr)	49,6 millioner

40 av 44 innvilgede søknader fikk 100 prosent av søknadsbeløpet. Tre av søknadene som ikke fikk innvilget hele beløpet, ble avkortet fordi søknadene la til grunn et for høyt beløp per deltaker, eller planla kurs til deltakere under 18 år. Etter vår vurdering er ikke rundskrivet utydelig på disse områdene.

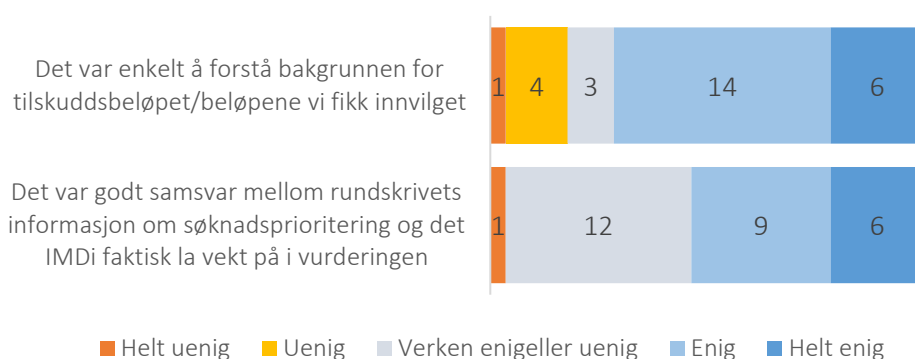
Det var én søknad som fikk tildelt et lavere beløp enn omsøkt av ikke-administrative grunner. Denne søkeren søkte om 75 prosent av de tilgjengelige midlene, og fikk i stedet innvilget 14 prosent. Dette er fortsatt desidert den største tildelingen fra potten. Vi kjenner ikke den spesifikke begrunnelsen for at beløpet ble avkortet, men det kan handle om hensyn til helhetsvurderinger eller en vurdering av realismen i søknaden.

Blant søknadene som ikke ble innvilget, ble fem avslått på grunn av svakheter i søknadene og de fikk dermed forholdsvis lav vurderingsscore (dvs. halvparten eller mindre enn maksimal gitt score). Tre søknader ble avvist på grunn av manglende oppfyllelse av kravene for å kvalifisere som søker.

## Tilbydernes erfaringer med søknadsbehandlingen

I tillegg til våre vurderinger av IMDi sin søknadsbehandling, er det verdt å merke seg at tilbyderne i hovedsak var fornøyde med søknadsbehandlingen. Som figur 2.2 viser, opplevde de fleste at det var godt samsvar mellom rundskrivets informasjon om søknadsprioritering og det IMDi faktisk la vekt på i vurderingen, og at det var enkelt å forstå bakgrunnen for innvilget tilskuddsbeløp. Vi finner ingen forskjeller mellom private og kommunale tilbydere i deres vurdering av forvaltningspraksisen totalt sett.

Figur 2.2. Antall tilbydere som er enig/uenig i følgende påstander om søknadsbehandlingen (N= 28).



Mange tilbydere vi intervjuet opplevde likevel at utlysningen kom brått og med kort søknadsfrist, og at det tok lang tid å få svar og tilskuddsbrev. Totalt var det 11 virkedager fra utlysningen 18. mai til søknadsfristen 7. juni. Deretter gikk det 21 virkedager fram til svarene ble sendt ut 6. juli, altså i sommerferien for mange opplæringsentre.

Den kommunale tilbyderen i vårt caseutvalg klarte å etablere et tidlig norskkurs i sommerferien. Det krevde imidlertid en stor innsats fra lærestedet, og de involverte lærerne måtte avbryte en påbegynt sommerferie for å få dette til. Tilbyderen opplevde at de klarte å gi deltakerne en fin start på opplæringen, før de begynte i rettighetsbasert tilbud senere på høsten. Den private tilbyderen i vårt caseutvalg kom ikke i gang med tilbudet før etter sommeren. Da var mange deltakere allerede begynt i introduksjonsprogrammet.

At kalenderen viste juli når midlene ble innvilget, samtidig som beskjeden var å etablere et tilbud og gi opplæring for midlene før utgangen av 2022, viste seg å bli krevende for noen tilbydere. Ut ifra tilbakemeldinger til IMDi ser det ut til at ca. en fjerdedel av tilbyderne opplevde store utfordringer med å benytte midlene. Det resulterte i at ca. 9 millioner kroner enten ble overført til 2023 eller ble tilbakebetalt. Et spørsmål er om regelverket kunne åpnet for bruk av midlene utover 2022 i utgangspunktet.

## Rapportering

Gjennom intervjuene fikk vi også tilbydernes synspunkter på rapportering og rapporteringskrav i ordningen. På dette området spriker synspunktene noe, men en tilbakemelding er at malene for

rapportering ble tilgjengelig nokså sent. Noen tilbydere opplevde at det dermed var vanskelig å rapportere presist, ettersom de ikke visste alle parametre de skulle rapportere på, og dermed ikke hadde fått samlet inn alle relevante data. Noen tilbydere fortalte også at de fikk nokså korte frister på å fylle ut rapporteringsskjemaene, og at «*det var veldig mye arbeid for [en begrenset sum]*». Andre tilbydere vi snakket med, hadde mer positive erfaringer med rapporteringsarbeidet.

## Oppsummering

---

Vår vurdering er at AID og IMDi lyktes med å tilpasse norskopplæringsordningen til en ny målgruppe og et nytt formål, i en situasjon hvor det var uklart for alle involverte hvor mange ukrainere som ville komme, og hvor lenge de ville – og vil – ha behov for å bli. Tilleggsutlysningen har bidratt til en rask fremvekst av norskopplæringstilbud til målgruppen, som et supplement til det rettighetsbaserte norskopplæringstilbudet. På relativt kort tid ble 50 millioner kroner fordelt på 44 prosjekter.

Tidslinjen viser at saksbehandlingen gikk raskt og i tråd med føringene i rundskrivet. Likevel opplevde noen tilbydere at disse prosessene ikke gikk raskt nok. Ca. én fjerdedel av tilbyderne rakk ikke å benytte midlene innen årets utgang. Et spørsmål er om regelverket kunne vært tilpasset og åpnet for bruk av midlene utover 2022 i utgangspunktet.

Vår vurdering er at selv med en kortere søknadsbehandling, må en del av utfordringene som oppstod, ses i sammenheng med den generelle usikkerheten knyttet til mottakelsen av de ukrainske flyktingene. Som vi også skal komme til i kapittel 3, var det ingen som kunne forutse hvor raskt ukrainerne ville bli bosatt og hvor tidlig et ordinært kommunalt tilbud ville komme på plass. Den uoversiktlige situasjonen gir uvanlige rammer for utformingen av tiltak og tilbud.

Til tross for dette, er tilbyderne i all hovedsak fornøyde med utformingen og forvaltningen av tilleggsutlysningen. Vi merker oss noen forbedringsinnspill, for eksempel at det ville vært hensiktsmessig om malene for rapportering ble publisert på et tidligere tidspunkt.



# Kapittel 3 - Treffsikkerhet

---

*I kapittel 3 beskriver vi hvem norskopplæringsordningen treffer, av tilbydere og deltakere. Vi vektlegger dette fordi treffsikkerhet, dvs. om tilskuddet når de riktige tilskuddsmottakerne og deltakergruppene, har betydning for realiseringen av ordningens mål. I diskusjonen av temaet, bygger vi primært på funn fra deskstudien, intervjuene med tilbydere og casestudien.*

*Vi ser at ordningen treffer mange, varierte og kompetente tilbydere. De kommunale tilbyderne kunne riktignok vært flere, fordi vi ser at søkertallet er nokså lavt i forhold til mulig søkermasse. Dette må imidlertid ses opp mot kapasitetsutfordringer nasjonalt og lokalt. Tilbyderne fortalte at nesten alle deltakerne skulle videre på rettighetsbasert opplæring, men ordningen har også vært et tilbud for dem som på grunn av høy alder er uten slike rettigheter. Samtidig ser vi at frafallstallene i kursene er nokså høye, som følge av den raske bosettingssituasjonen.*

## Tilbyderne av ordningen

---

IMDi skulle i løpet av kort tid forvalte en tilskuddspott på 50 millioner kroner. Likevel har vi i kapittel 2 sett at mange nok tilbydere hadde mulighet til å søke om og tilby kurs under ordningen. Det førte til utviklingen av 44 prosjekter. I det følgende skal vi se nærmere på hvem tilbyderne bak disse prosjektene er, og i forlengelsen av dette vurdere om ordningens treffsikkerhet er god.

### Et tilbyderkorps med kapasitet

Et implisitt mål for den ordinære norskopplæringsordningen har vært å øke antall tilbydere av norskopplæring. Da ordningen ble lansert i 2021, var dette et politisk mål som først og fremst dreide seg om det private markedet. Tilbyderne skulle være godkjent av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), eller ha avtale med en kommune om å tilby opplæring. Utviklingen i ordningens prøveperiode oppfylte ambisjonen om å utvikle et marked av tilbydere med stor kapasitet (Misje m.fl., 2023).

I tillegg gjorde IMDi som nevnt grep i tilleggsutlysningen som styrket kapasiteten, men også variasjonen i tilbyderkorpsset. Nå skulle ordningen for første gang omfatte kommunale søkere. Disse hadde tidligere vært inkludert som en mulig samarbeidspartner av private tilbydere, men ikke som en selvstendig søker. Grepet er overført til den ordinære ordningen, som i 2023 også åpnet for kommunale søkere.

I alt søkte 43 unike tilbydere på ekstramidlene (jf. kapittel 2). Av 16 private søkere, fikk 11 innvilget støtte. Én av disse var helt ny for ordningen. Videre mottok IMDi søknader fra 27 kommunale tilbydere, der 24 av dem ble bevilget midler. Av disse trakk én tilbyder søknaden sin, og to tilbydere gjennomførte ikke kurs likevel. Det betyr at til sammen var det 32 tilbydere som arrangerte kurs under tilleggsutlysningen.

Tabell 3.1. Antall søkere på og tilbydere av ordningen, fordelt på private og kommunale aktører.

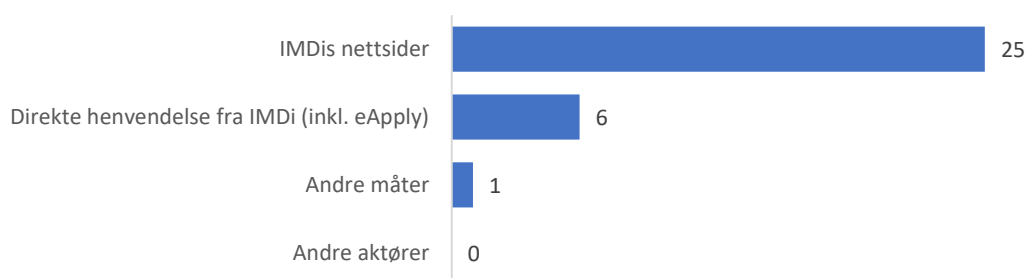
	Private	Kommunale
Søkere	16	27
Tilbydere av ordningen	11	24 (21) *

\* Antall kommunale tilskuddsmottakere (antall kommunale tilskuddsmottakere som gjennomførte kurs)

I vurderingen av ordningens treffsikkerhet er et relevant spørsmål om de kommunale tilbydere kunne vært flere. Antallet kommunale søkere på tilleggsutlysningen var nokså lavt i forhold til mulig søkermasse. En naturlig årsak til dette er at mange kommuner hadde, og har, kapasitetsutfordringer, i en situasjon med høye ankomster fra Ukraina. Disse utfordringene handler også om mulighetene til å tilby norskopplæring, særlig for kommuner som ikke har bosatt tidligere (Haftorsen m.fl., 2023). Det er nettopp mot denne bakgrunnen at retten til norskopplæring og introduksjonsprogram inntreer ved tidspunktet for bosetting og ikke før, for den ukrainske målgruppen. Vanligvis inntreer retten til norskopplæring ved vedtak om opphold.

