

Rapport 5:2023

Følgeevaluering av *Tilskudd til Norskopplæringsordningen* Sluttrapport



Ingvild Misje
Inger C. Nordhagen
Eivind Hageberg
Iben Møller

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

Følgerevaluering av *Tilskudd til Norskopplæringsordningen*

SLUTTRAPPORT

ideas2evidence rapport 5/2023



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2023

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, september 2023

ISBN 978-82-8441-036-4

Forord

Dette er sluttrapporten i en følgeevaluering av *Norskopplæringsordningen for gratis norskopplæring*. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Norskopplæringsordningen ble innført som en prøveordning i 2021. Formålet var å nå voksne innvandrere som ikke har rett på gratis opplæring, men som har behov for å styrke sine norskferdigheter. Det må ses i sammenheng med at ferdigheter i norsk blant annet har betydning for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse.

Vi har evaluert hvordan ordningen har fungert og levert i årene 2021-2023. Særlig har vi vært opptatt av om samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning bidrar til å nå ordningens målsettinger. Der vi har sett at dette ikke stemmer, har vi kommet med innspill til forbedringer.

Oppdraget er løst i samarbeid med Solveig Berg Johnsen ved NAFO og professor i Nordisk språkvitenskap Marte Monsen. Takk til dere for gode analysediskusjoner og faglige innspill på flere av våre utkast. Videre vil vi takke vår kollega Malin Dahle som har kvalitetssikret rapporten. Takk også til oppdragsgiver, for et godt og konstruktivt samarbeid i tre år.

Til slutt vil vi rette en stor takk til alle respondenter og informanter, i hovedsak deltakere, lærere og ledere ved opplæringsentre under ordningen. Av dere har vi lært mye.

Bergen,

September, 2023

Innhold

Sammendrag.....	1
Kapittel 1: Innledning	7
Bakgrunnen for norskopplæringsordningen	7
Oppdragsforståelse og problemstillinger	8
Evalueringsdesign og datainnsamling	8
Rapportens oppbygning.....	11
Kapittel 2: Samspill med andre opplæringstilbud	13
Behov for flere opplæringstilbud	13
Kapittel 3: Søknadene og vurderingen av dem	15
Tilskuddsfordeling i ordningen.....	15
Tilbydernes vurderinger av forvaltningen	19
Oppsummering	20
Kapittel 4: Treffsikkerhet	23
Tilbyderne av ordningen gjennom årene	23
Deltakerne i ordningen gjennom årene	26
Oppsummering	28
Kapittel 5: Flexibilitet, kvalitet og samarbeid	29
Tilbudene under ordningen	29
Opplæringsens innhold.....	31
Samarbeid om opplæringstilbudene.....	37
Oppsummering	39
Kapittel 6: Deltakerutbytte	41
Deltakernes språklige utbytte	41
Videre kvalifisering.....	45
Oppsummering	46
Kapittel 7: Hovedkonklusjoner	49
En mulighet for dem som står uten et tilbud?	49
Hva skal tilbudet være?.....	49

Hva oppnår deltakerne gjennom tilbudet?	50
Litteratur	51

Sammendrag

Om ordningen og evalueringen

Dette er sluttrapporten i en følgeevaluering av *Tilskudd til norskopplæringsordningen*. Rapporten bygger på funn fra våre to delrapporter i evalueringen, og ser ordningens utvikling over tid.

Ordningen er en prøveordning for perioden 2021-2023. Den ble innført med formål om å treffe grupper av voksne innvandrere som ikke har rett på et gratis tilbud om norskopplæring. Etterspørselen etter norskopplæring er stor blant disse gruppene, og må ses i sammenheng med at ferdigheter i norsk blant annet har betydning for innvandreres arbeids- og samfunnsdeltakelse.

Som et supplement til det rettighetsbaserte tilbudet, skal ordningen utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud. Ordningen skal også bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider.

Totalt har det blitt bevilget om lag 100 millioner kroner gjennom ordningen. Midlene er tildelt 33 unike tilbydere, som enten er godkjente private tilbydere av norskopplæring (22 stk.) eller kommunale voksenopplæringscenter (11 stk.). Satsen på inntil kr 10 000 per deltaker skal dekke 80-100 timers norskopplæring. Et av hovedformålene er at deltakerne når et språknivå B1 eller høyere innenfor disse rammene.

I følgeevalueringen ser vi ordningen opp mot evalueringskriteriene treffsikkerhet og måloppnåelse (SSØ, 11/2007). Vi undersøker 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.

Sluttrapporten er basert på et rikt datamateriale: intervjuer med sentrale myndigheter, deskstudier av søknader og tilskuddsprotokoller, spørreundersøkelser blant tilbydere av norskopplæring, casestudier med intervjuer av ledere, lærere og deltakere (samt samarbeidspartnere og lokal VO) ved fem opplæringscentre og deskstudier av tilbydernes sluttrapporter.

Hovedfunn

I årene 2021-2023 har norskopplæringsordningen bidratt til å utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud. Ordningen har lyktes med målsetningen om å få flere godkjente private tilbydere av norskopplæring på banen, i et marked som i løpet av prøveperioden har blitt stadig mer profesjonalsert.

Tilbudene holder jevnt over god kvalitet. Et viktig grep for å sikre dette, har vært at private tilbydere må være godkjente gjennom HK-dirs godkjenningsordning for å motta støtte. Likevel har følgeevalueringen vist at ikke alle kvalitetsaspekt ivaretas i tilstrekkelig grad. IMDi har i tråd med dette justert ordningen på flere områder, blant annet ved å stille tydeligere krav til kartleggingen av deltakere. Et mål fremover må være at denne kartleggingen bidrar til at deltakerne i større grad får tilrettelagt opplæringen etter sitt nivå. Dette kan bidra til å styrke deltakernes motivasjon, gjøre frafallet mindre og øke det språklige utbyttet av opplæringen.

I det følgende utdyper vi våre hovedfunn etter tre år med evaluering. Funnene tyder på at norskopplæringsordningen har lyktes med realiseringen av mange sentrale målsettinger.

- Vurdering av søknader

I årene 2021-2023 har IMDi fordelt om lag 100 millioner kroner gjennom ordningen, på 114 søknader.¹ Kriteriene for tildeling av tilskudd har i tråd med anbefalinger fra følgeevalueringen blitt justert flere ganger i ordningens prøveperiode, og har med tiden blitt flere og mer spesifikke. For eksempel opplyste rundskrivene for 2022 og 2023 om at tildelingen også vektlegger helhetsvurderinger av variasjon i type tilbydere og geografi. Det var praksis også i 2021, uten å være kommunisert til tilbyderne da de søkte om midler.

IMDi har vurdert søknadene strengere etter hvert som søkerantallet økte utover prøveperioden. Dermed ser vi at samsvaret mellom søknadenes kvalitet og innvilget tilskudd er sterkere mot slutten av prøveperioden enn tidligere. I tillegg spiller også andre hensyn inn på fordelingen av midler, som størrelsen på omsøkt beløp og skjønsmessige helhetsvurderinger. Tilbyderne forteller at de i all hovedsak er fornøyd med hvordan ordningen har vært forvaltet.

- Treffsikkerhet: tilbydere og deltakere

Mens ordningen opprinnelig rettet seg mot godkjente private tilbydere av norskopplæring (jf. HK-dirs godkjenningsordning), ble også kommunale voksenopplæringscentre inkludert som søkere i 2023. Utviklingen er i tråd med ordningens mål om å treffe mange, varierte og kompetente tilbydere, som sammen kan nå ut til den mangfoldige målgruppen. Det gjelder innvandrere som ikke har rett på gratis norskopplæring, men som har behov for å styrke sine norskerferdigheter.

En gjennomgang av tilbydernes sluttrapporter tyder på at en stor andel av ordningens deltakere er arbeidsinnvandrere. Disse har ofte visse norskerferdigheter i forkant av tilbudet, og forutsetningene for å lære norsk på kort tid er til stede hos mange. En annen deltakergruppe er den hvor norskerferdighetene og forventet språklig progresjon i utgangspunktet er lavere, selv om mange har bodd i landet lenge. Denne deltakergruppen har over tid og særlig i den siste søknadsrunden blitt nedprioritert – ikke først og fremst av tilbyderne, men av ordningen. Det ble tydelig gjennom rundskrivet for 2023 og føringen om at tilbudet skal være for personer på *nivå A2 eller høyere*, og som kan *nå et nivå B1 eller høyere innenfor ordningens rammer på 80-100 timer*. Tidligere ble det ikke stilt krav om språknivå ved inntak, og selv om målet også da var nivå B1, kunne dette nås «på sikt».

Årsaken til spissingen av målgruppen, er at IMDi har ønsket å øke sannsynligheten for god måloppnåelse i ordningen. Målsettingen er at deltakerne når språknivå B1. Mange av tilbyderne er på sin side opptatt av at denne prioriteringen innenfor målgruppen bryter med prinsippet om likebehandling, ved at deltakere på et lavere språknivå eller med lavere forutsetninger for høy progresjon ikke får tilgang til dette gratistilbudet.

- Flexibilitet og kvalitet

Ordningen lykkes med formålet om å utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud. Ulike tilbydere har ulike tilbud, som samlet gjør nødvendige tilpasninger rundt tid, sted og form. Likevel ser vi at om lag

¹ Totalt 137 søknader, dersom vi inkluderer ekstramidlene (kr 12,8 mill.) via revidert nasjonalbudsjett 2023.

18 prosent av deltakerne faller fra opplæringen. Hvorvidt dette handler om kursenes organisering og innhold, eller andre forhold (som at deltakerne har fått jobb), vet vi ikke nok om.

Tilbudene holder jevnt over høy kvalitet. Lærerne har relevant kompetanse, og gjennom prøveperioden har den pedagogiske kompetansen på andrespråksfeltet økt i tilbudene. Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap ligger til grunn for opplæringen, og i mange opplæringstilbud er Norskprøven et redskap som benyttes for å sette tydelige målsettinger for kurset. I tråd med anbefalinger fra følgeevalueringen følger IMDi i større grad enn tidligere opp hvilke rutiner tilbyderne har for kartlegging av deltakernes norskferdigheter ved inntak på kurs, gjennom tydeligere føringer og rapporteringskrav. Det er for tidlig å si noe om resultatene av disse grepene, men mer systematisk kartlegging kan bidra til å styrke deltakernes motivasjon, gjøre frafallet mindre og øke det språklige utbyttet.

- Samarbeid om opplæringstilbudene

I tillegg til at ordningen skal utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud, har ordningen som formål å bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige, offentlige og private aktører samarbeider. I ordningens første periode pekte vi på at få tilbydere beskrev slike samarbeid, blant annet fordi de ikke så hva dette skulle bidra med. Dette fulgte IMDi opp, eksempelvis i et tilbyderseminar i 2022. Der ble det vektlagt at samarbeid med for eksempel språktreningstilbud kan bidra til at deltakerne får mulighet til å bruke det de lærer i praksis, også utenfor kurs. Vi vurderer at IMDi kan være enda mer målrettet i kommunikasjonen rundt dette; for selv om antall samarbeid har økt gjennom perioden, ser vi at ikke alle samarbeidene er innrettet på en måte som bidrar til å heve kvaliteten i opplæringstilbudene og forbedre deltakernes språklige utbytte.

Vår vurdering er at det bør stimuleres til at flere og ulike tilbud i større grad spiller sammen om språkutvikling og andre kompetansehevende tiltak. Eksempelvis kan IMDi legge til rette for dette gjennom seminar, der ulike aktører – med ulike tilbud og eventuelt fra ulike ordninger – møtes for å tenke ut ulike modeller for samarbeid. I tillegg bør formålet med samarbeid komme tydeligere fram i rundskrivet.

- Deltakernes utbytte

Ordningen realiserer formålet om å styrke norskferdighetene til innvandrere med behov for det. For mange gjelder det særlig de muntlige ferdighetene. Nå kan de uttrykke seg bedre og være tryggere i en rekke situasjoner, som i oppfølgingen av barn og på arbeid. Mange har også fått økt motivasjon til å fortsette på norskkurs, og vi ser flere eksempler på deltakere som har gått videre til formelle utdanningsløp eller har kommet i arbeid. Dermed ser vi at norskopplæringsordningen kan være en viktig brikke i et løp mot videre kvalifisering og arbeid.

Begrensninger ved datagrunnlaget gjør at det ikke er mulig å si noe systematisk og sikkert om hvor stor andel av deltakerne som når målsettingen om B1 eller høyere. Men vi ser at resultatene varierer mellom og innad kurs. Sluttrapportene tyder på at de med best forutsetninger for å nå målet om B1, er dem med et høyt utdanningsnivå og et morsmål typologisk nært norsk. I tillegg er det en forutsetning å være på et språknivå A2 ved kursets oppstart.

Våre anbefalinger

En prøveordning gir anledning til å teste ut ulike grep som kan bidra til bedre måloppnåelse, for ordningen og deltakerne. Vårt mandat som følgeevaluator har vært å komme med innspill til forbedringer underveis, og mange av disse har IMDi fulgt opp. I det følgende gjør vi rede for det mest sentrale i utviklingsarbeidet hittil og kommer med anbefalinger for arbeidet videre, dersom ordningen blir videreført:

Samsvar mellom utforming og forvaltning

- I delrapport 1 anbefalte vi justeringer i ordningens utforming, for å forbedre samsvaret mellom utformingen og forvaltningen av ordningen. Skal ordningen nå sine mål, må dette samsvaret være godt.
- IMDi har fulgt opp denne anbefalingen. Blant annet ser vi at vurderingskriteriene har blitt tydeligere, og sammenhengen mellom vurderingskriteriene og målsettingene for ordningen har blitt sterkere.

Målgruppe

- I delrapport 2 anbefalte vi at IMDi tar tydeligere stilling til hvem som skal inngå i ordningens målgruppe, og at dette blir tydelig kommunisert til tilbyderne.
- IMDi fulgte opp anbefalingen ved å spisse målgruppen mot deltakere som er på et A2-nivå ved inntak. Dette øker sannsynligheten for at ordningen når målet om B1.
- **Anbefaling fremover:** Hvis deltakerne skal nå målet om B1 innenfor kursets rammer, er det hensiktsmessig å fortsatt stille krav om A2 ved inntak. Hvis deltakerne kan nå målet om B1 «på sikt», slik målet var formulert i 2021 og 2022, er et slikt inntakskrav mindre viktig. Om man skal prioritere deltakere som har best forutsetninger for å nå B1 i løpet av kort tid, eller også inkludere dem som starter på et lavere språknivå, er en politisk vurdering.

Kartlegging

- I delrapport 2 konkluderte vi med at kvaliteten i opplæringstilbudene hadde størst forbedringspotensial når det gjaldt rutinene for kartlegging. Vi anbefalte at IMDi stimulerer til at den innledende kartleggingen av deltakernes norsksferdigheter blir gjennomført før innplassering på kurs.
- I tråd med anbefalingen følger IMDi i større grad enn tidligere opp hvilke rutiner tilbyderne har for kartlegging av deltakernes norsksferdigheter ved inntak av kurs, gjennom tydeligere føringer og rapporteringskrav.
- **Anbefaling fremover:** IMDi bør følge opp om tilbyderne kartlegger på systematisk vis, og om dette gir grunnlag for en hensiktsmessig innplassering av deltakere på kurs. Når deltakerne får opplæring på riktig nivå, kan dette styrke deltakernes motivasjon, gjøre frafallet mindre og øke det språklige utbyttet.

Samarbeid

- I delrapport 2 anbefalte vi at IMDi gjør det tydeligere for tilbyderne hva målet om samarbeid skal bidra med.

- I tråd med anbefalingen har IMDi kommunisert muntlig til tilbyderne at målet om samarbeid vektlegges, og at formålet er å tilrettelegge for språkutvikling og kvalifisering. Antall samarbeid har økt gjennom prøveperioden.
- **Anbefaling fremover:** IMDi kan være mer målrettet i kommunikasjonen rundt samarbeid. Det bør komme tydelig frem av rundskrivet at formålet med samarbeid handler om å tilrettelegge for språkutvikling og kvalifisering. Søknader som inkluderer samarbeid som kan heve kvaliteten på opplæringen og deltakernes utbytte, bør prioriteres i fordeling av midler. IMDi kan også vurdere om de vil invitere aktuelle aktører, i og utenfor ordningen, til et seminar om innovative samarbeidsmodeller i norskopplæringskursene.

Innovasjon

- I delrapport 2 anbefalte vi at IMDi gjør det tydeligere for tilbyderne hva målet om innovasjon skal bidra med.
- Til nå har IMDi i størst grad kommunisert dette målet i forbindelse med målet om nye og flere samarbeid.
- **Anbefaling fremover:** Vi anbefaler at IMDi stimulerer til flere innovative typer norskopplæring som kan være fordelaktig for deltakernes progresjon. Et eksempel kan være bruk av morsmålsstøtte i opplæringen. Vi ser at erfaringer fra norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger kan ha overføringsverdi på dette området.

Data om språknivå

- I delrapport 2 anbefalte vi at IMDi bør vurdere å legge til rette for systematisk innhenting av individdata om språknivå, ved oppstart og avslutning. Det vil gi sikker kunnskap om deltakernes språklige utbytte av ordningen.
- IMDi har utforsket mulighetene for å innhente mer data om språkutvikling, og blant annet er det nå flere krav til rapporteringen av deltakernes resultater i sluttrapportene. Resultatene blir ikke rapportert på individnivå, men IMDi vurderer at en slik datainnsamling vil være for ressurskrevende for en ordning som denne. IMDi og departementet er opptatt av at ordningen skal være enkel å administrere, for alle parter.

Kapittel 1: Innledning

I dette kapittelet beskriver vi kort bakgrunnen for og formålet med Tilskudd til norskopplæringsordning, som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet forvalter. Deretter presenterer vi mandatet for følgeevalueringen, hvilke problemstillinger den skal besvare og etter hvilke metoder. Til slutt gir vi en oversikt over rapportens oppbygning.