Vi må likevel ta høyde for at det også kan være andre årsaker til at søkertallet ikke var høyere blant kommunale VO-sentre. For eksempel kan det være at de ikke var tilstrekkelig kjent med ordningen da midlene ble utlyst. De private og kommunale tilbydere som kjente til ordningen og som søkte på den, fikk i hovedsak informasjonen via IMDi sine nettsider (jf. figur 3.1). I en normalsituasjon kunne informasjonstiltakene med fordel vært flere og mer direkte rettet mot kommunene, ettersom denne søkergruppen var ny. Men situasjonen var ikke normal, og midlene skulle i løpet av kort tid bli lyst ut og fordelt. Derfor må vi til en viss grad forstå at informasjonstiltakene på dette tidspunktet var noe begrenset.

Figur 3.1. Hvordan tilbyderne fikk kjennskap til utlysningen (N = 29).



Blant tilbyderne som søkte på og fikk innvilget tilskudd, var det stor variasjon. De private tilbyderne representerer aktører med kommersielle og ideelle profiler, inkludert studieforbund. Samlet har de et stort nedslagsfelt, for de holder til i store deler av landet og når bredt ut på digitale flater. De kommunale voksenopplæringsentrene er fra store og små kommuner, og representerer ni av landets fylker. Nordland, Troms og Finnmark og Oslo er de eneste fylkene som ikke er representert.

Tilbydernes størrelse i form av antall innvilgede deltakerplasser, varierte også. Tendensen er at det var de private tilbyderne som søkte om flest plasser, og som dermed fikk mest (jf. tabell 3.2).

Tabell 3.2. Størrelsen på innvilget beløp, fordelt på private og kommunale tilskuddsmottakere.

Innvilget beløp i kroner	Private tilbydere	Kommunale tilbydere
> 1 000 000	8	1
100 000 – 1 000 000	3	16 (14) *
< 100 000	0	7 (6) *

\* Antall kommunale tilskuddsmottakere (antall kommunale tilskuddsmottakere som gjennomførte kurs)

At de kommunale tilbyderne ikke søkte om flere deltakerplasser, dreier seg nok om kapasitet, men også at disse tilbyderne ofte forholder seg til et mer geografisk avgrenset nedslagsfelt. Usikkerheten rundt hvor mange ukrainere som ville komme til kommunen og ha behov for norskopplæring, var stor på søketidspunktet. «Søknadsfristen og utlysningen var fryktelig kort. Jeg måtte bare antyde hva vi kunne få til», fortalte en kommunal tilbyder. En annen sa: «Det var usikkerhet rundt hvem som kom. Nå ser vi at det kom flere hit enn de vi søkte kurs for».

Til slutt ser vi at tilbyderne var forskjellige fra hverandre når det gjelder kursenes organisering og innhold, som blir nærmere diskutert i kapittel 4. Det er av stor verdi at ordningen utvikler ulike tilbud som samlet kan treffe ulike behov.

## Målgruppen i ordningen

Den ordinære norskopplæringsordningen er for voksne innvandrere uten rettigheter til opplæring i norsk, enten fordi de ikke har hatt slike rettigheter eller fordi rettighetene var brukt opp. Ordningens utvidelse skulle derimot gjelde en gruppe som ikke har påbegynt rettighetsfestet opplæring, men som vil få et slikt tilbud. Mer spesifikt er tilleggsutlysningen øremerket personer med kollektiv beskyttelse, som:

- ◆ ... «venter på å bli bosatt i en kommune, og derav ikke har rett til norskopplæring etter integreringsloven» (målgruppe-1)
- ◆ ... «går rett ut i arbeid etter bosetting, i stedet for å delta i introduksjonsprogram» (målgruppe-2)

Slik ble målgruppen beskrevet i rundskrivet for tilleggsutlysningen. Grunnet den raske bosettingssituasjonen, ble det i tilsagnsbrevet lagt til:

- ◆ «Det åpnes opp for at tilskuddsmottakere kan tilby timer til ordningens opprinnelige målgruppe etter behov, hvilket er (delmål A): personer som har brukt opp sine rettigheter til opplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven, og personer som ikke har rett til opplæring etter introduksjonsloven eller integreringsloven.» (målgruppe-3)

Når vi vurderer treffsikkerhet opp mot hvem ordningen opprinnelig skulle nå (altså ukrainske flyktninger), gjør inkluderingen av målgruppe-3 ordningens treffsikkerhet noe lavere. Samtidig må vi se føringen i tilsagnsbrevet i sammenheng med at det var vanskelig å forutsi bosettingssituasjonens utvikling allerede på utlysningstidspunktet. I samråd med departementet utvidet IMDi målgruppen for tilbyderne som så behov for det.

## Den ukrainske målgruppen

I utformingen av utvidelsen, og øvrige opplæringstilbud for den ukrainske målgruppen, har man i stor grad måtte legge til grunn forestillinger og forventninger om denne gruppens ferdigheter og forutsetninger. For eksempel kjenner man Ukraina som et av de mest utdannede land i verden (Landinfo, 2022), og tradisjonelt har personer med medbrakt høyere utdanning en god arbeidsmarkedsintegrering i Norge (Haftorsen m.fl., 2023). Gitt denne sammenhengen, har de fleste fordrevne fra Ukraina etter integreringsloven fått tilbud om korte opplæringsløp. Også målsettingen i norskopplæringsordningen om at deltakerne skal nå et A2-nivå i løpet av 50 timer opplæring, avspeiler de høye forventningene som stilles til denne målgruppen. Nemlig at de vil kunne lære seg mye norsk på kort tid.

Med tiden har vi fått mer sikker kjennskap om hvem ukrainerne som kommer til Norge er, og deres forutsetninger i opplærings situasjonen. I det følgende kommer vi med våre observasjoner, som også kan være av overføringsverdi til den rettighetsbaserte opplæringen og andre opplæringstilbud.

## Deltakerne i ordningen

For den ukrainske målgruppen er det frivillig å ta norskopplæring. Samtidig viser vår evaluering, og tilbakemeldinger fra praksisfeltet ellers (Prop. 90L (2022-2023)), at mange ukrainere ikke kan engelsk. Dermed kan de færreste gå rett ut i arbeid, og i stedet trenger de å lære seg norsk (Haftorsen m.fl., 2023). Tilbyderne av norskopplæringsordningen fortalte at tilbudene i størst grad traff deltakere som skulle inn i rettighetsbasert norskopplæring senere (dvs. målgruppe-1).

For mange ukrainere gjelder det å lære norsk på et forholdsvis høyt nivå – enten for å komme i et yrke relevant for utdanningen eller for å ta utdanning. I evalueringen har vi intervjuet deltakere i begge disse kategoriene. Et eksempel er deltakeren med mastergrad i internasjonal politikk og det ukrainske sentralbyrået som sin tidligere arbeidsplass. Men vedkommende får ikke utdanningen sin godkjent i Norge:

*«Jeg jobbet med kommunikasjon og public relations. Hvis jeg skal ha samme jobb i Norge, må jeg gå mer på universitet, for utdanningssystemet i Norge og Ukraina er ikke perfect match [...]. Derfor må jeg først lære meg norsk, veldig fort.» (deltakerintervju, uten tolk)*

Inntrykket vårt fra casestudien er at den ukrainske målgruppen generelt har høy motivasjon for å lære norsk, men at de trenger tilstrekkelig *tilgang* til slik opplæring hvis de skal nå sine mål. Tilbydere av norskopplæringsordningen erfarte at deltakerne som får tilbud om tidlig norskopplæring har uttrykt stor takknemlighet. «Det var frivillig å komme på kurset, men de kom hver dag», fortalte en lærer om deltakerne i ordningen.

Lærerne beskrev en gruppe som er sterkt ambisiøse og pliktoppfyllende, og som er lærevillige og grundige i språkopplæringen. Samtidig utgjør ukrainerne ingen homogen gruppe, og det varierer hvor gode læringsstrategier den enkelte har og hvor godt de arbeider hjemme. Det kan eksempelvis henge sammen med utdanningsbakgrunn, men det kan også være påvirket av hvordan de håndterer den ekstraordinære situasjonen de nå er i. Flere erfarte for eksempel at hjemmearbeidet ble påvirket av bosituasjonen; mange deltakere bodde tett på egne og andres barn på asylmottak, og fant det

vanskelig å finne ro til hjemmeoppgaver. Lærerne var uansett opptatt av at mange av de ukrainske deltakerne trenger å bli møtt med *tålmodighet*, i og utenfor opplærings situasjonen.

Vi ser også at kommunenes tilbakemeldinger til KS er at personer fra Ukraina ikke skiller seg nevneverdig fra øvrige flyktninger når det gjelder tiden det tar å finne seg til rette i et nytt land under krevende omstendigheter (Prop. 90L (2022-2023)). I evalueringen ser vi at forutsetningene for å lære kan preges av en urolig tid og usikker fremtid, der mange har nære familiemedlemmer i krig. Vi kommer tilbake til et mulig traumeaspekt i kapittel 4 og 5.

Dersom vi skal peke på noe som skilte deltakerne fra målgruppen i det rettighetsbaserte tilbudet, er det et sentralt poeng at aldersspennet blant ukrainerne i norskopplæringsordningen var større. En del tilbydere tok inn deltakere over 55 år (som ikke har rett på introduksjonsprogram) og over 67 år (som ikke har rett på norskopplæring). Også personer i denne gruppen kan ha et sterkt ønske om å lære seg norsk. Det uttrykte en ukrainsk deltaker på denne måten:

*«Det jeg vil si er at vår generasjon som ikke får komme på introduksjonsprogrammet, er mennesker som fortsatt har lyst og evne til å lære og tilegne seg kunnskap. Så langt det lar seg gjøre, benytter vi oss av mulighetene. Så lenge det er kostnadsfritt, for på grunn av vår alder har vi ikke nødvendigvis råd til å betale selv.» (deltakerintervju, med tolk)*

## Frafall

Tilbyderne har rapportert til IMDi at ca. 9000 personer med kollektiv beskyttelse ble registrert/startet opplæringen i 2022, og at omtrent én tredjedel ikke fullførte (IMDi, 2023c). Det er mulig at en del av disse fullførte i 2023, ettersom ikke alle tilbyderne fikk fullført sine tilbud i løpet av 2022, og fikk overført midler til fortsettelse i 2023. Den endelige oversikten over antall deltakere som har falt fra kursene, har vi ikke.

Likevel må frafallstallene anses som høye, og det er den raske bosettingssituasjonen tilbyderne i størst grad forklarer frafallet med. Ikke alle deltakerne rakk å fullføre opplæringen før de ble bosatt, og ved bosetting oppfylte ikke deltakerne lenger vilkårene for målgruppen i ordningen. Unntaket var de som gikk rett ut i arbeid, men dette gjaldt et fåtall deltakere ifølge tilbyderne vi snakket med.

Tilsagnsbrevet åpnet for at tilbyderne etter behov kunne rekruttere deltakere fra målgruppe-3. Vi har ikke en fullstendig oversikt over hvor mange tilbydere som benyttet seg av denne muligheten eller hvor mange deltakerplasser det gjelder; ikke alle tilbyderne har registrert dette på et systematisk vis. Basert på sluttrapportene fra tilbyderne, der presisjonsnivået på registreringen varierer, er inntrykket vårt likevel at deltakere fra målgruppe-3 utgjorde en svært liten andel.