Bakgrunnen for norskopplæringsordningen

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

Etterspørselen etter norskopplæring er stor blant de som ikke lenger har, eller aldri har hatt, rett på gratis norskopplæring fra det offentlige (Rambøll og Halogen, 2020; Rambøll, 2021; Statskonsult 2007). Det vil si grupper som i dag ikke omfattes av opplæring etter introduksjons-/integreringsloven, slik flyktninger og deres familier og familiegjenforente med norske og nordiske borgere, er.

Det er med dette som bakgrunn at Norskopplæringsordningen, da under navnet Klippekortordningen, ble innført. Ordningen er en prøveordning for perioden 2021-2023, lansert som ett av to tiltak i forrige regjerings «Norskinnsatsen 2021» (Kunnskapsdepartementet, 2021). Med norskopplæringsmidlene var målet å treffe grupper av voksne innvandrere som per i dag ikke har rett på et gratis tilbud.

Ordningens ramme var i 2021 på 30 millioner kroner, som så ble gjentatt med samme størrelse i 2022. I 2023 økte bevilgningen til 40 millioner kroner i første omgang. Via revidert nasjonalbudsjett 2023 ble ordningen ytterligere styrket, med 12,8 millioner kroner.

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

Nærmere om ordningen

Norskopplæringsordningen blir forvaltet av IMDi og regulert som en søkbar ordning gjennom rundskriv. Totalt har 33 unike tilbydere mottatt midler under ordningen, over fem søknadsrunder.² I 2021 og 2022 rettet ordningen seg mot private tilbydere av norskopplæring, men i 2023 kvalifiserte også kommunale voksenopplæringscentre som søkere.

Formålet med ordningen (jf. rundskriv nr. 10/2023) er å utvikle flere, fleksible norskopplæringstilbud for innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter. Opplæringen skal være målrettet og lærerstyrt. Tilbudet støttes med inntil 10 000 kroner per deltaker, som skal utløse 80-100 timers

² I tillegg ble ekstramidlene via revidert nasjonalbudsjett 2023 utlyst gjennom en lukket søknadsrunde. Det vil si at kun søkere som tidligere har fått bevilget midler over ordningen, fikk anledning til å søke.

opplæring. Målet er at deltakerne når et språknivå B1 eller høyere i løpet av disse timene. Videre er det et mål at ordningen skal bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring, hvor frivillige organisasjoner og offentlige og private aktører samarbeider.³

Oppdragsforståelse og problemstillinger

Denne sluttrapporten trekker sammen trådene fra to delrapporter, og skal gi en overordnet evaluering av hvordan norskopplæringsordningen har fungert og levert i årene 2021-2023. Hovedformålet er å vurdere samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning, og om dette samsvaret bidrar til ordningens målsettinger.

For å svare på dette, vurderer vi ordningen opp mot evalueringskriteriene *treffsikkerhet* og *måloppnåelse*.⁴ 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 i kapittel 1, 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 et språknivå B1

Mens vi i sluttrapporten besvarer problemstillingene fra et overordnet perspektiv, og med vekt på utviklingen over tid, er delrapportene mer detaljerte. Vi viser til disse rapportene for utfyllende beskrivelser av aktuelle temaer (se Lurfaldet og Misje, 2021; Misje og Nordhagen, 2022).

Videre er sluttrapporten avgrenset til å gjelde den ordinære norskopplæringsordningen, men inkluderer ikke en evaluering av ekstramidlene via revidert nasjonalbudsjett 2023. I november 2023 leverer vi en egen rapport om tilleggsutlysningen rettet mot ukrainske flyktninger. Vi refererer imidlertid til kjennetegn og funn ved utvidelsen, i de tilfellene dette bidrar til å belyse egenskaper ved den ordinære ordningen.

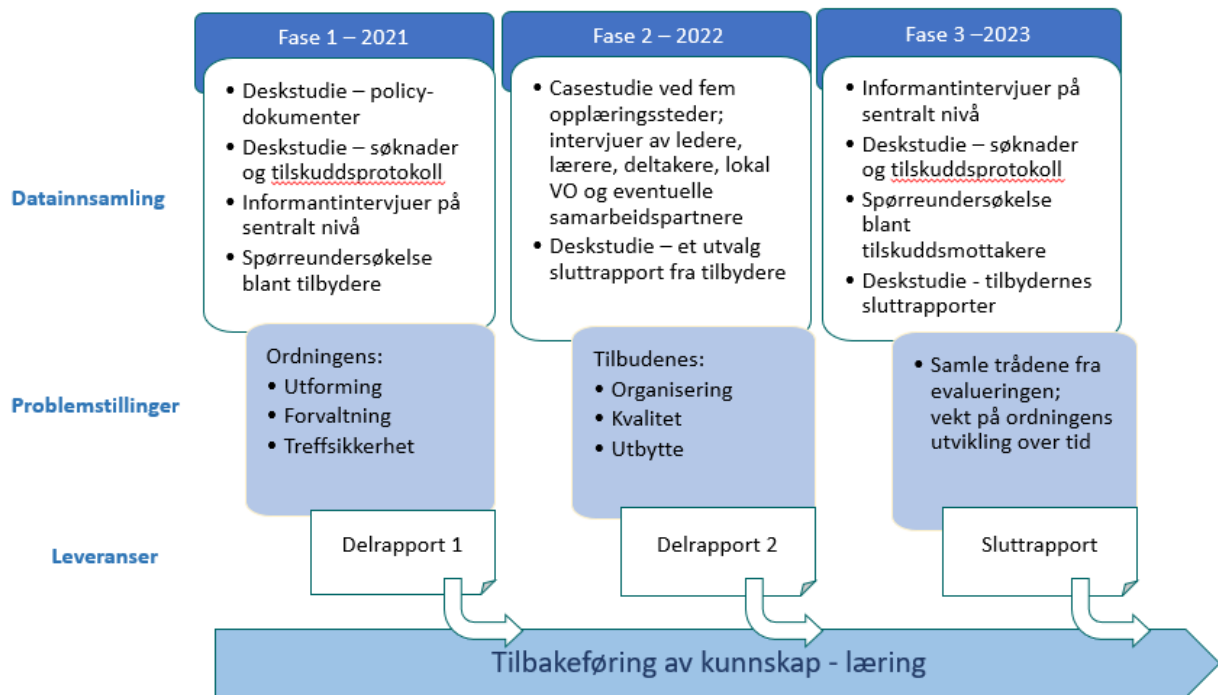
Evalueringsdesign og datainnsamling

Sluttrapporten er basert på datainnsamlingen til delrapport 1 og 2, samt ny datainnsamling. Over tid har det blitt samlet inn et solid datamateriale for å belyse problemstillingene. Figur 1.1 gir en oversikt over sammenhengen mellom problemstillinger og datainnsamlinger, for hver fase i evalueringen.

³ Den ekstraordinære tilleggsutlysningen i 2022 har mange av de samme formålene. Men opplæringen er på 50 timer, der også elementer om norsk arbeidslivsmodell kan inkluderes. Målet er at deltakerne når et språknivå A2.

⁴ Disse kriteriene er av de mest sentrale i evalueringer av statlige tilskuddsforvaltninger, som DFØ skriver om i flere veiledere (eksempelvis denne: SSØ 11/2007).

Figur 1.1. Følgeevalueringens design, 2021-2023.



Deskstudier

Vi startet evalueringssoppgaven med en gjennomgang av relevante dokumenter, herunder policy-dokumenter som beskriver bakgrunnen for, og formålet med, tilskuddordningen.

I tillegg har vi gjennom hele ordningens prøveperiode holdt oss oppdatert på dokumenter som beskriver de enkelte utlysningene. Vi har gått gjennom alle søknadene til ordningen i 2021 og 2023, og sett disse opp mot rundskrivet, saksbehandlers vurderingsskjema og tilskuddsprotokollene. Formålet har vært å undersøke ordningens utforming og forvaltning, og samsvaret mellom dem. Videre har vi undersøkt om utformingen og forvaltningen bidrar til å realisere målsettingene i ordningen. Denne deskstudien har også gitt kunnskap om hvem ordningen treffer, av tilbydere og deltakere, og hvilke opplæringstilbud ordningen utvikler.

I 2022 og 2023 analyserte vi tilbydernes sluttrapporter for opplæringen i hhv. 2021 og 2022. I 2022 undersøkte vi sluttrapportene til opplæringssentrene i caseutvalget (5 stk.), mens vi i 2023 undersøkte alle sluttrapportene for opplæringen i 2022 (28 stk.). Hensikten har vært å undersøke om data fra sluttrapportene egner seg til å trekke konklusjoner om deltakernes språkutvikling.

Intervjuer på sentralt nivå

I oppdragets innledende og avsluttende fase intervjuet vi sentrale myndigheter, herunder Kunnskapsdepartementet i 2021⁵, Arbeids- og inkluderingsdepartementet i 2023 og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse i begge årene. Formålet har vært å få en nyansert forståelse av ordningen og resultatkjeden som ligger til grunn for ordningen

⁵ IMDi lå i 2021 under KD.

(herunder målsettinger og forventede resultater og effekter). Det har også vært viktig å få kunnskap om utviklinger i ordningen og bakgrunnen for disse.

Spørreundersøkelser

I 2021 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant private tilbydere av norskopplæring, basert på lister fra HK-dir over daværende og tidligere godkjente tilbydere. Vi inkluderte alle som søkte på ordningen, uavhengig av om de fikk tilskudd eller ikke. Vi inkluderte også private tilbydere av norskopplæring som *ikke* søkte på ordningen. Dette ga ulike perspektiver på våre spørsmål om tilbyderes kjennskap til og vurdering av ordningen. Av de 38 som mottok undersøkelsen, fikk vi inn 25 svar (dvs. en svarprosent på 66 prosent).

I 2023 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant private tilbydere som fikk tilskudd fra ordningen i 2022.⁶ På dette tidspunktet i evalueringen var vi blant annet opptatt av innholdet, inkludert ulike kvalitetsaspekt, i kursene. Noen spørsmål fra den første spørreundersøkelsen ble gjentatt med mål om å undersøke en eventuell utvikling over tid. 16 av 18 tilbydere besvarte undersøkelsen (dvs. en svarprosent på 89 prosent).

Casestudier

I 2022 gjennomførte vi casestudier ved fem private opplæringscentre under ordningen. Opplæringscentrene varierte i størrelse (antall godkjente lærere; antall innvilgede tilbud; antall innvilgede deltakerplasser), organisering (nettbasert og/eller fysisk undervisning), profil (kommersiell eller ideell) og geografisk tilhørighet. Formålet var å få en god forståelse av hvordan ordningen faktisk fungerer, hvem den treffer av tilbydere og målgrupper og hvorvidt opplæringstilbudene bidrar til ordningens måloppnåelse.

Til sammen intervjuet vi 29 informanter, fordelt slik på fem informantgrupper:

Tabell 1.1. Antall informanter fordelt på informantgruppe, i casestudien 2022.

Informantgrupper innenfor opplæringscenteret			Informantgrupper utenfor opplæringscenteret	
Leder	Lærer	Deltaker	Samarbeidspartner	Lokal VO-representant
6	6	11	3	3

⁶ Vi kombinerte denne spørreundersøkelsen med en tilsvarende spørreundersøkelse i følgeevalueringen av norskopplæringsordningen for ukrainske flyktninger. I sum mottok 43 tilbydere spørreundersøkelsen, der 35 svarte (dvs. en svarprosent på 81 prosent). *Spørsmål om tilleggsutlysningen* gikk både til private og kommunale voksenopplæringscentre, ettersom begge disse aktørene mottok midler gjennom den ekstraordinære tilleggsutlysningen i 2022.

Rapportens oppbygning

I kapittel 2 plasserer vi norskopplæringsordningen i en større kontekst, ved å diskutere behovet for en ordning som denne.

I kapittel 3 ser vi på søknadsprosessen og søknadsbehandlingen, og fordelingen av midler disse årene. Vi vektlegger både om gode prinsipper for forvaltning av tilskuddsmidler har blitt fulgt, og hvordan tilskuddsmottakerne selv vurderer forvaltningen.

I kapittel 4 undersøker vi ordningens treffsikkerhet, både blant aktuelle tilbydere og deltakergrupper. I denne sammenheng fremhever vi hva IMDi oppnår gjennom en treffsikker ordning.

Kapittel 5 handler om tilgangen til og kvaliteten i opplæringstilbudene, og relaterer i så måte til ordningens måloppnåelse. Vi diskuterer også hvordan samarbeid mellom ulike aktører kan bidra til å heve kvaliteten i tilbudene, ved å tilby flere arenaer for å lære norsk.

Også kapittel 6 handler om måloppnåelse, i form av deltakernes utbytte. Vi ser på deltakernes språkutvikling, men også hva økte språkferdigheter kan føre til – for enkeltindividet og samfunnet.

I kapittel 7 kommer vi med våre hovedkonklusjoner, etter tre år med evaluering. Vi viser til *Sammendrag* for en mer detaljert oppsummering av rapporten.

Kapittel 2: Samspill med andre opplæringstilbud

I kapittel 2 plasserer vi norskopplæringsordningen inn i en større kontekst, og gir en overordnet vurdering av behovet for en ordning som denne. I likhet med andre tilbud og tiltak som har norskopplæring og norsktrening som formål, er etterspørselen høyere enn tilbudet også i norskopplæringsordningen.

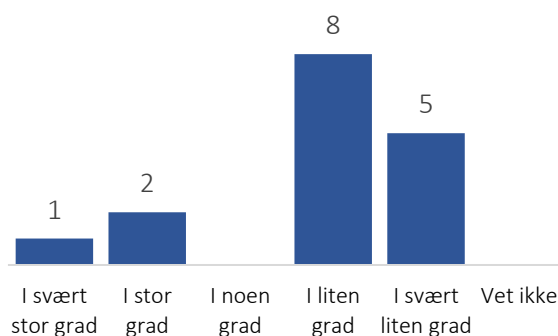
Behov for flere opplæringstilbud

Formålet med alle tilskuddsordninger er å oppnå resultater av samfunnsmessig verdi. Forventningen er at vi ikke ser disse resultatene uten tilskuddet. Formålet med norskopplæringsordningen er å være et supplement til eksisterende ordninger med norskopplæring for voksne innvandrere. Den retter seg mot grupper som ikke ellers har noe gratis tilbud.

Selv om også andre tilbud og ordninger har norskopplæring og norsktrening som formål, er etterspørselen langt større enn kapasiteten (IMDi, upublisert). Det gjelder eksempelvis ordningene under kompetansepluss (i regi av arbeidsgiver og frivillige organisasjoner), arbeidsmarkedstiltak i NAV og norsktreningstilbud i regi av frivilligheten. Mange deltakere i norskopplæringsordningen opplever at de ikke har tilgang til de overnevnte tilbudene, eller at disse tilbudene ikke er nok for å nå et ønsket språknivå. Et alternativ er å finansiere norskopplæring selv, eller at arbeidsgiver gjør det, men for mange er betalingsevnen lav og ikke alle har et arbeidsforhold.

I årets spørreundersøkelse ba vi tilskuddsmottakerne vurdere hvorvidt norskopplæringsordningen overlapper med eksisterende tilbud for den samme målgruppen. De fleste mener at det gjør den i svært liten eller liten grad (jf. figur 2.1). Noen viser til at kompetansepluss til dels retter seg mot samme målgruppe, «men at norskopplæringsordningen er unik i å hjelpe til med å nå et norsknivå uten å legge andre føringer på deltakerne og tilbyderne (deltakelse i arbeidsliv, frivilligheten osv.)». En annen tilbyder trekker frem tilbud som språkkafeer i regi av frivillige organisasjoner, som også er gratis. «Dette er flotte tilbud, men ikke [formell] opplæring, og dermed heller ikke overlappende,» skriver hen.

Figur 2.1. I hvilken grad norskopplæringsordningen overlapper med andre ordninger og tilbud (N= 16).



Også vår vurdering er at norskopplæringsordningen treffer mange med et udekket norskopplæringsbehov. En del tilbydere vi har snakket med erfarer at etterspørselen er høyere enn tilbudet, og at ventelistene dermed er lange. Det vil kreve en vesentlig oppskalering av denne og andre eksisterende ordninger, for at de som har behov for og ønsker å forbedre norskerferdighetene sine skal få en slik mulighet.

Dagens integreringstiltak har også noe å hente på en mer helhetlig tilnærming til behovene i målgruppen, som både relaterer til opplæring og arbeidslivstilknytning (IMDi, upublisert). Norskopplæringsordningens bidrag kan være å i større grad se opplæringstilbudet som en del av et lengre kvalifiseringsløp. Vi kommer til denne diskusjonen i sluttrapportens siste kapittel.

Kapittel 3: Søknadene og vurderingen av dem

I kapittel 3 ser vi på søknadene til norskopplæringsordningen og hvordan IMDi vurderer dem. Gjennom en deskstudie undersøker vi først om vurderingskriteriene i rundskrivet samsvarer med retningslinjene, og om midlene tildeles i tråd med dette. Deretter bruker vi svar fra spørreundersøkelsen til å se på hvordan tilbyderne selv vurderer søknadsprosessen, og mer generelt hvordan de vurderer forvaltningen av ordningen.

Vi ser at grunnlaget for vurderingen av søknader har endret seg fra 2021 til 2023. IMDi har vurdert søknadene strengere etter hvert som søkerantallet økte utover prøveperioden. Det innebærer at samsvaret mellom søknadenes kvalitet og innvilget tilskudd er sterkere mot slutten av prøveperioden enn tidligere. I tillegg spiller også andre hensyn inn på fordelingen av midler, som størrelsen på omsøkt beløp og helhetlige vurderinger av søknadsmassen. Gjennom spørreundersøkelsen finner vi at tilskuddsmottakerne i all hovedsak er fornøyde med måten ordningen blir forvaltet på. Det kan være viktig for ordningens attraktivitet, også på sikt.

Tilskuddsfordeling i ordningen

Norskopplæringsordningen blir forvaltet av IMDi og regulert som en søkbar ordning gjennom rundskriv. Det er et viktig mål for tilskuddsforvaltning at tilskuddet blir tildelt i samsvar med intensjoner og vurderingskriterier. Det forutsetter at ordningen er utformet slik at det tydelig fremgår – for forvalter og søker – hvilke kriterier som skal ligge til grunn for behandlingen av søknader og fordelingen av midler.

I årene 2021-2023 ble det bevilget om lag 100 millioner kroner gjennom ordningen. IMDi har fordelt disse midlene på 114 søknader, over fem søknadsrunder (jf. tabell 3.1). I utgangspunktet fastsatte departementet at det skulle være to søknadsrunder årlig, siden det gjennom prøveperioden har vært et mål å få aktivert flest mulig aktuelle tilbydere. Det har imidlertid også ført til at tilbyderne som fikk tilsagn i runde 2, etter søknadsfrist i august, fikk problemer med å bruke opp midlene innen utgangen av året. Som en tilpasning til tilbydernes behov, ble størsteparten av potten i 2022 fordelt i første søknadsrunde. I 2023 ble det kun gjennomført én søknadsrunde, i begynnelsen av året.⁷

⁷ I tillegg ble ekstramidlene (kr 12,8 millioner) via revidert nasjonalbudsjett 2023 utlyst gjennom en lukket søknadsrunde.

Tabell 3.1. Oversikt over tilskuddsfordelingen i ordningen, 2021-2023.

Søknadsrunde	Antall søknader ⁸	Omsøkt beløp	Innvilgede søknader	Innvilget beløp (nom. kr)
2021-1	25	kr 38 392 469	19	kr 16 330 000
2021-2	20	kr 49 450 000	17	kr 13 970 000
2022-1	25	kr 63 438 125	22	kr 25 700 000
2022-2	14	kr 13 570 000	8	kr 3 840 000
2023	67	kr 173 108 703	47	kr 39 500 000
Totalsum	151	kr 337 959 297	114	kr 99 340 000

Utforming av kriterier for vurdering av søknadene

Som tabell 3.1 viser, har norskopplæringsordningen i alle år hatt oversøkning. Når vi skal undersøke hvordan IMDi har vurdert søknadene, er en første forutsetning å ha kjennskap til kriteriene i regelverket og konkretiseringen av disse gjennom rundskriv.

Det er fastsatte kriterier i regelverket som skal avgrense 1) hvem som er potensielle mottakere (og søkere) til ordningen, 2) gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til og 3) gi grunnlag for hvordan tilskuddet til den enkelte skal beregnes (DFØ, 2020). For norskopplæringsordningens del har kriteriene for pkt. 1 og 2 vært fastsatt i retningslinjer fra departementet til IMDi, som IMDi igjen har brukt som bakgrunn for å utarbeide rundskriv.

Hvem som kan motta støtte skriver vi utfyllende om i neste kapittel. Den største endringen her er at ordningen rettet seg mot private tilbydere av norskopplæring i 2021-2022, mens kommunale voksenopplæringsssentre også fikk muligheten til å søke i 2023.

Bestemmelsene om **hva som støttes** har i all hovedsak vært like i retningslinjene fra departementet til IMDi og i IMDis rundskriv. Det gjelder norskopplæring til personer i målgruppen «*i form av kurs, nettbasert undervisning eller annet (...) for inntil 10 000 kroner, noe som vil tilsvare om lag 80-00 timers opplæring*» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). Rundskrivet har konkretisert at satsen per deltaker skal dekke alle kostnader i forbindelse med opplæring, og at det kun skal være norskopplæring, men at undervisningen kan ta ulike former og tilpasses voksnes behov. Vi noterer oss også at rundskrivet i 2023 presiserer at det ikke er anledning til å ta egenandel fra deltakerne innenfor rammene av denne ordningen.

Når det gjelder **kriteriene som tilskuddsforvalter skal bruke for å fordele midlene mellom søkerne**, har departementet overlatt utformingen av disse til IMDi. De har blitt justert i perioden 2021-2023 gjennom flere rundskriv, blant annet på bakgrunn av anbefalinger i denne følgeevalueringen. For eksempel anbefalte vi i delrapport 1 at noen kriterier kunne gjøres tydeligere og andre mer spesifikke, slik at det ble enklere for tilbydere å forstå hva IMDi legger i kriteriene. I samme rapport vektla vi at samsvaret mellom ordningens innretning og forvaltning ville bli bedre, dersom rundskrivet også opplyste om helhetsvurderingene IMDi foretar seg. Som følge av dette, presiserte IMDi i reviderte rundskriv at fordelingen av midler vil ta hensyn til variasjon i type tilbydere og geografi. IMDi oppgir at dette var praksis også i 2021, men det ble ikke kommunisert til tilbydere da de søkte om midler.

⁸ Tilbyderne kan sende inn én søknad per tilbud, eller de kan legge inn flere ulike tilbud i samme søknad. Ulike tilbydere har valgt å gjøre dette ulikt.

I tabellen under gir vi en detaljert oversikt over utviklingene i rundskrivene (jf. tabell 3.2). Vi skal løpende i rapporten diskutere hvorvidt kriteriene for tildeling av tilskudd bidrar til å realisere ordningens formål.

Tabell 3.2. Vurderingskriterier i rundskrivene, 2021-2023.

2021 (rundskriv 10/2021)	2022 (rundskriv 11/2022)	2023 (rundskriv 10/2023)
Tilbudet er fleksibelt og tilpasset den enkelte deltakers behov	Opplæringstilbudet er fleksibelt og tilpasset deltakernes behov	At opplæringstilbudet er fleksibelt og tilpasset deltakernes behov, og at søknaden beskriver kartlegging i forkant, og hvordan det brukes til innplassering på tilpasset kurs
Tilbudet er tydelig spisset mot bestemte målgrupper (god tilrettelegging, fleksibilitet)		
Tydelige mål for norskopplæringen, utover målet om å nå B1-nivå i norsk (f.eks. deltakerne opplever økt livsmestring, styrking av foreldrerollen, styrket samfunsdeltakelse)	Tydelig beskrivelse av mål for opplæring	Tydelig beskrivelse av mål og målgruppe, og at disse samsvarer med mål for ordningen
	Tydelig beskrivelse av forventet nytteeffekt av opplæringstilbudet	Tydelig beskrivelse av forventet nytte, både språklig og andre mål for opplæring
Opplæringstilbudet knyttes opp til andre opplæringstilbud, og skal være en del av lengre kvalifiseringsløp	Opplæringstilbudet inngår som en del av et lengre kvalifiseringsløp	Tilbud som inngår som en del av lengre kvalifiseringsløp
Tilbudet gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige	Tilbudet gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlige eller frivillige	Tilbudet gjennomføres i samarbeid med andre offentlige, private eller frivillige, og at samarbeidet beskrives tydelig
		Tydelig beskrivelse av organisering av opplæringstilbud
	Det presiseres at det ved tildeling etter en helhetsvurdering vil legges vekt på geografisk spredning av opplæringstilbudene, og variasjon av type tilbydere.	Det presiseres at det ved tildeling vil etter en helhetsvurdering bli lagt vekt på geografisk spredning av opplæringstilbudene, og variasjon av type tilbydere og opplæringstilbud.

IMDis vurdering av søknader

For å vurdere hvordan IMDi har forholdt seg til vurderingskriteriene i rundskrivet, har vi hovedsakelig studert vurderingsskjemaene saksbehandler benytter som hjelpemiddel. Vi ser at antall kriterier i disse skjemaene har økt årlig, noe som gjenspeiler utviklingen i rundskrivet. I tillegg kommer som nevnt skjønsmessige helhetsvurderinger av hvilke søknader som innvilges.

I 2021 og 2022 fant vi enkelte avvik mellom kriteriene angitt i rundskrivet og kriteriene i IMDis vurderingsskjema. Ikke alle kriteriene som var oppgitt i rundskrivet, var å finne i vurderingsskjemaet. Det gjelder for eksempel kriteriet i rundskrivet om «samarbeid med andre aktører» (avvik i 2021) og «tydelig beskrivelse av nytteeffekter» (avvik i 2022). I andre runde i 2021 inngikk det også i vurderingsskjemaene at IMDi gjorde en gradert vurdering av hvorvidt «søknadene fyller kravene i godkjenningbrevet fra HK-dir». Vi stilte da spørsmål ved hvorvidt det var riktig å gjøre en gradsvurdering av noe som fremstår som en ja/nei-avgjørelse. I 2023 finner vi at kriteriene i vurderingsskjemaet samsvarer godt med kriteriene som er oppgitt i rundskrivet.

IMDi opplyser at erfaringer med tilbydere fra tidligere søknadsrunder ikke er en del av vurderingsgrunnlaget. IMDi kan som tilskuddsforvalter vurdere å ikke tildele tilskudd, hvis en mottaker har brutt vilkårene. Det har i prøveperioden ikke vært nødvendig for IMDi å gå til dette steget.

Hvordan fordeles midlene?

Vi har sett at det hvert år er søkt om mer midler enn det som er tilgjengelig (tabell 3.1). Etter hvert som flere tilbydere har kvalifisert seg som søkere, har IMDi måtte foreta strengere vurderinger: Jo tøffere konkurransen om midlene blir, jo høyere krav stiller IMDi til oppfyllelse av hvert av vurderingskriteriene. Vår forventning er at så lenge vurderingskriteriene belønner gode prosjektideer, og det er et overskudd av søkere, vil vurderingsscoren hvert enkelt tilbud får, til en viss grad korrelere med andelen av det omsøkte beløpet som innvilges.

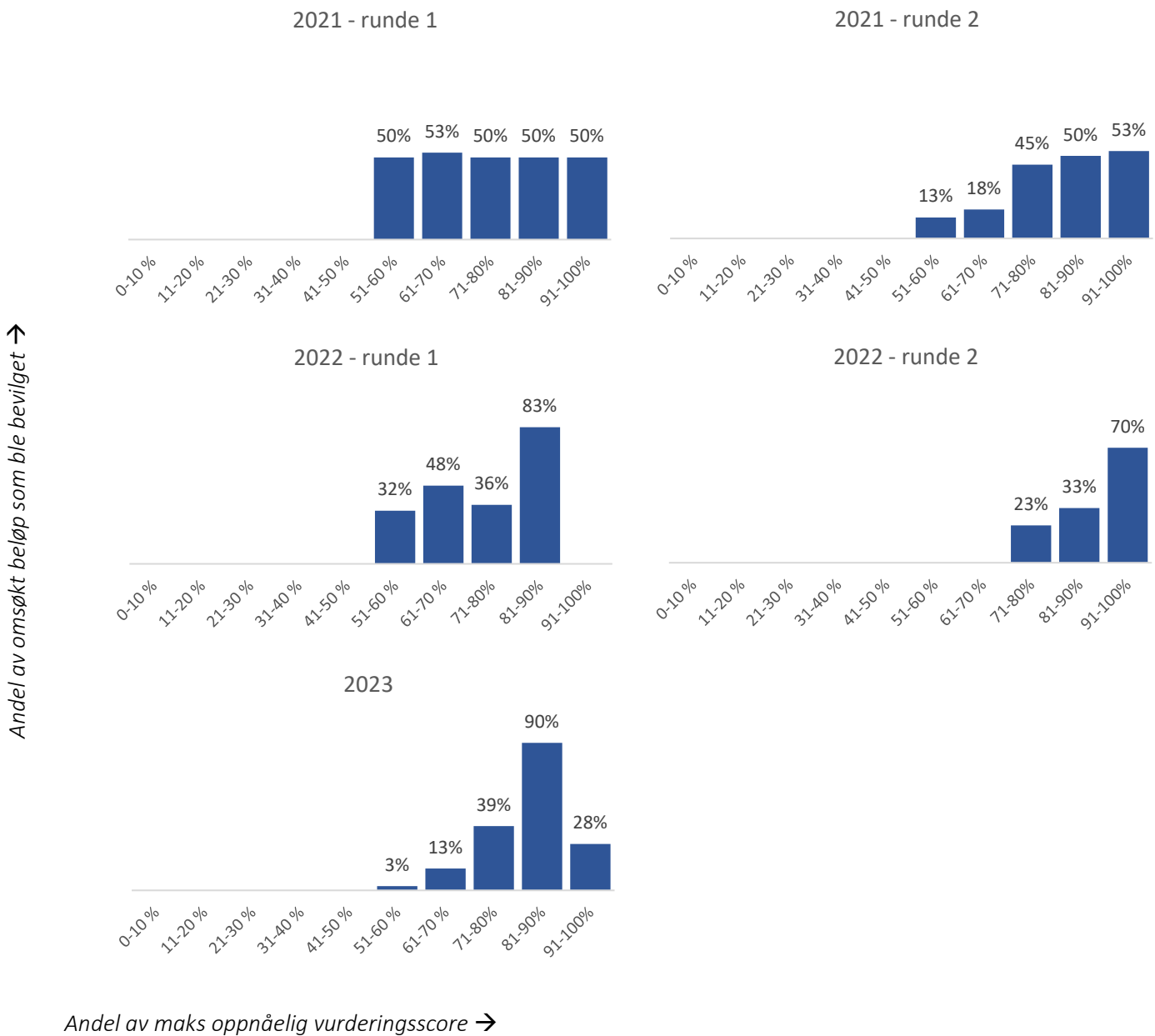
Samvariasjonen vil imidlertid ikke være perfekt. En grunn til det er at det kommer en helhetsvurdering i etterkant av poenggivning. Det kan gi relativt svakere søknader tilslag, fordi IMDi ut ifra hensyn til for eksempel total geografisk variasjon ønsker å støtte et tilbud. IMDi ser også ut til å gjøre en vurdering av realismen i søknadsbeløpet (dvs. omfanget av tilbudet). Da kan en søknad med høy vurderingsscore likevel få innvilget et lavere beløp enn det som ble søkt om.

Figur 3.1 illustrerer sammenhengen mellom den enkelte søknads vurderingsscore og andel av omsøkt beløp som er innvilget prosjektet. I de to rundene i 2021 og den første runden i 2022 ser vi at det tildelte beløpet i liten grad baserte seg på vurderingsscoren. I stedet avgjorde størrelsen på omsøkt beløp andelen av innvilget tilskudd. Når det ble søkt om et mindre beløp, dvs. omtrent kr 400 000 og under, ble 100 prosent av beløpet innvilget. Når det ble søkt om et større beløp, var andelen betydelig lavere. Altså var det ikke kvaliteten på søknadene i de første rundene som var styrende for fordelingen av midler. I praksis ga dette et flertall av søkerne en utbetaling på 50 prosent av omsøkt beløp. Årsaken til denne fordelingsstrategien er at IMDi og departementet i starten av prøveperioden vektla målet om å få opp antall tilbydere i det private markedet.

I en prøveordning er det naturlig at vurderingsgrunnlaget endrer seg i takt med antall kvalifiserte søkere. For tildelingen i 2023 forklarer IMDi at de har lagt vekt på en kombinasjon av vurderingsscore og omsøkt beløp. Søknader med score 16-19 er tildelt 1 million kroner, eller fullt søknadsbeløp dersom

dette er lavere. Søknader med score 20-23 er tildelt 1,5 millioner kroner, eller fullt søknadsbeløp dersom dette er lavere. Vi ser at sammenhengen mellom tildelt beløp og vurderingscore er klart sterkere i andre runde i 2022 og i 2023 (jf. figur 3.1).

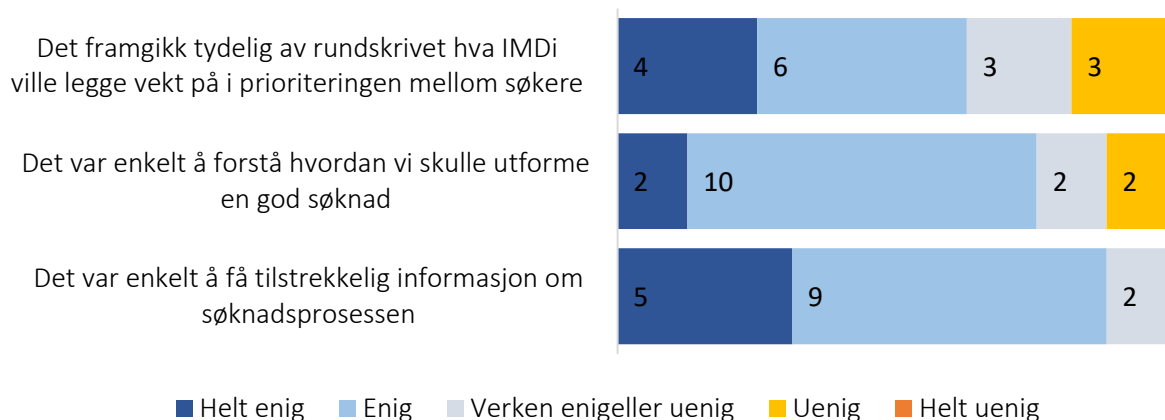
Figur 3.1. Sammenheng mellom søknadens vurderingscore og andel av omsøkt beløp som ble innvilget, per søknadsrunde (N= 151).



Tilbydernes vurderinger av forvaltningen

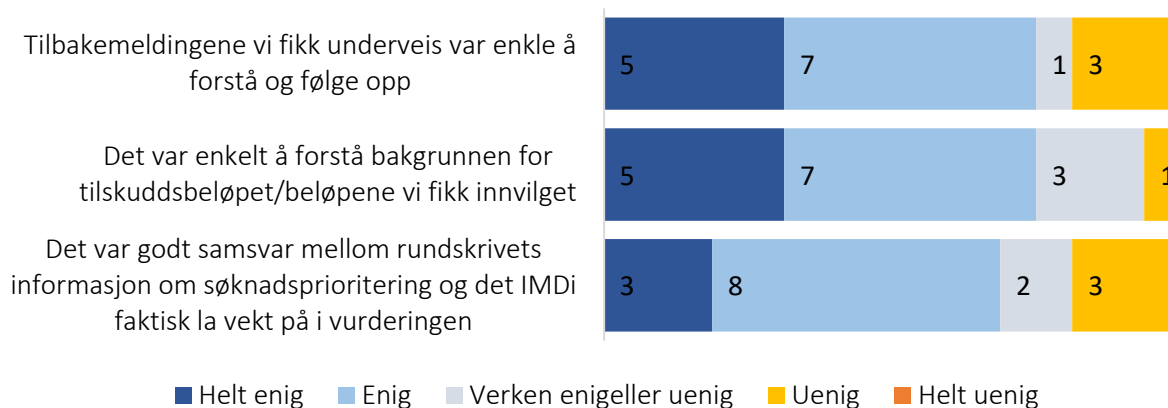
Tilbydere vil også jevnt over ha synspunkter på forvaltningen av ordningen. Det er et mål for tilskuddsordningen å være attraktiv og tiltrekke seg tilstrekkelig med gode søkere. Tilbydernes erfaringer med søknadsprosessen og søknadsbehandlingen kan påvirke ordningens attraktivitet på sikt.