Det har nok vært utfordrende for tilbydere å fortløpende rekruttere deltakere, i kurs som allerede var påbegynt. Et spørsmål er om frafallet ville vært mindre om vilkårene ble endret; slik at så fremst deltakeren var i målgruppen for tilbudet ved inntak på kurs, ville man ikke miste plassen ved bosetting.

Vi ser at en del tilbydere har tolket målgruppen for tilbudet slik, selv om dette strider med rundskrivets føringer. Disse tilbyderne har forsøkt å holde på deltakere som underveis i kurset har blitt bosatt og flyttet på seg, og noen deltakere har deltatt i norskopplæringsordningen og introduksjonsprogrammet parallelt. Samtidig har heller ikke dette vært enkelt å få til, som en tilbyder

beskrev: «Når folk flytter, er de fokuserte på å begynne der de er. De har ikke tid til å opprettholde koblinga [hit]; barn skal i barnehage, på skole og sånt».

Selv om frafallstallene i kursene er høye, er gjennomføringstallene betydelig høyere. Kursene har hatt en stor verdi for deltakerne som hadde anledning til å gjennomføre opplæringen, som vi kommer til i kapittel 5.

## Oppsummering

---

IMDi har lyktes med å lage en skalerbar ordning, der ulike typer tilbydere har bidratt med nye opplæringstilbud. Gjennom tilleggsutlysningen ble kapasiteten i det tilgjengelige tilbyderkorpsset styrket, ved å inkludere kommunale tilbydere som søkere på ordningen, i tillegg til private. Vi ser at ordningen traff mange og varierte tilbydere, i tråd med formålet. Treffsikkerheten blant kommunale tilbydere kunne vært høyere, for antallet kommunale søkere var nokså lavt i forhold til mulig søkermasse. Samtidig må dette resultatet vurderes opp mot kapasitetsutfordringer nasjonalt og lokalt.

Tilbyderne fortalte at nesten alle deltakerne skulle videre på rettighetsbasert opplæring. Men vi ser også at norskopplæringsordningen har vært et tilbud for dem som på grunn av høy alder er uten slike rettigheter. Samtidig ser vi at en del deltakere har falt fra kursene, som følge av å bli bosatt. Ved tildelingen av midler, åpnet ordningen derfor for andre deltakergrupper enn den ukrainske. Likevel er inntrykket vårt at denne muligheten ikke har blitt benyttet i stor grad. For eksempel har det nok vært utfordrende for tilbydere å fortløpende rekruttere inn nye deltakere, i kurs som allerede var påbegynt.

Når det gjelder den ukrainske deltakergruppen på kursene, opplevde lærerne at deltakerne overordnet sett var svært ambisiøse, pliktoppfyllende og grundige i språkopplæringen. Samtidig kan en krevende livssituasjon og et mulig traumeaspekt påvirke forutsetningene for å lære. Tilbyderne og lærerne vi har intervjuet, var derfor opptatt av at målgruppen må få tilstrekkelig *tilgang* til, og bli møtt med tilstrekkelig *tålmodighet* i, opplæringstilbudet.

# Kapittel 4 - Kvalitet

---

*Skal deltakerne nå målet om språknivå A2, må tilbudene være av høy kvalitet. I dette kapitlet undersøker vi kvalitetsaspekter som kan bidra til et godt språklig utbytte, som fleksibel organisering, tilbudenes innhold, undervisernes kompetanse og samarbeid og innovasjon. Dermed er dette det første av to kapitler som omhandler måloppnåelse. Funnene og vurderingene i dette kapitlet bygger på spørreundersøkelsen, intervjuene med tilbydere og casestudien, men også forskningsbasert kunnskap om kvalitet i norskopplæring.*

*I opplæringstilbudene finner vi en del tegn på kvalitet som kan ha overføringsverdi til annen norskopplæring. For eksempel ser vi bred bruk av morsmålstøtte og mange samarbeid med andre aktører, og vi ser noen eksempler på innovative måter å drive norskopplæring på. Vi finner også at de fleste tilbyderne tilpasset seg et ønske fra deltakerne om fysisk undervisning, av pedagogiske og psykososiale hensyn.*

## Tilbudene under ordningen

---

Den ordinære norskopplæringsordningen skulle utvikle tilbud som var fleksible, lærerstyrte og målrettede. Dette gjaldt også for utvidelsen. Samtidig må vi ha i mente at tilbudene for de ukrainske flyktingene skulle utvikles fort og gjelde få opplæringstimer. Disse rammene kan påvirke hvilken fleksibilitet og kvalitet tilbyderne har klart å legge til rette for.

## Organisering og fleksibilitet

---

En første forutsetning for at ordningens formål nås, er at målgruppen for opplæringen har tilgang til den. Av størst betydning for deltakelse, er opplæringens form, og når og hvor den finner sted (IMDi, upublisert). Det innebærer at det pedagogiske opplegget bør ha alternativer for hvordan og når læringsaktivitetene gjennomføres.

Det er av slike hensyn norskopplæringsordningen skal «føre til utviklingen av flere, fleksible norskopplæringstilbud» (jf. formålsbeskrivelsen i rundskriv nr. 20-2022). Flexibilitetsbegrepet handler om å plassere den enkelte i sentrum (HK-dir, 2020). Rundskrivets tildelingskriterier gjenspeiler formålet om fleksibilitet, ved å vektlegge tilbud som er «tilpasset deltakernes behov» (pkt. 9).

Flexibilitetsbegrepet er ikke synonymt med nettbasert undervisning (HK-dir, 2020). Men i rundskrivet heter det at det gis «primært støtte til nettbasert opplæring». Tanken bak en slik føring var at digitale kurs kunne nå deltakere over hele landet. I tillegg var tanken at deltakere som gikk rett ut i arbeid i stedet for å delta i introduksjonsprogrammet, kunne ta norskopplæring digitalt og på kveldstid.

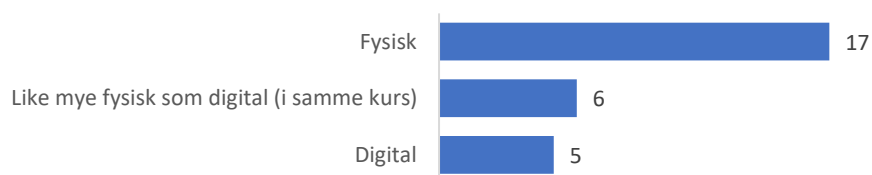
Tilbyderne fortalte oss at de ukrainske deltakerne jevnt over hadde høy digital kompetanse. Likevel viser evalueringen at nettbaserte kurs ikke nødvendigvis passet så godt til behovene i målgruppen. I den første fasen, som nye i Norge, var det fysiske kurs de fleste deltakerne etterspurte.

Vi har undersøkt hvordan tilbyderne forholdt seg til denne mulige motsetningen i ordningens innretning, der tilbudene skulle være fleksible, men helst nettbaserte. Av søknadsgjennomgangen ser

vi at ca. én tredjedel av tilbyderne planla for heldigitale kurs. Særlig søkte de private tilbyderne om dette, og deltakerne kunne oftest velge om de ville delta på dagtid eller kveldstid. De kommunale tilbyderne søkte i større grad om å tilby en kombinasjon av nettbasert og fysisk undervisning (i samme kurs), og en del kunne gi muligheter for kveldskurs dersom deltakerne skulle ha behov for det. Kurs på dagtid skulle ved noen opplæringssentre være kombinert med tilbud om barnepass i kommunen, eller med tilbud om å følge undervisningen digitalt.

I praksis fant vi at en del tilbydere som i utgangspunktet planla for digitale kurs, gikk over til fysisk oppmøte likevel, eller en hybrid løsning. Kun et mindretall arrangerte heldigitale kurs, som dermed hadde et «nasjonalt» nedslagsfelt (jf. figur 4.1).

Figur 4.1. Om opplæringen primært var fysisk eller digital (N= 28).



I casestudien pekte tilbyderne, lærere og deltakere på flere årsaker til hvorfor fysisk undervisning var å foretrekke for mange i den ukrainske målgruppen. Noen erfarte at fysisk oppmøte var nødvendig i en situasjon der mange deltakere manglet digitalt utstyr. Vi har imidlertid ikke tall på hvor mange dette gjaldt. Andre vektla at ukrainere gjerne liker å lære på «gamlemåten», med tavleundervisning og i et faktisk klasserom.

Den mest gjennomgående forklaringen handlet likevel om psykososiale forhold, og herunder hensyn til et mulig traumeaspekt. Lærere og tilbydere fortalte at for en deltakergruppe som denne, kan det være særlig viktig å skape et trygt rom og gi god oppfølging. En av dem sa:

*«Fysisk oppmøte gir helt andre pedagogiske verktøy og muligheter til oppfølging. Flyktingene er bosatt nær voksenopplæringscenteret og kan lett møte til undervisning. På skolen kan de bygge nettverk og bli integrert i kommunen via den.»*

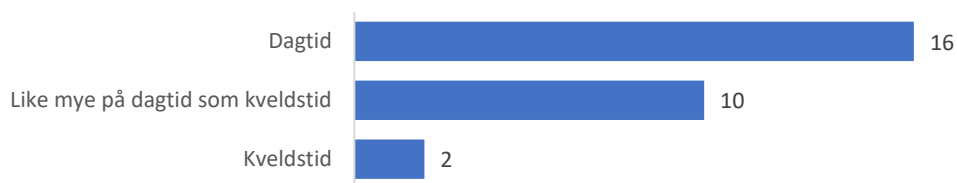
Også deltakerne ytret et sterkt ønske om å få «komme sammen, lære og få et nettverk». Det kan gi innhold og mening til dager som ellers består av mye usikkerhet og følelsen av å være på vent. Fysisk oppmøte kan gjøre det enklere å konsentrere seg om opplæringen, for «det kan være vanskelig å sitte på internett og alene hjemme». «Jeg tenker det er bedre å lære sammen og i en klasse. Det er viktig å ha et støttende miljø» (deltaker-sitater, med tolk).

Dermed er et sentralt funn i evalueringen at deltakergruppen i stor grad foretrakk fysiske kurs. Få heldigitale kurs betyr ikke at tilbyderkorpset ikke kan, eller ikke ønsker å, praktisere en slik undervisningsform. Fra evalueringen av den ordinære norskopplæringsordningen vet vi at det gjør de i stor grad, særlig vet vi det om de private aktørene (Misje m.fl., 2023). I stedet ser vi valget om å gjennomføre fysiske kurs som en tilpasning til deltakernes behov, slik behovene var i en tidlig fase etter ankomst. Deltakerne vektla fysisk oppmøte som viktig for motivasjonen til å lære norsk, og for utbyttet av opplæringen.



Videre er inntrykket vårt er at tilbyderne utviste fleksibilitet når det gjaldt tidspunktene på dagen kursene ble gjennomført. Fra spørreundersøkelsen vet vi at 16 tilbydere primært arrangerte kurs på dagtid, 10 tilbydere like mye på dagtid som kveldstid, og to tilbydere bare kveldskurs. Inntrykk fra casestudien tyder på at tidspunktene ble tilpasset ønskene i de ulike deltakergruppene, i hvert fall slik behovene var i en tidlig fase etter ankomst.

Figur 4.2. Om opplæringen primært var på dagtid eller kveldstid (N= 28).