Figur 3.2. Hvorvidt tilbydere er enig/uenig i følgende påstander om søknadsprosessen i 2022 (N = 16).



Figur 3.2 viser at det store flertallet av tilbyderne har positive erfaringer med søknadsprosessen. De opplever at det var enkelt å få tilstrekkelig informasjon om søknadsprosessen, og at det var enkelt å forstå hvordan de skulle utforme en god søknad. De fleste mener også at det tydelig framgikk hva IMDi ville vektlegge i prioriteringen av midler, men ikke alle er enig i denne påstanden.

Figur 3.3. Hvorvidt tilbydere er enig/uenig i følgende påstander om søknadsbehandlingen i 2022 (N=16).



Tilbyderne er også jevnt over positive til hvordan søknadsbehandlingen har fungert (jf. figur 3.3). De fleste mener at tilbakemeldingene de fikk underveis, var enkle å forstå og følge opp, at det var et godt samsvar mellom rundskrivets informasjon om søknadsprioritering og det IMDi faktisk vektla i vurderingen, og at det var enkelt å forstå bakgrunnen for tilskuddet de fikk innvilget. De gode erfaringene kan stimulere til å søke tilskudd også fremover.

Oppsummering

Det er til dags dato utbetalt om lag 100 millioner kroner gjennom ordningen, og tilskuddsordningen har i alle år hatt oversøking. Fordelingen av midler var i starten i stor grad styrt av målet om å øke antall tilbydere i det private markedet. I takt med at søkerantallet økte, endret også vurderingsgrunnlaget seg, og i 2023 var det i stor grad kombinasjonen av en søknads vurderingscore og størrelsen på omsøkt beløp som påvirket andel innvilget beløp. I tillegg kommer

helhetsvurderinger, som blant annet vektlegger geografisk spredning og variasjon av type tilbydere. Vi har spurt tilskuddsmottakerne om deres syn på forvaltningen, og finner at de i all hovedsak er fornøyde. Det kan være viktig for ordningens attraktivitet, også på sikt.

Kapittel 4: Treffsikkerhet

I kapittel 4 beskriver vi hvem norskopplæringsordningen treffer, av tilbydere og deltakere i den store målgruppen. Vi vektlegger dette fordi treffsikkerhet har betydning for hvorvidt man når de fastsatte målene med ordningen. I diskusjonen av temaet treffsikkerhet bygger vi primært på funn fra deskstudier og casestudien.

Vi finner at norskopplæringsordningen når en variasjon av tilbydere og et mangfold av deltakere. Men målgruppen av deltakere har over tid blitt snevrere, der særlig de med forutsetninger for å nå målet om B1 på kort tid prioriteres. Spissingen av målgruppen må ses opp mot målet om at deltakerne skal nå språknivå B1 i løpet av kurssets rammer.

Tilbyderne av ordningen gjennom årene

Da norskopplæringsordningen ble etablert som en prøveordning i 2021, var et implisitt mål å øke antall tilbydere av norskopplæring. De offentlig finansierte opplæringstilbudene skulle bli flere og mer fleksible, gjennom mange og varierte tilbydere. Vår overordnede vurdering er at ordningen i stor grad lykkes på dette området.

Et stort og variert tilbyderkorps

Når vi evaluerer treffsikkerhet, er vi for det første opptatt av om innretningen er slik at mange og ulike typer tilbydere har mulighet til å tilby kurs under ordningen. Gjennom prøveperioden har viktige utviklinger påvirket dette forholdet. Ordningen var opprinnelig rettet mot private aktører, som er godkjent av Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir), eller som har inngått en avtale med en kommune om å tilby norskopplæring. Da ordningen ble lansert i 2021, var ideen om å øke antall tilbydere et politisk mål som først og fremst dreide seg om det private markedet.

Rundskrivet for 2023 omfatter imidlertid også kommunale søkere. Disse har tidligere vært inkludert som en mulig samarbeidspartner av private tilbydere, men ikke som en selvstendig søker. Vår vurdering er at ordningens treffsikkerhet blir styrket ved å inkludere kommunale voksenopplæringssentre, på lik linje med private. Tilbyderne er i dag flere og mer varierte enn før.

Et neste mål på treffsikkerhet er at kompetente tilbydere faktisk kjenner til ordningen og søker på den. I den første søknadsrunden var det 11 private tilbydere som søkte om midler. I en spørreundersøkelse rapporterte likevel det store flertallet av de som *ikke* søkte om midler dette året, at det fremover ville bli aktuelt for deres organisasjon å søke. Det kan for det første indikere at ordningen fremsto attraktiv og relevant, men at mangel på kjennskap til ordningen svekket treffsikkerheten. IMDi forteller at alle godkjente tilbydere fikk tilsendt invitasjon til et informasjonsmøte om ordningen, men spørreundersøkelsen fra 2021 viser likevel at ikke alle med nødvendige godkjenninger kjente til ordningen på søknadstidspunktet. For det andre vet vi at en del tilbydere ikke var godkjent av HK-dir i begynnelsen av 2021. Som nevnt i kapittel 3, ble midlene utlyst over to søknadsrunder for å gi mulige søkere anledning til å søke om en slik godkjenning.

Etter hvert som flere tilbydere fikk kjennskap til ordningen og kvalifiserte som søker, så man at antall søkere økte. Fra den første til siste søknadsrunden i ordningens prøveperiode er utviklingen på dette området tydelig: I 2023 var det 39 tilbydere som søkte om midler. Av disse ble 33 tilbydere bevilget midler, derav 11 kommunale og 22 tilbydere private (jf. tabell 4.1).

Tabell 4.1. Antall søkere på og tilskuddsmottakere av ordningen, 2021-2023.

	Antall søkere	Antall tilskuddsmottakere
2021, runde 1 av 2	11	8
2021, runde 2 av 2	14	12
2022, runde 1 av 2	16	14
2022, runde 2 av 2	12	7
2023, runde 1 av 1	39	33

Til tross for en positiv utvikling, har ordningen potensiale til å nå ut til flere kommunale søkere enn den i dag gjør. Vi ser at antall kommunale søkere er nokså lavt i forhold til mulig søkermasse. En naturlig årsak til dette er at mange kommuner hadde og har kapasitetsutfordringer, i en situasjon der ankomstene fra Ukraina er høye. Disse utfordringene handler også om mulighetene til å tilby norskopplæring. Hvis ordningen blir videreført, kan IMDi likevel vurdere om informasjonsspredningen bør være mer rettet mot denne tilbydergruppen.

I tillegg til at ordningen skal treffe mange tilbydere, heter det i rundskrivet at «*geografisk spredning av opplæringstilbudene, og variasjon av type tilbydere og opplæringstilbud*» er noe av det som blir vektlagt i tildelingen av midler (jf. rundskriv nr. 10-2023). Når vi undersøker sammensetningen av tilbyderkorpsset under ordningen, ser vi at flere av de private tilbyderne tilbyr landsdekkende kurs på nett, og at de samlet er etablert i store deler av landet. De representerer aktører med kommersielle og ideelle profiler, inkludert studieforbund. De kommunale tilbyderne er fra store og små kommuner, men utelukkende fra landets syv sørligste fylker unntatt Oslo.⁹

Opplæringssentrene er også forskjellige fra hverandre når det gjelder den øvrige finansieringen, deres fartstid, tematikken i norskopplæringstilbudene og hvilke øvrige tilbud de har.

Videre varierer tilbyderens størrelse og kapasitet, både når det gjelder antall godkjente lærere (jf. HK-dirs godkjenningsordning), antall omsøkte og innvilgede deltakerplasser og antall omsøkte og innvilgede tilbud. For eksempel ser vi at det er de private tilbyderne som søker om mest, og som får mest. Åtte av dem mottok et beløp på over 1 million kroner, mens fire kommunale tilbydere mottok et beløp av samme størrelse.

Tabell 4.2. Størrelse på innvilget tilskudd i 2023.

	Antall private tilbydere	Antall kommunale tilbydere
> 1 000 000	8	4
500 000 – 1 000 000	12	3
< 500 000	1	4

⁹ Det gjelder Møre og Romsdal, Vestland, Rogaland, Agder, Vestfold og Telemark, Viken og Innlandet.

En skalerbar og justerbar ordning

Det ene vi ser at IMDi oppnår gjennom flere og varierte tilbydere, er en ordning som enkelt kan skaleres. I tillegg har ordningen vist seg å være forholdsvis enkel å justere, og gjennom prøveperioden har det ofte kommet nye versjoner av rundskrivet. Tilbyderne har i stor grad klart å tilpasse seg de nye føringene.

Det fremste eksempelet på at ordningen er skalerbar og justerbar, er da den på kort tid våren 2022 ble utvidet med en del B. Denne delen var øremerket tilbud om tidlig opplæring i norsk for flyktninger fra Ukraina, og innretningen var på flere vis tilpasset den nye målgruppen. Blant annet var det nytt at kommunale tilbydere kvalifiserte som søkere, at kursene kunne inkludere elementer fra den norske arbeidslivsmodellen og at tilbudene skulle utgjøre 50 timers opplæring. Gjennom en ekstraordinær utlysning ble det til dette formålet bevilget 50 millioner kroner. Til tross for korte søknadsfrister, ble hele beløpet fordelt – på 44 prosjekter.

Slike egenskaper gir grunn til å tro at man også fremover kan tenke ordningen inn mot nye formål og grupper, dersom slike behov dukker opp. I så fall har man klart å utvikle en fleksibel ordning, som evner å supplere det rettighetsbaserte norskopplæringstilbudet. Eksempelvis foreslår en rapport om bedre opplæringstilbud til arbeidsinnvandrere, å undersøke norskopplæringsordningens potensiale inn mot arbeidsinnvandrere på regionale sentre (IMDi, upublisert).

Likevel er det viktig å være oppmerksom på begrensningen som ligger i antall kvalifiserte lærere på landsbasis, og særlig nordover. IMDi ser at noen tilbydere av ordningen har gjennomføringsproblemer nettopp fordi de mangler lærere. Altså har de søkt om et for høyt antall deltakerplasser ift. antall kvalifiserte lærere.

Blir ordningen justert og skalert også fremover, bør man også passe på dette ikke blir implementert i et for stort hastverk. Omfattende endringer på kort tid, kan gi forvaltningsmessige utfordringer (i arbeidet med ordningens utforming, forvaltning og samsvaret her), og som følge av dette utfordringer i kommunikasjonen med søker.

Ulike tilbydere og tilbud treffer ulike målgrupper

Det andre IMDi oppnår gjennom flere og varierte tilbydere, er at norskopplæring blir tilgjengelig for flere. Som vi beskrev grundig i delrapport 2, ser vi at ordningen lykkes med å oppnå et variert og fleksibelt kursinnhold, tilpasset ulike deler av den store målgruppen.

Noen tilbud retter seg mot deltakere innenfor spesifikke arbeidssektorer og bransjer, og tilbyr for eksempel «yrkesnorsk» og «helsenorsk». Andre tilbud har en mer generell tematikk, med vekt på det som er aktuelt av språk og tema i hverdagen og i nyhetsbildet. Det er nyttig å lære om for de fleste deltakergrupper, men vi ser at dette ofte er tematikken i kurs der mange av deltakere står utenfor arbeidslivet. Vi skriver mer om kursenes innhold i kapittel 5.

Når det gjelder opplæringssentrenes innretning av norskopplæringstilbudet, er det stor ulikhet mellom tilbyderne. Mens noen driver rene norskopplæringskurs, er andre opptatt av å tilby en rekke tilbud i tillegg til norskopplæringen (gjennom andre finansieringskilder). Dette kan være veiledning om

det norske samfunnet, datakurs, søknads- og cv-kurs, svømmekurs, ICDP-kurs¹⁰ og mer uformelle samtalegrupper og språkkaféer.

Deltakerne i ordningen gjennom årene

I det følgende kommer vi nærmere inn på hvem norskopplæringsordningen er ment å nå ut til og hva som kjennetegner deltakergruppene under ordningens opplæringstilbud.

Målgruppene i ordningen

Da norskopplæringsordningen ble lansert som et tiltak i forrige regjerings «Norskinnsatsen 2021», var målet at den offentlig finansierte norskopplæringen skulle nå ut til enda flere målgrupper enn den hittil hadde gjort. Den skulle gjelde voksne innvandrere med begrensede norskerferdigheter, med behov for å lære mer norsk, uavhengig av botid i Norge og innvandringsårsaker. Videre skulle ordningen være for dem som sto uten rettigheter til opplæring i norsk etter introduksjonsloven eller integreringsloven, enten fordi de ikke hadde slike rettigheter eller fordi rettighetene var brukt opp. Denne beskrivelsen har vært førende for ordningens målgruppe gjennom hele prøveperioden.

Men siden 2021 har det også vært større og mindre endringer i målgruppens beskrivelse. Det ene er en føring fra 2022 om at personer som tidligere har deltatt i ordningen, kan benytte ordningen på nytt etter fullført opplæring. Dermed kan deltakere som opplever at 80-100 timer er for lite for å forbedre norskerferdighetene sine betydelig, få opplæringstilbudet forlenget.

Det andre er en «Kompetansepluss»-føring som rundskrivene i 2022 og 2023 har gått bort fra. Denne føringen sa at personer som deltar eller har deltatt i opplæring finansiert av Kompetansepluss (forvaltet av HK-dir)¹¹, ikke omfattes av ordningen. Da føringen utgikk, ble ordningens målgruppe utvidet.

Det er likevel en føring i rundskrivet for 2023 som i størst grad endrer hvilke deltakere som kvalifiserer til kurs. Tidligere var følgende føring sentral:

Innenfor målgruppen prioriteres støtte til tilbud til personer som, på sikt eller innenfor rammen av ordningen, har mulighet til å komme opp på et nivå B1 eller høyere i norsk muntlig og/eller skriftlig (jf. rundskrivene for 2021 og 2022).

Formuleringen «på sikt» resulterte i at en del tilbydere fortolket målgruppen i strid med IMDis forvaltningspraksis. De las «på sikt» i sammenheng med føringen om at opplæringstilbudet kan gis to ganger til samme deltaker. Fra et «klippekort» man kunne bruke opp og motta kun én gang, ble ordningen forstått som et noe mer langvarig opplæringstilbud. «*[Når det nå har kommet] nye regler om å forlenge klippekortet, da tenker jeg at vi kan ta inn deltakere på lavere nivåer. Alle har progresjon*», fortalte en tilbyder under et casebesøk.

Men av IMDis saksbehandling kunne vi se at tilbud med opplæring på A2-nivå og lavere fikk mindre midler enn tilbud med opplæring på B1-nivå og høyere. I tilskuddsbrevene skrev IMDi at de på grunn

¹⁰ International Child Development (ICDP) er et program for å styrke omsorgsgivers omsorgskompetanse, med mål om å styrke oppveksten for barn og unge.

¹¹ En ordning hvor arbeidsgivere og frivillige virksomheter kan søke om støtte til kursing i grunnleggende ferdigheter, herunder opplæring i norsk.

av en begrenset ramme ikke kunne prioritere støtte til opplæringstilbud for deltakere med mål om å nå opp på nivå A2, for deretter å nå nivå B1 på sikt. De 80 timene skulle altså være et betydelig bidrag til et B1-nivå. I delrapport 2 anbefalte vi at hvis denne forvaltningspraksisen fortsetter, bør det bli tydelig kommunisert til søkerne *før* de søker om midler.

På bakgrunn av dette, ble føringen for rundskrivet i 2023 dermed denne:

Innenfor målgruppen prioriteres støtte til tilbud til personer på nivå A2 eller høyere i norsk muntlig og/eller skriftlig, og som har mulighet til å komme opp på nivå B1 eller høyere innenfor rammen av ordningen (jf. rundskrivet for 2023).

I årets søknadsrunde ser vi at et tydeligere rundskriv bidrar til mer treffsikre søknader. I større grad enn i tidligere runder planlegger tilbyderne kurs for den delen av målgruppen IMDi prioriterer. Det kan igjen bidra til måloppnåelse. Når samsvaret mellom utforming og forvaltning er god, blir ordningen i tillegg mer forutsigbar for søkerne. Det kan ha betydning for hvorvidt tilbyderne *fortsetter* å se ordningen som attraktiv.

Samtidig går en snevrere målgruppedefinisjon på bekostning av noen. Det kan gjelde deltakere som starter på et lavere språknivå, og som av den grunn kanskje særlig har behov for å lære mer norsk. Noen grupper innvandrere har også forventet lavere progresjon, som kvinner (som oftere enn menn har lavere utdanningsnivå) og personer med et morsmål typologisk fjernere fra norsk (Staver mfl., 2019; Monsen og Randen, 2019). En del tilbydere og lærere er opptatt av at en nedprioritering av deltakergrupper med et svakere utgangspunkt strider mot prinsippet om likebehandling. En tilbyder beskriver utviklingen slik:

Dersom de skal utelukkes fordi de ikke kan nå B1 i løpet av 80 timer, til fordel for de som allerede er klare til å begynne på B1-kurs, vil vi få høyere måloppnåelse. Men på bekostning av ei målgruppe som ikke har vært prioritert fra myndighetenes side før nå.

Generelt vet vi at mange stenges ute fra både en del kurs i NAV-regi og fra arbeidslivet, fordi de ikke er på et nivå B1 (Bugge og Carlsen, 2023). Spørsmålet er om norskopplæringsordningen bidrar til å forsterke en slik tendens.

På sin side er forvalterne av ordningen opptatt av hvilke deltakergrupper som kan ha størst nytte av en ordning med forholdsvis få opplæringstimer. IMDi har gjort ordningens målgruppe snevrere i tråd med ordningens mål, som er at deltakerne skal nå et språknivå B1. Opplæringstimerne er, slik ordningen fungerer i dag, nokså løsrevet fra andre og komplementerende kvalifiseringstilbud. IMDi vurderer at ordningen passer best for dem med en forventet høyere progresjon, og som står nærmere målet om formell sertifisering og kvalifisering. Generelt er det et politisk mål at all opplæring skal føre til et slikt resultat.

Deltakergruppene i ordningen

For å få en forståelse av hvilke målgrupper ordningen faktisk treffer, er det hensiktsmessig å se på ulike kjennetegn ved deltakergruppene i norskopplæringstilbudene. Tilbudene retter seg mot ulike grupper av innvandrere, både arbeidsinnvandrere, flyktninger og familiegjennforente. Tilbydernes sluttrapporter tyder på at arbeidsinnvandrere har utgjort en stor gruppe under ordningen, men blant alle deltakergruppene er etterspørselen etter norskopplæring stor.

Vi har tidligere i følgeevalueringen delt deltakerne inn i to hovedgrupper. I den ene gruppen er den typiske deltakeren en med visse norskferdigheter i forkant av opplæringstilbudet, som tidligere har deltatt på språkkurs, har høy utdanning og som gjerne har bodd i Norge i kort tid (gruppe 1). Noen informanter i casestudien beskrev disse deltakerne som nokså «enkle å få gjennom», fordi forutsetningene for å lære seg norsk på kort tid er til stede.¹² Vi har over tid sett at IMDi prioriterer denne deltakergruppen i tilskuddsforvaltningen, i tråd med ordningens mål om at deltakerne skal nå B1 i løpet av kursperioden.

I større grad nedprioriterer ordningen dem vi har valgt å kalle deltakere i gruppe 2. Også her har mange høy utdanning. De har imidlertid lavere norskferdigheter enn deltakerne i gruppe 1, og står dermed lengre unna målet om å kunne nyttiggjøre seg utdanningen. Ofte gjelder dette dem som av ulike grupper ikke fikk benyttet seg av – eventuelt ikke fikk tilstrekkelig utbytte av – norskopplæring etter introduksjonsloven/integreringsloven, og som har bodd i landet lenge.¹³ Informantene i casestudien fortalte at noen av disse deltakerne befinner seg i mer «sårbare» posisjoner; «*flere kvinner, litt dårligere norsk, mer avhengige av mann/barn. Mange står utenfor arbeidslivet*», er en lærers beskrivelse.

I tillegg ser vi i 2023 at personer med kollektiv beskyttelse utgjør en tredje deltakergruppe. Nå som mange ukrainere nærmer seg et fullført introduksjonsprogram, forteller kommunene at programtiden for mange er for kort (IMDi, 2023). Vi ser også i søknadene på den ordinære norskopplæringsordningen at mange ukrainske flyktninger har behov for mer opplæring; de inngår i målgruppebeskrivelsen i hele én av fire søknader. Ikke alle søkere er tydelige på hvorvidt de ukrainske deltakerne har brukt opp rettigheter til norskopplæring i kommunen, og på hvilket språknivå de er ved oppstart. Slike søknader avvises, i tråd med rundskrivets føringer.

Det er mange likhetstrekk mellom deltakere i gruppe 1 og 3, og særlig er forventet språklig progresjon høy i begge grupper. Men vi må også forvente at den ukrainske målgruppens forutsetninger for å lære preges av en urolig tid og usikker fremtid, der mange har nære familiemedlemmer i krig. I skrivende stund vet vi ikke nok om hvordan et slikt traumeaspekt spiller inn på opplærings situasjonen for denne gruppen.

Oppsummering

IMDi har lyktes med å lage en ordning som er skalerbar og fleksibel, der ulike typer tilbydere – private og kommunale – kan bidra med opplæringstilbud som tilpasses ulike deler av den store målgruppen. Altså ser vi at ordningen treffer en variasjon av tilbydere og et mangfold av deltakere.

Arbeidsinnvandrere har gjennom prøveperioden vært en stor deltakergruppe, og i 2023 ser vi også at en gruppe personer med kollektiv beskyttelse deltar i den ordinære norskopplæringsordningen. Samtidig ser vi i de to siste årene at deltakere som er på et lavere språknivå ved inntak i mindre grad blir prioritert. Det henger sammen med en spissing av målgruppen mot deltakere på A2-nivå, for å øke sannsynligheten for å nå ordningens mål om B1.

¹² For eksempel står det om slike forutsetninger her: Staver mfl. 2019, Ryen 2010.

¹³ Personer med rett til gratis norskopplæring, hadde tidligere en frist på tre år på å gjennomføre sin pliktige opplæring fra første relevante oppholdstillatelse. Etter 550 timer norsk, kunne man ut fra regler for *behovsprøvet opplæring* få tildelt flere timer – og kommunene skulle tilby dette innen fem år fra deltakernes første relevante oppholdstillatelse.

Kapittel 5: Flexibilitet, kvalitet og samarbeid

I kapittel 5 diskuterer vi fleksibiliteten og kvaliteten i opplæringstilbudene, og hvorvidt samarbeid mellom ulike aktører bidrar til dette formålet. Ved å se på tilbudenes organisering og innhold, undersøker vi om ordningen legger til rette for et godt språklig utbytte. Dette er dermed det første av to kapitler som omhandler måloppnåelse. Her bygger vi primært på deskstudier og casestudien, men også spørreundersøkelsene.

Vi ser at ordningen fører til flere, fleksible norskopplæringstilbud, og dermed har norskopplæring blitt tilgjengelig for flere. Jevnt over holder tilbudene god kvalitet, men vi ser nokså få eksempler på at samarbeid mellom ulike aktører bidrar til dette. Likevel har vi fra 2021 til 2023 sett en positiv utvikling i antall samarbeid, ved at IMDi vektlegger formålet med og betydningen av samarbeid i større grad enn tidligere, og at tilbyderne responderer på dette i sine søknader.

Tilbudene under ordningen

I følgeevalueringen har et viktig tema vært opplæringstilbudenes organisering og innhold, og hvordan dette bygger opp under ordningens målsettinger. Dersom vi identifiserer at grunnleggende kvalitetskriterier er til stede i opplæringstilbudene, vil dette være en viktig indikator på måloppnåelse. En forutsetning for et godt læringsutbytte og en ønsket språkutvikling, er dermed at opplæringens organisering og innhold er i tråd med myndighetenes kvalitetskriterier for norskopplæring for voksne. I denne vurderingen baserer vi oss også på forskningsbasert kunnskap om kvalitet i voksenopplæring.

Opplæringens organisering

En første forutsetning for måloppnåelse, er at målgruppen for opplæringen har tilgang til den. Skal man i en travel hverdag klare å prioritere språkopplæring, må terskelen være lav. Av størst betydning for deltakelse er opplæringens form, og når og hvor den finner sted (IMDi, upublisert). Fra dette perspektivet er det opplæringstilbudenes *strukturkvalitet* vi evaluerer.

Målgruppen er stor og variert, og behovene likeså. Ulike opplæringstilbud må sammen avspeile dette. Det oppfatter vi at norskopplæringsordningen er innrettet med mål om å klare; i formålsbeskrivelsen heter det at ordningen skal «*føre til utviklingen av flere, fleksible norskopplæringstilbud*» (jf. rundskrivene). Flexible tilbud innebærer at «*opplæringen setter den lærende i sentrum ved å tilby et pedagogisk opplegg med flere alternativer for hvordan læringsaktivitetene kan gjennomføres*», slik HK-dir definerer begrepet (2020). Slike tilbud ønsker man altså flere av.

Når vi i følgeevalueringen har evaluert fleksibiliteten i opplæringstilbudene, har vi sett dette opp mot vår kjennskap til deltakergruppene. Ikke overraskende er forutsetningene og behovene forskjellige i det vi har valgt å kalle gruppe 1, 2 og 3 (jf. kapittel 4) – selv om det også varierer innad gruppene.

Mange gruppe-1 deltakere er i full jobb og trenger tilbud utenom sin vanlige arbeidstid. De som jobber turnusbasert, har i noen uker mulighet til å delta på dagtid og i andre uker på kveldstid. Vi ser at det primært er store tilbydere som har anledning til å tilby slik fleksibilitet. Disse tilbyderne har flere godjente lærere, arrangerer flere opplæringstilbud under ordningen og har mulighet til å sette opp kurs som går parallelt. Det betyr at deltakerne kan velge hvilket kurs de vil delta på fra uke til uke. En tilbyder beskriver det som et drop-in tilbud:

Lærerstyrt undervisning holdes dels i små grupper, og dels i et drop-in tilbud hvor deltakerne selv reserverer plass ut fra hva som passer sin kalender. Deltakerne kan velge å følge undervisningsløpet på dagtid eller kveldstid, eller veksle mellom disse tilbudene, slik at programmet kan tilpasses arbeidsplan eller andre forpliktelser i en travel hverdag.

En annen tilbyder diskuterer også en slik fleksibilitet, men konkluderer med at det ikke bør gå på bekostning av hensyn til gruppetilhørighet:

Vi tilbyr også to parallelle løp B1/B1-B2 som gjennomføres med henholdsvis 100 % nettbasert og blandet undervisning, hvor det kan være mulig å hospitere i en annen gruppe etter ev. endring i arbeidstid, sykdom eller liknende. Men det må understrekes at gruppetilhørighet og samarbeidslæring også er en viktig del av vår pedagogiske plattform tross at vi tilpasser lærestoffet og progresjon til den enkelte innlærer. [Dermed] er det etter vår vurdering ikke hensiktsmessig å tilby en form for «drop in-undervisning» hvis man skal oppnå ønsket målsetning innenfor de gitte rammene.

Vi anser det som positivt at tilbyderne gjør seg ulike vurderinger av hvordan tilbudene best organiseres; samlet bidrar dette til at ulike behov i målgruppen treffes.

Eksempelvis ser vi at mange deltakere i gruppe 2 og 3 ønsker seg en annen type fleksibilitet enn deltakere i gruppe 1. De kan ha behov for et fysisk fellesskap, som gir tilgang til uformelle samtaler og tettere oppfølging fra lærere og andre ansatte i virksomhetene.

Vi har snakket med gruppe 2-deltakere som forteller at fysisk undervisning gjør dem tryggere i opplæringssituasjonen og mindre sjenert. Dette er gjerne kvinner som har bodd i landet lenge, men som på grunn av lave språkferdigheter ikke opplever seg rustet for et aktivt hverdagsliv og arbeidsliv. Disse deltakerne er takknemlige for å nå komme et steg nærmere en slik virkelighet.

I følgeevalueringen av tilleggssutlysningen rettet mot ukrainske flyktninger, har vi også snakket med gruppe 3-deltakere hvis fremtid er usikker og der mange har nære familiemedlemmer i krig. Mange av disse opplever at fysisk undervisning i større grad evner å ivareta et traumeaspekt. «Det kan være vanskelig å sitte på internett og alene hjemme,» forteller en deltaker. «Jeg tenker det er bedre å lære sammen og i en klasse. Det er viktig å ha et støttende miljø». En første forutsetning for god strukturkvalitet, er nettopp at deltakerne kan konsentrere seg om opplæringen (IMDi, upublisert). Vi ser at mange tilbydere som i utgangspunktet planla digitale kurs for den ukrainske målgruppen, gikk over til fysisk oppmøte likevel. Det viser stor fleksibilitet, i tråd med ordningens intensjoner.

Samtidig ser vi at det også i gruppe 2 og 3 er deltakere som foretrekker den digitale undervisningsformen. Noen av disse er i jobb, som deltakerne i gruppe 1, mens andre er hjemmeværende med små barn. En erfaring mange deler, er at de ikke tidligere har hatt tilgang til

norskopplæring, fordi det ordinære tilbudet i kommunen ikke var tilstrekkelig fleksibelt. Gjennom norskopplæringsordningen har de for første gang fått tilbud om undervisning på kveldstid og i et digitalt format.

Frafall

På bakgrunn av dette er vår vurdering at opplæringstilbudene samlet lykkes med nødvendige tilpasninger rundt tid, sted og form. Likevel ser vi at frafallet i kursene er nokså høyt. En sammenstilling av frafallstallene i sluttrapportene for opplæringen i 2022, viser at rundt 18 prosent av deltakerne ikke fullfører opplæringen (jf. figur 5.1).

Tilbydere og lærerne vi intervjuet i casestudien i 2022, forklarer frafallet på ulike vis. Noen peker på at deltakerne kom i jobb og hadde nok med det, andre at deltakerne flyttet til andre steder i landet. Den mest gjennomgående erfaringen er likevel at forpliktelsen og motivasjonen ikke var sterk nok.

Flere tilbydere ser lav grad av forpliktelse i sammenheng med at kursene er gratis for deltakerne. For å redusere utfordringen har enkelte tilbydere foreslått for IMDi å innføre en egenandel. Per nå er det mange tilbydere som bruker store ressurser på å kartlegge og opprettholde motivasjon. Men med krav om egenandel ville kursene blitt tilgjengelig for færre, og direktoratet har ikke ønsket å ta ordningen i en slik retning. Vi er enig i denne vurderingen, og mener at IMDi her bidrar til god strukturkvalitet.

I stedet for å kreve egenandel erfarer en lærer at man kan jobbe med følelsen av forpliktelse og motivasjon gjennom klassemiljøet:

Begge mine kurs ble halvert. Oftest er frafallet i starten, men når jeg kommer litt ut i kurset holder de fleste med. Og så føler jeg at de som er på venteliste, og kommer inn litt seint, faller av. Det er viktig å skape et klassemiljø, mange av dem som kommer inn på dag tre-fire dropper ut.

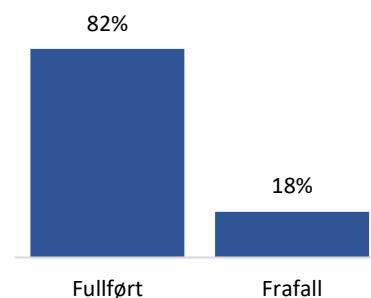
Også i forskningen finner vi belegg for betydningen av et trygt, forutsigbart og sosialt læringsmiljø, dersom voksne skal prøve seg på noe de ikke kan (IMDi, upublisert). Fra casestudien var inntrykket vårt at et slikt fokus er mest fremtredende i fysiske tilbud. Men frafallstallene hos den enkelte tilbyder viser ikke et tydelig mønster over hvilke typer tilbydere og opplæringstilbud som har størst frafall. Dermed kan vi ikke si at utfordringen er størst i fysiske eller digitale tilbud, hos små eller store tilbydere.

I det følgende skal vi se nærmere på ulike kvalitetsaspekter ved opplæringen. Hvis kvaliteten på opplæringen er lav, kan også dette være mulige årsaker til frafall.

Opplæringens innhold

En forutsetning for måloppnåelse er at opplæringens innhold er av høy kvalitet. Integreringsloven stiller kompetansekrav til undervisere i norsk ved kommunale og private opplæringscentre, og HK-dirs godkjenning for private tilbydere stiller krav om innholdet i opplæringen og oppfølgingen av

Figur 5.1. Andel deltakere som fullførte og falt fra opplæringen i 2022.



deltakere. I følgeevalueringen har vi lagt vekt på hvordan tilbyderne og underviserne forholder seg til kompetansekravene, slik vi kjenner dem fra integreringsloven og godkjenningsordningen, samt forskningen på kvalitet i norskopplæringen. Fra dette perspektivet, evaluerer vi opplæringstilbudenes *prosesskvalitet*.

Lærerkompetanse

Andrespråklærere trenger eksplisitte kunnskaper om språk for å gjøre jobben sin godt (Monsen og Randen, 2022). Det har betydning for hva slags opplevelse med og utbytte av undervisningen deltakerne har (Andrews, 2008; Monsen, 2014; Rambøll, 2021). For eksempel viste en evaluering av opplæring etter introduksjonsloven at flere deltakere bestod norskprøven når andelen lærere med utdanning i norsk som andrespråk var høy (Djuve, Kavli, Sterri og Bråten, 2017). Dermed er læreres formelle kompetanse noe av det som vektlegges mest i strategiene for å forbedre kvaliteten i norskopplæring (Kunnskapsdepartementet, 2019).

Norskopplæringsordningen svarer til slike forventninger: Fra 2021 til i dag, finner vi at den pedagogiske kompetansen på andrespråksfeltet har økt i opplæringstilbudene. Det er en positiv utvikling som skyldes flere forhold.

For det første inkluderer ordningen nå kommunale voksenopplæringsentre som tilbydere, og dermed har tilgangen på aktuell kompetanse blitt betydelig større. I henhold til integreringsloven § 39 skal alle som underviser i norsk i kommunen ha minimum 30 studiepoeng i norsk som andrespråk.

Dessuten representerer de kommunale voksenopplæringsentrene ofte sterke fagfellesskap, som ifølge forskningen kan ha en positiv betydning for kunnskapsutviklingen i organisasjonen (se for eks. Maugesten og Mellegård, 2015). I motsetning til dette, har noen av de private tilbyderne under ordningen kun én ansatt lærer (og i noen tilfeller flere lærere, men kun én med de rette kvalifikasjonene).

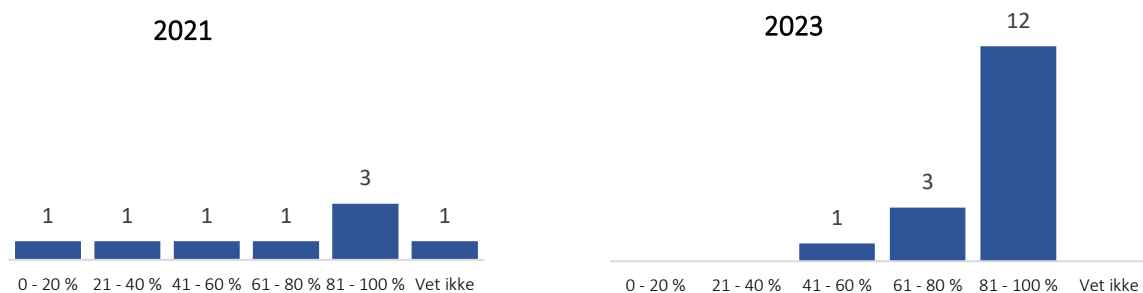
For det andre har det private tilbydermarkedet blitt mer profesjonalisert, som følge av at kravene i godkjenningsordningen for private tilbydere i 2022 ble skjerpet. Mens det tidligere var tilstrekkelig at 50 prosent av underviserne hadde kompetanse i norsk som andrespråk, gjelder dette fra og med 2022 alle underviserne (Kompetanse Norge, udatert; HK-dir, 2022).¹⁴ Kompetansekravet er på minimum 30 studiepoeng. Data fra HK-dir viser at andelen lærere uten denne kompetansen synker.¹⁵

Vi ser resultatet av disse utviklingstrekkene i våre data. Spørreundersøkelsen blant tilbydere i 2021 viste stor variasjon i andel lærere med kompetanse i norsk som andrespråk (tilsvarende 30 studiepoeng eller mer). Kun tre av åtte (38 prosent) svarte at mellom 81-100 prosent av lærerne hadde slik kompetanse. I årets undersøkelse svarer 12 av 16 tilbydere (75 prosent) det samme (jf. figur 5.2). Videre svarte to av åtte tilbydere i 2021 at bare et mindretall lærere – dvs. 40 prosent eller færre – hadde slik kompetanse. I årets undersøkelse er det ingen som oppgir en så lav andel.