## Opplæringens innhold

En annen forutsetning for måloppnåelse, er at opplæringens innhold er av høy kvalitet. Vi evaluerer dette opp mot kompetansekrav i integreringsloven og HK-dirs godkjenningsordning, samt forskning på kvalitet i norskopplæring.

### Lærerkompetanse og morsmålstøtte

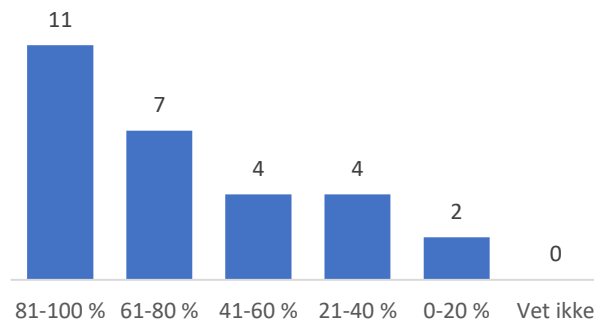
Læreres formelle kompetanse er noe av det som vektlegges mest i strategiene for å forbedre kvaliteten i norskopplæring (Kunnskapsdepartementet, 2019). Integreringsloven stiller kompetansekrav til undervisere i norsk ved kommunale og private opplæringssteder, og HK-dirs godkjenningsordning for private tilbydere stiller krav om innholdet i opplæringen og oppfølgingen av deltakere.

Et resultat av at det har kommet slike krav, samt at de ligger til grunn for å kvalifisere som søker på norskopplæringsordningen, er at den pedagogiske kompetansen på andrespråksfeltet med årene har økt i den ordinære ordningen (Misje m.fl., 2023).

Under utvidelsen av ordningen for ukrainske flyktninger, kunne tilbyderne imidlertid søke om unntak fra kompetansekravene. Å skaffe nok lærere med riktig kompetanse er en generell utfordring i sektoren, særlig når ankomstene av flyktninger er høye. Det ville skapt en uheldig situasjon for kommunene dersom lærere som ellers underviser i den rettighetsbaserte opplæringen, ble rekruttert og flyttet over til norskopplæringsordningen. Samtidig ville en dispensasjon fra lærerkravene gjøre at norskopplæringsordningen raskt kunne etablere tilbud og avlaste kommunene, i tråd med ordningens formål.

Vi har undersøkt hvordan tilbyderne forholdt seg til muligheten for dispensasjon. Om lag en tredjedel av tilbyderne som besvarte spørreundersøkelsen, svarte at 80-100 prosent av underviserne i kursene har dokumentert kompetanse i andrespråk. Over halvparten av de kommunale tilbyderne oppga dette, mot kun én av de private tilbyderne. De private tilbyderne fordeler seg jevnt over kategoriene fra 21 til 80 prosent av lærerne.

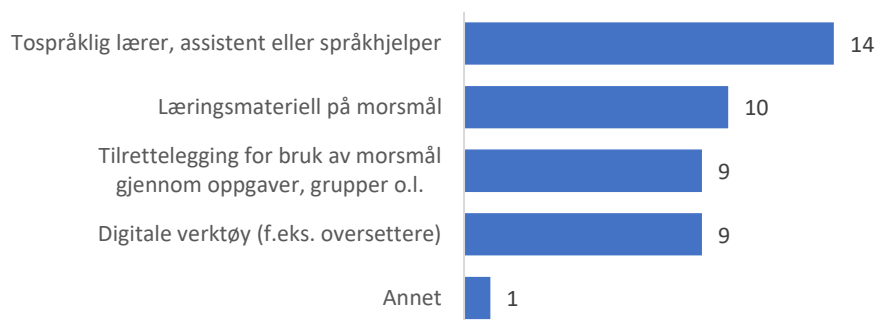
Figur 4.3. Hvor mange prosent av lærerne som har dokumentert kompetanse i norsk som andrespråk, tilsvarende 30 studiepoeng eller mer (N= 28).



Som følge av dispensasjonen fra kompetansekravene, fikk tilbyderne anledning til å rekruttere undervisere med annen kompetanse. Funn fra spørreundersøkelsen og casestudien tyder på at en del tilbydere prioriterte personer med mulighet til å gi morsmålstøtte. I spørreundersøkelsen svarte ca. halvparten av tilbyderne (16 av 28) at de tok i bruk slike grep. Det var flere private enn kommunale tilbydere som svarte dette, men forskjellen mellom disse gruppene er liten.

Ser vi videre på de ulike måtene tilbyderne brukte morsmålstøtte, finner vi at det klart vanligste var å benytte en tospråklig lærer, assistent eller språkhjelper (jf. figur 4.4). Andre eksempler er læringsmateriell på morsmål, tilrettelegging for bruk av morsmål gjennom oppgaver og grupper, samt digitale verktøy (for eksempel oversettere). Tilbyderen som på dette spørsmålet i spørreundersøkelsen svarte «annet», spesifiserte i et fritekstfelt at de tilbød «kundeservice på ukrainsk og russisk».

Figur 4.4. På hvilke måter morsmålstøtte blir brukt i undervisningen (N= 16).



Fra spørreundersøkelsen vet vi også at blant tilbyderne som anvendte morsmålstøtte, tok de fleste i bruk flere metoder. For eksempel anvendte seks tilbydere to-tre grep, og fem tilbydere hele fire grep.

Vi vektlegger bruken av morsmål av flere grunner. For det første får «transspråking» og systematisk bruk av morsmål i klasserommet stadig mer oppmerksomhet i relevant forskning. Når morsmålet benyttes, kan det bidra til trygghet i læringsssituasjonen, mer aktivitet hos deltakerne og mulighet for å diskutere mer avanserte språklige problemstillinger (Lerfaldet m.fl., 2020). For eksempel fant Søholt m.fl. (2020) at deltakere som fikk norskopplæring med morsmålsassistenter, gjorde det bedre enn forventet på nasjonale norskprøver.

For det andre vektlegger vi morsmålsstøtte fordi disse grepene er eksempler på innovative former for norskopplæring. Ordningen har som formål å bidra til slik innovasjon. Noen av metodene kan ha overføringsverdi til norskopplæring mer generelt, også for andre deltakergrupper. Det mener vi at vi allerede ser indikasjoner på i den ordinære norskopplæringsordningen. Mens vi i 2021 og 2022 så få eksempler på morsmålsstøtte i disse norskopplæringstilbudene, ser vi av søknadene fra 2023 at tilbyderne inkluderer slike elementer i større grad enn tidligere (Misje m.fl., 2023). Vi tror denne økningen skyldes gode erfaringer fra norskopplæringsordningen rettet mot ukrainske målgrupper, og at mange tilbydere ønsker å fortsette morsmålsstøtten mot den bredere målgruppen under ordningen. For eksempel planlegger tilbyderne for bruk av digitale programmer som tilbyr støtte for flere ulike språk.

Denne type innovasjon kan være interessant for IMDi og andre aktører på feltet å være oppmerksom på fremover, fordi det kan ha betydning for deltakernes språkutvikling. I kapittel 5 beskriver vi hvordan tilbydere, lærere og deltakere i norskopplæringsordningen vurderer betydningen av morsmålsstøtte for læringsutbyttet.

## 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 fremtidsplaner (Forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere, 2021). I utgangspunktet krever dette kartlegging både i forkant og underveis i opplæringen. Men et omfang på 50 timer opplæring legger begrensninger på hva som er mulig å få til på dette området. Mens rundskrivet stiller krav om å foreta «*kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud*», var det opp til tilbyderne å vurdere hvilken informasjon det var mest nyttig å innhente.

Gitt at kursene skulle gis i en tidlig fase, og før inntak på rettighetsbasert opplæring, valgte de fleste tilbyderne vi intervjuet, å ikke kartlegge deltakernes norskferdigheter. Antakelsen blant tilbyderne var at andre forhold, og særlig **utdanningsbakgrunn**, kunne indikere forventet språkutvikling. Som beskrevet i kapittel 3, har den ukrainske målgruppen i høy grad fullført videregående skole eller høyere utdanning i hjemlandet, og dermed er det en forventning om gode resultater i norskopplæringen (Haftorsen m.fl., 2023; Lurfaldet m.fl., 2020).

Samtidig har tilbydere av norskopplæringsordningen erfart at sammenhengen ikke *nødvendigvis* er slik:

«Det er ikke alltid høyt utdanningsnivå samsvarer med høy progresjon. Det har vi oppdaget her. Vanskelig å si [hva det skyldes], men kanskje press og situasjonen de er i.»

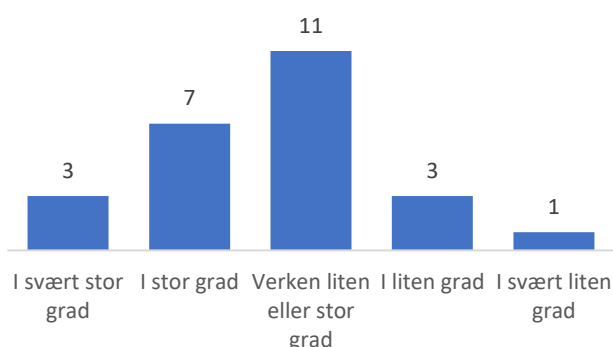
I hvert fall kan vi si at utdanningsbakgrunn og -nivå ikke alene er styrende for målgruppens progresjon. Fra forskning på andrespråkopplæring vet vi at også **morsmålet og ferdigheter i andre tilegnede språk** er av betydning (Randen m.fl. 2018). «*De som [eksempelvis] kan litt engelsk har jo noen språkssystemer å henge det på*», forklarte en tilbyder. Flere tilbydere av ordningen fant at engelskferdighetene var nokså lave blant de ukrainske deltakerne, slik også andre studier har gitt tilbakemeldinger om (Haftorsen m.fl., 2023; Hernes m.fl., 2022). Videre betyr dette at mange i målgruppen ikke hadde god kjennskap til det latinske alfabetet fra tidligere. Vi kan av dette forstå at å lære seg det norske språket kan ta lang tid.

I tillegg til faktorer som utdanningsbakgrunn og morsmål, kan det også være lettere for yngre enn eldre **aldersgrupper** å lære seg nye språk (Randen m.fl., 2018). Noen tilbydere i vårt utvalg erfarte at det også gjelder den ukrainske målgruppen: «*Vi ser veldig stor forskjell på alder. Det har mye å si. Vi startet med å dele opp i under og over 40, og det har fungert ganske bra*», fortalte en av dem. Også i den rettighetsbaserte opplæringen er erfaringen at eldre ukrainere (40 år og opp) kan ha en lavere progresjon (Haftorsen m.fl., 2023).

Inntrykket vårt er videre at tilbyderne har hatt som intensjon å legge utdanningsbakgrunn, språkferdigheter og alder til grunn for gruppeinndelinger, i tråd med signalene i ordningens rundskriv. Samtidig ser vi at ved noen opplæringsentre ble inndelingene nokså grove likevel. Vi kjenner ikke den fulle forklaringen til dette, men det virker som at etterspørselen etter fysiske kurs, og omorganiseringen for å få dette til, har gjort noen grupper relativt store og heterogene. I så fall har kartleggingsresultatene fått mindre betydning for gruppeinndelinger enn først planlagt.

Dess større spriket i deltakergruppene er, dess viktigere er det å differensiere opplæringen (Arnesen, Roddevik og Sletten, 2015). 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, 2021). Men vi merker oss at mange tilbydernes opplevde det som utfordrende å tilby tilstrekkelig individuell tilpasning (jf. figur 4.5).

Figur 4.5. I hvilken grad det er en utfordring å tilby tilstrekkelig individuell tilpasning (N=25).