¹⁴ Private tilbydere med godkjenning før 2022, har dispensasjon fra kravet frem til 01.01.2029. Dispensasjonen gjelder lærerne tilbyderen var godkjent med før 2022. Skal nye lærere godkjennes, må disse lærerne oppfylle kompetansekravet (HK-dir, 2022).

¹⁵ Dette er basert på lister vi har fått tilsendt fra HK-dir.

Figur 5.2. Andel lærere med kompetanse i norsk som andrespråk tilsvarende 30 studiepoeng eller mer (hhv. 2021, N = 8 og 2023, N = 16).



At norskopplæringsordningen vektlegger kompetansekrav, har bidratt til en profesjonalisering av enkelte opplæringsssentre under ordningen. En privat tilbyder vi intervjuet i casestudien, forteller at relevant lærerkompetanse heretter ligger til grunn for rekrutteringen til lærerstaben:

Vi har levert norskkurs i en årrekke. Men det er i de siste årene vi har profesjonalisert tilbudet, blant annet fordi vi jo ser at støtteordninger, som Klippekortordningen, krever det (...). Vi rekrutterte [en kvalifisert norsklærer] for å kunne søke om klippekortmidler.

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

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

Sitatet viser behovet for å tilpasse undervisningen til deltakernes språkbakgrunn, men vektlegger også ferdigheter en underviser i norskopplæring bør ha, i rollen som pedagog og veileder. Det handler blant annet om å kunne synliggjøre hva som skal til for å fremme språklæring og oppnå målene som er satt for den enkelte deltaker.

Kartlegging og differensiering

I delrapport 2 pekte vi på rutinene for *kartlegging* og *differensiering* som de kvalitetsaspektene der forbedringspotensialet er størst. Hvorvidt disse kvalitetsaspektene blir ivaretatt av tilbyderne og norsklærerne, er basert på tillit. Men ordningen må på sin side legge til rette for grunnleggende forutsetninger for kvalitet, og kommunisere disse tydelig.

Kartlegging

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). Det krever kartlegging både i forkant og underveis i opplæringen.

Da ordningen ble lansert i 2021, var det et implisitt mål at den skulle være enkel å administrere. Rundskrivet ga kun føringer om å «foreta en enkel kartlegging av deltakerne for innplassering av hensiktsmessig opplæringstilbud». I vurderingen av søkere, kunne vi se at beskrivelser av kartleggingsrutiner ikke ble lagt til grunn; i det hele tatt ba ikke søknadsskjema om beskrivelser av slike rutiner. I stedet ble det opp til tilbyderne selv å avgjøre hvor mye kvalitet de skulle legge inn i kartleggingen.

Spørreundersøkelsen i 2021 viste at det varierte hvorvidt tilbydere opplevde at ordningen tilrettela for kartlegging av tilstrekkelig kvalitet. I 2022 endret IMDi rundskrivet til en føring om å «foreta kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud». Altså skulle ikke kartleggingen lenger være «enkel».

I casestudien i 2022 fulgte vi opp kartleggingsrutinene ved et utvalg opplæringscentre. Her bestod kartleggingen av to faser: først en administrativ del, der målet er å avdekke hvem som kvalifiserer til kurs blant annet ved hjelp av IMDis egenerklæringsskjema, og deretter en kartlegging av deltakernes norskerferdigheter.

De fleste tilbyderne vi besøkte brukte den innledende fasen til å også undersøke søkerens **motivasjon for å lære norsk**. Som vi har vært inne på, er det mange tilbydere som har erfart et relativt høyt frafall i kursene, og som legger ned betydelig innsats for å motarbeide en slik statistikk. Det er nødvendig, skal ordningen klare å nå sine formål.

I tillegg kunne vi se at særlig de ideelle tilbyderne i caseutvalget kartla **deltakernes bakgrunn, livssituasjon og drømmer for fremtiden**. Å vektlegge dette kan anses som en indikator på kvalitet (Eek og Monsen, 2021). Noen av de ideelle tilbyderne koblet også på flere typer aktører i kartleggingen, eksempelvis arbeidslivskontakter. Målet var å undersøke om søkeren kunne ha behov for andre tilbud i organisasjonen, men også å «kartlegge muligheter og ønsker for det som kommer etter norsken» (tilbyder-sitat). Det handler om «å sette ord på drømmen sine» og «tørre å tenke de tankene», forteller en tilbyder.

En slik bevisstgjøring kan være viktig for deltakerens investering i egen opplæring, særlig for gruppe 2-deltakere som ofte står lengre unna målet om B1 (og drømmen om en relevant jobb), enn deltakere i gruppe 1 (Lerfaldet mfl., 2020; Søholt mfl., 2020). For deltakere som står langt unna målet, kan det nettopp være en utfordring å se for seg at en kan finne en meningsfull plass i arbeidslivet i den nye virkeligheten en lever i.

Videre fant vi i casestudien at kartleggingen av **deltakernes norskerferdigheter** var sentral ved de fleste opplæringssentrene, men ikke alle. Ferdighetene ble kartlagt på ulike vis; via tester og prøver, at deltakerne skriver en tekst og/eller i form av intervjuer og uformelle samtaler. Den eksakte fremgangsmåten varierte fra case til case, avhengig av opplæringssentrenes rutiner utenfor norskopplæringsordningen, tilbyderens prioritering av norskopplæringsmidlene og av målgruppen i det enkelte kurset.

Flertallet av opplæringssettene i casestudien gjennomførte kartlegging av deltakernes norskerferdigheter ved kursoppstart, og ikke før.¹⁶ I delrapport 2 anbefalte vi at ordningen i større grad stimulerer til at den innledende kartleggingen gjøres mer systematisk ved *alle* opplæringssettene, før innplassering på kurs. Anbefalingen er viktig nå som ordningen prioriterer en målgruppe på nivå A2 eller høyere (jf. kapittel 4); deltakere på lavere nivåer må siles ut. Noen tilbydere belager seg på deltakernes selvrapporterte språknivå, men de samme tilbyderne forteller også at denne vurderingen ikke alltid er riktig. Anbefalingen er også viktig fordi kartlegging er nødvendig for å gi undervisning som samsvarer med deltakernes nivå. Bedre tilpasset opplæring kan styrke deltakernes motivasjon, føre til mindre frafall og gi et bedre språklig utbytte.

En generell utfordring i sektoren er at det ikke finnes noen nasjonale kartleggingsverktøy. Det nærmeste man kommer er Norskprøven fra HK-dir; men dette er i utgangspunktet en *test* og ikke et kartleggingsverktøy, og den er kostbar for deltakerne. Tilbyderne må derfor selv ta ansvar for å kartlegge språknivå, men det bør skje på et systematisk vis og før innplassering på kurs.

I rundskrivet for 2023 kommuniserer IMDi en slik føring i form av et vurderingskriterium. I tillegg legger også søknadsskjema nå opp til at søkerne beskriver en slik rutine. Denne beskrivelsen følges opp som et eget punkt i skjemaet IMDi bruker som grunnlag i fordelingen av midler. Som vist i kapittel 3, har dette vurderingsskjemaet reell betydning for tilskuddsfordelingen. I lys av dette vurderer vi at IMDi i større grad enn tidligere stiller krav til tilbyderne om å imøtekomme en grunnleggende forutsetning for kvalitet. Det er for tidlig å si noe om resultatene av disse grepene.

Tabell 5.1. Føring om kartlegging i rundskrivene for 2021, 2022 og 2023.

2021	«Foreta en enkel kartlegging av deltakere for innplassering av hensiktsmessig opplæringstilbud»
2022	«Foreta kartlegging av deltakerne for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud»
2023	«Foreta systematisk kartlegging av deltakerne i forkant av oppstart for innplassering på hensiktsmessig opplæringstilbud»

Differensiering

Ettersom kartleggingen i opplæringstilbudene tidligere ikke har vært tilstrekkelig og systematisk, har spriket blant deltakerne tidvis vært stort. Dess større spriket i deltakergruppen er, dess viktigere blir 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).

I casestudien i 2022 fortalte lærerne at det kunne være vanskelig å tilpasse undervisningen til den enkelte, nettopp fordi mangelfull kartlegging gjør gruppene forholdsvis heterogene. I stedet ble undervisningen ofte tilpasset deltakerne med det svakeste utgangspunktet. Flere lærere var tydelige på at differensiering kan være vanskeligere i Norskopplæringsklassene, enn i kurs de underviser

¹⁶ Dermed ble kartleggingsresultatene viktig ift. sammensettingen av deltakerne i en gruppe, uten at det nødvendigvis imøtekommer utgangspunktet til den enkelte deltaker. Vi diskuterer dette grundig i delrapport 2.

utenfor ordningen. Vi bør som nevnt se diskusjonen om frafall i lys av dette; hvis opplæringen ikke er tilstrekkelig tilpasset deltakernes språknivå og forutsetninger, kan sannsynligheten for at deltakerne faller fra, øke.

Det er grunn til å tro at spriket blant deltakerne fremover blir mindre, både fordi IMDi i større grad stiller krav om systematisk kartlegging og tilrettelagt undervisning, og på grunn av inntakskravet om minimum språknivå A2. Det er mange faktorer som har betydning for hvilken arbeidsmåte og progresjon som er hensiktsmessig. Eksempler kan være tidligere skolegang og språklige ferdigheter på morsmål og andre språk. Det å benytte deltakernes forkunnskaper i utforming av opplæringstilbudet og undervisningen har blitt trukket frem som et suksesskriterium (Lerfaldet mfl., 2020; Søholt mfl., 2020).

I denne sammenheng får «transspråking» og systematisk bruk av morsmålet i klasserommet stadig mer oppmerksomhet i relevant forskning. Når morsmålet benyttes, kan det bidra til trygghet i lærings situasjonen, mer aktivitet hos deltakerne og mulighet for å diskutere mer avanserte språklige problemstillinger (Lerfaldet mfl., 2020). For eksempel fant Søholt mfl. (2020) at deltakere som fikk norskopplæring med morsmålsassistenter, gjorde det bedre enn forventet på nasjonale norskprøver.

I 2021 og 2022 så vi få eksempler på slike ressurspersoner i norskopplæringstilbudene. Det er heller ikke et kvalitetskrav i HK-dirs godkjenningsordning. Når vi leser gjennom søknadene fra 2023, ser vi likevel at tilbydere i større grad enn før inkluderer et slikt element i sine søknader.

Vi tror denne økningen dels skyldes erfaringer fra norskopplæringsordningen rettet mot ukrainske flyktninger. Der søkte mange tilbydere unntak fra kvalifiseringskravene for lærere, nettopp med ønske om å prioritere morsmålstøtte. Det kunne gjelde undervisere med ukrainsk eller russisk morsmål og oversettelse av læringmateriell og annen informasjon. Vi ser at noen tilbydere legger opp til å fortsette morsmålstøtten, men mot den bredere målgruppen under ordningen. For eksempel vil de bruke digitale programmer som tilbyr en slik støtte for flere ulike språk. Slike grep er eksempler på innovative typer norskopplæring. Det kan bli spennende for IMDi å følge med på fremover.

Vi ser også at lærerne kjenner til og anvender andre grep for å gjøre differensieringsutfordringene mindre. I denne rapporten oppsummerer vi disse, men viser til delrapport 2 for en grundigere beskrivelse:

- Selvstudium utover kurset, ofte oppgaver via digitale læreverker
- Gruppeinndelinger, eksempelvis «breakout rooms» i den digitale undervisningen
- Opptak av undervisningen, for gjennomgang i eget tempo (lite anvendt)

At vi ikke ser flere eksempler tror vi handler om kapasitet (i kurs med få opplæringstimer), heller enn lærernes kompetanse.

Læreplan, prøver og relevans

I rundskrevet ligger ingen henvisning til læreplanen i norsk for voksne innvandrere eller den obligatoriske norskprøven. I følgeevalueringen har vi likevel sett at opplæringstilbudene baserer seg på mål og nivåer fra læreplanen i norsk for voksne innvandrere, og at noen legger opp til prøveavleggelse.

I casestudien i 2022 fikk vi se hvordan læreplanen er sentral i planleggingen og utøvelsen av opplæringstilbudene vi undersøkte; læreplanen ses på som et skjelett for undervisningen. Samtidig benytter lærerne seg av de handlingsrommene som finnes, og gjennom dette ser vi at de forsøker å

tilpasse undervisningen til den bestemte målgruppen i tilbudet. Tilpasningen kan komme til uttrykk gjennom temaene som trekkes inn og sjangerne det jobbes med. Et eksempel er et arbeidsrettet norskkurs der deltakerne jobber med helsefaglige begreper og øver på å skrive journaler.

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

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

Videre er inntrykket fra intervjuene i casestudien at tilbyderne, og spesielt lærerne, har god kjennskap til norskprøven, hva den vektlegger og hvordan den gjennomføres. Lærerne i nærmest alle opplæringstilbudene forteller at de bruker tid på å informere om og motivere til norskprøven, og noen kurs har forberedelse til norskprøven som sin hovedinnretning. Flere av de vi intervjuet, tar i bruk eksempeloppgaver, som er et øvingsmateriale utviklet av HK-dir.

Selve prøveavleggelsen er likevel utenfor opplæringssentrenes regi, og deltakerne må selv betale. De fleste deltakerne vi snakket med hadde ikke spesifikke planer om å avlegge en avsluttende prøve, i hovedsak fordi de ønsket mer opplæring før det ble aktuelt. I en sluttrapport skriver en tilbyder at lærerne «*synes det er utfordrende å forberede deltakerne til norskprøven uten å vite om de kommer til å ta denne*». Samtidig er norskprøven ikke bare viktig for å kunne dokumentere ens norskferdigheter. I flere opplæringstilbud ser vi at prøven også kan være et redskap for å sette tydelige målsettinger for hvor man skal hen i løpet av de tilbudte timene.

Samarbeid om opplæringstilbudene

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 vil IMDi prioritere tilbud som «*gjennomføres i samarbeid med andre aktører, offentlig, private eller frivillige*» og der «*søknaden inneholder tydelig beskrivelse av samarbeidet*» (jf. rundskrivets punkt 8, vurderingskriterier).

I ordningens første prøveår pekte vi på at få tilbydere beskrev slike samarbeid i sine søknader, uten at dette ga uttelling i fordelingen av midler. Da vi fulgte dette opp i casestudien, fortalte tilbyderne at de ikke så hva samarbeid skulle bidra med, og hvorvidt det er viktig for kvalitet og måloppnåelse i ordningen. Dermed manglet de også insentiver til å inngå samarbeid med andre aktører. Som følge av denne tilbakemeldingen, var vår anbefaling i delrapport 2 at IMDi gjør det tydeligere overfor tilbyderne hva et samarbeid er ment å bidra til, og hvilke typer aktører det kan være hensiktsmessig å samarbeide med.

Dette har IMDi fulgt opp på ulike vis, blant annet gjennom et tilbyderseminar i november 2022. I dette seminaret vektla HK-dir betydningen av **å bruke det man lærer i praksis, på de arenaene man befinner seg – også utenfor kurs**. Argumentet er at dersom aktører ved disse arenaene samarbeider om læring, opplæring og språktrening, vil dette bidra til at deltakerne får brukt det de lærer innen kort tid. Stimulering av slikt samarbeid er i tråd med forskningen på feltet. I en nyere artikkel påpeker Steien (2022) at det er mangel på naturlige språklæringsarenaer i Norge, og at man i mindre grad enn i mange andre land lærer språk «på gaten». Da blir andre arenaer for språklæring, som arbeid og frivillig arbeid, særlig viktig. De som ikke har en slik tilknytning, vil ha færre muligheter til å praktisere det de har lært på kurs.

Samtidig vil ikke det å plassere en deltaker i et norskspråklig miljø i seg selv gi garantier for språklæring (Randen m.fl., 2018). Å overføre læring fra en kontekst til en annen er en prosess som kan kreve støtte fra lærere, veileder og andre (Roumell, 2018). Deltakere kan trenge hjelp til å skape sammenheng og legge til rette for at språkkunnskap kan anvendes på ulike arenaer. Samarbeid mellom *flere* aktører kan bidra til mengdetrening og kontinuitet i språkutviklingen, men også mer veiledning.

Videre kan samarbeid mellom *ulike* aktører bidra til god oppfølging av deltakerne – på flere områder. I følgeevalueringen har vi sett at spesielt ideelle og kommunale tilbydere er opptatt av å tilby **en mer helhetlig tilnærming til deltakernes behov**, enn norskopplæring alene. Vi har sett eksempler på tilbydere som blant annet tilbyr veiledning om det norske samfunnet, datakurs og svømmekurs, gjennom andre finansieringskilder enn ordningen. Særlig deltakere i gruppe 2 og 3 (jf. kapittel 4), der behovene ofte er mer sammensatte, kan ha nytte av et bredere tilbud. Det er likevel argumentet om mer norskopplæring og norsktrening vi opplever at IMDi selv vektlegger når formålet med samarbeid blir kommunisert.

I tillegg til at IMDi har fremhevet viktigheten av samarbeid i dialog og møter med tilbyderne, ber rundskrivet for 2023 om at søkerne tydelig beskriver de eventuelle samarbeidene de planlegger for (jf. kapittel 3). Resultatene av den totale innsatsen ser vi i årets søknader til ordningen. Tidligere år har vi sett få samarbeid, og det har i hovedsak dreid seg om rekruttering av deltakere.¹⁷ I år ser vi at det samarbeides om mer og på flere vis; hele 49 av 67 søknader i 2023 beskriver samarbeid med andre aktører.