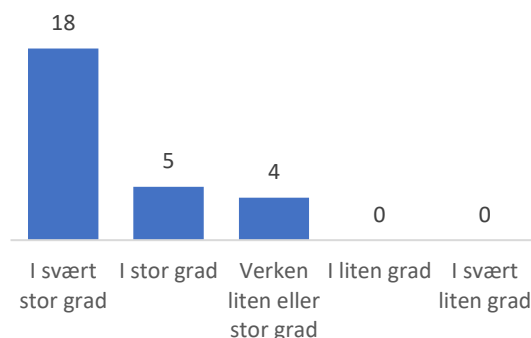
Utfordringer knyttet til individuelt tilpasset opplæring ser vi også i den ordinære norskopplæringsordningen (og ofte i norskopplæring ellers, se f.eks. Lillevik & Tyldum 2018). I evalueringen av den ordinære norskopplæringsordningen anbefalte vi at tilbyderne gjennomfører en mer systematisk kartlegging for innplassering av deltakerne på hensiktsmessige kurs. Kursene øremerket ukrainske flyktninger har imidlertid et omfang på 50 timer. Med små rammer, er det ikke sikkert at det er fornuftig med en omfattende kartlegging av deltakerne. Satsen på inntil 5 000 kroner per deltaker, var ment til å dekke alle kostnader i forbindelse med opplæringen.

## Læreplanen og innholdet i undervisningen

Opplæringen under ordningen skulle primært omfatte norsk, men kunne for den ukrainske målgruppen også inkludere opplæring i samfunnskunnskap. En kvalitetsindikator er dermed om underviserne forholdt seg til mål og nivåer fra læreplanen for voksne innvandrere, i hhv. norsk og samfunnskunnskap. Når andelen undervisere som oppfylte lærerkravene er nokså lav i noen kurs (jf. figur 4.3), kan man se for seg at dette påvirket hvorvidt innholdet i undervisningen er forankret i læreplanen.

Data fra spørreundersøkelsen gir imidlertid ikke støtte til en slik antakelse, verken blant kommunale eller private tilbydere. 23 av 27 tilbydere (85 prosent) svarte at de i svært stor eller stor grad baserte opplæringen på læreplanen (jf. figur 4.6). Resterende fire tilbydere oppga at de gjorde dette i noen grad. Inntrykket fra casestudien er at begrenset benyttelse av læreplanen først og fremst hang sammen med rammen på 50 timer, og at mange undervisere opplevde at de ikke rakk å komme gjennom så mange temaer fra læreplanen i disse kursene som i andre kurs.

Figur 4.6. I hvilken grad opplæringen er basert på mål og nivåer fra læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (N=27).



Med et begrenset timeantall måtte tilbyderne og lærerne selv velge hvilke kompetansemål og tema de skulle vektlegge. Lærerne vi har snakket med, beskrev den ukrainske målgruppen som nokså «skolsk» orientert, i betydning av å være glad i strukturoppgaver og «korrekthet». «De liker ikke å kaste seg uti det uten å vite akkurat hva de skal si og hva som er setningens korrekte struktur», fortalte en lærer som brukte mye tid på setningsstruktur i undervisningen. Deltakerintervjuene bekrefter inntrykket, illustrert av følgende sitat:

«Jeg likte det fordi vi startet å lære språk og lage system, for det er veldig viktig å ha systemisk approach. Først læreren min ga all informasjon til oss for å forstå stegene i norsk. Grunnleggende norsk. Jeg tenker at læreren har systemisk approach, det er veldig viktig.» (deltakerintervju, uten tolk)

Videre har vi undersøkt om elementer om den norske arbeidslivsmodellen er inkludert i opplæringen, ettersom det er nytt at ordningen åpner for dette. Konkret er det elementer fra modul «utdanning, kompetanse og arbeidsliv» i læreplanen i samfunnskunnskap for voksne innvandrere rundskrivet viser til. De aller fleste tilbyderne i vårt utvalg fortalte at de vektla elementer fra denne modulen, og at generelt «gjennomstyrer arbeidslinja all opplæring». De viste til at slik kunnskap både skal gjøre overgangen til arbeidslivet enklere, men også tryggere. En tilbyder utdypet:

«Det er innbakt i alt vi gjør, enten om det er norskkurs eller fagkurs. Det er veldig viktig; arbeidsmiljøloven, hvilke regler som finnes, hvordan det formelle og det uformelle arbeidslivet fungerer, krav, holdninger osv.»

At tilbyderne i stor grad har klart å gjøre norskopplæringen arbeidsrettet, samsvarer med ambisjonene for norskopplæringen i det rettighetsbaserte tilbudet for denne gruppen. Samtidig er det ulike måter å tilnærme seg dette målet på, og vi har ikke klart å fange opp eksempler på at dette inkluderer opplæring på arbeidsplasser. Det må nok ses opp mot ordningens rammer på 50 timer opplæring.

## Samarbeid med andre aktører

Et viktig formål med norskopplæringsordningen er å «bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider» (jf. rundskrivets punkt 1, formålsbeskrivelse). Dermed står det i rundskrivet at IMDi vil prioritere tilbud som «gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige, private eller frivillige» (jf. rundskrivets punkt 8, vurderingskriterier).

I den ordinære norskopplæringsordningen har vi på dette området sett en positiv utvikling i prøveperioden 2021-2023. Det er et resultat av at IMDi i økende grad har vektlagt formålet med og betydningen av samarbeid, og at tilbyderne har respondert på dette i sine søknader (Misje m.fl., 2023).

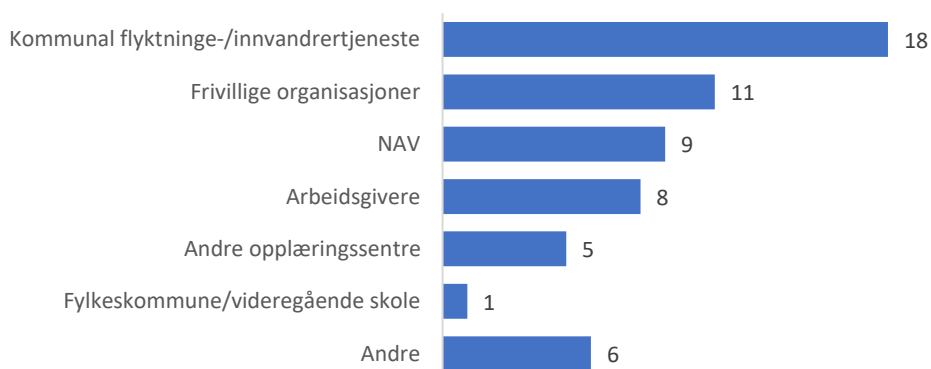
Et annet spørsmål er hva som er mulig å få til av samarbeid under tilleggsutlysningen. Vi vet at mange tilbydere har hatt det travelt med å utvikle tilbud som skal være fleksible og målrettede, og av søknadene ser vi få eksempler på at samarbeid har blitt prioritert i planleggingen av disse kursene.

Derfor er tallene fra spørreundersøkelsen overraskende. Der svarte hele 28 av 29 tilbydere at de samarbeidet med andre aktører om norskopplæringsordningen. I det følgende gjør vi først rede for hvem tilbyderne samarbeidet med og om hva, og deretter belyser vi i hvilken grad disse samarbeidene kan bidra til nye måter å drive norskopplæring på. Slik innovasjon er først og fremst interessant hvis den bidrar til god måloppnåelse, for ordningen og deltakerne.

### Ulike former for samarbeid

Den vanligste samarbeidspartneren under tilleggsutlysningen var kommunal flyktninge- og innvandrertjeneste, som 18 av tilbyderne samarbeidet med. Deretter var det 11 tilbydere som hadde et samarbeid med frivillige organisasjoner, ni med NAV og åtte med arbeidsgivere. Blant de seks som svarte at de har samarbeidet med «andre», spesifiserte fire tilbydere at samarbeidet var med et asyl- eller akuttmottak. Det var ingen systematiske forskjeller mellom kommunale og private aktører i hvem de oppga som samarbeidspartnere.

Figur 4.7. Samarbeidsaktører under ordningen (N=28).



Tabell 4.1 gir en oversikt over hva samarbeidene gikk ut på. I likhet med den ordinære norskopplæringsordningen, ser vi også her at **rekruttering** av deltakere var det vanligste å samarbeide om. Det svarte 19 tilbydere at de gjorde, altså om lag to tredjedeler av tilbyderne som deltok i

undersøkelsen. Vi finner at særlig den kommunale flyktninge- og innvandrer-tjenesten har bidratt i rekrutteringsarbeidet.

Videre var det nokså vanlig å samarbeide med andre aktører om **informasjonsarbeid om aktiviteter i lokalmiljøet**. Vi ser 16 eksempler på dette, fordelt på 10 forskjellige tilbydere. I dette arbeidet har den kommunale flyktninge- og innvandrer-tjenesten, frivillige organisasjoner og NAV spilt en sentral rolle. Å samarbeide om informasjonsarbeid er en forholdsvis enkel form for samarbeid, men som likevel kan være viktig for den som skal orientere og integrere seg i et nytt lokalsamfunn.

Samarbeid om **språkfremmende aktiviteter**, som bidrag i undervisningen eller språktrening, krever mer planlegging fra involverte parter. Men slike aktiviteter kan ha stor betydning for deltakernes språklige progresjon, blant annet fordi det kan bidra til mengdetrening og kontinuitet i språkutvikling, men også mer veiledning (Steien, 2022; Roumell, 2019). I evalueringen av den ordinære norskopplæringsordningen anbefalte vi at IMDi stimulerer til denne typen samarbeid. Gjennom tilleggsutlysningen ser vi noen eksempler på dette, ved åtte forskjellige opplæringssteder. Syv tilbydere samarbeidet med andre aktører om bidrag til undervisningen eller annet innhold i tilbudet og åtte tilbydere samarbeidet med andre aktører om språktrening.

Tabell 4.1. Hva tilbyderne samarbeidet med andre aktører om (N=28).

	Rekruttering av deltakere	Bidratt til undervisningen eller annet innhold i tilbudet	Språktrening	Informasjonsarbeid om aktiviteter i lokalmiljøet	Annet
Kommunal flyktninge-/innvandrer-tjeneste	13	4	2	5	2
Frivillige organisasjoner	7	4	5	5	3
NAV	7	1	1	5	4
Arbeidsgivere	5	2	5	1	3
Andre opplæringsstøttesteder	4	1	0	0	2
Fylkeskommunen	1	0	0	0	1

## Nye måter å drive norskopplæring på

Vi har undersøkt graden av innovasjon i samarbeidene under tilleggsutlysningen, ettersom norskopplæringsordningen har som formål å bidra til slik utvikling på feltet. Blant tilbyderne med samarbeidspartnere under ordningen, viser spørreundersøkelsen at om lag en tredjedel mente at dette har resultert i nye måter å organisere og drive norskopplæring på.

Et eksempel vi særlig vil trekke frem er tilbyderer som rekrutterte «tillitspersoner» fra frivilligheten til å delta i undervisningen. Tilbyderen beskrev at disse er «kompetente minoritetsspråklige ressurser, som ble en suksess for fremmøte og [som bidro til] aktive grupper med god kompetanseutvikling». Kobler vi denne erfaringen på forskning om lærerrollen i voksenopplæringen, er det grunn til å tro at tillitspersoner kan avlaste lærere ved å gå inn i rollen som «hjelpeperson». For eksempel vet vi at noen deltakere i voksenopplæring aktivt utfordrer lærerne til å tre ut av den mer læreplanbaserte lærerrollen for å få hjelp til ikke-faglige saker (Guribye & Hidle, 2013). Kanskje kan tillitspersoner fra frivilligheten gjøre det enklere for lærerne å avgrense sin profesjonelle jobb som lærer, samtidig som

deltakerne får tilgang til et trygt, pedagogisk og sosialt læringsmiljø. I så fall er dette en spennende måte å drive norskopplæring på, som kan ha overføringsverdi til tilbydere også utenfor norskopplæringsordningen.

Et annet eksempel er tilbyderen som fortalte at ordningen har «*medvirket til å befeste et sterkere samarbeid med frivilligheten, om en jevnlig språkkafe som nå ruller og går uansett om vi får nye midler eller ikke*». At det er hensiktsmessig å koble sammen norskopplæring og norsktrening er ikke nytenkning i seg selv, men et nytt grep for tilbyderen bak sitatet. Dermed ser vi at norskopplæringsordningen gir anledning til at den enkelte tilbyder kan prøve ut nye måter å organisere norskopplæringen på.

I evalueringen av tilleggsutlysningen har vi sett en høyere andel samarbeid og innovasjon enn vi gjorde i den ordinære norskopplæringsordningen. Vi vet ikke nøyaktig hvorfor det er slik. En hypotese er at inkluderingen av kommunale tilbydere økte andelen samarbeid. Men en analyse som differensierer mellom hhv. kommunale og private tilbydere, viser at det i gjennomsnitt er de private tilbyderne som oppgir flest samarbeidspartnere under ordningen. Denne forskjellen mellom kommunale og private tilbydere er imidlertid svært liten. Likevel viser analysen at det nok ligger andre forklaringsfaktorer bak den høye andelen samarbeid, enn at også kommunale aktører er tilbydere av ordningen.

Eksempelvis kan det være at noen tilbydere har vurdert det som avgjørende å innhente bistand og kompetanse fra andre aktører for å raskt klare å utvikle et adekvat opplæringstilbud. Kanskje er det også enklere å mobilisere til samarbeid om en gruppe det politisk er stor og akutt oppmerksomhet rundt. Også samfunnet ellers har utvist stor hjelpevilje for den ukrainske flyktninggruppen (Bruun, 2022). Vår oppfordring til IMDi og tilbydere av norskopplæring er å se overføringsverdien de positive erfaringene kan ha for norskopplæring mer generelt.

## Oppsummering

---

Opplæringstilbudene skulle utvikles raskt og i en uoversiktlig kontekst, og bestå av få opplæringstimer. I lys av disse rammene, mener vi at tilbyderne har bidratt med tilbud av god kvalitet, som i hovedsak har vært i tråd med rundskrivets føringer. Tilbudene har i stor grad vært tilpasset målgruppens behov når det gjelder organisering, lærerkompetansen har de fleste steder vært høy, og det har vært mye samarbeid og noe innovasjon. I oppsummeringen trekker vi frem det vi vurderer at har vært sentrale utfordringer, men også sentrale suksessfaktorer.

Norskopplæringsordningen forsøkte å stimulere tilbyderne til å primært drive nettbasert undervisning, blant annet for å tilby kurs til deltakere med lange avstander til undervisningsstedet. Selv om mange i tilbyderkorpset praktiserer undervisning digitalt, var det fysiske kurs de fleste deltakerne etterspurte i den første fasen, som nye i Norge. Mange tilbydere tilpasset seg dette behovet, av pedagogiske og psykososiale hensyn.

For å nå målet med ordningen, må opplæringens innhold være av høy kvalitet. Under utvidelsen av ordningen, kunne tilbyderne imidlertid søke om unntak fra krav om at lærerne har dokumentert kompetanse i norsk som andrespråk. Det må ses opp mot at lærere med denne kompetansen er en begrenset ressurs, noe som særlig blir tydelig når ankomstene av flyktninger er høye. En del tilbydere rekrutterte i stedet (eller i tillegg) undervisere som kunne tilby morsmålsstøtte. Likevel ser vi at nesten alle tilbyderne baserte opplæringen på mål og nivåer fra læreplanene i hhv. norsk og



samfunnskunnskap. I en situasjon hvor det er tilgang på formell lærerkompetanse, bør morsmålsstøtten komme som et tillegg til en lærer som har den formelle kompetansen.

En utfordring har vært å tilpasse undervisningen til den enkelte deltaker. I flere tilfeller ble nok deltakergruppene større og mer heterogene enn det tilbyderne først planla for. Vi har ikke data over kartleggingsrutinene til alle opplæringsstedene, men evalueringen viser i hvert fall noen eksempler på at kartleggingsresultatene ikke alltid lå til grunn for gruppeinndelinger.

I evalueringen av tilleggsutlysningen har vi sett flere eksempler på samarbeid og innovasjon enn det vi så i den ordinære norskopplæringsordningen. Eksempelvis har vi sett at en tilbyder rekrutterte en «tillitsperson» fra frivilligheten, som bidro til å skape trygge undervisningsrammer. Vår oppfordring til IMDi og tilbydere av norskopplæring er å se overføringsverdien de positive erfaringene kan ha for norskopplæring mer generelt.

# Kapittel 5: Deltakernes utbytte

---

*I kapittel 5 undersøker vi hvilken betydning norskopplæringsordningen har hatt for deltakerne. Først ser vi på den språklige utviklingen, hva som påvirker denne og om målet om språknivå A2 nås. Deretter diskuterer vi betydningen av norskopplæringsordningen utover det rent språklige. Vi bygger kapittelet på intervjuene med tilbydere, casestudien og spørreundersøkelsen.*

*Vi finner at norskopplæringsordningen har bidratt positivt til målgruppens behov for norskopplæring, ved å tilby timer utover det rettighetsbaserte tilbudet. Dette har gitt en god start på veien til å lære norsk, og for mange en myk introduksjon til å være i opplæring. Det fremstår likevel ikke realistisk at deltakerne når målet om A2 i løpet av 50 timer. Et sentralt funn er at ordningen har fungert som et positivt psykososialt tiltak, for en deltakergruppe der mange bærer på uro og vonde minner.*

## Forutsetninger for språkutvikling

---

Ordningens overordnede mål var å gi den ukrainske flyktninggruppen tilbud om tidlig opplæring i norsk. Vi har sett at deltakerne har mange ressurser som legger godt til rette for læring (jf. kapittel 3). Tilbyderne forteller at mange har høyere utdanning fra hjemlandet og høy digital kompetanse, og at en stor andel av dem sannsynligvis er spor 3-deltakere<sup>10</sup>. I tillegg er hovedinntrykket fra intervjuer og casestudien at deltakerne generelt er svært motiverte for å lære seg norsk, og jobber hardt for å lykkes med det. Likevel har vi pekt på at variasjon i alder og utdanning påvirker forutsetningene for å lære. For eksempel kan slike faktorer påvirke deltakernes læringsstrategier og hvor godt de arbeider hjemme.

Disse beskrivelsene av deltakergruppen fra kapittel 3, danner et grunnlag for analysene av deltakernes språklige utbytte. Før disse analysene, ønsker vi å vie noe mer plass til den krevende livssituasjonen deltakerne befinner seg i. Tilbyderne, lærerne og deltakerne er opptatt av hvordan dette kan påvirke læring og progresjon.

### Påvirkningen av traumer

Tilbyderne og lærerne erfarte nemlig at deltakerne som følge av sin livssituasjon bærer på en uro som kan gjøre dem mindre til stede i og konsentrert om opplærings situasjonen. «*Det er krav om et språknivå, men den ene halvdelen av hjernen tenker kanskje bare på krig. Det er et dypt traumesår*», erfarte en av dem. Ved et annet opplærings senter fortalte en lærer:

«*Det er ikke smokk inn og finne seg en jobb, slik mange tror. Det er en lang vei å lære seg norsk. For mange er åpningsvinduet for å lære norsk ganske lite i løpet av en hel dag – de sitter på telefonen og forsøker å holde seg oppdatert på det som skjer hjemme, selv i klasserommet. Dette er med på å overskygge eller hemme god progresjon.*»

---

<sup>10</sup> Begrepet viser til deltakere som har god allmennutdanning, gode læringsstrategier og høy språklig bevissthet.

Forskning på deltakere med flyktningbakgrunn og deres læring, viser at traumer – men også en krevende livssituasjon – kan gi lærevansker, konsentrasjons- og hukommelsesvansker (se eksempelvis Borrell, 2011; Fuglestad og Milde, 2013). En omfattende studie på språklæring blant irakiske flyktninger i Sverige (Söndergaard og Theorell, 2004, referert i Gordon, 2011), viser at flyktninger med alvorlige PTSD-symptomer lærte svensk betydelig saktere enn andre. Forskerne fant også at forventet språkutvikling er sterkere korrelert med alvorlighetsgraden av PTSD, enn med antall språktimer og tidligere utdanning.

Målsettingen i norskopplæringsordningen om at deltakerne skal nå et A2-nivå i løpet av 50 timer opplæring, avspeiler de høye forventningene som stilles til den ukrainske målgruppen. Nemlig at de vil kunne lære seg mye norsk på kort tid. Men det er behov for mer kunnskap om flyktninger i norskopplæring, og hvordan livssituasjon og indre uro spiller inn på språkutviklingen (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, udatert). Det er også for tidlig å si noe om hvordan dette påvirker ukrainske flyktnings læring. I diskusjonen som følger, må vi likevel ha med oss tilbakemelding fra praksisfeltet og forskning på traumer mer generelt: Å konsentrere seg om læring er krevende i en hverdag preget av bekymringer og vonde minner.

## Språklig utbytte av ordningen

---

Til tross for den krevende situasjonen den ukrainske målgruppen befinner seg i, er det overordnede inntrykket fra evalueringen at mange deltakere har fått et godt utbytte av kursene. Hovedinntrykket fra intervjuene med tilbydere, lærere og deltakere er at norskopplæringen har gitt deltakerne en grunnleggende innføring i språket; i grammatikk, setningsoppbygging, uttale og noe samtale. En deltaker beskrev det slik:

*«Jeg fikk en ukrainsktalende lærer som forklarte veldig godt hvordan vi skulle bygge opp setninger for å skrive og snakke riktig. Vi lærte hvordan å gjøre dette på en riktig måte, huske dette og anvende dette.» (deltakerintervju, med tolk)*

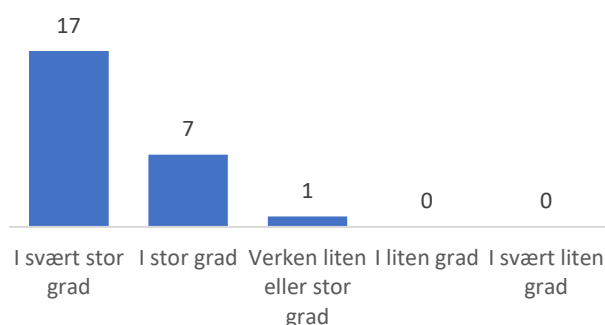
Gjennom intervjuene merket vi oss hvor langt flere deltakere hadde kommet i lytteforståelse og muntlige ferdigheter. Av de fem deltakerne i utvalget, valgte tre av disse å gjennomføre uten tolk. På dette tidspunktet hadde de gjennomført kurset i regi av norskopplæringsordningen, samt gått omtrent et halvt år i introduksjonsprogrammet. Deltakerne forsto våre spørsmål, og klarte å formulere tydelige og sammenhengende svar, to av dem med relativt høy grad av kompleksitet. Riktignok var det tilbyderne som rekrutterte informanter til casestudien, og det kan tenkes at vi kom i kontakt med særlig flinke deltakere. Men også lærerne forteller om en målgruppe med god utvikling.

Et viktig spørsmål er imidlertid om deltakerne når målsetningen for ordningen, som er å oppnå språknivå A2. For å gi et presist svar på dette, er vi avhengig av systematiske data på individnivå for alle deltakerne i ordningen. Det krever standardiserte kartleggingsrutiner før og etter kurs, ved alle opplæringsstedene. Ordningen stiller imidlertid ingen krav om å registrere og rapportere på språkutvikling etter slike metoder; det er ikke finansieringsmuligheter til et slikt arbeid. Uten denne typen systematisk kartlegging, registrering og rapportering, må vi basere oss på mer generelle tilbakemeldinger og inntrykk fra tilbyderne og lærerne.

Hovedinntrykket fra datainnsamlingen er at målet om at deltakergruppen skal oppnå A2 i løpet av 50 timer, ikke fremstår realistisk. Det tyder både casestudien, intervjuene med tilbyderne og spørreundersøkelsen på (jf. figur 5). Noen tilbydere ga tilbakemeldinger om at «det ikke er mulig å

dekke alle nødvendige temaer i undervisning på 50 timer», «at A2 er et hårete mål som forutsetter egeninnsats» og at «mange trenger mye mer for å oppnå trygghet til å praktisere språket».

Figur 5.1. I hvilken grad varigheten på kurset er for kort til at deltakerne når et A2-nivå (N=25).



Ettersom deltakerne i ordningen var uten forkunnskaper i norsk, vurderte en tilbyder at A1 er et mer realistisk mål. Andre tilbydere og lærere vektla at deltakerne ville ha et bedre utgangspunkt for å nærme seg et A2-nivå, med et doblet timeantall. Ordningens rundskriv åpner for at de som har gjennomført et kurs, kan få tilbud om 50 nye timer. Vi har ikke systematiske data som kan gi svar på i hvilken grad tilbyderne og deltakerne benyttet seg av denne muligheten. En tilbyder som opplevde frafall fra kursene, brukte gjenværende midler til å utvikle et kurs nummer to:

«Noen deltakere avbrøt på grunn av flytting til en annen kommune. Vi lot 14 deltakere fortsette på kurs nummer to, fordi disse ble boende særdeles lenge på mottaket (over 6 måneder).»

Tilbakemeldingen fra tilbyderen bak sitatet over, er at heller ikke deltakerne som fikk 100 timer opplæring kom opp på et A2 nivå. I forskningen finner vi støtte for at det tar tid å lære språk. Selv om det er store individuelle forskjeller mellom språklærere, kan det ta to til tre år og utvikle et dagligspråk som kan brukes til å løse hverdagslige kommunikative oppgaver (Cummings, referert i Monsen og Randen, 2022). I tillegg husker vi at en indre uro og vonde minner kan spille inn på progresjon og læring.

Samtidig må et viktig poeng være at deltakerne kan få et verdifullt utbytte av kursene, selv hvis de ikke når ordningens språkmål. I intervjuene var deltakerne selv mest opptatt av at kurset var en god start på språklæringen, og et viktig grunnlag for den videre kvalifiseringen. En av dem beskriver det slik:

«Og så var kurset avgjørende for meg i forbindelse med språkutviklingen videre, i introduksjonsprogrammet, som jeg fortsatt følger. Kurset hjalp meg veldig med å forstå det grunnleggende; regler og prinsipper. Så det har hjulpet meg med å lære videre.» (deltakerintervju, med tolk)

Overordnet tyder evalueringen dermed på at ordningen ikke lykkes med målet om at deltakerne oppnår A2, men at deltakerne likevel har fått en verdifull start på egen opplæring.

## Suksessfaktorer for språklig utbytte

---

I kapittel 4 beskrev vi ulike måter norskopplæringen var organisert på og drevet, innenfor ordningens rammer. I dette kapittelet diskuterer vi hvilke av disse tilpasningene tilbyderne, lærerne og deltakerne anså som viktige faktorer for et godt språklig utbytte. Disse faktorene kan ha overføringsverdi for norskopplæring mer generelt.

### Fysisk vs. digital undervisning

Blant tilbyderne som både arrangerte fysiske og digitale kurs, var erfaringen at deltakernes utbytte var størst i fysiske kurs. «I begynneropplæringen har vi absolutt best resultater ved fysisk fram møte» og «jeg opplever at [de fysiske kursene] ga best læringsutbytte når deltakerne var nybegynnere» er tilbyder-sitater som illustrerer erfaringen. Den gjennomgående tilbakemeldingen var at fysiske kurs både ga deltakerne et nettverk og mulighet til gode samarbeid, og at lærerne enklere kunne følge opp deltakergruppen.

### Tilbud om morsmålsstøtte

I kapittel 4 var vi også opptatt av forskningen som tyder på at morsmålsstøtte fremmer et godt læringsutbytte. Slike grep kan gjøre norskopplæringen mer tilgjengelig og virkningsfull, fordi deltakerne i større grad kan forstå og kan uttrykke seg i opplæringssituasjonen (Søholt m.fl., 2020). Det var erfaringen til flere deltakere i norskopplæringsordningen. En deltaker har vært i norskopplæring med og uten bruk av morsmålsstøtte:

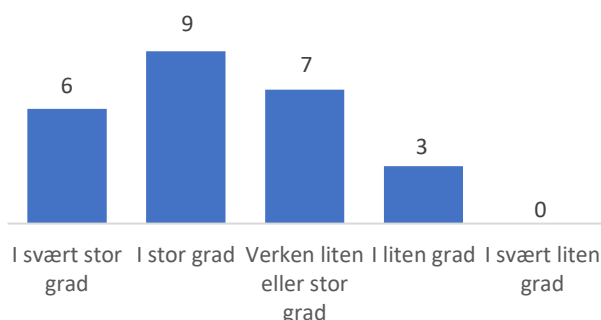
«Det som var viktig for meg, var at læreren var ukrainsk-talende. I introduksjonsprogrammet hadde jeg en norsk lærer som forklarte alt på norsk. Det er svært vanskelig når du skal lære et nytt språk.» (deltakerintervju, med tolk)

Vi kan ikke dermed si at læringsutbyttet har vært dårligere i kurs uten morsmålsstøtte. «Jeg brukte bare norsk», fortalte en lærer, «med mellomspråk som engelsk blir det ofte bare misforståelser. Så jeg brukte tavlen og kroppen». Deltakerne ved dette opplæringscenteret forteller likevel om et godt læringsutbytte. Det forteller oss at morsmålsstøtte ikke er avgjørende for et godt utbytte, men at slike grep kan ha betydning for språktilnærmingen. Det er verdt å merke seg de positive tilbakemeldingene fra lærere som har inkludert slike grep i undervisningen.

### Å praktisere språket på flere arenaer

I evalueringen av den ordinære norskopplæringsordningen, viste vi at en del tilbydere vurderte det som utfordrende at deltakerne ikke får praktisert norskferdighetene på andre arenaer (Misje m.fl., 2023). Andelen som mente dette, var enda større blant tilbyderne av ordningen for ukrainske flyktninger.

Figur 5.2. I hvilken grad det er en utfordring at deltakerne ikke praktiserer norskferdighetene de lærer på andre arenaer (N= 25).



At dette anses som en utfordring, må ses i sammenheng med at tilbud gjennom norskopplæringsordningen (som regel) kom før det rettighetsbaserte tilbudet. Samtidig vil vi peke på det vi tror kan være en sentral suksessfaktor for å øke mengdetreningen og kontinuiteten i språkutviklingen, nemlig at ulike aktører samarbeider om språkaktiviteter. Vi har sett noen eksempler på at tilbydere samarbeidet om språkfremmende aktiviteter, eksempelvis med frivillige organisasjoner. Tilbydere fortalte at de ønsket å få til slike samarbeid, men at de opplevde ordningens budsjetter og timeantall som nokså begrensende. Flere fortalte imidlertid at de oppfordret deltakerne sine til å benytte eksisterende tilbud om språkkafe, og enkelte større tilbydere opprettet også sine egne språkkafeer.

## Utbytte utover det språklige

Vi har sett at ordningen ikke lyktes med målet om at deltakerne oppnår språknivå A2, men at deltakerne likevel fikk en verdifull start på egen opplæring. Det kan ha betydning også utover et rent språklig utbytte.

Tydeligst ga kursene en viktig **psykososial verdi**, ifølge deltakerne selv og lærerne. Kursene har bidratt til fellesskap og tilhørighet, og opplæringen har gitt dagene innhold og mening. Flere deltakere fortalte at dette ga økt tro på egne utsikter, som i dette tilfellet: «Først var jeg bekymret for om jeg kunne klare å lære meg norsk. Men nå forstår jeg at jeg kan». Det handlet om å erfare trygghet, mestring og håp.

Med økte språkferdigheter blir også hverdagen enklere. Deltakere fortalte om situasjoner på butikken og i nabolaget, hvor de turte å prøve seg frem. En deltaker sa at «jeg klarte å fortelle om meg selv og spørre om hvordan jeg kommer meg rundt. Så jeg har de grunnleggende uttrykkene som er viktige å ha med seg». Deltakerne vi snakket med, så slike ferdigheter i sammenheng med målet om å **bli inkludert i det norske samfunnet**.

## Et steg på veien til videre opplæring, kvalifisering og arbeid

Kanskje var deltakerne aller mest opptatt av språket som en forutsetning for å på sikt **bli inkludert i arbeidslivet**. Som vi har beskrevet, er ukrainere generelt en ambisiøs og målrettet deltakergruppe. Deltakerne vi intervjuet hadde som mål å enten få en jobb som tilsvarte den de hadde i Ukraina, eller å komme i høyere utdanning. De var imidlertid bekymret for realismen i dette, gitt de høye språkravene i norsk arbeidsliv. Også lærerne fortalte at «ukrainere generelt vil ut i jobb, men språket står i veien».

I kapittel 3 fortalte vi også om deltakeren som ønsket å **ta mer universitetsutdannelse**, ettersom utdannelsen fra Ukraina ikke ble godkjent i Norge. Men studenter i høyere utdanning må tilfredsstille krav om B2-nivå i norsk, i alle fire ferdigheter. Deltakeren var stresset for om hen ville klare dette gjennom språktilbudet integreringsloven la opp til på daværende tidspunkt. I spørreundersøkelsen ser vi at mange tilbydere delte denne bekymringen. En av dem skrev:

«Mange av de ukrainske flyktningene har behov for gode norskferdigheter for å kunne søke opptak på universitet og høyskoler for å bygge på den utdanningen de har fra hjemlandet. Her må det utvikles gode kurs som forbereder de på dette.»

## Behov for mer norskopplæring

I forlengelsen av dette var informantene opptatt av det totale norskopplæringstilbudet de ukrainske flyktningene fikk tilgang til, slik integreringsloven la opp til på undersøkelsestidspunktet. Bekymringen var at et stramt tidsperspektiv ville gi risiko for manglende muligheter til å nyttiggjøre seg opplæringen. «Hvis vi ikke lærer, leser og øver, vil vi glemme informasjonen vi har lært», fortalte en deltaker som snart hadde fullført introduksjonsprogrammet.

Manglende tilgang til opplæringstilbud – som er tilstrekkelige til at ukrainerne kvalifiserer seg til relevante jobber eller videre utdanning – er også tilbakemeldingen fra praksisfeltet ellers (Haftorsen m.fl., 2023). På bakgrunn av denne typen tilbakemeldinger, vedtok Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett (Finansdepartementet, 2023), å utvide norskopplæringen som gis etter integreringsloven § 37 d. Kommuner som har kapasitet, kan nå gi opplæring i norsk utover ett år til personer i målgruppen som har behov for det for å nå et minimumsnivå i norsk.<sup>11</sup>

Det arbeides kontinuerlig med justeringer av det rettighetsbaserte tilbudet og andre norskopplæringstilbud for denne gruppen. I sitt forslag for budsjettåret 2024, foreslo regjeringen å etablere et digitalt system for norskopplæring, som skal gjøre opplæringen mer fleksibel og lettere å kombinere med jobb (Prop. 1S (2023-2024)). I tillegg kom regjeringen i oktober 2023 med et forslag om å spisse introduksjonsprogrammet, der minstekrav til arbeidsrettede elementer konkretiseres (AID, 2023).

Når det gjelder norskopplæringsordningens rolle, ble delordningen øremerket ukrainske flyktninger ikke videreført i 2023. Deltakergruppen ble imidlertid inkludert i målgruppen for en tilleggsutlysning dette året, på 12, 8 millioner kroner. I tilleggsutlysningen ble det ikke satt krav om språknivå A2 ved inntak, slik det er i den ordinære norskopplæringsordningen. Samtidig har IMDi fått tilbakemeldinger fra flere tilbydere om at mange ukrainere er i målgruppen for undervisning på A2-nivå. Disse kan delta i tilbud under den ordinære norskopplæringsordningen, så lenge de for tiden ikke har rettigheter til norskopplæring (ref. tabell 2.1 i kapittel 2). Flere kommunale tilbydere som hadde deltakere på ordinær opplæring i seks måneder, har gitt tilbud om et videre løp med norskopplæringsordningen på A2-nivå.

---

<sup>11</sup> Personer med utdanning fra videregående nivå eller høyere, kan til sammen få inntil 18 måneder norskopplæring. Personer som ikke har utdanning på videregående nivå, kan til sammen få inntil tre år med norskopplæring.

## Oppsummering

---

Vår vurdering er at ordningen har bidratt positivt til målgruppens behov for norskopplæring, ved å tilby timer utover det rettighetsbaserte tilbudet. Dette har gitt en god start på veien til å lære norsk, og for mange en myk introduksjon til å være i opplæring.

Samtidig ser vi at ordningen ikke lykkes med målet om at deltakerne oppnår språknivå A2. Målet er for de fleste for ambisiøst, sett opp mot det lave timeantallet i ordningen. Det tar tid å lære språk, og deltakernes uro og vonde minner kan spille inn på progresjon og læring. I forlengelsen av dette, har deltakerne satt pris på den psykososiale verdien av kursene. Norskopplæringsordningen har bidratt til fellesskap og tilhørighet, innhold og mening.

Selv om de ukrainske flyktingene må møtes med tålmodighet i opplæringssituasjonen, gjerne også i form av morsmålstøtte, ser vi at de har mange ressurser som legger godt til rette for læring. Det gir grunn til å tro at deltakergruppen på sikt kan oppleve gode språklige resultater. Skal dette potensialet bli utløst, forutsettes tilgang til et tilstrekkelig antall timer opplæring.



# Litteratur

---

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022, 23. desember). Rekordmange bosatt over hele landet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/rekordmange-bosatt-over-hele-landet/id2952927/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). Forslag til midlertidige endringer i integreringsforskriften (økt arbeidsretting av introduksjonsprogrammet). [Høringsvar]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/aid/dokumenter/2023/horingsnotat-forslag-til-midlertidige-endringer-i-integreringsforskriften.pdf>
- Arnesen, H., Roddvik, V. & Sletten, I. R. (2015). Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet. Kartlegging og anbefalinger. Oslo: VOX.
- Borrell, R. (2011). Running head: Refugees and second language learning. A review of Second Language Learning Factors for Refugee Populations. Hentet fra: <https://www.semanticscholar.org/paper/Running-head%3A-REFUGEES-AND-SECOND-LANGUAGE-LEARNING-Borrell/66d09abb0e6c8dbc2bf1d2fe4b506831477a3bc8>
- Bruun, A. (2022, 28. mars). Ukraina-krisen: – Folk har blitt mer positive til flyktninger og innvandring. Hentet fra <https://www.samfunnsforskning.no/aktuelt/nyheter/2022/ukraina-krisen-folk-har-blitt-mer-positive-til-fly.html>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2020). Fleksibel opplæring. Hentet fra <https://www.kompetansenorge.no/fleksibel-opplaring/>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023). *Svar på høring - Forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.* [Høringsvar]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-videreforing-av-midlertidige-regler-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-m.m/id2959569/?uid=456a69f4-a4aa-41ee-8371-525ed15dc75f>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2023, 28. oktober). Godkjente opplæringstilbydere. Hentet fra <https://hkdir.no/voksenopplaering/opplaering-i-norsk-og-samfunnskunnskap/godkjente-opplaeringstilbydere>
- Finansdepartementet. (2023). *Revidert nasjonalbudsjett 2023*. (Meld. St. 2 (2022–2023)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-2-20222023/id2976751/?ch=1>
- Forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere. (2021). Forskrift om læreplan i norsk for voksne innvandrere (FOR-2021-12-22-3828). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-06-20-2053>
- Fuglestad, Å. B. & Milde, A. M. (2013, 5. februar). Hvordan bruker voksne innvandrere et psykologisk lavterskeltilbud? En kort evaluering. Hentet fra <https://psykologtidsskriftet.no/fagbulletin/2013/02/hvordan-bruker-voksne-innvandrere-et-psykologisk-lavterskeltilbud-en-kort>
- Gardner, H. (2003). Attitudes, Motivation and Second Language Learning: A Meta-Analysis of Studies Conducted by Gardner and Associates, 123–163.
- Gordon, Daryl. (2015). Trauma and Second Language Learning Among Laotian Refugees. *Journal of Southeast Asian American Education and Advancement*.

- Guribye, E. & Hidle, K. (2013). *Læreres hjelperroller i voksenopplæringen. En pilotstudie fra Arendal voksenopplæring*. (Agderforskning FoU rapport nr. 5/2013). Hentet fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2636192/FoU%20rapport%205-2013%20L%C3%A6reres%20hjelperroller%20i%20voksenoppl%C3%A6ringen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Haftorsen, M. P. m.fl. (2023). Hurtigarbeidende gruppe om tiltak for økt arbeidsmarkedsintegrering blant fordrevne fra Ukraina. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/39c1d1f2a94a4b28b7c0a6fe6e8e4e0e/no/pdfs/arbeidsintegrering-blant-fordrevne-fra-ukraina.pdf>
- Hernes, V., Deineko, O., Myhre, M. H., Liodden, T. & Staver, A. B. (2022). *Ukrainian refugees – experiences from the first phase in Norway*. (NIBR-report 2022:11).
- Integreringsloven. (2020). Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (LOV-2020-11-06-127). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-11-06-127>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023a, 11. oktober). Må skaffe flere mottaksplasser og øke bosettingstakten. Hentet fra [https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/ma-skaffe-flere-mottaksplasser-og-oke-bosettingstakten/?utm\\_source=IMDI+-+Nyhetsbrev&utm\\_campaign=7f6bcd5f0-m\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_d03f2a9490-7f6bcd5f0-445933149](https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/ma-skaffe-flere-mottaksplasser-og-oke-bosettingstakten/?utm_source=IMDI+-+Nyhetsbrev&utm_campaign=7f6bcd5f0-m_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_d03f2a9490-7f6bcd5f0-445933149)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023b). *Høringsinnspill - Forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina m.m.* [Høringsssvar]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-videreforing-av-midlertidige-regler-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-m.m/id2959569/?uid=fcb44895-9c90-4e95-b598-89177b2e6bd5>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023c). *Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet 2022. Helhetlig rapport om bruk av tilskuddsmidler på Statsbudsjettet, kap. 671, post 71 og 73.*
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 20/2022). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (upublisert). *Et bedre opplæringstilbud til arbeidsinnvandrere. Anbefaling om pilotering av regionale norskopplærings- og veiledningssentre for arbeidsinnvandrere og deres arbeidsgivere*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022). *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse*. [Høringsnotat]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/205bf5baebac4795986c24ac799e06b2/horingsnotat-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-med-rett-til-midlertidig-kollektiv-beskyttelse.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Lerfaldet, H. & 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-tillippekortordningen-en-forste-delrapport>

- Lerfaldet, H., Sætrang, S. G, Høgestøl, A., Monsen, M. & Randen, G. T. (2020). *Kvalitet i norskopplæring for voksne innvandrere*. (ideas2evidence-rapport 6/2020). Hentet fra: <https://ideas2evidence.com/publications/kvalitet-i-norskopplaering-voksne-innvandrere>
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. (Fafø-rapport 35:2018). Hentet fra <https://www.fafø.no/images/pub/2018/20684.pdf>
- Landinfo. (2022, 17. mars). Ukraina: Generell bakgrunnsinformasjon om befolkningen i Ukraina. Hentet fra <https://landinfo.no/wp-content/uploads/2022/03/Respons-Ukraina-Generell-bakgrunnsinformasjon-om-befolkningen-i-Ukraina-17032022.pdf>
- Misje, I., Nordhagen, I., Hageberg, E. og Møller, I. (2023). *Følgeevaluering av Tilskudd til Norskopplæringsordningen. Sluttrapport*. (ideas2evidence-rapport 5/2023).
- Misje, I. & Nordhagen, I. (2022). *Følgeevaluering av Tilskudd til Norskopplæringsordningen. Andre delrapport*. (ideas2evidence-rapport 12/2022). Hentet fra: <https://ideas2evidence.com/publications/folgeevaluering-av-tilskudd-til-norskopplaeringsordningen-andre-delrapport>
- Monsen, M. & Randen, G.T. (2022) *Andrespråksdidaktikk: En innføring*. Cappelen Damm Akademisk
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. (udatert). Traumer og voksnes læring: Flyktningers erfaringer med strategier for emosjonell regulering, læring og trivsel. Hentet fra <https://www.nkvt.no/prosjekt/traumer-og-voksnes-laering-flyktningers-erfaringer-med-strategier-for-emosjonell-regulering-laering-og-trivsel/>
- Prop. 90L (2022-2023). Endringer i lov om midlertidige endringer i lowerket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina (videreføring mv.). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1S (2023-2024). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Randen, G. T., Monsen, M., Steinen, G. B., Hagen, K. og Pajaro, V. A. (2018). *Norskopplæring for voksne innvandrere –en kunnskapsoppsummering*. [https://www.kompetansenorge.no/contentassets/1441be8408d04cb98a17af32403db094/kunnskapsoppsummering-om-norskopplaringen-hinn\\_23.08.2018-003.pdf](https://www.kompetansenorge.no/contentassets/1441be8408d04cb98a17af32403db094/kunnskapsoppsummering-om-norskopplaringen-hinn_23.08.2018-003.pdf)
- Roumell, A. E. (2019). «Priming Adult Learners for Learning Transfer: Beyond Content and Delivery» *Adult Learning*, 30 (1), 15-2022. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1045159518791281>
- 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-statligetilskuddsordninger.pdf>
- Steien, G.B. (2022) 'In Uganda, We collected them in the streets': On (the absence of) the street as a language learning space. I M. Monsen & G.B. Steien (red.) *Language learning and forced migration*. Multilingual Matters
- Søholt, S., Liødden, L., Leirvik, M. S., Vilhjamsdottir, S. & 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>
- Wahlgren, B., & Aarkrog, V. (2012). *Transfer – Kompetence i en professionel sammenheng*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.



IDEAS2EVIDENCE  
Bygger kunnskap