Av disse samarbeidsaktørene er flest offentlige, som NAV og flyktningetjenesten, dernest arbeidsgivere og så private aktører. I tillegg finner vi eksempler på samarbeid med frivillige aktører og uformelle nettverk, og for første gang ser vi at noen tilbydere søker om midler i samarbeid med hverandre.

Samarbeidet handler fortsatt mest om rekruttering (beskrevet i 44 søknader), men i 15 søknader ser vi også eksempler på samarbeid om gjennomføring av og innholdet i opplæringen. Samarbeidsaktørene bidrar blant annet med motivasjonsarbeid, lån av lokaler og språkfremmende aktiviteter som språk-, kultur- og mestringskafeer. Som vi kommer til i kapittel 6, ser vi også eksempler på samarbeid med fylkeskommuner, der planen er at deltakerne skal gå videre for å ta fag- og yrkesopplæring. I tekstboksene under har vi tatt med eksempler på samarbeid fra to 2023-søknader:

¹⁷ Vi viser til delrapport 2 for grundigere beskrivelser av hvordan tilbyderne rekrutterer deltakere til kurs finansiert av ordningen.

Tekstboks 5.1: Eksempler på samarbeidsmodeller i opplæringstilbud for 2023.

Samarbeid ved en kommunal tilbyder under ordningen	
Målgruppe for norskopplæring: Personer med kollektiv beskyttelse (ukrainere), og voksne innvandrere generelt	
Samarbeidsaktør	Formål
Mottak	Rekruttering Skyss Koordinering av undervisningstimer
Frivillig organisasjon	Muntlig språktrening via språkkafe og kulturkafe
Arbeidsgiver	Rekruttering

Samarbeid ved en privat tilbyder under ordningen	
Målgruppe for norskopplæring: Langtidsboende kvinner (ektefeller til arbeidsinnvandrere), ansatte i en bestemt bedrift	
Samarbeidsaktør	Formål
Arbeidsgiver	Rekruttering
Private aktører	Språk- og jobbkafé/veilednings- og integreringsaktiviteter
Uformelle fora/nettverk	Språkfremmende aktiviteter og informasjonsarbeid

Mot slutten av ordningens prøveperiode ser vi altså at tilbyderne i større grad enn tidligere samarbeider med andre aktører for å gi et adekvat opplæringstilbud. Likevel tror vi fortsatt at det er potensiale for mer samarbeid enn det vi i dag ser. Vi vektlegger dette, fordi det kan ha betydning for deltakernes utbytte av norskopplæringsordningen. Vi fortsetter en slik diskusjon i kapittel 6 og 7.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi vist at ordningen fører til flere, fleksible norskopplæringstilbud, og at norskopplæring dermed har blitt tilgjengelig for flere. Vi ser at tilbudene jevnt over holder høy kvalitet; lærerne har relevant kompetanse, læreplanen i norsk og samfunnskunnskap ligger til grunn for undervisningen, og i mange opplæringstilbud er Norskprøven et redskap som benyttes for å sette tydelige målsettinger for kurset. IMDi følger også i større grad enn tidligere opp hvilke rutiner tilbyderne har for kartlegging av deltakernes norskferdigheter ved inntak på kurs, gjennom tydeligere føringer og rapporteringskrav. Det er for tidlig å si noe om resultatene av disse grepene, men formålet med systematisk kartlegging i forkant av kurs, er å sikre bedre tilrettelagt opplæring og mer hensiktsmessige gruppeinndelinger. Når deltakerne får opplæring på riktig nivå, kan dette styrke motivasjonen, føre til mindre frafall og gjøre det språklige utbyttet bedre.

I tillegg har vi sett noen eksempler på innovative måter å drive norskopplæring, særlig gjennom bruk av morsmålsstøtte. Også dette kan være fordelaktig for deltakernes progresjon.

Videre vektlegger IMDi i større grad enn tidligere formålet med og betydningen av samarbeid mellom ulike aktører. Det har resultert i flere samarbeid, men vi ser fortsatt at de fleste handler om rekruttering. For deltakernes språklige utbytte, vil det være hensiktsmessig om samarbeidene i større grad rettes mot opplæringstilbudenes kvalitet.

Kapittel 6: Deltakerutbytte

I kapittel 6 undersøker vi hvilken betydning norskopplæringsordningen har hatt for deltakerne. Vi ser på den språklige utviklingen, hva som påvirker denne og om målet om B1 nås. Vi undersøker deretter om deltakerne kvalifiserer seg videre. I kapittelet baserer vi oss på funn fra tilbydernes sluttrapporter, samt spørreundersøkelsen og casestudien.

Mange deltakere har et betydelig utbytte av norskopplæringen, særlig på muntlige ferdigheter. Deltakere gir uttrykk for at de nå føler seg tryggere i å bruke språket i en rekke hverdags situasjoner, som i oppfølging av barn og i arbeid. Samtidig tyder evalueringen på at mange deltakere ikke har andre arenaer for å praktisere norskferdighetene de tilegner seg på kurset. Det reduserer det potensielle utbyttet av opplæringen for disse deltakerne. Sannsynligheten for å nå ordningens mål om B1, er størst for deltakere som er på et A2-nivå ved inntak.

Deltakernes språklige utbytte

Ordningens hovedformål er å styrke norskferdighetene til innvandrere som har behov for det, og som ikke har rett på gratis norskopplæring. Målet er at deltakerne når et språknivå B1 eller høyere. Vi har sett at det gjennomgående er god kvalitet på opplæringen som gis gjennom norskopplæringsordningen (jf. kapittel 5). Dermed er vår vurdering er at mange *forhold ligger til rette* for at deltakerne skal få et godt utbytte av ordningen.

Et betydelig språklig utbytte

Følgeevalueringen levner liten tvil om at deltakerne har et betydelig språklig utbytte av å delta i norskopplæringsordningen. Det vitner både sluttrapporter og intervjuer med tilbydere, lærere og deltakere om. Hovedinntrykket er at deltakerne særlig har hatt god progresjon på *muntlige* norskferdigheter. Det kan forklares både med hvilke ferdigheter som blir mest vektlagt i en del kurs, men også med hva deltakerne selv konsentrerer innsatsen om.

Flere av deltakerne vi intervjuet hadde aldri vært på et norskkurs tidligere, men forsøkt å lære seg språket på egenhånd. Norskkurset har for mange vært en første mulighet til å høre og snakke norsk i trygge omgivelser. En av dem beskriver tilgangen på den lærerstyrte opplæringen på denne måten:

Jeg kunne høre hvordan språket var. Da jeg kom i august på norskkurs, var det litt vanskelig for meg å skjønne hva [norsklæreren] sa. Jeg hadde bare lest. Så det var god hjelp for meg å være på kurs. Jeg fikk repetisjon på grammatikk. Men å høre andre snakke, var det beste for meg.

Vi intervjuet også deltakere som hadde vært på norskkurs tidligere, uten at dette ga et tilstrekkelig og ønsket utbytte. De opplevde kurset i regi av norskopplæringsordningen som et viktig supplement til tidligere språkopplæring. Mange ga uttrykk for at de nå hadde et større vokabular, som gjorde det lettere å uttrykke seg bedre.

Også lærerne sporet tydelig fremgang hos mange av deltakerne. En lærer fortalte at «*man kan se progresjonen, se og høre den, i løpet av kurset*», og en annen at «*de blir bedre i norsk, blander engelsk og norsk mindre*». Liknende beskrivelser er også å lese i tilbydernes sluttrapporter. Der beskriver flere tilbydere utbyttet av kurset som betydelig.

Videre er tilbyderne, lærerne og deltakerne mest opptatt av det «større» utbyttet norskopplæringen fører med seg. Språkutviklingen har hatt betydning for deltakernes opplevelse av mestring og selvtillit, også utenfor kurset. Det bidrar til økt *hverdagsintegrering*, beskriver en deltaker:

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

Andre fortalte om mer *aktiv deltakelse på arbeidsplassen*; at de nå deltar i pauseprat og dialog på arbeidsplassen, og at det har hjulpet dem å bygge nettverk. *Oppfølging av egne barn* var også et tema som kom opp i flere intervjuer. Flere deltakere opplevde at de nå kunne følge opp barna mer aktivt, blant annet ved å hjelpe til med lekser. En deltaker fortalte også at hen var blitt del av foreldreutvalget på skolen.

Faktorer som påvirker språkutviklingen

Selv om det foreliggende datamaterialet overordnet sett indikerer betydelig språklig progresjon, ser vi også at utbyttet varierer en del innad og mellom kurs. Fra sluttrapportene ser vi at enkelte tilbydere oppgir at en stor andel av deltakerne har beveget seg «*opp et helt nivå*», mens andre skriver at opplæringstimene var for få til å oppnå et slikt resultat.

Vi ser noen tendenser i datamaterialet til at variasjonen henger sammen med hvem som utgjør hovedmålgruppen i det enkelte kurset. I tråd med foreliggende forskning, ser vi at kjennetegn ved deltakernes bakgrunn – som morsmål og utdanningsnivå – kan være av betydning. For eksempel tyder sluttrapportene på at deltakere i kurs rettet mot arbeidsinnvandrere har større progresjon enn deltakere i tilbud rettet mot innvandrere generelt eller tilbud rettet mot kvinner som står langt fra arbeidsmarkedet.

At arbeidsinnvandrere ofte har raskere progresjon, kan dels knyttes til at denne gruppen i snitt har et høyere utdanningsnivå enn innvandrere med annen innvandringsbakgrunn (Staver mfl., 2019). Dersom disse arbeidsinnvandrerne er fra Europa, kan progresjonen også knyttes til at den typologiske avstanden er mindre mellom norsk og andre europeiske språk, enn andre vanlige innvandrerspråk i Norge (som f.eks. arabisk, somali og tyrkisk) (Monsen og Randen, 2019).

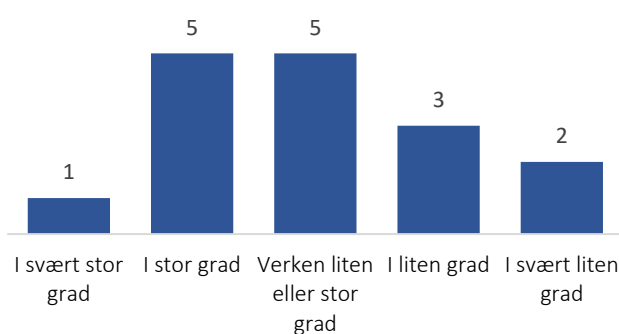
Tilsvarende tyder funn fra casestudien og sluttrapportene på at deltakerne i tilbud rettet mot kvinner med lite utdanning, kan ha en senere språkutvikling enn andre grupper. Denne gruppen retter flere av de frivillige aktørene i ordningen seg mot. De er opptatt av at kurset, som en del av et lengre kvalifiseringsløp, kan gi et betydelig bidra til også denne gruppens språkutvikling. En tilbyder ordlegger seg slik:

Det som her blir litt VIKTIG [tilbyders uthevelse] å formidle, er at disse timene har vært en viktig hjelp for deltakerne på vei mot språkbeherskelse på et høyere nivå, men det er sjelden nok i seg selv til å oppnå et høyere nivå (f.eks. gå veien

fra A2 til B1). Tilbudet har vært et viktig supplement til annen opplæring deltakerne har gjennomgått.

I forlengelsen av dette, er det å se norskopplæringsordningen i samspill med komplementerende tilbud et tangerende poeng. Som vi skrev om i kapittel 5, er språk ferskvare. Det er av stor betydning for språkutviklingen at voksne får tatt i bruk det de lærer, også utenfor kurset og innen kort tid (Wahlgren og Aarkrog, 2012). Men i årets spørreundersøkelse gir en del tilbydere uttrykk for at det er en utfordring at deltakerne ikke praktiserer norskferdighetene de lærer på andre arenaer (jf. figur 6.1).

Figur 6.1. I hvilken grad det er en utfordring at deltakerne ikke praktiserer norskferdighetene de lærer på andre arenaer (i opplæringen for 2022) (N= 16).



Dersom man sørger for at ordningen samspiller godt med andre arenaer for norskopplæring og norsktraining, kan deltakernes språklige utbytte trolig bli enda større enn det vi i dag ser.

Når deltakerne målet om språknivå B1?

Vi har sett at mange deltakere har et betydelig språklig utbytte av ordningen. Et annet spørsmål er om deltakerne når språknivå B1 eller høyere, som er ordningens hovedmålsetning.

For å gi et presist svar på dette, er man avhengig av systematiske data på individnivå for alle deltakerne i ordningen. Det krever standardiserte kartleggingsrutiner før og etter kurs, ved alle opplæringsssentrene. Ordningen stiller imidlertid ingen krav om å registrere og rapportere om språkutvikling etter slike metoder. For tilbyderne vil dette være tidkrevende å få til, og det er ikke finansieringsmuligheter i ordningen til et slikt arbeid. I stedet var tanken bak prøveordningen at den skulle være enkel å administrere, for alle parter.

For å kompensere for manglende individdata, ber IMDi tilbyderne om å estimere resultatene av opplæringen i sluttrapportene. Tabellen under viser hva tilbyderne ble bedt om å rapportere på for opplæringen i hhv. 2021 og 2022.

Tabell 6.1: Hovedelementer i sluttrapportene for opplæringen i 2021 og 2022.

Sluttrapport for 2021	Sluttrapport for 2022
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deltakernes språknivå ved oppstart ▪ Deltakernes språknivå ved avsluttet opplæring ▪ Bestått norskprøve nivå B1 eller høyere ▪ Har opplæringen inngått i et lengre kvalifiseringsløp? ▪ Resultater ift. videre kvalifisering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kartlegging av deltakere ▪ Deltakernes språknivå og ferdighet målt ved oppstart (antall deltakere, språknivå, ferdighet) ▪ Deltakernes språknivå og ferdighet målt ved gjennomført opplæring (antall deltakere, språknivå, ferdighet) ▪ Antall deltakere på B1 nivå og høyere ▪ Har opplæringen inngått i et lengre kvalifiseringsløp? ▪ Resultater ift. videre kvalifisering

Som det framkommer av tabellen, blir tilbyderne i sluttrapporten for 2022 bedt om å rapportere på et høyere presisjonsnivå enn tidligere. Mens det for opplæringen i 2021 kun er et åpent spørsmål om deltakernes språknivå, spør man for opplæringen i 2022 om antall deltakere per språknivå per ferdighet. IMDi har altså lagt ned en innsats for å få mer presis informasjon om resultatene av ordningen.

Likevel vurderer vi at sluttrapportene ikke egner seg til å si noe systematisk om hvor stor andel av deltakerne som når målsetningen med ordningen. Til det er begrensningene ved kvaliteten og sammenlignbarheten på sluttrapportene for store. Vi skal utdype hva vi mener med dette.

For det første handler det om at tilbyderne har svært **varierende rutiner for kartlegging av deltakerne**. Noen gjennomfører omfattende nivå- og plasseringstester ved både oppstart og avslutning, mens andre mer uformelt baserer sine vurderinger av deltakernes språknivå på lærernes inntrykk. Selv om en tilbyder har erfarne lærere, kan manglende systematikk i kartlegging av språknivå, resultere i vilkårlig nivåsetting. Hensikten og premisset bak det felles europeiske rammeverket er nettopp å unngå dette ved å utvikle en systematisk og felles tilnærming til å slå fast språknivå (ref. Charles Aldersons spørsmål «Is my B1 your B1» referert i Figueras m.fl. 2005). Testene vurderer språket langs både horisontale og vertikale dimensjoner, og det er helt spesifikke kriterier som avgjør om en innlærer er på et B1-nivå (se f.eks. Carlsen og Moe, 2019). Dermed kan vi ikke feste stor tillit til data fra tilbydere som ikke benytter kartleggingstester ved oppstart og avslutning.

For det andre er **dataene fra sluttrapporteringene i begrenset grad sammenlignbare**, fordi tilbyderne, i feltene for språknivå ved oppstart og avslutning, har ulik presisjonsgrad på utfyllingen. Noen skriver kun noe om overordnet språknivå (f.eks. «A2»), mens andre skriver inn språknivå på ulike ferdigheter.

Til tross for disse metodiske begrensningene, er inntrykket fra sluttrapportene at det i stor grad varierer innad og mellom kursene hvorvidt deltakerne når målsetningen om B1. Enkelte tilbydere rapporterer at nesten alle eller majoriteten av deltakerne når målsetningen, illustrert med dette eksemplet:

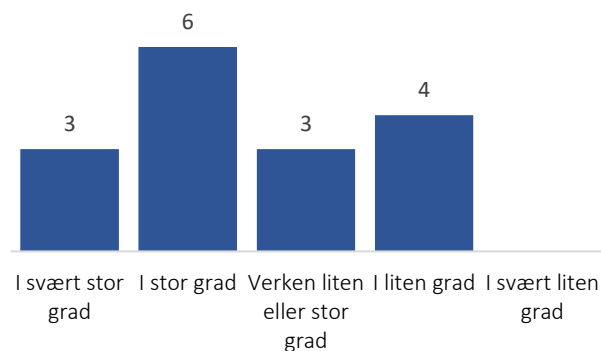
Samlet vurderer lærerne at flerparten har nådd nivå B1 i muntlig og/eller skriftlig norsk. Et mindretall har også bestått vår avsluttende B2 test.

På den andre siden av skalaen har vi flere tilbydere som oppgir at ingen eller nesten ingen deltakere når målsetningen om B1 eller høyere.

I kapittel 4 viste vi at IMDi har gjort noen endringer for å øke sannsynligheten for høyere måloppnåelse. I rundskrivet for 2023 kom en føring om at deltakerne må være på et A2-nivå ved oppstart, og ha en betydelig mulighet til å nå målet om B1 innenfor kursets rammer. I følgevalueringen ser vi at måloppnåelsen i kursene har variert med hvor strenge tilbyderne har vært når det gjelder inntakskrav. I ordningens to første prøveår, var det flere som tok inn deltakere på A1-nivå. I sluttrapportene ser vi at denne gruppen i liten grad når sluttmålet om B1 innenfor ordningens rammer.

Sannsynligheten for at deltakere på A2-nivå ved oppstart når et B1-nivå i løpet av kursperioden, er større. Men også disse deltakerne kan ha utfordringer med å nå målet. Det tar tid å lære språk, og selv om det er store individuelle forskjeller mellom språkkinnlærere, kan det ta to til tre år å utvikle et dagligspråk som kan brukes til å løse hverdagslige kommunikative oppgaver. Videre kan det ta syv år å utvikle et akademisk skolespråk (Cummings, referert i Monsen og Randen, 2022). Når vi spør tilbyderne om mulige utfordringer ved ordningen, er det å nå et B1-nivå innenfor kursets ramme – på 80-100 timer per deltaker – noe av det som utpeker seg mest. 9 av 16 tilbydere mener at varighet på kurset er for kort til at deltakerne når et B1-nivå (jf. figur 6.2).

Figur 6.2. I hvilken grad varigheten på kurset er for kort til at deltakerne når et B1-nivå (i opplæringen for 2022) (N= 16).



IMDi har åpnet for at deltakerne kan ta kurs gjennom ordningen mer enn én gang (jf. kapittel 4). Sluttrapportene fra tilbyderne tyder på at denne muligheten er benyttet i relativt lav grad. Samtidig er det usikkert hvorvidt tilbyderne har systemer for å holde en slik oversikt.

Videre kvalifisering

I alle rundskriv hittil i norskopplæringsordningen, har IMDi kommunisert at de vil prioritere tilbud som er en del av et lengre kvalifiseringsløp. Det er overordnet mål i integreringspolitikken at flest mulig skal oppleve varig tilknytning til arbeidslivet. Det krever ofte høye norskferdigheter (NOU 2017:2).

Vårt foreliggende datamateriale gir ikke grunnlag for systematisk kunnskap om hvorvidt ordningen i større grad fører til videre kvalifisering og arbeid for deltakerne, enn om de ikke hadde deltatt på kurs. Da måtte vi hatt data på individnivå, fulgt dem over tid etter avsluttet opplæring, samt sammenlignet dem med en gruppe som ikke hadde deltatt på kurs finansiert gjennom ordningen.

Som vi påpekte i delrapport 2 gir de casebaserte intervju- og rapporteringsdataene imidlertid indikasjoner på at norskkurset er et viktig steg på veien til videre kvalifisering og arbeid. For det første fortalte både tilbydere, lærere og deltakere om økt motivasjon til å fortsette på norskkurs. For en del har det å delta på kurs vært en øyeåpner, og flere opplevde at dette var en effektiv måte å lære på enn å skulle prøve å lære seg språket på egenhånd. For eksempel fortalte en deltaker at hen nådde nivå B1 gjennom kurset, og ønsket nå å ta et kurs mot B2. På sikt var målet å ta fagbrev innen helse- og oppvekstfag.

Fra sluttrapportene ser vi også at flere av tilbudene i seg selv legger opp til at deltakerne skal gå videre til formelle utdanningsløp etter endt norskkurs. Flere av tilbyderne har et samarbeid med fylkeskommuner, der planen er at deltakerne skal gå videre for å ta fag- og yrkesopplæring. En av tilbyderne skriver dette om samarbeidet med kommunen:

Vi har jobbet mot yrkesgrupper som renhold og helse og ser at i flere tilfeller (vi gjorde det samme i 2021) fortsetter deltakere på fagbrev i regi av [navn på tilbyder] etter endt norskkurs. Norskkurset har vært en god mulighet for å komme i gang for mange av disse.

For mange deltakere var hovedmotivasjonen å komme i jobb – og i en del tilfeller – en mer relevant jobb. Enkelte av tilbyderne rapporterer at noen av deltakerne hos dem fikk jobb, enten i løpet av kurset eller etter kurset. En tilbyder skriver følgende i sin sluttrapport:

Vi har fått tilbakemelding fra deltakere som har fått økte muligheter til å delta i arbeids- og samfunnsliv som følge av å ha deltatt på norskkurs. Flere melder at de har fått jobb innen et yrke som de har ønsket seg eller at de har klart å få fast jobb etter lang tid i vikariater.

Flere deltakere som var i jobb før kurset startet, fortalte at opplæringen var nyttig inn i arbeidet. En deltaker, som jobber i helsevesenet og som tar et arbeidsrettet norskkurs, fortalte for eksempel at hen nå kan gjennomføre flere av arbeidsoppgavene på jobb:

Jeg trives veldig godt på jobben min, det hjelper mye, lærer mye nyttige ord på kurset som passer veldig bra på jobben min nå. De har forskjellige tema på kurset, og det meste bruker jeg på jobb. F.eks. hvordan man skriver en case, [...] nå vet jeg hvordan man kan skrive journal, klarer det på grunn av kurset.

Vi ser altså mange eksempler på at ordningen har bidratt til videre kvalifisering og økt deltakelse i arbeidslivet. Vi kan imidlertid ikke si noe systematisk om andelen deltakere dette gjelder.

Oppsummering

Evalueringen viser at mange deltakere har et betydelig utbytte av norskopplæringen. Selv om det rapporteres om forbedringer av skriftlige ferdigheter, opplever tilbydere, lærere og deltakere, at særlig de muntlige ferdighetene har blitt styrket. Deltakere gir uttrykk for at de nå føler seg tryggere i å bruke språket i en rekke hverdags situasjoner, som i oppfølging av barn og på arbeid. Samtidig tyder evalueringen på at mange deltakere ikke har andre arenaer for å praktisere norskferdighetene de tilegner seg på kurset. Det reduserer det potensielle utbyttet av opplæringen for disse deltakerne.

Begrensninger ved datagrunnlaget gjør at det ikke er mulig å si noe systematisk og sikkert om hvor stor andel av deltakerne som når målsetningen om B1 eller høyere. Dersom det er et mål å kunne trekke slike konklusjoner, må det legges til rette for innhenting av individdata om deltakernes språknivå, ved oppstart og avslutning. Det overordnede inntrykket er at det er relativt stor variasjon i hvilken grad deltakerne når målsetningen innad og mellom kurs. Det ser dels ut til å henge sammen med hvor strenge tilbyderne har vært med å kreve et A2 nivå ved inntak, og dels med deltakernes bakgrunn.

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

Kapittel 7: Hovedkonklusjoner

I kapittel 7 kommer vi med våre hovedkonklusjoner, etter tre år med evaluering. Vi oppsummerer de viktigste resultatene av norskopplæringsordningen, og peker på det som etter vårt syn kan utbedres, dersom ordningen videreføres. Vi viser til «Sammendrag» (øverst) for en mer detaljert oppsummering av rapporten.

En mulighet for dem som står uten et tilbud?

Selv om det eksisterer en del tilbud og ordninger som har norskopplæring og norsktrening som formål, er etterspørselen langt større enn kapasiteten. Heller ikke med norskopplæringsordningen klarer man å nå alle i den tiltenkte målgruppen. Ordningen er ment for innvandrere som har behov for å styrke sine norskferdigheter, men som i dag står uten rettigheter til opplæring i norsk etter introduksjonsloven eller integreringsloven. Begrensede midler gjør at IMDi etter hvert i prøveperioden har valgt å prioritere deltakere de mener vil ha størst nytte av et tilbud der opplæringstimen er få. Nemlig de som har en realistisk mulighet til å nå ordningens målsetting om språknivå B1, i løpet av 80-100 timer.

Et viktig spørsmål er hvem denne prioriteringen går på bekostning av. Flere tilbydere er opptatt av hvordan deltakere på et språknivå under A2 eller med lavere progresjon – eksempelvis fordi utdanningsnivået er lavt eller fordi morsmålet er typologisk fjernt fra norsk – nå skal komme nærmere det overordnede målet om å delta i, og oppleve varig og økt tilknytning til, arbeidslivet. Spørsmålet tilbyderne stiller berører prinsippet om likebehandling. Skal ikke ordningen være for alle uten rett til, men behov for, norskopplæring?

Hva skal tilbudet være?

Innsnevringen av målgruppen utløser også noen refleksjoner om hva norskopplæringsordningen skal være. Departementet har ønsket en ordning som rendyrker norskopplæringsperspektivet. Samtidig leser vi av ordningens rundskriv at opplæringstimen kan ses i sammenheng med andre kompetansehevende tiltak. I praksis har vi likevel sett at opplæringstimen er nokså løsrevet fra andre komplementerende tilbud. Vi tror at IMDi vurderer at ordningen treffer best dem med gode forutsetninger for å lære norsk på bakgrunn av en slik realitet. Andre grupper trenger gjerne et mer helhetlig tilbud.

Samtidig er det et viktig formål for ordningen å utvikle samarbeid mellom offentlige, private og frivillige aktører. IMDi har lagt ned en innsats for å stimulere til dette, og det har gitt resultater. Vi vurderer likevel at denne innsatsen kan bli mer målrettet: Fra at samarbeid er et mål i seg selv, til at samarbeid er et virkemiddel for å heve kvaliteten på opplæringen og deltakernes utbytte. For eksempel vil samarbeid om rekruttering i mindre grad bidra til måloppnåelse, enn samarbeid om språktrening.

Dermed er vår vurdering at det bør stimuleres til at flere og ulike tilbud i større grad spiller sammen om språkutvikling og andre kompetansehevende tiltak. Slik kan læringen bli relevant og kontinuerlig,

og en del av et lengre kvalifiseringsløp. Å lære seg et språk er krevende, og det tar tid. Derfor er det hensiktsmessig med en helhetlig tilnærming til dagens integreringstiltak og integreringstilbud.

Dersom ordningen blir videreført, anbefaler vi for det første at IMDi gjør det tydeligere i rundskrivet at formålet med samarbeid handler om å tilrettelegge for videre språkutvikling og kvalifisering. Det kan gi mer treffsikre søknader og målrettede tilbud.

For det andre kan IMDi vurdere om det kan være nyttig å skissere noen eksempler på eksisterende tilbud og tiltak som norskopplæringsordningen kan samspille med. Det er en fordel å få meg seg aktørene på feltet om et slikt arbeid. Eksempelvis kan man invitere til seminarer der aktører, med ulike tilbud og eventuelt fra ulike ordninger, møtes for å tenke ut gode samarbeidsmodeller. Vi tror dette kan bidra til innovasjon i metoder for norskopplæring og på sikt bedre måloppnåelse.

Hva oppnår deltakerne gjennom tilbudet?

Et viktig men krevende spørsmål å svare på, er om ordningen når sitt hovedformål om at deltakerne når et språknivå B1 eller høyere. Ordningen tilrettelegger imidlertid ikke for at tilbyderne kartlegger etter systematiske rutiner, før og etter kurs. Per i dag eksisterer det et kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk for grunnskoler og videregående i Norge utviklet av Udir, for elever med norsk som andrespråk (Udir, 2021). Et tilsvarende verktøy finnes ikke for voksne i norskopplæring. Resultatet er at tilbyderne av norskopplæringsordningen bruker en rekke ulike rutiner for kartlegging. Disse kan egne seg som et *kartleggingsverktøy*, men i mindre grad som en *test* der resultatene kan sammenliknes på tvers av opplæringsentre. Det varierer både hva som testes, og på hvilket presisjonsnivå. Dette er en utfordring for norskopplæringsordningen, men også sektoren generelt.

Selv om vi ikke kan si noe sikkert om andelen som når et B1-nivå i løpet av kursperioden, er inntrykket vårt at mange opplever en betydelig språkutvikling. Det gjelder i størst grad deltakere med et nokså høyt utdanningsnivå og et morsmål typologisk nært norsk. Men vi ser også at andre grupper får et godt språklig utbytte av opplæringen, selv om særlig disse deltakergruppene vil trenge at opplæringen ses i sammenheng med andre tilbud.

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

Litteratur

- Andrews, S. (2008). *Teacher language awareness*. Cambridge University Press.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022, 1. april). Vil gi 50 millioner kroner til tidlig norskopplæring. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-gi-50-millioner-kroner-tiltidlig-norskopplaring/id2906722/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Retningslinjer 2023. Tilskudd til norskopplæringsordningen – Kap. 671, post 71*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Arnesen, H., Roddvik, V. & Sletten, I. R. (2015). *Norskopplæring for innvandrere med høyere utdanning fra hjemlandet. Kartlegging og anbefalinger*. Oslo: VOX.
- Blom, S. & Henriksen, K. (2018). *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006*. (SSB-rapport 2008/5). Hentet fra: https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200805/rapp_200805.pdf
- Bugge, E. & Carlsen, C. (red.) (2023). *Norsk som andrespråk – voksne innvandrere som utvikler skriftkyndighet på et andrespråk*. Cappelen Damm Akademisk. <https://utdanning.cappelendamm.no/norsk-som-andresprak-9788202725310>
- Carlsen, C.H. & Moe, E. (2019) Vurdering av språkferdigheter. Fagbokforlaget
- Djuve, A. B., Kavli, H. C, Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* (Fafo-rapport 31/2017). Hentet fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/faforapporter/introduksjonsprogram-og-norskopplaering>
- Eek, M. og Monsen, M. (2021). Numerasitet og voksne nyankomne med liten skolebakgrunn: en utprøving av intervju jmed tolk som kartleggingsmetode. I M. Monsen og V. pajaro (red.): *Andrespråklæring hos voksne: Vitenskapelige innsikter og didaktiske refleksjoner*. Oslo: Cappelen Damm.
- Figueras, N., North, B., Takala, S., Verhelst, N. & Van Avermaet, P. (2005). *Relating examinations to the Common European Framework: a manual*. *Language Testing*. 22 (3).
- 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>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). *Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger*. (DJØ-notat). Hentet fra <https://dfo.no/case/177/print>
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse. (2022, 02. mai). Godkjenning som tilbyder av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Godkjente-tilbydere-av-norskopplaring/godkjenning-som-tilbyder-av-opplaring-i-norsk-og-samfunnskunnskap-for-voksne-innvandrere/#>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2021). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 10/2021). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022a). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 20/2022). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2022b). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 11/2022). Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023). *Tilskudd til klippekortordning for norskopplæring – prøveordning*. (Rundskriv 10/2023). 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.
- Kompetanse Norge. (Udatert). *Veiledning til søknadsskjema. Godkjenning som privat tilbyder av opplæring i norsk og 50 timer samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Oslo: Kompetanse Norge.
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Prop. 1 S (2020-2021). For budsjettåret 2021*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/4e62136236634bea8438652ad54d299d/nno/pdfs/prp202020210001_kdddpdfs.pdf
- 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>
- Lerfaldet, H. og Misje, I. (2021). *Følgeevaluering av Tilskudd til klippekortordningen. En første delrapport*. (ideas2evidence-rapport 17/2021). Hentet fra: <https://www.ideas2evidence.com/index.php/publications/folgeevaluering-av-tilskudd-tilklippekortordningen-en-forste-delrapport>
- Lillevik, R. & Tyldum, G. (2018). *En mulighet for kvalifisering. Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. (Fafø-rapport 2018:35). Hentet fra: <https://www.fafø.no/zoo-publikasjoner/fafø-rapporter/en-mulighet-for-kvalifisering>
- Maugesten, M. og Mellegård, I. (2015). *Profesjonelle læringsfelleskap for lærere i videreutdanning – utvikling i kunnskapskulturen*. Hentet fra: <https://journals.uio.no/adno/article/view/2369/2243>
- 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. (2014). *Store forventninger? Læreroppfatninger om eksterne leseprøver*. Universitetet i Oslo [Doktoravhandling].

- Monsen, M. & Randen, G.T. (2022) *Andrespråksdidaktikk: En innføring*. Cappelen Damm Akademisk
- NOU 2017: 2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-2/id2536701/>
- NOU 2022:18. (2022). *Mellom migrasjon og mobilitet*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Proba samfunnsanalyse. (2020). *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet?* (Proba-rapport 2020/5). Hentet fra: <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2020-5-Hvorfor-faller-flyktninger-ut-avarbeidslivet.pdf>
- Rambøll & Halogen. (2020). *Informasjonsinnhenting for Livshendelsen Ny i Norge*. Hentet fra: <https://no.ramboll.com/presse/nyheter/rno/informasjonsinnhenting-til-livshendelsen-ny-i-norge>
- Rambøll. (2021). *Kartlegging av tilbud om språkopplæring og språktrening for voksne innvandrere i Norge og øvrige nordiske land*. Hentet fra: <https://no.ramboll.com/presse/nyheter/rno/kartleggingtilbud-sprakopplaring>
- 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/ku-nnskapsoppsummering-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>
- Ryen, E. (2010). *Språkopplæring for minoritetsspråklige barn, unge og voksne. En forskningsoversikt. Noa – norsk som andrespråk* 26 2/10. Hentet fra: <http://ojs.novus.no/index.php/NOA/article/view/1554>
- Senter for statlig økonomistyring. (2007). *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. (SSØ-rapport 11/2007). Hentet fra: <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statligetilskuddsordninger.pdf>
- Senter for statlig økonomistyring. (2020). *Kapittel 3 Økonomiregelverkets krav*. Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/veiledningsnotat-om-forvaltningslovens-og-okonomiregelverkets-krav-til-utformingen-og-forvaltningen/3-okonomiregelverkets-krav>
- Statskonsult. (2007). *Effektiv og målrettet informasjon og kommunikasjon med innvandrergupper*. (Statskonsult-rapport 2007:01). Hentet fra: https://www.udi.no/globalassets/global/forskningfou_i/utlendingsforvaltningen/effektiv-og-maalrettet-informasjon-kommunikasjon-medinnvandrergupper.pdf
- Staver, A. B, Liudden, T. M., Johansen, S. B & Leirvik, M. S. (2019). *Norskopplæring for flyktninger og innvandrere med høyere utdanning*. (NIBR-rapport 2019:20). Hentet fra: <https://oda.oslomet.no/odaxmlui/bitstream/handle/20.500.12199/2934/2019-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- 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., Liodden, 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>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Kartleggingsverktøy i grunnleggende norsk*. Hentet fra: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagspesifikk-stotte/kartleggingsverktoy-i-grunnleggende-norsk/>
- Wahlgren, B., & Aarkrog, V. (2012). *Transfer – Kompetence i en professionel sammenhæng*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap