



Når kunnskap gir resultater---

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring

Sluttrapport

Desember 2007

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	3
2.	Sammendrag	4
2.1	Evaluerings datamateriale	4
2.2	Kommunestørrelse som analysevariabel	5
2.3	Sammendrag av hovedfunn fra evalueringen	6
2.4	Kommunenes oppfyllelse av krav i læreplanen	8
2.5	Resultater og effekter av opplæringen	11
2.6	Tilskuddsordningens påvirkning på opplæringen	12
2.7	Konkurransetsetting og interkommunalt samarbeid	13
2.8	Vurdering av dagens finansieringssystem	15
2.9	Anbefalinger	16
3.	Executive summary	21
3.1	The evaluation's data-material	21
3.2	Municipal size as a variable of analysis	22
3.3	Summary of the evaluation's main findings	23
3.4	The municipalities' compliance with requirements in the curriculum	25
3.5	Results and effects of the education	29
3.6	The subsidy arrangement's effect on the education	29
3.7	Competitive tenders and inter-municipal cooperation	31
3.8	Assessment of the current subsidization system	33
3.9	Recommendations	34
4.	Bakgrunn	39
4.1	Introduksjonsloven	39
4.2	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	39
5.	Kommunenes implementering av opplæringen	44
5.1	Målgruppeanalyse	44
5.2	Inntak til opplæringen	51
5.3	Fritak fra og stans i opplæringen	52
5.4	Kartlegging av den enkeltes behov for opplæring	55
5.5	Bruk av individuell plan i opplæringen	57
5.6	Personalets kompetanse	60
5.7	Individuell tilrettelegging	62
5.8	Organisering av opplæringen	65
5.9	Språkpraksis	67
5.10	Vurderinger av progresjon og prøvestruktur	68
5.11	Opplæring utover 300 timer	71
5.4	Opplæring i samfunnskunnskap	73
5.12	Resultater og effekter av opplæringen	77
5.13	Konkluderende betraktninger	81
6.	Tilskuddsordningens påvirkning på opplæringen	83
6.1	Kommunenes synspunkter på tilskuddsordningen	83

6.2	Tilskuddsordningens påvirkning på kommunenes administrering av opplæringen	87
6.3	Tilskuddsordningens påvirkning på organiseringen av opplæringen	88
6.4	Tilskuddsordningen påvirkning på innholdet i opplæringen	91
6.5	Konkluderende betraktninger	94
7.	Hvordan dekker tilskuddet kommunenes faktiske utgifter?	96
7.1	Kommunenes inntekter til opplæringen	97
7.2	Kommunenes utgifter til opplæringen	99
7.3	Omfanget av undervisningen	101
7.4	Beregning av gap mellom inntekter og utgifter	103
7.5	Prognose – framskrivning av inntekter og utgifter	106
7.6	Effektiviseringsmuligheter	109
7.7	Konkluderende betraktninger	111
8.	Bruk av konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid	112
8.1	Ulike måter å organisere opplæringen på	112
8.2	Interkommunalt samarbeid	113
8.3	Konkurranseutsetting	124
8.4	Konkluderende betraktninger	130
9.	Norske erfaringer i skandinavisk perspektiv	131
9.1	Innledende sammenlikning	131
9.2	Erfaringer fra Danmark	134
9.3	Danske erfaringer sett i relasjon til Norge	136
9.4	Erfaringer fra Sverige	137
9.5	Svenske erfaringer sett i relasjon til Norge	138
9.6	Konkluderende betraktninger	139
10.	Vurdering av dagens finansieringssystem	140
10.1	Intensjonene bak tilskuddsordningen	140
10.2	Justere eller beholde dagens ordning?	142
10.3	Alternative justeringer av ordningen	144
11.	Evalueringsmetode	146
11.1	Utgiftsanalyse	146
11.2	Spørreskjemaundersøkelse blant samtlige kommuner	151
11.3	Casestudier	154
11.4	Telefonintervjuer med private tilbydere	156
12.	Litteraturliste	157

1. Innledning

Rambøll Management presenterer i denne rapporten hovedfunn fra evalueringen av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring.

Rapporten er strukturert som følger:

- I kapittel 2 gis et sammendrag av hovedfunn i evalueringen samt våre anbefalinger
- I kapittel 3 er sammendraget oversatt til engelsk
- Kapittel 4 gir en bakgrunnsbeskrivelse for konteksten rundt oppdraget
- I kapittel 5 presenteres hovedfunn angående kommunenes implementering av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- I kapittel 6 presenterer vi hovedfunn knyttet til tilskuddsordningens påvirkning på implementeringen
- I kapittel 7 presenteres hovedfunn fra forholdet mellom inntekter og utgifter for kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- I kapittel 8 presenteres hovedfunn angående konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid
- I kapittel 9 gis en komparativ fremstilling av tilsvarende opplæring i Danmark og Sverige
- I kapittel 10 gis en vurdering av dagens finansieringssystem og det gis anbefalinger til fremtidig finansieringssystem
- I kapittel 11 gis en fremstilling av metode og datakilder
- I kapittel 12 gis en oversikt over anvendt litteratur

Rambøll Management står alene ansvarlig for alle konklusjoner og anbefalinger som presenteres i denne rapporten.

2. Sammendrag

Den 1. september 2005 ble rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere innført i Norge. Kommunen var også før innføringen forpliktet til å tilby norskopplæring for innvandrere, men det var frivillig for innvandreren å delta i opplæringen. Formålet med innføringen av rett og/eller plikt var å tydeliggjøre den forpliktelsen innvandrere har til å lære seg det norske språket og å få en grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet.

Med innføringen av rett og/eller plikt kom også en ny statlig tilskuddsordning. Denne var innrettet i per capita-tilskudd (tilskudd per person i målgruppen) resultattilskudd (tilskudd per bestått prøve) og skjønnstilskudd (tilskudd til kommuner med få i målgruppen, som har vanskeligheter med å tilby opplæring innenfor de økonomiske rammene). Fylkesmannen er ansvarlig for utbetaling og kontroll med tilskudd som tildeles kommunene.

Evalueringen har hatt som hovedformål å undersøke hvordan kommunene implementerer rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, samt å undersøke hvordan den nye tilskuddsordningen påvirker kommunenes implementeringsevne.

Evalueringen ser på hvordan kommunene oppfyller de krav som stilles i introduksjonsloven og læreplanen, og den undersøker hvordan kommunene selv vurderer sin egen implementeringsevne med den nye tilskuddsordningen. Det er undersøkt hvordan det nye tilskuddet faktisk dekker kommunenes utgifter, og hvilke muligheter kommunene har til å effektivisere opplæringen gjennom konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid. Evalueringen har videre hentet inspirasjon fra de andre skandinaviske landene i forhold til en eventuell justering av tilskuddsordningen.

2.1 Evalueringens datamateriale

Evalueringen baserer seg på følgende datakilder:

- **En spørreskjemaundersøkelse** blant alle landets kommuner. Respondenten har vært kommunalt ansvarlig for forvaltning av tilskuddet. Det ble oppnådd en svarprosent på 74,5 % i denne undersøkelsen. Undersøkelsen innhentet informasjon om de kommunalt ansvarliges vurderinger av implementeringen, tilskuddsordningens innvirkning, synspunkter på konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid mv.
- **Casestudier** i seks utvalgte kommuner. Kommunene ble utvalgt med utgangspunkt i geografisk spredning og antall deltakere i målgruppen. Det ble gjennomført intervjuer med kommunalt ansvarlig, leder ved opplæringsinstitusjon, NAV Arbeid, programrådgivere, lærere i norsk og samfunnskunnskap samt deltakere. I dybdestudiene ble det lagt vekt på å få frem nyanserende perspektiver i forhold til breddeundersøkelsen, og innhente synspunkter fra flere aktører i opplæringen.
- **Kartlegging av inntekter og utgifter** i 8 utvalgte kommuner, herunder 4 kommuner som inngår i Beregningsutvalgets utvalg for 2006.¹ Det ble også gjennomført en kartlegging av tildelt tilskudd i samtlige fylker, ved

¹ Beregningsutvalget kartlegger hvert år kommunenes utgifter til integrering, herunder opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Se rapport fra juni 2007: *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2006*.

undersøkelse blant Fylkesmannsembetene. Formålet med denne kartleggingen var å undersøke forholdet mellom inntekter og utgifter for opplæringen blant et utvalg kommuner hvor de små kommunene utgjorde hovedtyngden. Det ble videre gjennomført en kortfattet spørreskjemaundersøkelse blant Fylkesmannsembetene, for å avdekke synspunkter blant annet på administrative forhold ved ordningen.

- **Kvalitative intervju med private tilbydere** av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det ble gjennomført til sammen fire intervju med private tilbydere, for å innhente et annet perspektiv enn fra de kommunale voksenopplæringssettene, og for å få kunnskap om forhold vedrørende anbudsprosessen, forholdet til kommunen mv.
- **Data fra NIR (Nasjonalt introduksjonsregister) og Norsk Språktest.** Det er innhentet data fra en del sentrale variabler i NIR for å kartlegge kjennetegn ved målgruppen for rett og/eller plikt til opplæring, samt progresjon og resultater. Videre er det innhentet materiale fra Norsk Språktest, som er ansvarlig for utarbeiding, kvalitetssikring og administrasjon av avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap.

2.2 Kommunestørrelse som analysevariabel

I rapporten brukes ofte kommunestørrelse som analysevariabel, og det henvises til "store" og "små" kommuner. Hensikten med denne inndelingen er å illustrere tendenser i materialet der hvor størrelse på kommune ser ut til å ha en sammenheng med øvrige funn.

Tabell 2.1 viser hvilken inndeling vi har anvendt når vi bruker kommunestørrelse som en analysevariabel i undersøkelsen, og hvor mange av kommunene som befinner seg i hver kategori. Kommunestørrelse er beregnet ut fra antall innbyggere i kommunen.

Tabell 2.1: Kommunestørrelse

		<i>Respondenter</i>	<i>Prosent</i>
Kategori 1	0 - 2000	44	15 %
Kategori 2	2000 - 4999	94	32 %
Kategori 3	5000 - 9999	70	24 %
Kategori 4	10000 - 19999	46	16 %
Kategori 5	20000 - 49999	26	9 %
Kategori 6	50000 og over	12	4 %
	I alt	292	100 %

Kategori 1 og 2 inneholder til sammen 47 % av alle kommunene som har besvart undersøkelsen. Det vil si at omtrent halvparten av alle kommunene som har besvart, utgjør det vi omtaler som "små kommuner". Kategori 3 og 4 inneholder til sammen 40 % av alle kommunene. I de to øverste kategoriene 5 og 6, det vil si kommuner med over 20 000 innbyggere, befinner 13 % av kommunene seg.

2.2.1 Casekommunenes størrelse

De to minste casekommunene befinner seg innenfor kategori 1 og 2. De to mellomstore casekommunene befinner seg i kategori 4, og de to store casekommunene befinner seg i kategori 6. Nærmere bestemt har de et innbyggertall som vist i tabell 2.2:

Tabell 2.2: Innbyggertall i casekommunene

Kommune nummer	Innbyggertall
Kommune 1	4 404
Kommune 2	4 387
Kommune 3	13 285
Kommune 4	17 224
Kommune 5	79 791
Kommune 6	63 596

Det er viktig å ha med seg informasjonen om kommunestørrelse i den videre lesningen av rapporten.

2.3 Sammendrag av hovedfunn fra evalueringen

2.3.1 Analyse av målgruppe og deltakelsesgrad

I evalueringen er det gjort en kartlegging av målgruppen som går innunder rett og/eller plikt-personkretsene, og hva som kjennetegner denne målgruppen. Målgruppeanalysen er gjort på basis av data fra NIR (Nasjonalt Introduksjonsregister) og som vi senere skal komme tilbake til, er det en del usikkerheter forbundet med kommunenes registreringer i NIR, og dermed med visse analysevariabler.

Til sammen er det registrert 24 849 personer i målgruppen i NIR. Personer med *rett og plikt* utgjør den definitivt største andelen av målgruppen (18 698 eller 75 %). Personer i denne målgruppen er flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene, samt familiegjenforente med norske og nordiske borgere. Personer med *kun plikt* utgjør 5742 personer eller 23 % av målgruppen. Personer i denne gruppen er arbeidsinnvandrere fra utenfor EØS-området, samt EØS-borgere med spesialisttillatelse. Personer med *rett (ikke plikt)* utgjør en liten andel (409 personer eller 2 % av målgruppen). Denne gruppen har samme oppholdsgrunnlag som rett og plikt gruppen, men består av personer mellom 55 og 67 år.

Målgruppen består av mange ulike nasjonaliteter. De største gruppene er (i synkende rekkefølge) irakiske, russiske, thailandske og somaliske statsborgere. Det er videre mange indiske, filippinske og amerikanske statsborgere i målgruppen. De aller fleste er således i kategorien "ikke-vestlige" innvandrere.

Oslo er det fylket med det høyeste antallet i målgruppen for opplæring. Til sammen har Oslo 5801 personer i målgruppen, mens Rogaland har nest høyest antall; 2698 personer, og Akershus og Hordaland har henholdsvis 2421 og 2302 personer. Med andre ord er svært mange i målgruppen konsentrert rundt de største byene.

Vi har videre undersøkt hvor mange som deltar i opplæringen, ved å se på de som har registrerte timer i NIR. På grunn av manglende registreringer fra kommunenes side, så kan dette tallet være for lavt. Uansett gir det en indikasjon på deltakelsesgrad, og i neste omgang på kommunenes registreringsevne. Det viser seg at noe under halvparten av målgruppen er registrert med opplæringstimer i NIR. Deltakelsesandelen blant dem som har både rett og plikt er høyest av alle gruppene, 64 % er registrert med timer i NIR. Blant personer med rett (ikke plikt) er 49 % registrert med timer. I "kun plikt"-gruppen er det langt lavere deltakelsesgrad i følge NIR-tallene, her er kun 11 % registrert med timer. Dette har trolig sammenheng med at denne gruppen må betale for opplæringen, og at kommunene i mindre grad kommer i kontakt med denne gruppen enn de øvrige gruppene.

2.3.2 *Inntak til opplæringen*

Kommunene skal i henhold til paragraf 18 i introduksjonsloven², så snart som mulig og innen tre måneder fra krav/søknad, sørge for opplæringen til personer som omfattes av rett og/eller plikt til opplæringen. I følge vår breddeundersøkelse blant kommunene, oppgir de aller fleste kommuner at de tilbyr opplæring innen tre måneder etter framsatt krav/søknad. Det ser ut til at større kommuner har noe større vanskeligheter med å overholde denne fristen, noe som kan ha med å gjøre at det er en større utfordring å holde oversikt over målgruppen i store kommuner.

Det er både kommunen og det enkelte individ som har en plikt i forhold til å sørge for at opplæringen finner sted. Kommunen har plikt til å informere personer i målgruppa om deres rett og/eller plikt. Samtidig har individet en aktivitetsplikt i forhold til sin egen integrering. Våre dybdestudier har vist at det er til dels store variasjoner i hvordan personer i målgruppen blir gjort oppmerksomme på sin rett og/eller plikt. En del kommuner sender informasjonsbrev (det er oversikt over dette i NIR) mens andre kommuner ikke gjør det. I de tilfellene hvor personen ikke har kontakt med flyktningkontor eller annen opplæringsinstitusjon i kommunen (trolig ofte tilfelle for arbeidsinnvandrere og familiegjenforente) kan det være at manglende kontakt mellom kommunen og innvandreren fører til lavere grad av oppmøte til opplæring.

2.3.3 *Registrering i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister)*

Kommunene er pliktig å registrere en rekke opplysninger om personer i rett og/eller plikt-gruppen i NIR. Blant annet skal dato for fremsettelse av krav om opplæring registreres, vedtaksdato om tildeling av opplæring, eventuelt avslag og begrunnelse for dette, morsmål og andre opplæringsspråk, beståtte prøver og hvilket opplæringsspor deltakeren følger. Tidspunkt for start og avslutning for opplæringen skal registreres. Antall timer som gis skal registreres, vedtak om innvilging av permisjon, vedtak om fritak fra plikt og begrunnelse for dette, omfang av fravær, og vedtak om stans av opplæring.³

Kommunenes registreringsplikt i NIR har vist seg å være utfordrende for kommunene å overholde. IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet), som er ansvarlig for å drifte registret, opplyser at mange kommuner ikke overholder sin registreringsplikt. Våre intervjuer med ledere og lærere i opplæringsinstitusjoner har også vist at de oppfatter registreringen i NIR som tidkrevende og utfordrende. Det krever administrative ressurser som opplæringsinstitusjonene i mange tilfeller ikke har. Samtidig er det mange som anerkjenner at NIR er et hensiktsmessig verktøy for å holde oversikt over målgruppen, kjennetegn ved denne, samt progresjon.

Mangelfull registrering i NIR har direkte konsekvenser for registrets anvendelighet som datagrunnlag for evalueringsformål. For eksempel den treghet som ligger i systemet med at kommuner ikke overholder sin plikt med å registrere beståtte språkprøver, gjør at det er vanskelig å få et godt bilde av målgruppens progresjon i opplæringen.

² KR D (2005): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

³ KR D (2005): Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt Introduksjonsregister), kapittel 2, § 7.

2.3.4 Omfang av fritak fra og stans i opplæringen

Introduksjonsloven åpner for muligheten til å frita innvandreren fra norskopplæring dersom hun/han kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk, eller av helsemessige grunner. Kommunen skal da gjøre et vedtak på dette, som skal registreres i NIR. Siden kommunene ikke alltid registrerer i henhold til retningslinjene er det usikkerheter forbundet med materialet. Tallene viser at 407 personer har blitt fritatt fra plikt til opplæring, og de fleste har blitt fritatt på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper. De tre gruppene (i forhold til landbakgrunn) som fritas i størst omfang er russiske, irakiske og tyske statsborgere. Omfanget av fritak er størst i Akershus fylke, etterfulgt av Oslo og Rogaland.

Kommunene har også hjemmel til å stanse opplæringen, jfr 19 i introduksjonsloven, dersom deltakeren opptrer på en måte at hun/han hindrer andres opplæring eller har hyppig og vedvarende fravær. Stans skal begrunnes saklig i den enkeltes forhold, og vedtak skal registreres i NIR. Igjen må det understrekes at registreringer i NIR fra kommunenes side her kan være ufullstendige. Det er til sammen registrert 302 tilfeller av stans i opplæringen i NIR. De aller fleste av disse er midlertidige.

2.4 Kommunenes oppfyllelse av krav i læreplanen

2.4.1 Kartlegging av den enkeltes kompetanse og opplæringsbehov

Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap⁴ forutsetter at deltakeren skal kartlegges for å kunne plasseres på et spor som samsvarer med hans/hennes ferdighetsnivå og utdanningsbakgrunn. Den vanligste kartleggingsmetoden i kommunene er å gjennomføre en samtale med tolk tilstede. Det er også svært vanlig å gjennomføre kartleggingsamtale uten tolk tilstede. Ferdighetstester gjennomføres vanligvis på norsk. Våre dybdestudier har vist at store kommuner ofte har mer systematiske kartleggingsrutiner enn mindre kommuner. I de tilfellene der kartlegging kun gjennomføres på norsk uten tolk (som er forholdsvis utbredt), er det grunn til å sette spørsmålstegn ved om dette kan danne et godt nok grunnlag for å gi et helhetlig bilde av deltakernes kompetanse og ferdigheter. Samtidig er tilgangen på kvalifiserte tolker et generelt problem i norske kommuner, og kan forklare hvorfor man ofte må gjøre kartleggingen på norsk.

2.4.2 Individuell plan

Læreplanen pålegger videre kommunene å utarbeide en individuell plan for deltakeren i opplæringen. Planen skal inneholde mål for opplæringen, tidsrammen for å nå målene, og antall timer som skal tildeles og hvor/når opplæringen skal finne sted. Vår evaluering har vist at drøyt 80 % av kommunene sier at alle får en slik individuell plan. Imidlertid er denne andelen noe mindre i små kommuner. En årsak som har fremkommet er at de ikke har tid og mulighet, men også at de kjenner elevene så godt at de mener at utarbeidelse av en individuell plan ikke er nødvendig. Våre dybdestudier i kommunene har vist at rutiner på utarbeidning av individuell plan varierer med kommunestørrelse; jo større kommune, jo mer systematikk i arbeidet.

Det ser også ut til å være begrenset brukerinnflytelse på planene. En nærliggende forklaring på den begrensede brukerinnflytelsen kan ligge i det at mange av elevene når de kommer har så begrensede norskerferdigheter at dialog om personlige ønsker og mål blir vanskelig. Vi vet også at bruk av tospråklige lærere er forholdsvis lite utbredt, særlig i mindre kommuner. Dette skaper klare utfordringer for brukerinnflytelse, særlig i startfasen av opplæringen.

⁴ Utdannings- og forskningsdepartementet: Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

2.4.3 Lærernes kompetanse

Læreplanen sier at lærerne som skal gjennomføre undervisningen, bør ha kompetanse i migrasjonspedagogikk eller norsk som andrespråk. Vår evaluering har vist at personalet som underviser i stor grad har pedagogisk utdannelse. Imidlertid er migrasjonspedagogisk kompetanse og norsk som andrespråk mindre vanlig, og mindre vanlig jo mindre kommunen er. I kommuner med under 10 000 innbyggere, er det sjelden at mer enn en fjerdedel av lærerne har dette. I de små kommunene virker det også som det er mindre oversikt over lærernes kompetanse. I de aller største kommunene er det derimot en andel på omkring en tredjedel som rapporterer at 75 – 99 % av lærerne har migrasjonspedagogisk kompetanse. Dette har trolig å gjøre med at det er enklere å få tak i slike lærekrefter i de større kommunene.

2.4.4 Individuelt tilpasset opplæring

Kommunene er pliktig til å tilrettelegge for en individuelt tilpasset opplæring. Læreplanen forutsetter at opplæringen skal ta utgangspunkt i deltakernes personlige forutsetninger, sosiale bakgrunn og lokale tilhørighet, og tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov for opplæring. Dette innebærer både faglig og praktisk tilrettelegging. Vår evaluering har vist at kommunene selv er fornøyde med måten de klarer å tilpasse opplæringen på, både faglig og praktisk. Kommunene mener også at opplæringen i stor grad tilpasses yrkesliv og omsorgsansvar.

Imidlertid har vi i dybdestudiene sett at individuell tilrettelegging er en stor utfordring. Dette er ikke ukjent når det gjelder opplæringen av språklige minoriteter⁵ da denne gruppen er svært heterogen i bakgrunn, kultur, språk og forkunnskaper. Dette er en utfordring for alle kommuner, men særlig i små kommuner med få deltakere må ofte deltakere med svært ulike forutsetninger få opplæring sammen, for eksempel ved at spor slås sammen. Dette vil nødvendigvis gå utover den individuelle tilretteleggingen.

Samtidig har vi sett at de aller fleste elever er svært positive til måten som lærere tar hensyn til deres personlige forutsetninger på. De fleste opplever lærerne som tålmodige, gode til å forklare, tar seg tid til den enkelte, at tempoet i gruppa er godt og at lærerne legger vekt på den enkeltes nivå. Enkelte elever vurderer imidlertid at manglende differensiering i grupper er et problem, og at nivået på elevene er for ulikt og gjør det vanskeligere å lære.

2.4.5 Organisering og metoder

Det er vanligst å organisere opplæringen som klasseromsundervisning. Det ser ut til å være slik at dette er vanligere jo større kommunen er. Gruppearbeid er mindre utbredt, IKT-basert undervisning enda mindre utbredt, selvstudium sjelden og fjernundervisning svært sjelden. Dette kan tyde på at opplæringen i stor grad gjennomføres på en tradisjonell måte, uten at det gjøres stor grad av pedagogisk utviklingsarbeid innenfor feltet. Dette er i tråd med den forrige evalueringen av norskopplæringen, som viste at det er behov for at lærerne i større grad stimulerer til læring og selvregulering hos elevene, fremfor selv å styre læringen.⁶

Introduksjonsloven vektlegger bruk av språkpraksis som en metode for å gi deltakerne mulighet til å bruke språket i en yrkessituasjon. Evalueringen har vist at 35 % av kommunene tilbyr språkpraksis til over halvparten av deltakerne, mens 42

⁵ Se f eks: Rambøll Management (2006): Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen

⁶ Norberg, Perly Folstad (2002): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

% av kommunene tilbyr språkpraksis til under halvparten. 23 % oppgir at de ikke vet. Dybdestudiene viste at mange kommuner opplevde det som utfordrende å skaffe språkpraksisplasser.

2.4.6 *Vurdering av progresjon og prøvestruktur*

Breddeundersøkelsen viste at de aller fleste kommunalt ansvarlige vurderer at opplæringen som gis holder god progresjon, og at deltakerne får jevnlig tilbakemeldinger på progresjonen. Imidlertid er det færre som vurderer at deltakerne gis mulighet til å evaluere sin egen læringsprosess. Våre funn har vist at fokuset på progresjon i noen grad har økt etter innføringen av rett og/eller plikt. Samtidig viser dybdestudiene at de aller fleste elevene opplever at lærerne tar hensyn til deres egen progresjon og ikke presser dem for mye. Her er det imidlertid noe ulike oppfatninger blant elevene.

Lærerne benytter ofte kontinuerlig evaluering ved at de observerer eleven over tid. Mappevaluering er lite utbredt. Det er liten bruk av kartleggingsverktøy for å avdekke progresjon underveis, og dette kan indikere at det er behov for mer systematiske rutiner for elevvurdering.

Den nasjonale dokumentasjonsordningen for norsk består av sentralt utarbeidede ferdighetsprøver på tre nivåer. I tillegg skal læreren sørge for å gi deltakerne kontinuerlige tilbakemeldinger på den enkeltes språklige progresjon. To av prøvene er avsluttende og dokumenterer et oppnådd språknivå (norskprøve 2 og 3). En prøve er til bruk underveis, fortrinnsvis for deltakere med langsom progresjon (språkprøve 1).

Det har ikke vært evalueringens hovedanliggende å undersøke hvordan prøvestrukturen vurderes av ledere og lærere, men det har fremkommet noen synspunkter. Det ser ut til å være delte meninger i kommunene om det skal være et mål for alle deltakere å bestå språkprøve 3. Noen mener at avsluttende prøver ikke er oppnåelig for alle. Det viser seg at en stor andel (nærmere halvparten) ikke består de skriftlige prøvene som de blir meldt opp til. Dette kan indikere flere forhold; en mulighet er at deltakerne meldes opp før de er klare til prøven, en annen mulighet er at de faktisk ikke, verken nå eller senere, vil kunne bestå prøven. Igjen er det viktig å være oppmerksom på den store variasjonen i målgruppen, i forhold til bakgrunn, skolegang mv. For analfabeter vil det være svært lang vei frem til avsluttende prøve.

Et forslag som har fremkommet i den anledning er å gjøre språkprøve 1 til mer formell, i den forstand at det gis uttelling i form av resultattilskudd og prøvebevis også for denne prøven. Samtidig er et argument mot dette at kommunene da kan "slå seg til ro" med at deltakerne når dette målet, i stedet for å arbeide mot deltakernes "fulle potensiale". Like fullt er det viktig at målene som settes for den enkelte er realistiske.

2.4.7 *Opplæring utover 300 timer*

Introduksjonsloven gir innvandrere rett og plikt til 300 timer opplæring. Innvandrere som har rett til opplæringen, skal tilbys gratis opplæring utover disse 300 timene dersom det er behov for det. Kommunen fatter individuelle vedtak om et visst antall timer videre opplæring, og har ingen plikt til å tilby mer en 2700 timer opplæring i tillegg til de 300 første timene.

Et flertall av de kommunalt ansvarlige vurderer at de fleste deltakere vil trenge mer enn 300 timer opplæring. 85 % av alle kommunene tilbyr opplæring over 300 timer til alle som har behov for det. Ser vi nærmere på de kommunene som *ikke tilbyr dette*, er det en overvekt av de minste kommunene. Det er nærmere 20 % blant de minste kommunene (under 2000 innbyggere) som sier at de ikke tilbyr dette. Det er

også en betraktelig andel som oppgir at de ikke vet. Dette kan bero på at den økonomiske situasjonen for opplæringen i små kommuner er vanskeligere, som vi skal komme tilbake til senere.

Kommunene har i henhold til § 18 i introduksjonsloven hjemmel til å kreve at deltakeren gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for opplæring etter de første 300 gjennomførte timene. Vi har ikke i vår evaluering kunnet avdekke i hvilket omfang kommunene benytter seg av denne hjemmelen.

Dybdestudiene har vist at en vanlig vurdering er at elever som har svært god progresjon, vil trenge mellom 850 og 1000 timer, mens de med størst opplæringsbehov vil trenge flere tusen timer. Likevel oppfattes det som hensiktsmessig å ha en slik grense (selv om 300 timer er urealistisk lavt) fordi det gjør at det settes økt fokus på progresjon; det må gjøres en vurdering og fattes vedtak hver gang en elev skal tildeles flere timer. Dette skaper en bevisstgjøring omkring behov og ressurser som gis.

2.4.8 *Opplæring i samfunnskunnskap*

Kommunene er pliktig til å tilby 50 timers opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. Det vil si på morsmålet, eller på et språk som vedkommende forstår så godt at han eller hun kan få rimelig utbytte av opplæringen. Det viser seg at jo større kommunen er, jo mer utbredt er det å tilby opplæringen på deltakernes morsmål eller et annet språk de forstår (ikke norsk). I mindre kommuner er det derimot vanligere å tilby denne opplæringen først på et tidspunkt når deltakeren behersker norsk. Kravet om å tilby opplæring i samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår, har altså vist seg å være svært vanskelig for mange kommuner, fortrinnsvis mindre kommuner, å oppfylle. Større kommuner har bedre muligheter for differensiering i språkgrupper, stordriftsfordeler, og bedre tilgang på tospråklige lærekrefter enn de minste kommunene.

Ser vi på bruk av tospråklige lærere i undervisning i samfunnskunnskap, anvender 43 % av de minste kommunene (under 2000 innbyggere) dette i meget liten grad. I motsetning bruker 58 % av de største kommunene (over 50 000 innbyggere) dette i meget stor grad. Dette betegner mangelen på tospråklige lærere i små kommuner.

2.5 **Resultater og effekter av opplæringen**

Måling av resultater og effekter av opplæringen er gjort med bakgrunn i data fra NIR og Norsk Språktest. I NIR registreres beståtte språkprøver. Til sammen er det per 26. 11. 2007 registrert 2417 beståtte språkprøver (både norskprøve 2 og norskprøve 3). Trolig har flere personer bestått prøver, men dette er enda ikke registrert i NIR.

Norsk Språktest har data på beståtte/ikke beståtte språkprøver, hvem som går opp og hva som kjennetegner disse. Disse dataene er innsamlet over flere år, også før innføringen av rett og/eller plikt. Dersom vi først ser på antallet som går opp til prøver, så er det en klar økning etter innføringen av rett og/eller plikt. Tall fra Norsk Språktest viser at til sammen 4521 personer gikk opp til avsluttende prøve i 2004, og at 6056 gikk opp til avsluttende prøve i 2006. 5590 har allerede gått opp i 2007, og kurven er stigende. Dette er et klart tegn på at flere innvandrere anses å nå et visst nivå i norskkunnskaper, og at det er progresjon i opplæringen.

Omkring 90 % består den muntlige delen av prøven, og dette tallet er forholdsvis stabilt over år. Samtidig ligger andelen som består den skriftlige delen av prøven, på et nivå på omkring 50 %. Dette må anses å være ikke tilfredsstillende. Bildet er dermed blandet; flere går opp til prøve, men halvparten av disse består ikke skriftlig del.

I siste ende er målet med opplæringen at deltakeren skal oppnå kunnskaper og ferdigheter som gjør ham/henne i stand til å delta i norsk arbeids- og samfunnsliv. Det finnes ingen registreringer over hvor mange som går over i arbeid etter endt opplæring. Dersom man ønsker å måle effekt på dette nivået, må rutiner for registrering og evaluering utarbeides, for eksempel med utgangspunkt i NIR.

2.6 Tilskuddsordningens påvirkning på opplæringen

En viktig rammebetingelse for kommunenes implementering av opplæringen, er tilskuddsordningen for opplæringen. Tilskuddsordningen ble endret samtidig med innføring av rett og/eller plikt den 1. september 2005, og den nye tilskuddsordningen består av

- Per capita tilskudd (per person som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, prosentvis fordeling over 5 år)
- Resultatbasert tilskudd (per bestått avsluttende prøve)
- Skjønnsbasert tilskudd (for å motvirke omfordelingsvirkninger i kommuner med svært få personer med rett og plikt)

Tilskuddsordningen skal gi kommunene mulighet til å gi en opplæring som er i tråd med lov og forskrift. Den er også et styringsverktøy, på den måten at den skal stimulere til effektivisering og resultatfokus. Ordningen ble innført med det formål å oppnå mer objektive tildelingskriterier, å få økt fokus på resultat, gjennomstrømning og kostnadseffektivitet.

Evalueringen har vist at de kommunalt ansvarlige er stort sett enig i at ordningen har objektive tildelingskriterier. Halvparten vurderer at den gir økt fokus på gjennomstrømning, og samme andel vurderer at kommunen står fritt til å tilrettelegge tilbudet innenfor rammen. En tredjedel er imidlertid uenig i dette, og dette gjelder særlig mindre kommuner. En tredjedel av kommunene er også uenige i at per capita tilskuddet gir kommunene økonomisk forutsigbarhet om tilskuddsstørrelsen. Kommunene er så å si entydige i sin vurdering av at skjønnsstilskudd er nødvendig som et supplement.

Det mest sentrale funnet etter vår vurdering er imidlertid at 70 % av kommunene sier seg helt eller delvis uenige i at den nye tilskuddsordningen gir kommunene gode muligheter til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem. Nesten 50 % er helt uenig. Dette er et uvanlig høyt tall. Det viser seg at det særlig er de små kommunene som vurderer dette. Dette må sies å være en sterk bekymringsmelding.

Noe over halvparten av de kommunalt ansvarlige sier seg helt eller delvis enige i at tilskuddsordningen gir insentiver til å effektivisere opplæringen. Halvparten av de kommunalt ansvarlige oppgir at antallet undervisningstimer er redusert, og at gruppesammensetningen er endret. Halvparten av de spurte sier videre at gruppestørrelsen har økt. Våre dybdestudier viste at dette ble regnet som spesielt problematisk i de små kommuner, der sammenslåingen av grupper førte til svært heterogene grupper og gikk ut over den individuelle tilretteleggingen av opplæringen. Vi vurderer at konsekvensen av tilskuddsordningen er tydeligst å se i små kommuner, og at dette vil få følger for kvaliteten i opplæringen.

En tredjedel av kommunene mener at det er utviklet nye undervisningsformer som resultat av den nye ordningen. Så mye som to tredjedeler vurderer at resultattilskuddet bidrar til økt fokus på resultat i opplæringen. Det stilles i følge kommunene større krav til at deltakerne skal gjennomføre avsluttende prøve. Omkring en tredjedel av kommunene vurderer at deltakerne går tidligere opp til avsluttende prøve, mens en fjerdedel er uenige i dette. Dette indikerer at tilskuddsordningen for en tredjedel av kommunene kan sies å ha den ønskede effekt

på deltakernes progresjon, i den forstand at de går tidligere opp til prøve. Samtidig sier tallene ingenting om hvorvidt de faktisk består prøvene.

2.6.1 Utgiftskartlegging

Rambøll Management har som del av evalueringen gjennomført en utgiftskartlegging blant 8 kommuner, bestående av en stor kommune, tre mellomstore og fire små kommuner. Dette ble gjort av hensyn til å avdekke situasjonen for de minste kommunene spesielt. I utvalget på 8 kommuner inngår 4 kommuner som inngår i Beregningsutvalgets gruppe av kommuner (kalt BU-kommuner) som det ble innhentet regnskapsopplysninger fra i 2006.⁷ I tillegg valgte Rambøll Management ut 4 små kommuner som inngikk i kartleggingen.

Funn fra utgiftskartleggingen ble fremstilt i en "Gap-analyse" som ble levert som et notat til departementet i juni 2007. Den inneholdt også en prognose som viste hvordan en full innfasing av per-capita-ordningen ville dekke kommunenes utgifter.

En analyse av dekningsgrad av kommunenes utgifter på henholdsvis overgangsordningen og per capita-ordningen, viser en klar reduksjon i dekningsgrad. Mens kommunene hadde en høy dekningsgrad med den forrige ordningen (BU-kommuner hadde en dekningsgrad på 118 % og småkommuner hadde en dekningsgrad på 88 % gitt utgiftsbegrep A⁸) så er dekningsgraden med per capita-ordningen betraktelig lavere (BU-kommuner hadde en dekningsgrad på 81 % og småkommuner hadde en dekningsgrad på 48 % gitt utgiftsbegrep A). Dette gjelder utgifter og inntekter i året 2006.

Det er videre utformet en prognosemodell for de 8 kommunene, som viser hva kommunene kan regne med av utgifter og inntekter for den gruppen av deltakere som de har i rett og/eller plikt gruppen, gitt at disse fullfører opplæring i kommunen og at kommunen får utbetalt fullstendig per capita-tilskudd, og at halvparten består avsluttende språkprøve og dermed får resultattilskudd for disse. Det er ikke regnet med skjønnstilskudd for noen av kommunene. Vår prognose indikerer at kommunene vil få svært ulik dekningsgrad, og den aller største kommunen ser ut til å komme best ut av det med en dekningsgrad på 88 % (utgiftsbegrep B). Det er derimot eksempler på kommuner som vil få en dekningsgrad på 36 % og 43 % med full innfasing. Disse tilhører kategoriene små og mellomstore kommuner.

2.7 Konkurransetsetting og interkommunalt samarbeid

En av intensjonene med den nye ordningen var å stimulere til interkommunalt samarbeid og konkurransetsetting. Vår evaluering har vist at interkommunalt samarbeid i ulike varianter er utbredt, mens konkurransetsetting av opplæringen er svært uvanlig. Omkring 4 % av norske kommuner konkurransetsetter opplæringen.

2.7.1 Interkommunalt samarbeid

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid om opplæringstilbudet har vist at det til sammen er 177 av 292 kommuner som har krysset av på at de inngår i en eller annen form for samarbeid med andre kommuner. Dette utgjør 61 % av kommunene som har svart. Av disse er det 80 kommuner som både driver opplæring for kommunens egne deltakere og for deltakere fra andre kommuner. Når vi går nærmere inn på disse kommunene, ser vi at nærmere 90 % av dem har over 5000 innbyggere. Det er videre 50 kommuner som ikke driver egen opplæring, men kjøper

⁷ Beregningsutvalget kartlegger hvert år kommunenes utgifter til integrering. Se rapport: *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2006.*

⁸ For en forklaring på "utgiftsbegrep A" se kapittel 7 eller metodekapitlet.

opplæringen av en annen kommune. Av disse har over 60 % mindre enn 5000 innbyggere. Dette indikerer, ikke overraskende, at det er de mindre kommunene som kjøper av de større kommunene. Dette ble også bekreftet i dybdestudiene.

47 av kommunene driver både egen opplæring og kjøper opplæring av en annen kommune. Det er da som oftest opplæring i samfunnskunnskap som kjøpes. Andre eksempler er grunnskoletilbud.

Det er 111 kommuner som ikke inngår i noen form for interkommunalt samarbeid. Vi har laget et kart som viser hvor disse befinner seg (kart 8.1). Det viser seg at flere av disse kommunene grenser til hverandre, og må kunne sies å være i en avstand som tilsier at interkommunalt samarbeid kunne være aktuelt. Som vi skal se, er geografisk avstand den vanligste årsaken til ikke å samarbeide interkommunalt. Fylker som Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold har stor grad av interkommunalt samarbeid. Her er det ingen kommuner som kun driver opplæring for kommunens egne deltakere. Fylker med store geografiske avstander, som Finnmark og Nordland, har mange kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid. Her må begrunnelsen om lang reiseavstand anses som legitim. Vi ser imidlertid også at fylker med langt mindre geografiske avstander, som for eksempel Telemark, også har lav grad av interkommunalt samarbeid. Kommuner som ligger svært nær hverandre geografisk, samarbeider ikke. Her må det altså være andre argumenter for hvorfor de ikke samarbeider interkommunalt.

Ser vi på årsaker for å samarbeide interkommunalt, ser vi at for de kommunene som kjøper opplæringstjenester av andre kommuner, er hovedgrunnen at de har for få i målgruppen til at egen drift er mulig. De vurderer at interkommunalt samarbeid er ressurseffektivt, og et flertall mener også at det gir bedre kvalitet på opplæringen. Blant de casekommunene vi besøkte, hadde flertallet inngått i interkommunalt samarbeid, og hadde gode erfaringer med dette. Det var noen ulemper knyttet til reiseavstand, og derfor forsøkte kommunene å tilby det de kunne, før de sendte deltakerne til andre kommuner.

Blant de kommunene i vår breddeundersøkelse som oppgir at de ikke samarbeider interkommunalt, er hovedbegrunnelsen for dette nettopp lange reiseavstander, samt at det er for dårlige tilbud av offentlig transport mellom kommunene. En annen viktig begrunnelse er at deltakerne skal få lokal tilknytning i bosettingskommunen. Svært få mener at manglende tradisjon for interkommunalt samarbeid er en begrunnelse. Få mener at det ikke vil føre til bedre ressursutnyttelse. Dette indikerer at kommunene ser potensialet for mer effektiv ressursbruk som interkommunalt samarbeid vil kunne gi, men at hensynet til deltakernes reisevei og tilknytning veier tyngst.

På bakgrunn av disse funnene, og våre intervjuer i dybdestudiene, vurderer vi at det er et utnyttet potensiale for interkommunalt samarbeid om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I casestudiene har vi sett eksempler på at store kommuner har forsøkt å invitere til interkommunalt samarbeid, men at mindre omkringliggende kommuner har vært negative fordi de mener at den store kommunen var ute etter å tjene penger på opplæringen. 19 kommuner har iverksatt interkommunalt samarbeid som følge av den nye tilskuddsordningen, og dette gir en indikasjon på at dersom insentiver til effektivisering blir sterkere, så vil også flere benytte seg av interkommunalt samarbeid.

Som vi har sett, er en vanlig begrunnelse at man ikke kan samarbeide interkommunalt på grunn av lang reisevei for deltakerne. Her er det muligheter for å tenke annerledes, for eksempel så kunne læreren reise mellom kommunene, mens deltakerne var på ett sted. Interkommunalt samarbeid kan også dreie seg om samarbeid om nye undervisningsformer; for eksempel å arrangere opplæring i samfunnskunnskap via videokonferanse, interaktiv IKT-opplæring mv. Dette henger

imidlertid sammen med et potensiale for *nytenkning* om opplæringen som ser ut til å være utnyttet i liten grad.

2.7.2 Konkurransesutsetting av opplæringen

12 av kommunene (4 %) i vår undersøkelse oppgir å benytte seg av konkurransesutsetting av opplæringen. Det er en noe høyere andel blant de største kommunene. De aller fleste som *ikke* har konkurransesutsett, har heller ikke overveid dette. Den vanligste begrunnelsen for ikke å konkurransesutsette, er at den opplæringsinstitusjonen som i dag driver tilbudet regnes for god nok. Jo mindre kommunen er, jo mer vanlig er det å begrunne dette med at det ikke finnes tilbydere. Det er også en forholdsvis vanlig begrunnelse at det ikke vil gi mer effektiv ressursutnyttelse, på tvers av kommunestørrelse.

Blant de få kommunene i vårt utvalg som har konkurransesutsett, er det vanskelig å lese noe entydig ut av hvilke erfaringer de har. De fleste svarer at å konkurransesutsette "i noen grad" har hatt innvirkning på gjennomstrømning og kvalitet, men det er også mange som sier at de ikke vet. Det ser imidlertid ut til å være noe mer sikkerhet rundt at det har bidratt til mer effektiv ressursbruk. Kommunene er i forholdsvis høy grad sikker på at de har oversikt over at opplæringen gjennomføres i tråd med lov og forskrift.

Rambøll Management vurderer at det trolig også er et uutnyttet potensiale i forhold til konkurransesutsetting, men at dette begrenses av en rekke forhold. Blant disse forholdene er den rådende oppfatningen om at institusjonen som driver opplæringen per i dag er god nok. Det er også fravær av relevante tilbydere i mange kommuner. Dersom flere kommuner skal konkurransesutsette, så forutsetter det at det finnes tilbydere, og at de kommunene som anvender konkurransesutsetting per i dag (i vårt utvalg 12 kommuner) har positive erfaringer med dette, som spres til andre kommuner. Trolig er tradisjon en vesentlig forklaring på den manglende bruken av konkurransesutsetting, og å snu denne tradisjonen krever gode alternative tilbydere og holdningsendringer, som kan komme på bakgrunn av positive erfaringer med private tilbydere. Våre intervjuer med private tilbydere indikerer imidlertid at de ofte har de samme utfordringene som offentlige tilbydere.

2.8 Vurdering av dagens finansieringssystem

Blant de viktigste målsettinger som var satt for den nye tilskuddsordningen, var at den skal gi kommunene mulighet til å ivareta de forpliktelser som introduksjonsloven pålegger dem. Vår evaluering har vist at dette ikke i alle tilfeller kan sies å oppfylles. Vårt materiale viser forholdsvis entydig at de mindre kommunene har problemer med å oppfylle sine forpliktelser innenfor de rammene som tilskuddsordningen gir, og at dette vil forverres ettersom den nye ordningen fases inn. De store kommunene kan i større grad skape en fornuftig økonomi i opplæringen, gitt stordriftsfordeler. Dersom det fortsatt ønskes at små kommuner skal opprettholde sine opplæringstilbud, må tilskuddsordningen i større grad enn den gjør i dag legge til rette for dette.

Et positivt aspekt ved den nye ordningen, er at tildelingen skjer på basis av mer objektive tildelingskriterier. Per capita-tilskuddet tildeles etter antall hoder i målgruppen, og det er således et svært rettferdig tildelingssystem. Vår evaluering har også vist at innføringen av NIR (Nasjonalt introduksjonsregister) oppfattes som et svært hensiktsmessig styringsverktøy, på tross av en del vanskeligheter i innføringsfasen som har gitt administrativt merarbeid. Mange vektlegger muligheten NIR gir for kontroll og oversikt. Rambøll Management vurderer at det er svært positivt at Fylkesmannsembetene får lesetilgang i NIR, for å forenkle saksbehandlingen ved tildeling av tilskudd.

Et annet positivt aspekt ved ordningen, er at den ikke er kostnadsdrivende. Den forrige ordningen kan i høy grad sies å ha vært kostnadsdrivende, i den forstand at kommunene fikk tildelt mer midler jo mer undervisning de gjennomførte. Det var således ingen insentiver for innsparing. Den nye ordningen fungerer således "skjerpene" for kommunene, på den måten at alle må gå gjennom sine aktiviteter for å se hva som faktisk er nødvendig og hensiktsmessig bruk av midler.

Det ser imidlertid ut til at ønsket om effektivisering kan ha blitt dratt noe for langt. En intensjon med ordningen var at opplæringen skulle kunne effektiviseres, og at kommunene skulle "presses" til å utforske disse mulighetene. Det er imidlertid noen iboende utfordringer både i forhold til geografi, og i forhold til tilbydersiden av norskopplæring, som gjør dette utfordrende for kommunene.

Norge er et land preget av store geografiske avstander og små administrative enheter. For kommuner med svært store geografiske avstander mellom administrative sentra, vil det være vanskelig å få til interkommunalt samarbeid om opplæringen, til det beste for deltakeren. Vi ser også at geografisk avstand og lang reisevei er den mest utbredte forklaringen på hvorfor samarbeid ikke lar seg gjøre. Samtidig ser vi at det for en del kommuner må anses å være uutnyttet potensiale for interkommunalt samarbeid.

Vi har sett noen kommuner (19 i antallet) i vårt utvalg, har begynt å samarbeide interkommunalt som en direkte følge av den nye tilskuddsordningen. Dette kan tyde på at det skjer bevegelser i denne retningen, på tross av hindringene.

Det er videre fortsatt slik at kommunale voksenopplæringssentre er den sentrale tilbyderen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er således liten konkurranse på markedet. Dette gjør at kommunen ofte ikke har andre relevante tilbydere å velge mellom, og det anses naturlig nok derfor som lite relevant å sette opplæringen ut på anbud.

En annen sentral intensjon med ordningen, og særlig innføringen av resultattilskuddet, var at den skulle fremme økt gjennomstrømning i opplæringen. Kommunene er delte i oppfatningen om hvorvidt deltakerne går tidligere opp til avsluttende prøve. Samtidig vurderer kommunene at opplæringen holder god progresjon, selv om de fleste endringer de har gjort etter innføringen av rett og/eller plikt dreier seg om å øke gruppestørrelsene og redusere timeantallet. Våre kvalitative studier har vist at mange vurderer at resultattilskuddet utgjør en for liten andel til at det har noen reell betydning for kommunene.

2.9 Anbefalinger

Rambøll Management har på basis av evalueringen kommet fram til en rekke anbefalinger som både går på kommunenes implementering av ordningen og justeringer av gjeldende tilskuddsordning.

2.9.1 Generelle anbefalinger



Anbefaling 1: Bedring av datagrunnlag i NIR. For på best mulig måte å ha oversikt over målgruppen for rett og/eller plikt til opplæring, hva slags tilbud som gis gruppen og i hvilken grad personer benytter seg av tilbudet, samt resultater og progresjon, bør datagrunnlaget i NIR bedres. Rambøll Management vurderer at intensjonen bak NIR er svært god, og at kommunene etter en viss innkjøringsfase vil ha god nytte av NIR som et styringsverktøy. For evalueringsformål på nasjonalt plan er det også svært viktig at data om målgruppen, progresjon og resultater (på aggregert nivå) enkelt kan hentes ut.

- ✓ **Anbefaling 2: Kommuner som ikke deltar i interkommunalt samarbeid, bør utrede mulighet for dette.** Evalueringen har vist at 111 kommuner i vårt utvalg ikke har noen form for samarbeid med andre kommuner om opplæringen. Med den kunnskap vi har om det potensiale som ligger i interkommunalt samarbeid med hensyn til kompetanseutvikling, bedre differensiering av grupper og bedre individuelt tilpasset opplæring, er det grunn for disse kommunene til å gjennomgå og vurdere mulighetene for interkommunalt samarbeid.
- ✓ **Anbefaling 3: Kommunene bør gå gjennom sine systemer for elevvurdering.** Vi vurderer at det er behov for at kommunene går gjennom sine systemer for vurdering. Mange kommuner gjør en kontinuerlig vurdering av elevene, uten for eksempel aktiv bruk av kartleggingsverktøy. Mappevurdering er lite utbredt. Her er det potensiale for å tenke nytt.
- ✓ **Anbefaling 4: Økt bruk av tospråklige lærere.** Mange evalueringer, også denne, har vist at det er vanskelig å finne kvalifiserte tospråklige lærere, særlig i mindre kommuner.⁹ Samtidig viser forskning på grunnskoleområdet at tospråklige lærere er sentralt for å sikre en god opplæring for minoritetsspråklige elever, og det er ingen grunn til å tro at dette er annerledes for voksne. Mangel på tospråklige lærere i utdanningssystemet er en utfordring som vektlegges i Strategiplanen Likeverdige opplæring i praksis.¹⁰ Det er igangsatt en egen lærerutdanning for tospråklige lærere som er landsomfattende. Rambøll Management vurderer at dette og liknende tiltak for å øke antallet kvalifiserte tospråklige lærere er svært positivt.
- ✓ **Anbefaling 5: Pedagogisk utviklingsarbeid.** Vi har i evalueringen sett at undervisningen i svært høy grad foregår som tradisjonell klasseromsundervisning. Også tidligere evalueringer av norskopplæring for innvandrere har vist at det er behov for mer selvregulert læring fra elevenes side, og mindre lærerstyrt læring. Ofte blir opplæring basert først og fremst på erfaring og mindre på refleksjon over sammenheng mellom teori og praksis. Vi vurderer at det er behov for mer pedagogisk utviklingsarbeid for å kunne gi mer individuelt tilpasset opplæring.

2.9.2 *Anbefalinger for justeringer av tilskuddsordning*

Rambøll Management anbefaler overordnet sett at dagens tilskuddsordning opprettholdes. Per capita-ordningen har kun virket i noe over to år, og det er for tidlig å si at den ikke fungerer, eller at det er bedre å gå tilbake til den forrige ordningen. Den forrige ordningen hadde iboende svakheter på den måten at den ikke stimulerte til gjennomstrømning og kostnadseffektivitet i tilstrekkelig grad. Den nye ordningen er et skritt i riktig retning, men den har noen negative fordelingsvirkninger. Våre anbefalinger går dermed først og fremst ut på å skape mekanismer som kan motvirke disse uheldige virkningene.

✓ **Anbefaling 1: Innføring av grunntilskudd**

Rambøll Management er av den oppfatning at dagens skjønnstilskudd bør erstattes av et grunntilskudd, for kommuner med *under et visst antall deltakere i målgruppen*. Vår argumentasjon for å eliminere skjønnstilskuddet går i hovedsak på at det innebærer en uforutsigbarhet for kommunene. Evalueringen har vist at kommunene er usikre på hva som er kriteriene for å kvalifisere for skjønnstilskudd. Mange søker ikke, nettopp fordi de er usikre på dette. Det er dessuten en administrativ belastning for Fylkesmannen knyttet til å skulle vurdere søknader om skjønnstilskudd, da den

⁹ For andre eksempler, se f.eks: Rambøll Management (2006): Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen

¹⁰ Kunnskapsdepartementet (2007): Likeverdige opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning (2007 - 2009)

skal baseres på Fylkesmannens egen vurdering av hvorvidt kommunens økonomi tilsier at den bør ha skjønnstilskudd, og hvorvidt den har forsøkt alle relevante effektiviseringstiltak (herunder interkommunalt samarbeid).

Et stort flertall av de kommunalt ansvarlige i vår undersøkelse mener at skjønnstilskuddet må opprettholdes. Vi vurderer imidlertid at det er mer hensiktsmessig å erstatte dette skjønnstilskuddet med et mer forutsigbart grunntilskudd. Ulike måter å beregne dette tilskuddet på er gjort av en arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, en rapport av september 2007.¹¹ Denne gruppa anbefaler en modell som gir kommuner med mellom 4 og 150 deltakere i målgruppen et grunntilskudd. Rapporten anbefaler at kommunene gis et tilskudd på 415 000 kroner per år (kombinert med økte per capita-satser). Dette vil skape en bedre fordeling mellom kommuner med henholdsvis få og mange personer i målgruppa. Rambøll Management vurderer at det er utenfor vårt mandat for denne evalueringen å komme med detaljerte anbefalinger for hvordan dette tilskuddet skal fastsettes. Vi mener imidlertid at det må settes av større rammer til dette grunntilskuddet, enn det som per i dag er avsatt til skjønnstilskudd.

✓ **Anbefaling 2: Per capita-tilskuddet bør utbetales over tre i stedet for fem år.**

I følge våre undersøkelser gjennomfører de aller fleste opplæringen innenfor tre år. Å ha et per capita-tilskudd som utbetales over fem år, innebærer den risiko at dersom deltakeren flytter etter å ha tatt ut opplæringen i en kommune over tre år, så mottar tilflyttingskommunen de siste to års per capita-tilskudd, selv om den ikke har hatt noen utgifter til opplæring for deltakeren. Siden flytting ofte går fra mindre til større kommuner, vil dette bidra til en fordeling i favør av de større kommunene.

Evalueringen har vist en tilnærmet unison enighet om at per capita-tilskuddet bør konsentreres til tre år. Deltakere bør imidlertid ha mulighet til å ta ut opplæring innenfor fem år, slik som det er i dag. Administrativt vil dette føre til en forenkling. Det vil minske antallet utbetalinger som Fylkesmannen skal gjøre, og det vil også minske problemet med flyttinger, som per i dag utgjør en administrativ belastning for kommunene som må sende refusjonskrav seg i mellom. Økonomisk vil dette føre til at den kommunen som oftest gjennomfører opplæringen også får størstedelen av tilskuddet, og dermed vil det være en mer rettferdig fordeling.

✓ **Anbefaling 3: Økning av resultattilskudd, eventuelt hyppigere utbetalt resultattilskudd**

Evalueringen har vist at resultattilskuddet oppfattes å ikke "monne" for kommunene. Dette kan ha med å gjøre at det foreløpig har vært få som har gått opp til prøve, og at kommunene ikke har oversikt over hvor mange de kan forvente å få resultattilskudd for i de kommende år.

Rambøll Managements erfaringer fra evaluering av tilsvarende opplæring i Danmark, hvor vekten på resultattilskudd er langt mer fremtredende enn i den norske ordningen, viser at dette påvirker atferd hos opplæringsinstitusjonene, på den måten at det kommer økt fokus på progresjon og gjennomføring av språkprøver. Det som kan være negativt ved et ensidig fokus på beståtte språktester, er at arbeidslivstilknytningen kan lide under dette. Samtidig har det klart skjedd en endring i lærernes fokus på at deltakerne skal bestå prøver.

¹¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): Tilskudd til integrering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rapport fra arbeidsgruppe september 2007.
http://www.regjeringen.no/upload/AID/vedlegg/Rapport_tilskuddsordninger_norsk_samfunnskunnskap.pdf

Et motargument som har fremkommet mot å øke resultattilskuddene er at det er uforutsigbart for kommunene. Det kan også hevdes at det er uhensiktsmessig å satse mer på resultattilskudd når kun halvparten av deltakerne består avsluttende prøver. Rambøll Management er imidlertid av den klare oppfatning at kommunene oppfatter resultattilskuddet prinsipielt positivt, og at man ved å bygge videre på resultattilskuddordningen kan gi mer insentiver til kommunene for å arbeide målbevisst mot avsluttende prøver for deltakerne. Det er mulig at det heller bør gjøres noe med prøveinnholdet, siden det viser seg at mange ikke består prøvene. En annen mulighet er å gi en viss økonomisk uttelling for norskprøve 1, slik at de deltakerne som ikke har mulighet til å bestå verken norskprøve 2 eller 3 også kan gi kommunen en inntekt og dermed et insentiv for å arbeide målbevisst med deltakeren.

Å øke resultattilskuddet vil etter vår vurdering ikke innebære noe administrativt merarbeid verken for Fylkesmannsembetene eller kommunene. Det forutsettes imidlertid et beregningsarbeid for å fastsette satsene på resultattilskuddet. Økonomisk vil det bedre situasjonen for alle kommuner.

✓ **Anbefaling 4: Resultattilskuddet inngår i et kompetanseutviklingsfond for lærerne**

Evalueringen har vist at lærerne generelt ikke opplever at resultattilskuddet har noen innvirkning på deres arbeidshverdag. Lederne er til en viss grad opptatt av tilskuddet. Rambøll Management vurderer at det er viktig at lærerne opplever at resultattilskuddet har praktisk betydning for dem. Alle våre evalueringer blant lærere har vist at mange har ønsket om tilbud om kompetanseutvikling. Lærere er en yrkesgruppe som ofte opplever at de gir svært mye i arbeidssituasjonen, uten å få så mye faglig input tilbake. Å kanalisere hele eller deler av resultattilskuddet inn i et kompetanseutviklingsfond for lærerne i norsk og samfunnskunnskap mener vi kan være med på å stimulere lærerne til å arbeide målrettet mot at deltakerne består avsluttende prøver.

Administrativt vil dette ikke medføre stor grad av merarbeid. Kommunene tar ansvar for å opprette et slikt fond som midlene kanaliseres inn i. Utover dette vil verken Fylkesmannsembetene eller kommunene oppleve større administrative belastninger med en slik løsning.

✓ **Anbefaling 5: Endre per-capita satser fra ikke vestlig/vestlig, til satser fastsatt ut fra spor**

Evalueringen har vist at per capita-satsene, som er inndelt i vestlig/ikke vestlige innvandrere, kun til en viss grad kan sies å tilsvare de kostnader som faktisk er forbundet med opplæringen. En mer korrekt måte å beregne per capita-satsene på, vil være å fastsette dem ut fra hvilket spor deltakerne er på. Erfaringsmessig vil deltakere på spor 1 medføre langt større arbeid og dermed kostnader enn deltakere på spor 2 og 3. Mange kommuner har derfor ytret ønske om at satsene heller fastsettes ut fra spor.

Et motargument mot dette, er at det kan gi kommunene et insentiv til å plassere flest mulig deltakere på spor 1, for derigjennom å få mest mulig tilskudd. For å unngå en eventuell overplassering på spor 1 av økonomiske årsaker, bør Fylkesmannen jevnlig gjennomføre stikkprøvekontroller i kommunene av vedtak som ligger til grunn for plassering på spor.

Administrativt vil denne løsningen medføre noe merarbeid. For det første må det fastsettes nasjonale satser for de ulike sporene. Dette krever et økonomisk beregningsarbeid. For det andre vil det medføre noe merarbeid for

Fylkesmannsembetene å gjøre stikkprøvekontroller av vedtak. Samtidig vil dette veie opp for den urettferdigheten som noen kommuner målbærer ved at de har mange deltakere på spor 1, og at dette vil føre til at de får mindre resultattilskudd, enn de som har mange deltakere på spor 2 og 3. Økonomisk vil denne ordningen føre til at kommuner som har mange deltakere på spor 1, får noe mer godtgjøring enn kommuner med mange deltakere på spor 2 og 3.



Anbefaling 6: Utbetaling av deler av resultattilskuddet direkte til deltakerne.

Departementet kan vurdere om noe av resultattilskuddet skal utbetales direkte til deltakerne. Dette vil i så fall være "nybrottsarbeid" i integreringssammenheng, men er like fullt i tråd med eksisterende tankegang om at integrering lønner seg, også for innvandreren selv. Det kan gi et insitament til å forbedre seg raskt i norsk. Administrativt vil dette føre til noe merarbeid for kommunene. Det vil være opp til kommunene å foreta utbetalinger av tilskudd til de deltakerne som består prøver. Økonomisk vil dette føre til noe reduserte inntekter for kommunene, og økte inntekter for deltakeren selv.

3. Executive summary

On September 1st 2005 the right and obligation to Norwegian language training and social studies for adult immigrants was implemented in Norway. Even before implementation the municipalities were obliged to provide Norwegian courses for immigrants, but participation in these was voluntary. The purpose of introducing compulsory participation was to clarify the commitment immigrants have to learn the Norwegian language, and to gain fundamental knowledge of Norwegian society.

With the introduction of the right and obligation to training, a new state subsidy arrangement was also established. This was divided into per-capita funds (subsidy per person in the target group), result funds (subsidy per passed examination), and additional funds (subsidy to municipalities with few members in the target group, and who have difficulty offering training within the financial frames). The county governors are responsible for distributing and controlling the subsidies of the municipalities.

The evaluation has had as its main goal to ascertain how the municipalities implement the right and obligation to Norwegian language training and social studies, as well as investigating how the new subsidy arrangement influences the municipalities' ability to run the introduction programs.

The evaluation looks at how the municipalities fulfil the requirements from the Introduction Act and the curriculum, and it looks at how the municipalities themselves view their own ability provide satisfactory services with the new funding regime. The evaluation has examined whether the new funding arrangement cover municipalities' expenses, and what opportunities municipalities have to make the training more cost-efficient through the use of competitive tenders and inter-municipal cooperation. The evaluation has also looked at arrangements in Denmark and Sweden to find inspiration for any adjustments that might be made to the subsidy arrangement.

3.1 The evaluation's data-material

The evaluation is based on the following data:

- **A survey questionnaire** sent to all municipalities in Norway. Respondents have been those in the municipality responsible for administrating the subsidy. An answer percentage of 74,5 % was achieved in this survey. The survey collected information on their opinion of the implementation, the effect of the subsidy arrangement, their view on competitive tenders and inter-municipal cooperation with more.
- **Case studies** in six selected municipalities. The municipalities were selected on the basis of geographic spread, and number of members of the target group. Interviews were performed with the municipal employee in charge, the head of the educational institution, NAV Arbeid, program-advisors, Norwegian and social studies teachers, as well as participants in the program. In the case studies, emphasis was placed on finding nuanced perspectives in relation to the survey, and to collect the opinions of multiple stake holders in the Introduction program.

- **Mapping of income and expenses** in 8 selected municipalities, including 4 municipalities that are part of Beregningsutvalgets selection for 2006.¹² The distributed subsidies in all counties were also charted through examinations among the county governors' offices. The purpose of this mapping was to examine the relationship between income and expense for the training program amongst selected municipalities, where the majority of those selected were small municipalities. In addition, a short survey questionnaire was carried out among the county governors' offices, to uncover their view on, among other things, administrative aspects of the arrangement.
- **Qualitative interviews with private providers** of educational services in Norwegian and social studies. All together 4 interviews were conducted with private service providers, in order to get a different perspective than the municipal educational facilities, and to obtain insight into the competitive tender process, their relationship to the municipalities and more.
- **Data from NIR (National Introductionregister) and Norsk Språktest (Norwegian LanguageTest)**. Data has been collected from several central variables in NIR in order to unveil the characteristics of the target group for right and obligation to Norwegian language training, as well as their progression and results. In addition, data has been collected from Norsk Språktest, who is responsible for developing, quality-proofing and administering final examinations in Norwegian and social studies.

3.2 Municipal size as a variable of analysis

In the report, the terms "large" and "small" municipality are often used. The purpose of this division is to illustrate tendencies in the material where the size of the municipality seems to correlate to other findings.

Table 3.1 shows the division we have made when using the size of the municipality as a variable of analysis in our study, and the number of municipalities in each category. The size of the municipality is calculated on the basis of the number of inhabitants.

Table 3.1: Municipal size

		<i>Respondents</i>	<i>Percent</i>
Category 1	0 - 2000	44	15 %
Category 2	2000 - 4999	94	32 %
Category 3	5000 - 9999	70	24 %
Category 4	10000 - 19999	46	16 %
Category 5	20000 - 49999	26	9 %
Category 6	50000 or more	12	4 %
	Total	292	100 %

Categories 1 and 2 include 47 % of all the municipalities that answered the questionnaire. In other words, almost half of all the municipalities constitutes what we call "small" municipalities. Categories 3 and 4 contain all together 40 % of all municipalities. In the two largest categories 5 and 6, municipalities with more than 20 000 inhabitants, we find 13 % of the municipalities.

¹² Beregningsutvalget maps municipalities' expenses to integration, including the Introduction program, yearly. See report from June 2007: *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2006*.

3.2.1 Size of the case municipalities

The two smallest case municipalities can be found in category 1 and 2. The two medium-sized case municipalities are categorized as category 4, and the two largest case municipalities as category 6. Their exact populations are given in table 3.2.

Table 3.2 Population of the case municipalities

Municipality number	Population
Municipality 1	4 404
Municipality 2	4 387
Municipality 3	13 285
Municipality 4	17 224
Municipality 5	79 791
Municipality 6	63 596

It is important to keep the population size of the respective municipalities in mind throughout the reading of the report, as this is often referred to as a variable of analysis.

3.3 Summary of the evaluation's main findings

3.3.1 Analysis of target group and degree of participation

The evaluation included a mapping of the target group that falls under the right and obligation to Norwegian language training criteria, as well as the characteristics of this group. The target group analysis is based on data from NIR (National Introduction Register), and, as we will return to later, there is a degree of uncertainty in relation to the registration done by the municipalities in NIR, and therefore also with certain variables.

Altogether 24 849 persons are registered in NIR as belonging to the target group. Persons with the *right and obligation*, who are refugees, persons with residence on humanitarian grounds, collective protection or on a family immigration permit with these groups, make up the large part of the target group (18 698 or 75 %). Persons only with *obligation* consist of 5742 persons, or 23 % of the target group. These persons are labour-immigrants from outside the EEA-area, as well as EEA residents with specialist-permission. Persons with the *right (not obligation)* are only a small part of the target group (409 persons, or 2 %). This group consists of persons with the same background as the first group, but includes only those between 55- to 67 years of age.

The target group consists of a number of nationalities. The largest groups are (in descending order) Iraqi, Russian, Thai and Somali citizens. There are also many Indians, Filipino, and American citizens. Most of the members of the target group are in the category of "non-western" immigrants.

Oslo is the county with the highest number of members in the target group. Altogether Oslo has 5801 persons in the target group, while Rogaland has the second highest with 2698. Akershus and Hordaland have 2421 and 2302, respectively. In other words, the target group is largely concentrated around the largest cities.

We have also investigated how many actually participate in the educational program, by looking at the number of hours registered in NIR. This number may be too low, due lacking registration by the municipalities. Nonetheless, this gives an indication of the degree of participation, and secondly also the municipalities capacity to register these hours. The investigation shows that slightly under half the target group is registered with hours in NIR. Especially people who only have an *obligation* have a

low rate of participation, with only 11 % of these registered with hours. Among those with the *right (not obligation)*, 49 % are registered with hours. The percentage is higher among those with both a *right and obligation*, with 64 % being registered with hours in NIR.

3.3.2 Admission to education

In accordance to § 18 in the Introduction Act¹³, training shall be arranged for persons that are entitled or obliged to participate in Norwegian language training as soon as possible, and within three months of claim/application. In our survey among the municipalities, the majority respond that they are in compliance with this. It seems that larger municipalities have greater difficulty meeting this obligation, which might be because of greater challenges in accounting for the entire target group.

Both the municipalities and the individual immigrant have duties in terms of enabling the education. The municipality is obliged to inform person in the target group of the right and obligation to receive such language and social studies training. At the same time the individual has a duty in terms of making their integration possible. Our in-depth case-studies show that there is a large degree of variation in how persons in the target group are made aware of their right and obligation. A number of municipalities send information letters (an overview of this can be found in NIR), while others don't. In the cases where the person is not in contact with the refugee office or any other educational facilities in the municipality (which is often the case for labour-immigrants and immigrants with family immigration permits) the lack of communication between the municipality and the immigrant can lead to an increased rate of absence from education.

3.3.3 Registration in NIR (National Introduction Register)

The municipalities are obliged to register a range of information about persons in the right and obligation group in NIR. Information such as the date of the claim of training, date of decision on allocation of training, or refusal of such and justification for this, mother tongue and other languages, passed examinations and the course of study the participant is taking are all to be registered. The time of start up and completion of the training is also to be reported. The number of hours of education, granted leave of absences, decisions on exemption from obligation and justification for this, degree of absence from education, and decisions on cessation of training, is also information that is to be registered in NIR.¹⁴

The compulsory registration of this information in NIR has proven to be a challenging obligation for the municipalities to fulfil. IMDi (the Directorate of Integration and Diversity), who is responsible for the database, informs that many municipalities do not honour their reporting obligations. Our interviews with leaders and teachers at the educational facilities have also shown that they view the registration of information in NIR as time-consuming and demanding. It requires administrative resources that the educational facilities often don't have. At the same time, many acknowledge that NIR is a useful tool for keeping an overview of the target group, the characteristics of the group, as well the progression of the target group members.

Incomplete registration in NIR does have several consequences for the usefulness of the database as a source of data for evaluation purposes. For example, the reporting

¹³ KR D (2005): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

¹⁴ KR D (2005): Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt Introduksjonsregister), kapittel 2, § 7.

deficit of the municipalities when it comes to reporting passed language examinations makes it difficult to obtain an accurate picture of the target group's progression in the learning process.

3.3.4 Extent of exemption from and cessation of training

The Introduction Act allows for immigrants to be exempted from Norwegian language training if he/she can document sufficient knowledge of Norwegian, or for health reasons. In such a case, the municipality is to pass a decree, which is to be registered in NIR. Since the municipalities don't always complete their registration in compliance with the guidelines, the data is not completely reliable. The numbers show that 407 persons have been exempted from their obligation to learn Norwegian, most of these on the basis of adequate knowledge of Norwegian. The three groups (on the basis of nationality) that have the highest number of exemptions are Russian, Iraqi and German nationals. Most exemptions are found in Akershus, followed by Oslo and Rogaland.

In accordance with § 19 in the Introduction Act, municipalities are also allowed to stop the training if the participant acts if he/she interferes with others training or has frequent and continuing absences. The cessation of training is to be justified objectively in each individual case, and the decree must be registered in NIR. Again we must emphasize that the municipalities registration of this in NIR might be incomplete. A total of 302 cases of discontinued education are registered. Most of these were temporary.

3.4 The municipalities' compliance with requirements in the curriculum

3.4.1 Mapping of individual competencies and need for education

The curriculum for Norwegian and social studies¹⁵ assumes that the participant is to be assessed in order to be placed on a track that correlates with his/her level of ability, as well as educational background. The most common form of assessment in the municipalities is a conversation with a translator present. It is also quite common to undertake an assessment conversation without the presence of a translator. Skill and ability tests are usually carried out in Norwegian. Our in-depth studies have shown that large municipalities often have more systematic assessment routines than smaller municipalities. In those cases where assessments are carried out without a translator (which happens quite often), there is reason to question whether this can give a good enough basis for giving the complete picture of the participant's level of competency and skill. At the same time, the availability (or lack thereof) of skilled translators is a general problem in Norwegian municipalities, and this can explain why the assessment conversation often has to be carried out in Norwegian.

3.4.2 Individual plan

The curriculum also obliges the municipalities to develop an individual plan for the participants. The plan is to include goals for learning, a timeframe for reaching these goals, and the number of hours to be given, as well as when and where the training is to take place. Our evaluation has shown that roughly 80 % of the municipalities say that everyone is given such an individual plan. However, this percentage is somewhat lower in the small municipalities. One reason that has been given is that they don't have the time and opportunity. Another reason is that they claim to know the participants well enough to make the establishment of an individual plan superfluous. Our in-depth studies of the municipalities have shown that the routines

¹⁵ Utdannings- og forskningsdepartementet: Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

for creating individual plans vary with municipal size; the larger the municipality, the more systematic the routine.

There also appears to be only limited user-influence on the plans. This may be explained by the fact that many of the pupils have limited knowledge of Norwegian upon arrival, which makes it difficult to personally communicate individual wishes and goals. We have also seen that the use of bilingual teachers is relatively small, especially in the smaller municipalities. This creates clear challenges for user-influence, especially in the early learning stages.

3.4.3 Teacher competency

The curriculum states that the teachers of the courses provided should have special pedagogic competence in teaching linguistic minorities, or competency in teaching Norwegian as a second language. The evaluation has shown that formal pedagogic training can be found with the majority of the teachers. However, pedagogic competence in teaching linguistic minorities and Norwegian as a second language is less widespread, decreasing in correlation with the size of the municipality. In municipalities with less than 10 000 inhabitants, rarely more than a fourth of the teachers have these competencies. We have also found a lack of overview of teacher competency in the smaller municipalities. In about a third of the larger municipalities, it has been reported that 75-99 % of the teachers have training in teaching linguistic minorities. The significantly higher percentage in this group is in all probability related to the availability of such qualified teachers in the larger municipalities.

3.4.4 Individually adapted teaching

It is compulsory for the municipalities to provide individually adapted education. The curriculum presupposes that the education is to take as a starting point the participants personal qualifications, social background and local attachment, and be adapted to each individual's limitations and need for education. This includes both practical and curricular adaptation. Our evaluation has shown that the municipalities to a large extent are satisfied with the way that this is done. They report that the training is also, to a high degree, adapted to vocational life and childcare responsibilities.

Our in-depth studies have, however, shown that on many occasions this creates greater challenges than what the municipalities report through the survey. This is not an unknown phenomenon within the education of linguistic minorities, as this group is very heterogeneous in their background, culture, language and previous education. This is a challenge for all municipalities, but especially for smaller municipalities with few participants, where participants with very different backgrounds have to be taught together, for example by educational tracks being merged. This will necessarily affect the individual adaptation.

At the same time, we have seen that most students are very positive to the way that the teachers adapt to their personal limitations. Most experience the teachers as patient, good at explaining, willing to spend time with each individual, having a good tempo in the class, and as catering to the different levels of the students. Some students report that a lack of differentiation in the groups is a problem, and that the level of the students' skill is too varied, making it hard to learn.

3.4.5 Organization and methods

When we look at the methods of teaching, ordinary classroom teaching is the most widespread. It appears that this method of teaching becomes more and more common as we look at larger and larger municipalities. Group work is less

widespread, ICT-based teaching even less so, self-study is rarely done, and remote schooling is very rare. This indicates that the training to a large degree is done using traditional methods, without much pedagogic development. This is in accordance with the previous evaluation of the Norwegian language program for immigrants, which showed that there is a need for teachers that to a larger degree stimulate to learning and self-regulation for the students, instead of leading the learning themselves.¹⁶

The Introduction Act emphasizes the use of language internship as a method of giving participants the opportunity to use their language in a work situation. The evaluation has shown that 35 % of the municipalities offer language internships to over half of the participants, while 42 % of the municipalities offer internships to under half of them. 23 % respond that they don't know. The in-depth study showed that many municipalities experienced the process of finding internships as challenging.

3.4.6 *Assessment of progression and examination structure of the curriculum*

The survey showed that most of the municipal employees responsible for the training consider that the training gives a good progression, and the participants are given regular feedback on their progression. However, fewer report that the participants are given the opportunity to evaluate their own learning process. Our findings have shown that the focus on progression has increased to a certain extent after the implementation of the right and obligation to education. At the same time, the in-depth studies showed that most students report that the teachers take their progression into consideration, and don't push the students too much. This conception varies between the students.

Teachers often use continual evaluation by observing the students over time. Evaluations of student files are rare. There is little use of mapping tools to uncover progression, and this can indicate that there is a need for more systematic routines for student evaluation.

The national documentation arrangement for Norwegian consists of centrally developed aptitude examinations on three levels. In addition, the teacher is to provide continual feedback on each participant's lingual progression. Two of the exams are final, and document that the student has achieved a certain linguistic level (Norwegian tests 2 and 3). One examination is to be held during the learning process, especially for those participants whose progress is slow (language test 1).

It has not been the main purpose of the evaluation to examine how the examination structure is viewed by leaders and teachers, but some opinions have emerged. There appears to be a split opinion among the municipalities on whether it should be a goal for all participants to pass Norwegian test 3. Some think that such a final exam is unrealistically advanced for all students. In fact, the numbers show that there is a large percentage (almost half) that does not pass the tests that they are given. This can be an indication of several things; one possibility is that the participant are enrolled before they are ready for the test, another is that they would never have passed the test, no matter how well prepared they are. Once again, it is important to be aware of the great diversity of the target group, in relation to their background, schooling and more. For an illiterate person, the road to a final exam would be very long indeed.

One suggestion was to make language test 1 more formal, in the sense that passing it would release a result subsidy, as well as proof of examination. At the same time,

¹⁶ Norberg, Perly Folstad (2002): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

an argument against this is that the municipalities then could be tempted to lead participants to this goal, instead of working to realize the participants "full potential." It is, however, also important that the goals that are set for each individual are realistic.

3.4.7 *Education beyond 300 hours*

The Introduction Act gives immigrants the right and obligation to receive 300 hours of training. Immigrants who have the right to receive education, are to be offered additional hours beyond these *if the need is there*. The municipality is to make individual resolutions on a certain number of hours of additional education, and has no obligation to offer more than 2700 hours of education in addition to the first 300 hours.

A majority of the municipal employees in charge of the program assess that most participants will require more than 300 hours of education. 85 % of the municipalities offer training in addition to the 300 hours to all who need it. If we look closer at the municipalities that *don't offer this*, there is an overweight of the smallest municipalities. Close to 20 % of the smallest municipalities (less than 2000 inhabitants) say they don't offer additional hours. There is also a sizable fraction that replies that they "don't know". This can be because the economic situation in small municipalities is more difficult, a factor we shall return to later.

The municipalities can, on the basis of § 18 of the Introduction Act, demand that the participant take examinations to ascertain whether there is need for additional educational hours, following the obligatory 300. In our evaluation we have not been able to see to what extent this paragraph is used.

In-depth studies have shown that a common assessment is that students with very good progression will require between 850 and 1000 hours, while those with the greatest need will require many thousands of hours. However, it is still seen as appropriate to have such a limit (even though 300 hours is viewed as been unrealistically low) because it increases the focus on student progression; there has to be an evaluation and new resolution every time a student is to be given more hours. This increases awareness on the need and resources that are available.

3.4.8 *Social studies*

The municipalities are obliged to offer 50 hours of social studies in a language that the participant understands. This usually means the mother tongue, or a language that the participant understands so well that he/she will benefit from education in that language. Results show that the larger the municipality, the higher the percentage that receives social studies education in their mother tongue, or another language they understand (not Norwegian). In smaller municipalities, it is more common to offer social studies at a point in time when the participant understands Norwegian. The requirement that social studies be given in a language that the participant understands, has shown itself to be very difficult for many municipalities, and in particular small municipalities, to fulfil. Larger municipalities have better opportunities for differentiating language groups, have operational advantages because of their increased size, and have better access to bilingual teachers than the smallest municipalities.

If we look at the use of bilingual teachers in social studies education, 43 % of the smallest municipalities (with less than 2000 inhabitants) use these only to a small degree. On the other hand, 58 % of the largest municipalities (more than 50 000 inhabitants) use these to a very large degree. This is indicative of a lack of bilingual teachers in the small municipalities.

3.5 Results and effects of the education

The measuring of the results and effects of the education is done on the basis of data fra NIR and Norsk Språktest (Norwegian Language Testing). In NIR, passed examinations are registered. Altogether, there was per 26.11.2007 registered a total of 2417 passed language exams (both Norwegian tests 2 and 3). The number might be higher, as not all may be registered in NIR yet.

Norsk Språktest (Norwegian Language Testing) has data on the number of passed/failed examinations, who takes these examinations, and the characteristics of these. These data have been collected over a number of years, also before the introduction of the right and obligation. If we first look at the number of persons that meet for examinations, we see a clear rise since the introduction of the right and obligation. Numbers from Norsk Språktest show that a total of 4521 persons took final exams in 2004, and a total of 6056 persons took an exam in 2006. So far in 2007, 5590 persons have taken an exam, so the curve is rising. This is a clear sign that more immigrants are now considered to have a certain level of proficiency in Norwegian, and that there is progression in the education.

Around 90 % pass the oral part of the exam, and this number is fairly stable over the years. At the same time, the percentage that passes the written part lies at around 50 %. This must be considered unsatisfactory. The picture is mixed; more people are taking the test, but only around half of these pass the written part.

The final goal of the education is to ensure that the participant acquires knowledge and skills that make him/her able to participate in the Norwegian labour- and social scene. There is no registration of the number of immigrants who go on to work after they have finished their language training. If one wishes to measure the effects in this area, routines for registration and evaluation must be developed, based for example on NIR.

3.6 The subsidy arrangement's effect on the education

An important factor influencing the municipalities' implementation of the program is the subsidy arrangement. The arrangement was changed at the same time as the introduction of the right and obligation to Norwegian language training on September 1, 2005. The new arrangement consists of:

- Per-capita subsidy (per person who has a right and obligation to Norwegian language training and social studies, distributed by percent over 5 years)
- Result subsidy (per passed final examination)
- Additional subsidy (to counter reallocation consequences in municipalities with few persons with right and obligation to Norwegian language training)

The subsidy arrangement is meant to give municipalities the ability to provide an educational situation that complies with the Introduction Act. It is also a steering mechanism, as it stimulates to increased efficiency, and increased focus on results. The arrangement was designed to create more objective allocation criteria, increase the focus on results, increase the flow of persons through the program, and improve cost-efficiency.

The evaluation has shown that the municipal employees in charge largely agree that the arrangement has objective allocation criteria. Half of them feel that it increases focus on the flow of persons, and the same number of them feel that the municipality is free to arrange the educational structure within the framework that is given. One third of them, however, disagree with this, and this is especially true of the smaller municipalities. One third of the municipalities also disagree in that the per capita

subsidy give the municipality a predictive economic future in regards to the size of the subsidy. The municipalities are almost unanimous in their view that the additional subsidy is essential as a supplementary source of funding.

The most important finding, in our view, is that 70 % of the municipalities completely or partially disagree with the allegation that the new subsidy arrangement gives the municipalities a good opportunity to meet the obligations that they are given by the new Introduction Act. Almost 50 % completely disagree with this allegation. This is an unusually high number. Especially the smaller municipalities have this view. This has to be said to be a strong statement of worry over the situation.

Somewhat over half of the municipal employees in charge are completely or partially in agreement with that the subsidy arrangement gives incentives to make the educational system more efficient. Half of them report that the number of hours of education is reduced, and that the composition of the groups has been changed. Half of the respondents say that the size of the groups has increased. Our in-depth studies indicate that this was seen as especially problematic in the smaller municipalities, where the merger of groups leads to very heterogeneous groups, and negatively affects the individual adaptation of the training. We assess that the consequences of the subsidy arrangement are most visible in small municipalities, and that this will have ramifications for the quality of the offered education.

One third of the municipalities feel that new forms of education have been developed because of the new arrangement. As many as two thirds indicate that the result subsidy contributes to an increased focus on results in the educational situation. According to the municipalities, there is an increased requirement for participants to take a final exam. About a third of the municipalities feel that participants take the exams earlier than before, while about a fourth of the municipalities disagree with this. This indicates that the result subsidy can be said to have the desired effect for participant progression in one third of the municipalities, in regards to them taking final exams earlier. However, the numbers do not indicate whether these participants actually pass the exams.

3.6.1 *Expense mapping*

Rambøll Management has, as part of the evaluation, mapped the expenses incurred by 8 municipalities, consisting of one large, three medium-sized and four small municipalities. This was done with the intent to uncover the situation for the smaller municipalities in particular. In the selection of 8 municipalities, 4 are from the selection made by Beregningsutvalget (BU-municipalities)¹⁷, from whom fiscal information from 2006 was obtained. In addition, Rambøll Management selected 4 small municipalities that were part of the survey.

Findings from the expense mapping were part of a "Gap-analysis", presented as a note to the ministry in June, 2007. It also included a prognosis that showed how a full introduction of the per-capita subsidy would influence the municipalities' expenses.

An analysis of the degree of coverage obtained under the current transitional arrangement, and the per-capita subsidy, show a clear reduction. While the degree of coverage under the previous arrangement is high (BU-municipalities had a coverage percentage of 118 %, and the small municipalities had a coverage

¹⁷ Beregningsutvalget maps municipalities' expenses to integration, including the Introduction program, yearly. See report from June 2007: *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2006*.

percentage of 88 %, given expense definition A¹⁸), the degree of expense coverage with the per-capita arrangement is substantially lower (BU-municipalities have a coverage percentage of 81 % and small municipalities have a coverage degree of 48 %, given expense definition A). This applies to expenses and income for 2006.

In the continuation of this a prognosis model for the 8 municipalities has been developed. It shows what the municipalities can expect in terms of expenses and income for the participants that they have in the "right and obligation to Norwegian language training" group, if these finish their education in the municipality, and the municipality is paid the full per-capita subsidy, and that half the participant pass their final language examination, releasing the result subsidy. Additional subsidies have not been included for any of the municipalities. Our prognosis indicates that the municipalities will have very different degrees of coverage, and the biggest municipality seems to get the best deal, with a coverage degree of 88 % (expense definition B). There are, however, examples of municipalities with coverage degrees of only 36 % and 43 % if the new arrangement is fully introduced. These municipalities belong to the categories small or medium.

3.7 Competitive tenders and inter-municipal cooperation

One of the intentions of the new arrangement is to stimulate to inter-municipal cooperation and competitive tenders. Our evaluation has shown that inter-municipal cooperation, of various sorts, is common, while competitive tenders are very rare. Only around 4 % of Norwegian municipalities invite competitive tenders for the Introduction program.

3.7.1 Inter-municipal cooperation

The mapping of inter-municipal cooperation on Norwegian language training has shown that all together 177 of 292 municipalities have reported back that they have some form of cooperation with other municipalities. This is 61 % of the responding municipalities. Of these, 80 municipalities run educational services for participants from their own and other municipalities. When we look at these in more detail, we see that almost 90 % of them have more than 5000 inhabitants. Furthermore, there are 50 municipalities that don't run their own introduction program, but buy this service from another municipality. Of these, over 60 % have less than 5000 inhabitants. This indicates, not surprisingly, that it is the smaller municipalities that buy services from the larger municipalities. This was also confirmed by the in-depth studies.

47 of the municipalities run their own Introduction program, as well as buy the service from another municipality. Usually, social studies classes are bought from another municipality. Another example is primary and secondary school services.

There are 111 municipalities that do not engage in any form for inter-municipal cooperation. We have made a map of where these can be found (map 8.1) It shows that a number of these border on each other, and must be said to be in a distance that would allow for inter-municipal cooperation. As we shall see, geographic distance is the main reason for not coordinating municipal efforts. Counties like Oslo, Akershus, Vestfold and Østfold have a high degree of inter-municipal cooperation. In these counties, no municipalities can be found that only cater to local participants. Counties with great geographic distances, like Finnmark and Nordland, have many municipalities that don't cooperate across their borders. Here, the excuse of long distances must be considered a legitimate excuse. However, we also see that counties with far smaller geographic extent, like Telemark, also have a small rate of

¹⁸ For an explanation of expense definition A, B and C, see chapter 7, or the method chapter

inter-municipal cooperation. Here there must be other reasons for the lack of cooperation.

If we look at the reasons the inter-municipal cooperation, the main reason municipalities buy educational services from others, is that they have too few members of the target group for a local, separate program to be viable. They feel that inter-municipal cooperation is an efficient way to use resources, and a majority also feel that it provides a higher quality of service. Among the case municipalities that we visited, a majority had inter-municipal cooperation, and had had good experiences with this. There were, however, disadvantages linked to travel distances, and because of this the municipalities tried to offer the services themselves, before sending participants to other areas.

Among the municipalities in our survey who say they don't have any inter-municipal cooperation, the main reason for this is long travel distances, as well as inadequate public transport between the municipalities. Another important factor is that they want the participants to feel a local connection to their home municipality. Very few see a lack of tradition for inter-municipal cooperation as an explanation for a lack of cooperation. Few think that a lack of cooperation leads to better utilization of resources. This indicates that municipalities see the potential for more efficient resource use as a result of cooperation, but that travel distance and the participants' local connection are more important.

It is interesting that the municipalities see participants' local connection as being so important. This is a goal that is not articulated in either the Introduction Act, or the curriculum in Norwegian and social studies, but one that the municipalities themselves have included as a self-defined goal. This could give reason for a need to state to the municipalities that the creation of a local connection is not the main goal for the Introduction program, and therefore should not be given as an argument against inter-municipal cooperation.

Based on these findings, and our in-depth interviews, our assessment is that there is an unrealized potential for inter-municipal cooperation in Norwegian language training and social studies courses. In our case studies we saw examples of larger municipalities that had attempted to initiate cooperation, attempts that smaller municipalities rejected because they felt that the larger party was only looking to make money from the program. The evaluation has shown that 19 municipalities have initiated inter-municipal cooperation as a result of the new subsidy arrangement, and this indicates that if incentives aimed at increasing efficiency are strengthened, more municipalities will start coordinating their efforts.

As we have seen, the most common reason municipalities give for not cooperating is that the travelling distance is too long for the students. We mean that there are unused possibilities here, for example that the teacher travels between the municipalities, instead of the students. Inter-municipal cooperation could also take new forms; for example, arranging lessons in social studies via videoconferencing, interactive ICT-lessons, and more. This, however, depends on the potential for exploring new methods being utilized to a higher degree than it is today.

3.7.2 Competitive tendering of educational services

12 of the municipalities (4 %) in our investigation report that they have offered their Norwegian language training and social studies on competitive tenders. The percentage is somewhat higher among the larger municipalities. Most of those who haven't done this, have not even considered the option. The usual explanation given for not doing this is that the educational facility running the program today is considered adequate to the job. A lack of private companies offering this service is given as a reason more often as the size of the municipalities decrease. Another

fairly common explanation is that it won't lead to more efficient use of the resources. This applies to municipalities of all sizes.

It is hard to find any common experiences from the few municipalities who have tendered these services to private companies. Most respond that tendering the program "to some degree" has had an effect on progression and quality, but many reply that they don't know what effect it has had. There is, however, a certain agreement that it has led to a more efficient use of resources. The municipalities are to a high degree certain that they are in control of whether the training is in compliance with the Introduction Act.

Rambøll Management assesses that there is an unused potential within the use of competitive tendering, but that this is limited by a number of factors. Among these, the leading factor is the perception that the educational facility in charge of the training is doing a good job. A lack of potential suppliers is in many municipalities another limiting factor. If more municipalities are to set these services up for competitive tender, relevant suppliers are a must, and also that those municipalities that have done this per today (in our selection 12 municipalities) have positive experiences with this way of organizing the training, that they spread to other municipalities. Tradition is probably a valid explanation for the lack of competitive tendering, and breaking this tradition requires good, alternative suppliers as well as a change in attitude, which can come on the basis of good experiences with private service providers. However, our interviews with private service providers indicate that they face the same challenges as public service providers.

3.8 Assessment of the current subsidization system

One of the most important goals set for the new financing system was that it gave the municipalities the opportunity to fulfil the obligations dictated to them by the Introduction Act. Our evaluation indicates that this is not the case for all municipalities. The collected data shows quite clearly that the smaller municipalities have difficulty fulfilling their obligations within the framework given by the subsidization arrangement, and that these difficulties will be aggregated as the new arrangement is gradually phased in. The large municipalities can to a higher degree create a reasonable economy for the training program, given their large-scale operating advantage. If the goal is to allow small municipalities to continue their introductory programs, the subsidization scheme must to a larger degree be tailored towards their needs.

A positive aspect of the new arrangement is that subsidies are distributed based on more objective criteria. The per-capita subsidy is given based on the number of people in the target group, and is, as such, a very fair distributional arrangement. Our evaluation has also shown that the implementation of NIR (National Introduction Register) is viewed as a helpful administrative tool, despite problems in the introductory phase that have caused extra administrative work. Many emphasize the opportunities NIR give for added control and overview. Rambøll Management assesses that it will be very advantageous for the county governors to gain access to NIR, to simplify processing of fund distribution.

Another positive aspect of the arrangement is that it doesn't lead to higher costs. The previous arrangement can be said to have been a cost-driver, as the municipalities were given more funding when they arranged for more education. There were no incentives to save money. The new funding arrangement has such an effect, as it forces municipalities to review their activities to see what is necessary.

However, it appears that the drive for increased efficiency has gone too far. One intention with the new arrangement was to increase the efficiency of the education, and push the municipalities to explore new ways of organizing it. There are,

however, challenges in terms both of geography, and a lack of private service providers, which makes this hard for the municipalities to comply with.

Norway is a country defined by big geographic distances, and small administrative units. For municipalities with long distances between their administrative centres, it will be difficult to coordinate inter-municipal programs for the best of the students. We also see that geographic distance and long travel is the most widespread excuse for not engaging in cooperation. However, at the same time we feel that a number of municipalities have an unused potential for cooperation with others.

We have seen that some municipalities (19 in all) in our selection have started coordinating their programs as a direct result of the new financing arrangement. This can indicate that steps are being taken in this direction, despite the obstacles.

It is still the case that municipal adult education centres are the main provider of teaching in Norwegian and social studies. There is therefore very little competition in this sector. This means that municipalities often don't have other service providers to choose between, and therefore the option of competitive tendering is not always relevant.

Another important intention with the new arrangement, and especially the introduction of a result subsidy, was to increase the flow of participants through the program. The municipalities are split in their assessment of whether participants take final exams at an earlier point now than before. At the same time, they assess that the education leads to a good progression, even though most of the changes they have made after the introduction of the right and obligation has been to increase group sizes and reduce the number of hours. Our qualitative studies have shown that many feel that the result subsidy is too small a part of the financing to have any real effect on the organization of the service.

3.9 Recommendations

Rambøll Management has come to a number of recommendations based on the findings of the evaluation. These recommendations concern both the implementation of the program, and adjustments to the current financing arrangement.

3.9.1 General recommendations

- ✓ **Recommendation 1: Improve data in NIR.** In order to have the best possible overview of the target group for the right and obligation to Norwegian language training, the services offered this group, and to what degree these services are actually used, as well as results and progression, the data registered in NIR should be improved. Rambøll Management assesses that the intentions behind NIR are very good, and that the municipalities, after an introductory period, will have good use of NIR as an administrative tool. For evaluation purposes on the national level, it is also very important that data about the target group, progression and results (on an aggregate level) is easily accessible.
- ✓ **Recommendation 2: Municipalities not engaging in inter-municipal cooperation should examine the possibility for this.** The evaluation has shown that 111 municipalities have no form of cooperation with other municipalities within the Introduction program. Based on the knowledge we have on the potential there is in inter-municipal coordination of competence-development, better differentiation of group, and improved individually adapted education, there is reason for these municipalities to review and examine the possibilities for inter-municipal cooperation.
- ✓ **Recommendation 3: Municipalities should review their systems for student evaluation.** We assess that there is a need for municipalities to review their systems

for student evaluation. Many municipalities continually evaluate the students, without, for example, using an evaluation tool. Evaluations passed on files of the students' work are rare. Potential exists for new ideas.

✓ **Recommendation 4: Increased use of bilingual teachers.** Many evaluations, including this one, have shown that it is difficult to find qualified bilingual teachers, especially in small municipalities.¹⁹ At the same time, research in the primary school field shows that bilingual teachers are essential for securing an adequate education for students with another mother tongue, and there is no reason to believe that this is any different for adults. The lack of bilingual teachers in the educational system is a challenge that is highlighted in the strategy plan *Equal education in practice*.²⁰ A nationwide program for the education of bilingual teachers has been started. Rambøll Management's assessment is that this and other similar initiatives to increase the number of bilingual teachers are very positive.

✓ **Recommendation 5: Pedagogic development work.** In our evaluation we have seen that the learning situation mostly occurs as traditional classroom learning. Also earlier evaluations of Norwegian language training for immigrants have shown that there is a need for more self-regulated learning by the students, and less teacher-regulated learning. Often, learning is based first and foremost on experience, and less on reflections on the connection between theory and practice. We assess that there is greater need for more pedagogic development work in order to create more individually adapted learning.

3.9.2 Recommendations for modification of the financing arrangement

It is Rambøll Management's main recommendation that today's subsidy arrangement is continued. The per-capita arrangement has only been in operation for two years, and it is too early to draw conclusions on whether or not it works, and whether one should return to the previous subsidy arrangements. The previous financial arrangement had a fundamental weakness in that it didn't stimulate flow through the system, or encourage cost-efficiency sufficiently. The new arrangement is a step in the right direction, but it also has some negative distributive effects. Our recommendations are first and foremost aimed at creating mechanisms to counter these effects.

✓ **Recommendation 1: Introduce a primary subsidy.**

Rambøll Management is of the opinion that the current additional subsidy should be replaced by a primary subsidy, for municipalities with *less than a certain number of participants*. The reasoning for eliminating the additional subsidy builds mainly on its unpredictable nature. The evaluation has shown that the municipalities are unsure of the criteria for qualifying for the additional subsidy. Many don't apply for it because of this. There is also an administrative burden for the county governors tied to processing the applications for the additional subsidy, as it should be based on the county governor's assessment of whether a municipality's economy makes it alleageable for the additional subsidy, and whether it has attempted all relevant efficiency efforts (including inter-municipal cooperation).

A large majority of the municipal employees in charge of the program felt that the additional subsidy should be upheld. However, our assessment is that it is better to replace it with a more predictable primary subsidy. Different ways of calculating this subsidy have been tested by a group established by the Ministry of Labour and Social

¹⁹ For other examples, see for example: Rambøll Management (2006): *Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*.

²⁰ Ministry of Education and Research (2007): *Strategy – Equal Education in Practice*

Inclusion, and published in a report in September, 2007.²¹ The group recommends a model that gives municipalities with 4 to 150 participants a basic subsidy. The report recommends that the municipalities be given a subsidy of 415 000 NOK per annum (combined with increased per-capita rates). This will create a better distribution of funds between municipalities with few and municipalities with many persons in the target group. Rambøll Management believes in it is outside our mandate for this evaluation to make recommendations on how this subsidy should be fixed. However, we suggest that the basic subsidy be given more funding than today's additional subsidy.

✓ **Recommendation 2: Per-capita subsidy should be paid over three instead of five years.**

According to our findings, most participants complete their education in the course of three years. By having a per-capita subsidy that is distributed over the course of five years, municipalities risk losing two years worth of subsidies if the participant moves after completing his/her education in three years, as the subsidy follows the participant to his/her new municipality. Since the tendency is for participants to move from smaller to larger municipalities, this can lead to the distributive pattern favouring the larger municipalities.

The evaluation has shown an almost unanimous agreement on that the per-capita subsidy should be concentrated into three years. The participants should, however, still have the possibility of taking their education over the course of five years. Administratively this will lead to a simplification. It will decrease the number of payments to be made by the county governor, and it will also reduce the problems created by migration, which increases administrative work for the municipalities that have to send reimbursement claims to other municipalities. Economically, this will lead to the municipality that carries out most of the education also receiving most of the subsidy, and it is therefore a more just way of distributing the funds.

✓ **Recommendation 3: Increase the result subsidy, or increase its frequency**

The evaluation has shown that the result subsidy is not seen as being sufficient by the municipalities. This might be because few participants have so far taken final examination, and that the municipalities don't have a register over how many participants they can expect to release result subsidies over the coming years.

Rambøll Managements experiences from the evaluations of equivalent programs in Denmark, where the emphasize on result subsidies is much higher than in Norway, show that this affects the behaviour of the educational facilities, in that it leads to increased focus on progression and the taking of language tests. The negative side of this increased focus on testing is that the connection to the labour market can suffer from it. At the same time there has been a clear shift in the teachers' focus towards enabling participants to pass the examinations.

A counter-argument that has emerged against increasing the result subsidy is that it is unpredictable for the municipalities. It can also be argued that is pointless to increase the focus on result subsidies when only half the participants pass the final exams. Rambøll Management is of the clear opinion that the municipalities view the result subsidy as mainly positive, and that by building on the result subsidy one will increase the municipalities' incentives to working systematically towards final examinations for the participants. It is possible that the content of the final exams should be changed, since so many students fail them. Another possibility is to give a certain subsidy for students that pass Norwegian test 1, so that those participants

²¹ Ministry of Labour and Social Inclusion (2007): *Tilskudd til integrering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rapport fra arbeidsgruppe september 2007.*

who are unable to pass Norwegian tests 2 and 3 also provide income to the municipalities, and thereby also give an incentive for systematic work with that participant.

An increase of the result subsidy will in our opinion not lead to an increased administrative burden for the county governors' offices or the municipalities. However, calculation work to set the rates of the result subsidy must be expected. Economically it will better the situation for all the municipalities.

✓ **Recommendation 4: Include the result subsidy in a competence-development fund for teachers.**

The evaluation has shown that teachers generally don't experience that the result subsidy has any effect on their daily work. Leaders are to a certain degree occupied by the result subsidy. Rambøll Management assesses that it is important that the teachers experience that the result subsidy has a real effect for them. All our evaluations amongst teachers have shown that many wish to improve their competence and skill. Teachers are a vocational group that often experiences that they give a lot of themselves in their work, without receiving a lot in return. Channelling all or part of the result subsidy into a competence development fund for teachers in Norwegian and social studies means that we can encourage the teachers to work systematically towards enabling their participants to pass the final exams.

Administratively this will not lead to a lot of extra work. The municipalities will be put in charge of creating such a fund for the subsidy to be channelled into. Beyond this, neither the county governors' offices nor the municipalities will experience an increased administrative burden.

✓ **Recommendation 5: Change the per-capita rates from non-western/western, to rates based on educational track.**

The evaluation has shown that the per-capita rates, which are based on the categories of non-western/western immigrants, only to a certain extent match the expenses actually incurred during education. A more correct way of fixing the per-capita funding would be to peg it on the educational track that the participant is on. From experience, we can say that a participant on track 1 will lead to much more work and therefore higher costs than participants on tracks 2 and 3. Many municipalities have therefore requested that the rates be dependent on the participants' educational track.

A counter-argument to this is that it could give the municipalities an incentive to place as many participants as possible on track 1, in order to extract as much funding as possible. To avoid this, the county governors should regularly make random tests of the municipalities' placement decrees and the justification of these.

Administratively, this solution will give some added work. First of all, national rates for the different tracks have to be found. This would require economic calculations. Secondly, county governors' offices would have to expect added administrative work due to the random control of resolutions. At the same time, this would compensate for the disadvantage incurred by some municipalities due to the fact that they have many participants in track 1, leading to lower result subsidies than for those with many participants in tracks 2 and 3. Economically, this solution will lead to municipalities with many participants in track 1 receiving slightly higher compensation than municipalities with many participants on tracks 2 and 3.



Recommendation 6: Pay part of the result subsidy directly to the participants.

The Ministry should consider whether part of the result subsidy should be paid directly to the participants. This would, if carried through, be an entirely new thing in integration work, but is nonetheless in compliance with existing ideas on the profitability of integration, not least for the immigrants themselves. This could give an incentive to learning Norwegian quickly. Administratively, this would lead to added work for the municipalities. It would be the municipalities' task to pay the subsidy to those participants who pass the test.

Economically this would lead to reduced income for the municipalities, and increased income for the participants themselves.

4. Bakgrunn

I dette kapitlet gis en bakgrunn for oppdraget; introduksjonsloven, innføring av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og den nye tilskuddsordningen.

4.1 Introduksjonsloven

I juni 2003 ble loven vedtatt i Stortinget, og den trådte i kraft for alle kommuner 1. september 2004. Med introduksjonslovens iverksettelse, ble integreringsarbeidet i Norge lovfestet for første gang. Loven iverksetter introduksjonsprogram, som innebærer en rekke plikter og rettigheter mellom deltaker og kommune. Kommunene som bosetter personer i målgruppen må tilby et helårig- og heldags introduksjonsprogram til flyktninger som har krav på ordningen.

Kvalifiseringen dreier seg i hovedsak om norsk språk-, arbeids- og samfunnsopplæring gjennom undervisning og praksis. Programmet varer i de fleste tilfeller i to år og skal gjøre deltakeren klar for ordinær utdanning eller yrkesdeltagelse. Hver enkelt deltager skal ha en individuell plan som best ivaretar vedkommendes kvalifisering mot dette målet. Det er sentralt at introduksjonsprogrammet skal utgå fra den enkelte programdeltakers forutsetninger og behov.

Deltagerne skal også ha egne programrådgivere, som fungerer som den enkeltes kontaktperson. Programmet er obligatorisk for flyktningene og gir dem introduksjonsstønad. Det trekkes i stønaden ved fravær, og dersom deltagere ikke vil delta eller avbryter, mister de sin programrett og har normalt heller ikke rett på sosialhjelp. Ansvar for å implementere loven er lagt til kommunene, men ordningen forutsetter også utstrakt grad av koordinering med andre instanser, som NAV Arbeid.

4.2 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Med innføringen av introduksjonsloven ønsket man å styrke innvandreres forutsetning for å delta aktivt i samfunnet, og språkopplæring og innføring i norsk arbeidsliv var blant de viktigste forutsetningene for dette. Samtidig er det slik at introduksjonsloven bare omfattet en liten gruppe av innvandrere da den ble iverksatt. I 2004 fikk 3450 personer asyl, beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag og 750 overføringsflyktninger fikk opphold i landet (UDI 2004:16), av i alt 28 510 personer som innvandret det året (SSB 2006b). Målgruppen for introduksjonsprogrammet utgjorde slik sett en liten gruppe av de innvandrende til Norge.

Med innføring av opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i september 2005, ble også andre innvandergrupper enn de med rett og plikt til introduksjonsloven, omfattet av lovverk som stiller krav til norsk- og samfunnskunnskap. Loven endret da navn til Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Med innføringen fikk flere grupper mulighet til å delta i språk- og arbeidskvalifisering under forutsetning om at det ville gjøre innvandrerne bedre rustet til samfunnsdeltakelse, i tillegg til at samfunnet i større grad kan dra nytte av innvandrernes medbrakte kompetanse og erfaring, samt motvirke marginaliseringsprosesser. Videre tydeliggjør "...pliktfestingen samfunnets forventning om at innvandrere tilegner seg

grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap i løpet av den første tiden de er i Norge.”²²

4.2.1 Målgruppe

Mer spesifikt omfatter opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere:

- innvandrere som har en oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse

Det varierer imidlertid i henhold til på hvilket grunnlag innvandrerne har opphold, om de har rett og plikt, kun plikt eller kun rett, til opplæringen, jmfør tabellen under:

Tabell 4.1: Personkretser og rett/plikt til opplæring

Personkrets	Rett	Plikt	Gratis	Omfang
Flyktinger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene. 16 – 55 år	✓	✓	✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Familiegjenforente med norske eller nordiske borgere bosatt i Norge 16 – 55 år	✓	✓	✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Flyktinger, personer med opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene. 55 – 67 år.	✓		✓	300 timer + opp til 2700 timer ekstra ved behov
Arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA – området		✓		300 timer
Personer med opphold på EØS/EFTA vilkår				

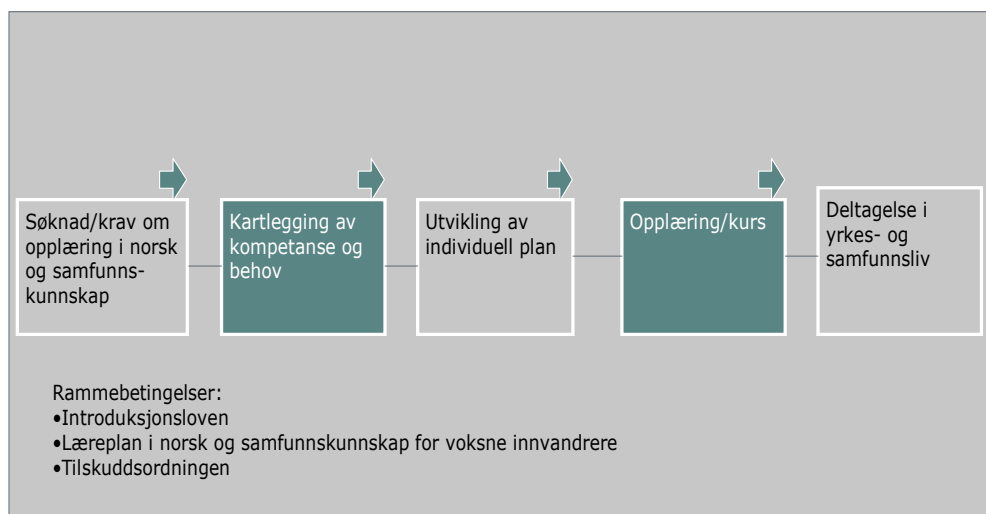
4.2.2 Kommunale forpliktelser

Det er kommunens ansvar å tilby opplæring i samsvar med loven. Som man også kan lese av tabellen over, har opplæringen et omfang på 300 timer, hvorav 250 timer til norskopplæring og 50 timer til samfunnskunnskap på et språk deltakeren forstår. I tilfeller der det er behov for ytterligere opplæring hos personer som omfattes av rett til opplæringen, skal vedkommende få tilbud om opptil 2700 timer ekstra timer, men dette er ingen plikt for den enkelte.

Den enkeltes forløp i opplæringen kan illustreres som følger:

²² Arbeid- og inkluderingsdepartementet (2006c): www.odin.dep.no/krd/norsk/tema/integrering/016081-990165/dok-bn.html [Lesedato 09.05.2006]

Figur 4.2: Opplæringskjede



Figuren viser en kjede av elementer som inngår i den enkeltes opplæringsløp. Introduksjonsloven, Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og tilskuddsordningen setter en rekke krav til opplæringsens mål, innhold og omfang, og utgjør således sentrale rammebetingelser for opplæringskjeden.

Kjeden starter ved den enkeltes krav/søknad om opplæring. Kommunen skal deretter kartlegge deltagerens kompetanse og behov for opplæring. Dette med utgangspunkt i at den opplæring som tilbys skal være tilpasset den enkeltes forutsetninger og behov. Individuell tilpasset opplæring har vært et sentralt prinsipp i norsk grunnopplæring i flere tiår, så også i Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.²³ Som en konsekvens av dette er læreplanen i norsk tilrettelagt for deltagerens ulike akademiske forutsetninger, ved at den er delt inn i ulike "spor" for deltagere med liten eller ingen skolegang, deltagere med noe skolegang, og deltagere med god allmennutdanning.

Kartleggingen av den enkelte deltagers forutsetninger og behov skal resultere i utvikling av en individuell plan for opplæringen. Planen skal minimum inneholde mål for opplæringen jfr. læreplanen, antall timer som tildeles og hvor og når opplæringen skal gjennomføres. Et tilbud om opplæring skal foreligge så snart som mulig og senest tre måneder etter søknad/krav om opplæringen.

Deretter skal selve opplæringen gjennomføres i henhold til Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Det er forventet at opplæringen skal bidra til å styrke den enkelte deltagers forutsetning for deltagelse i utdanning, arbeid og samfunnet for øvrig, som vist til slutt i implementeringskjeden.

4.2.3 Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Læreplanen er en forskrift til introduksjonsloven og bygger på Europarådets rammeverk Common European Framework of Reference for Languages (CEFR). Rammeverket beskriver ulike språknivåer, og hvilke kunnskaper og ferdigheter som er nødvendige på hvert nivå.

²³ http://www.utdanningsdirektoratet.no/templates/udir/TM_Artikkel.aspx?id=553

Gjennomgående for læreplanen er at opplæringen skal ta utgangspunkt i deltakernes personlige forutsetninger, sosiale bakgrunn, medbrakt kompetanse og den enkeltes behov for opplæring.

Det overordnede målet for norskopplæringen er at deltakerne skal få et ferdighetsnivå i norsk som gjør dem i stand til å bruke sin medbrakte kompetanse i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv. Læreplanen tar utgangspunkt i ulike behov i forhold til språkinnlæring, og deler inn opplæringen i tre spor:

- Spor 1 – for deltakere med ingen eller liten skolegang
- Spor 2 – for deltakere som har en del skolegang
- Spor 3 – for deltakere med god allmennutdanning.

Progresjonen, arbeidsmåter, læremidler og lignende vil variere mellom de tre sporene. Det skal være mulig å skifte spor hvis det er hensiktsmessig. Målene for opplæringen varierer også mellom de ulike sporene.

Målene for opplæringen er også inndelt i fire språknivåer for hvert spor: Nivå A1, nivå A2, nivå B1 og nivå B2. I tillegg er innholdet i opplæringen organisert i fire domener, som betegner en arena eller sosial sammenheng for språkbruk: det personlige domenet, det offentlige domenet, opplæringsdomenet, og yrkeslivsdomenet. Hvert domene rommer mange emner og læreplanen inneholder en veiledende oversikt over disse.

Læreplanen inneholder også syv obligatoriske emner innen samfunnskunnskap. For øvrig inneholder læreplanen en del beskrivelser av hvordan inntak, vurdering og lærerkompetanse skal ivaretas i opplæringen.

4.2.4 Ny tilskuddsordning

En viktig rammebetingelse for kommunenes implementering av opplæringen, er tilskuddsordningen for opplæringen. Tilskuddsordningen ble endret 1. september 2005, og den nye tilskuddsordningen består av

- Per capita tilskudd (per person som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, prosentvis fordeling over 5 år)
- Resultatbasert tilskudd (per bestått avsluttende prøve)
- Skjønnsbasert tilskudd (for å motvirke omfordelingsvirkninger i kommuner med svært få personer med rett og plikt)

Per capitatilskuddet kan sammenlignes med et driftstilskudd, her basert på antall personer i kommunen som har rett og plikt til opplæring. Per capitatilskuddet gir en viss sikkerhet for det økonomiske grunnlaget, slik at dette ikke avhenger 100 % av de resultatene som skapes.

Resultattilskuddet har til formål å målrette opplæringen mest mulig på de ønskede resultater, herunder å sikre progresjonen for deltagerne. Jo større andel som gis som resultattilskudd, jo mer fordres det at deltagerne består den avsluttende prøven.

Skjønnsstilskuddet er et kompenserende tilskudd til de kommunene hvor det er så få i målgruppen, at enhetsomkostningene overskrider det beløp som kan dekkes via per capitatilskuddet og hvor det heller ikke kan skapes stordriftsfordeler gjennom interkommunalt samarbeid.

Den nye tilskuddsordningen markerer en dreining fra en aktivitetsbasert finansieringsordning der kommunene får refusjon fra staten ettersom hvor mange timer de bruker på opplæring i norsk og samfunnskunnskap, til en resultatbasert

ordning som skal oppfordre til økt gjennomstrømning og bedre kontinuitet i opplæringen. Rambøll Management har satt opp følgende oversikt som illustrerer vesentlige ulikheter mellom de to ordningene:

Figur 4.3: *Forskjell mellom tidligere og nåværende tilskuddsordning*

Tilskuddsordning	
Før	Nå
<ul style="list-style-type: none"> • Aktivitets- og timebasert ordning 	<ul style="list-style-type: none"> • Per capita (beregnet etter hvem som har rett/plikt. To satser – vestlig/ikke vestlig) • Resultat (kommunen får per bestått avsluttende prøve) • Skjønntilskudd – kompensere for omlegging – spes for kommuner med få deltakere/ikke muligheter for interkommunalt samarbeid
Prinsipiell begrunnelse	
<ul style="list-style-type: none"> • Ga dårlig gjennomstrømning, lite kontinuitet, uklare resultater 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer objektive tildelingskriterier • Mer fokus på resultat, gjennomstrømning, kostnadseffektivitet • Kommunen står fritt til å tilrettelegge tilbudet innenfor rammen • Kommunene kan fritt disponere det de ikke bruker av tilskudd
Mulige konsekvenser i følge høringer om tilskuddsordningen	
	<ul style="list-style-type: none"> • Svekket kvalitet, svekket kompetanse i kommunene, når kostnadshensyn gjør at kommune kjøper inn opplæring av private instanser

De som ikke omfattes av rett og plikt til opplæringen, vil få tilbud om gratis norskopplæring og kommunene mottar tilskudd for dette tilsvarende den tilskuddsordningen som den nye avløser. Denne overgangsordningen gjelder i 5 år fra og med 1.september 2005. Etter denne perioden beregnes tilskudd ut fra antall undervisningstimer og deltakere per time.

4.2.5 Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Alle deltakere med rett og plikt, bare rett eller bare plikt, skal registreres i NIR (Nasjonalt introduksjonsregister). Opprettelsen av registret og formålet med det er regulert i introduksjonslovens paragraf 23 tredje og fjerde ledd. Hva som skal registreres fremgår av forskriften. IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) har ansvar for å drifte registret. Alle kommuner er pliktige å registrere deltakernes status i NIR, når de starter opplæring, hvor mange timer de tildeles, etc. Fravær skal registreres, samt oppnådde resultater i språkprøver. Intensjonen bak NIR kan sies å være todelt; på den ene side å gi en nasjonal oversikt over målgruppen, dens fremdrift og resultater i opplæringen, og på den andre side å gi kommunene et verktøy til å holde oversikt over sine deltakere og deres progresjon.

5. Kommunenes implementering av opplæringen

Introduksjonsloven og Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere danner rammeverket for kommunenes implementering av opplæringen. Kommunene er pliktige å gjennomføre opplæringen i henhold til disse rammene. De statlige rammebetingelsene er utarbeidet med den intensjonen at innvandrere skal få en opplæring som gjør dem i stand til å delta i norsk utdannings-, yrkes- og samfunnsliv.

I dette kapitlet vil vi først gjøre en målgruppeanalyse, det vil si at vi ser på fordeling av målgruppen i gruppene rett og plikt, kun rett og kun plikt, samt at vi ser på andre kjennetegn som landbakgrunn, kjønn og oppholdsgrunnlag (hjemmel for oppholdstillatelse i Norge). Videre ser vi på fordelingen av målgruppen fylkesvis. Det gjøres rede for hvor stor andel av målgruppen som faktisk deltar i opplæring. Analysen bygger på data hentet ut fra NIR (Nasjonalt introduksjonsregister).

Videre omhandler kapitlet hvordan kommunene implementerer de kravene som stilles til opplæringen i Introduksjonsloven og i Læreplan i norsk og samfunnskunnskap. Vi ser på hvordan kommunenes inntaksrutiner fungerer og hvordan de kartlegger deltakernes kompetanse og behov, samt omfang av eventuelle fritak fra og stans i opplæringen. Bruk av individuell plan undersøkes, brukarmedvirkning, kompetanse hos lærere og ledere, og hvordan opplæringen tilpasses den enkelte individuelt. Vi ser på organisering og metoder i opplæringen, bruk av språkpraksis, hvordan progresjon og prøvestruktur vurderes, i hvilken grad deltakerne tilbys opplæring utover 300 timer, og hvordan opplæring i samfunnskunnskap gjennomføres. Til slutt i kapitlet ser vi på målbare resultater og effekter av opplæringen, slik det kan leses ut av data fra NIR og Norsk Språktest. Vi vier også avslutningsvis et avsnitt til deltakernes opplevelser av opplæringen og dens resultater for dem selv.

5.1 Målgruppeanalyse

Analysen av målgruppen for rett og/eller plikt til opplæring er basert på data hentet ut fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Her skal alle som inngår i målgruppen registreres. Når en person er registrert i DUF (Datasytem for utlendings- og flyktningsaker) med et oppholdsgrunnlag som kvalifiserer for rett og/eller plikt til opplæring, så overføres data på denne personen til NIR. Her registreres bakgrunnsopplysninger på personen så som statsborgerskap, kjønn, oppholdsgrunnlag mv. Kommunen som personen bosetter seg i, er så ansvarlig for å registrere i NIR en rekke faktorer som vedrører opplæringen, som for eksempel når dato for framsatt krav om opplæring, dato for vedtak om innvilgelse eller avslag for opplæring, antall timer personen har gjennomført av opplæring og beståtte språkprøver.

Datagrunnlaget i NIR har en rekke begrensninger. Dette skyldes flere forhold. Ett forhold er at kommunene ikke nødvendigvis overholder sine registreringsplikter. De dataene som er registrert i NIR er derfor ofte ufullstendig. For eksempel er det stor grad av forsinkelse i registreringen av beståtte språkprøver. Svært mange registrerer ikke dato for fremsettelse av krav til opplæring.

Det er likevel mulig, med disse begrensninger som en forutsetning, å foreta en analyse av det materialet som ligger i NIR. Det er til sammen, per 26. 11. 2007, registrert 24 849 personer med rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i NIR.

I det følgende vil vi gå inn på en rekke kjennetegn ved målgruppen.

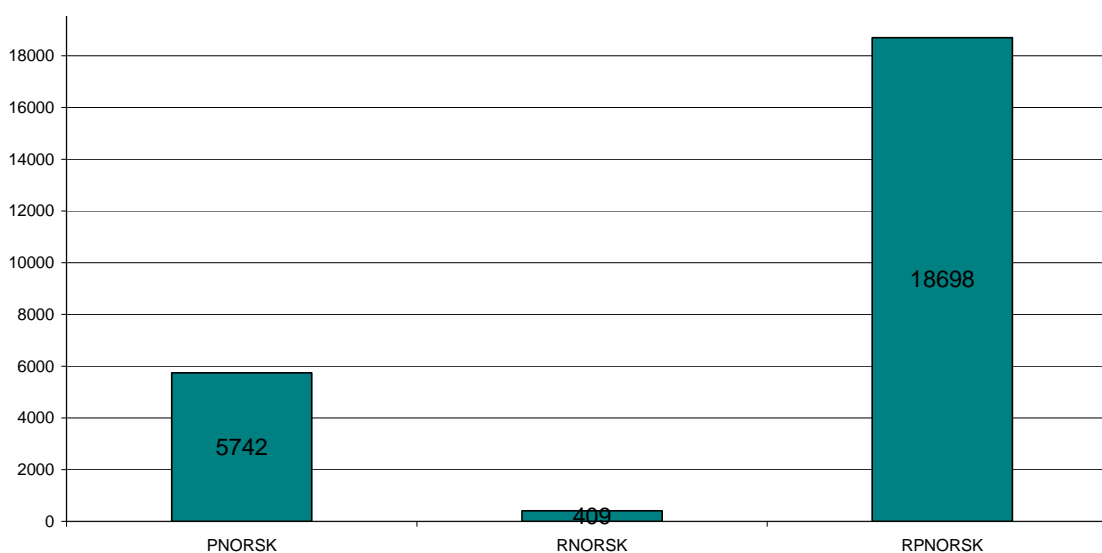
5.1.1 Rett og/eller plikt

Det er grovt sett tre målgrupper som inngår i rett og/eller plikt-gruppen:

- **Personer med rett og plikt til opplæring** (flyktninger, opphold på humanitært grunnlag, kollektiv beskyttelse og familiegjenforente med disse gruppene og personer som er familiegjenforent med norske eller nordiske borgere bosatt i Norge). 16 til 55 år.
- **Personer med rett, men ikke plikt til opplæring.** Ovennevnte grupper, 55 – 67 år.
- **Personer med plikt til opplæring (betalende).** Arbeidsinnvandrere utenfor EØS-EFTA området. Personer fra EU/EØS finnes også i denne gruppen, men da kun de med spesialisttillatelse.

Figur 5.1 illustrerer fordelingen på de tre målgruppene rett og plikt (kodet som RPNORSK), rett men ikke plikt (RNORSK) og kun plikt (PNORSK).

Figur 5.1: Fordeling av personkrets på rett og/eller plikt



Personer med rett og plikt utgjør den desidert største gruppen. 18 698 personer befinner seg her (75 %). Kun plikt utgjør 5 742 personer (23 %), og rett (ikke plikt) utgjør 409 personer (2 %).

Vi har videre sett på oppholdsgrunnlaget til de tre gruppene. Oppholdsgrunnlag henviser til hvilken hjemmel i utlendingsloven det er henvist til ved innvilgelse av arbeids- eller oppholdstillatelse. Vi vil oppsummere de vanligste oppholdsgrunnlagene i henholdsvis rett og plikt, kun rett og kun plikt:

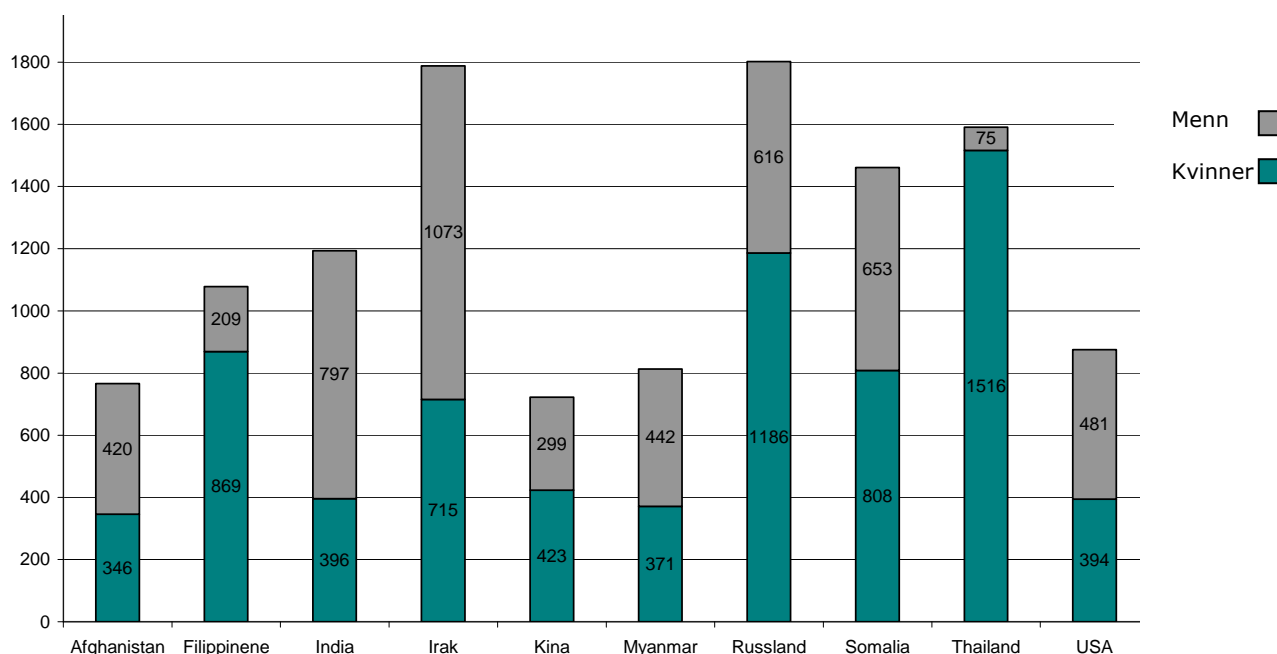
- For personer i **rett og plikt gruppen** er *familiegjenforening med ektefelle* det vanligste oppholdsgrunnlaget. 10 800 av 18 698 personer har dette oppholdsgrunnlaget (58 %). Vi vet ikke hvor mange av disse som er familiegjenforente med norske eller nordiske borgere, da hvilken nasjonalitet hovedpersonen i familiegjenforeningen har, ikke registreres i DUF (Datasegment for Utlendings- og flyktningssaker) og derfor heller ikke overføres til NIR. Annen informasjon vi har, tyder imidlertid på at familiegjenforente med norske og nordiske borgere utgjør hoveddelen av gruppen. Ulike typer av flyktning/asylstatus er de nest vanligste kategoriene, til sammen utgjør dette 5367 personer (29 %).

- For personer i **kun plikt-** gruppen er *fagutdannet eller spesielle kvalifikasjoner* det vanligste grunnlaget. 3949 av 5742 personer (69 %) har fått tillatelse med denne hjemmelen. Det er også en del familiegjennforening med ektefelle her, 1041 personer (18 %).
- For personer i **rett, men ikke plikt-** gruppen er familiegjennforening med ektefellen vanligste hjemmel (149 personer eller 36 %), etterfulgt av opphold på grunnlag av flukt og sterke menneskelige hensyn (77 personer eller 19 %). Det er også en del foreldre som er gitt tillatelse med grunnlag i at hovedpersonen i Norge har et særlig ansvar. (52 personer eller 13 %). Totalt sett er imidlertid denne gruppen liten, kun 409 personer.

5.1.2 Landbakgrunn og kjønn

Figur 5.2 viser en oversikt over de største landgruppene og kjønnsfordelingen innenfor hver gruppe. Vi understreker at dette er de som er registrert i NIR, og at det således ikke sier noe om hvorvidt de deltar i opplæring eller ikke. Den grønne fargen viser andelen kvinner i gruppen, mens den grå viser andelen menn.

Figur 5.2: Landbakgrunn og kjønn



Russiske statsborgere utgjør den største gruppen, med totalt 1802 personer (som utgjør i overkant av 7 % av alle som er registrert i NIR). Det er flere kvinner enn menn i denne gruppen. Irakiske statsborgere utgjør den nest største gruppen, med 1788 personer (underkant av 7 %). Her er det omvendt; flere menn (1073) enn kvinner (715). Andre store grupper er thailandske (1591 eller i overkant av 6 %, hvorav 95 % er kvinner), somaliske (1461 eller i underkant av 6 %), indiske (1193 eller i underkant av 5 %) og filippinske (1078) statsborgere.

De aller fleste i målgruppen er altså såkalt ikke-vestlige innvandrere, og vil således utløse høy sats i per capita-tilskudd.

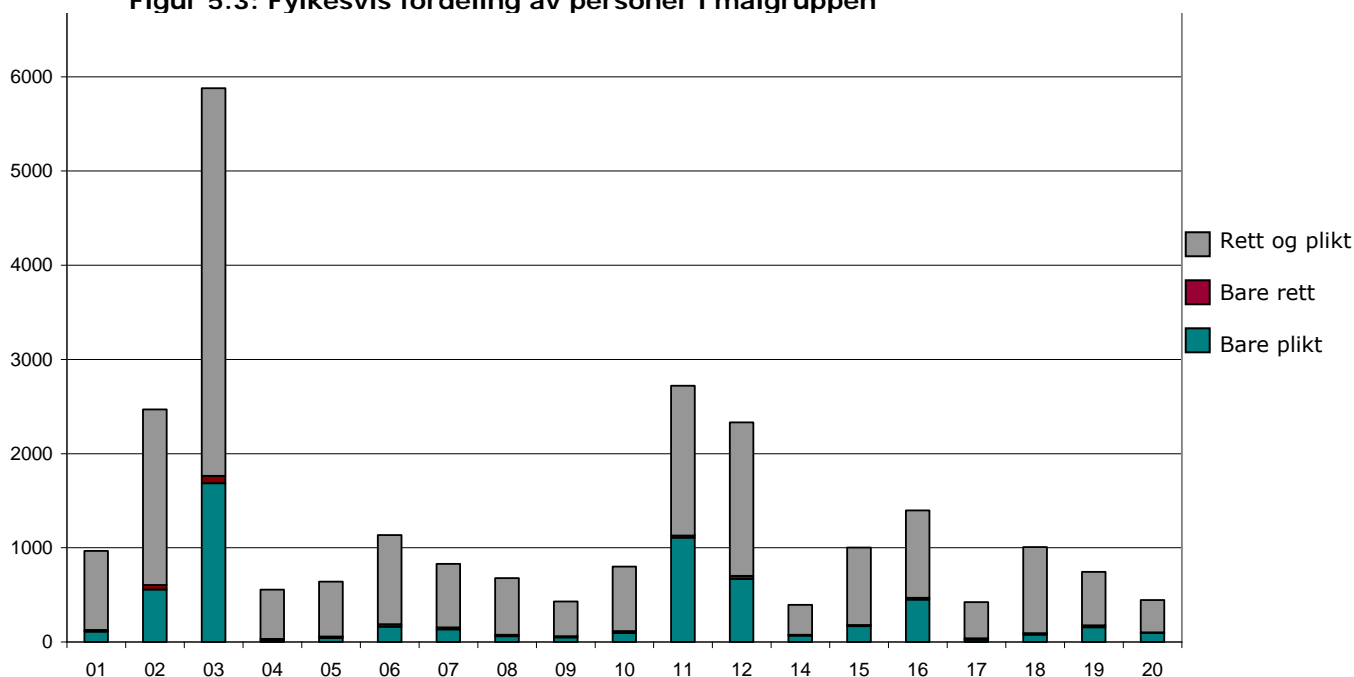
5.1.3 Fylkesvis oversikt

Ser vi videre på hvor mange i målgruppen som befinner seg i hvert fylke, så fremkommer bildet som vises i figur 5.3. Først gir vi imidlertid en forklaring på fylkesnummer, i tabell 5.1:

Tabell 5.1: Oversikt over fylke og fylkesnummer

1	Østfold	11	Rogaland
2	Akershus	12	Hordaland
3	Oslo	14	Sogn og Fjordane
4	Hedmark	15	Møre og Romsdal
5	Oppland	16	Sør-Trøndelag
6	Buskerud	17	Nord-Trøndelag
7	Vestfold	18	Nordland
8	Telemark	19	Troms
9	Aust-Agder	20	Finnmark
10	Vest-Agder		

Figur 5.3: Fylkesvis fordeling av personer i målgruppen



Oslo har den absolutt høyeste andelen av personer i målgruppen, med 5801 personer (23 %). Rogaland er det fylket som har nest høyest andel, med 2698 personer (11 %). Akershus har 2421 personer (10 %) og Hordaland har 2302 personer (9 %).

Videre ser vi at fylker som Aust-Agder og Telemark, Hedmark og Oppland, Nord-Trøndelag og Finnmark har forholdsvis få i målgruppen (omkring 500 personer eller 2 %).

5.1.4 Deltakelsesgrad

Det er interessant å se hvor mange av de som har rett og/eller plikt til opplæring, som faktisk deltar i opplæring. For å si noe om deltakelsesgrad har vi sett på personer med registrerte opplæringstimer i norsk i NIR. Vi har funnet at andelen personer som har registrert opplæringstimer i norsk er 49 %. Nå skal det sies at den lave prosentandelen kan ha to ulike forklaringer, der sannheten sannsynligvis ligger i en kombinasjon av de to:

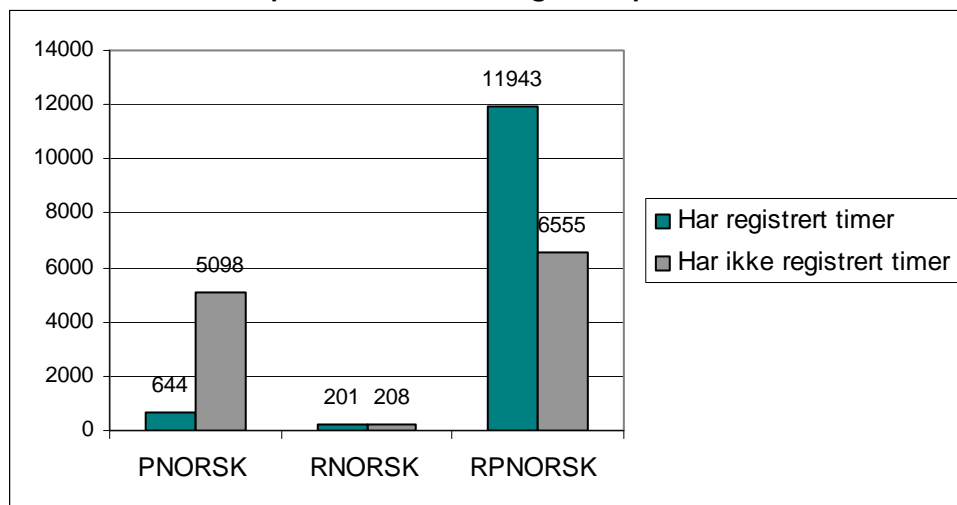
- Lav deltakelse i opplæringen
- Lite tilfredsstillende registreringsrutiner i kommunene

Etter innspill fra databaseansvarlige respekterer vi at den siste forklaringen er en plausibel forklaring, men det er umulig å si noe om både omfang og relevans av denne forklaringen.

Det er også en annen mulig forklaring på lav deltakelsesgrad. Det har vært en markant økning i målgruppen i høst, som blant annet skyldes at UDI har arbeidet for å få unna restanser, og dermed har antall i målgruppen økt svært mye sett i forhold til antall i opplæring. Kommunene vil antagelig ikke få mange av disse i opplæring før i januar.

Med disse forbeholdene, ser vi nærmere på andelen personer med registrerte timer i norsk i henhold til om de har rett og/eller plikt.

Figur 5.4 Fordelingen av personer med registrert timer og ikke registrert timer i norsk fordelt på om de har rett og/eller plikt



Det er særlig personer med kun plikt som har en lav deltakelsesgrad, her er kun 11 % (644 av 5742) registrert med timer i NIR. Blant personer med rett (ikke plikt) er 49 % (201 av 409) registrert med timer. Deltakelsesandelen blant dem som har både rett og plikt er høyere, 64 % (11 943 av 18698) er registrert med timer i NIR.

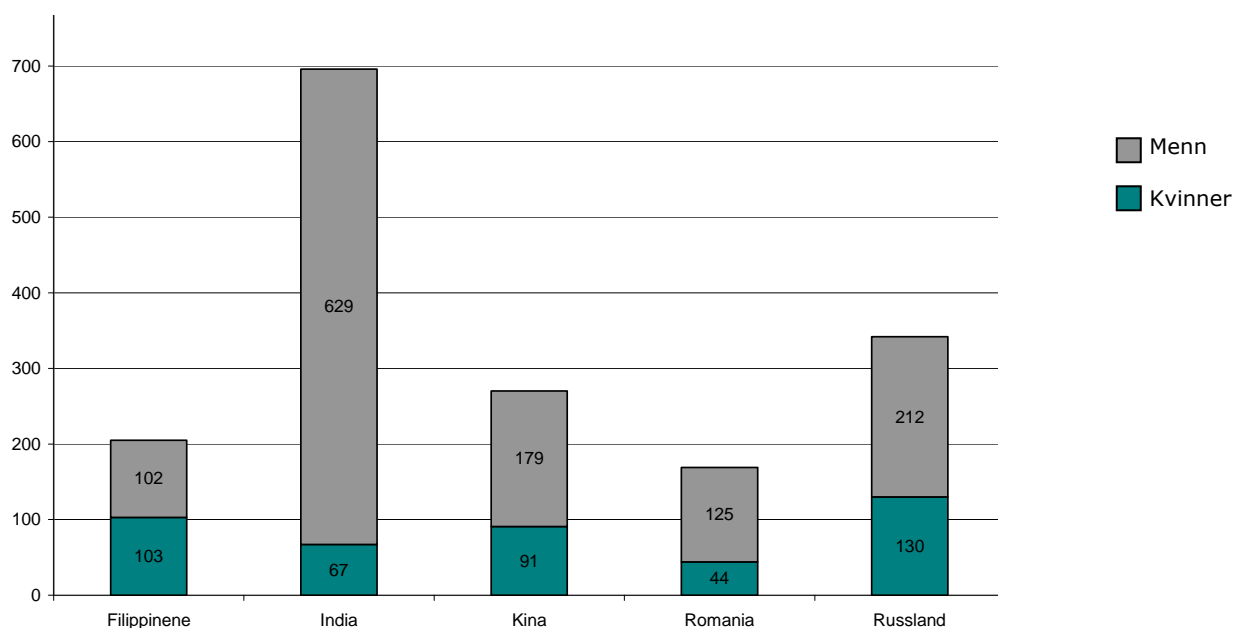
64 % er en høyere andel enn de to andre gruppene. Samtidig er det lavere enn det som er ønskelig og forventet for denne gruppen. De fleste av disse bør være i opplæring. Som vi beskrev innledningsvis, kan det reelle tallet imidlertid være høyere, men at registreringen mangler. Eventuelt kan det være at mange av disse er i den gruppen som fikk innvilget oppholdstillatelse i høst og hvor kommunene ikke får igangsatt opplæring før i januar.

De fleste i gruppen rett og plikt er familiegjenforente med norske og nordiske borgere.²⁴ Som vi skal komme tilbake til under avsnittet om "inntak" så er det grunn til å tro at disse i lavere grad enn de som er familiegjenforente med personer som har flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag, har kontakt med flyktningkontor og opplæringsapparatet i kommunen. Dette kan bidra til å trekke deltakelsesgraden ned.

Kun plikt-gruppen har den laveste deltakelsesgraden i følge NIR, med 11 %. Denne gruppen har heller ikke stor grad av kontakt med opplæringsapparatet, da de som oftest kommer som arbeidsinnvandrere med spesialisttillatelse. Den lave deltakelsesgraden i kun plikt-gruppen kan skyldes dette og flere forhold. Et forhold er det at de selv må betale for opplæringen, og en annen kan være at kommunene ikke i tilstrekkelig grad informerer disse deltakerne om deres plikt. Dette kommer vi tilbake til under avsnittet om "inntak".

Ser vi nærmere på oppholdsgrunnlaget for dem som ikke har registrert timer i kun plikt-gruppen, ser vi at det er en gruppe som skiller seg markant fra andre: *fagutdannet eller spesielle kvalifikasjoner* (3591 personer eller 70 %). Vi har sett nærmere på hva som kjennetegner denne gruppen. Figur 5.5 viser dem som har hjemmel i *fagutdannet eller spesielle kvalifikasjoner*, fordelt på statsborgerskap og kjønn.

Figur 5.5 Personer med plikt til opplæring som har oppholdsgrunnlag fagutdannet eller spesielle kvalifikasjoner som ikke har registrert opplæringstimer, fordelt på vanligste statsborgerskap og kjønn



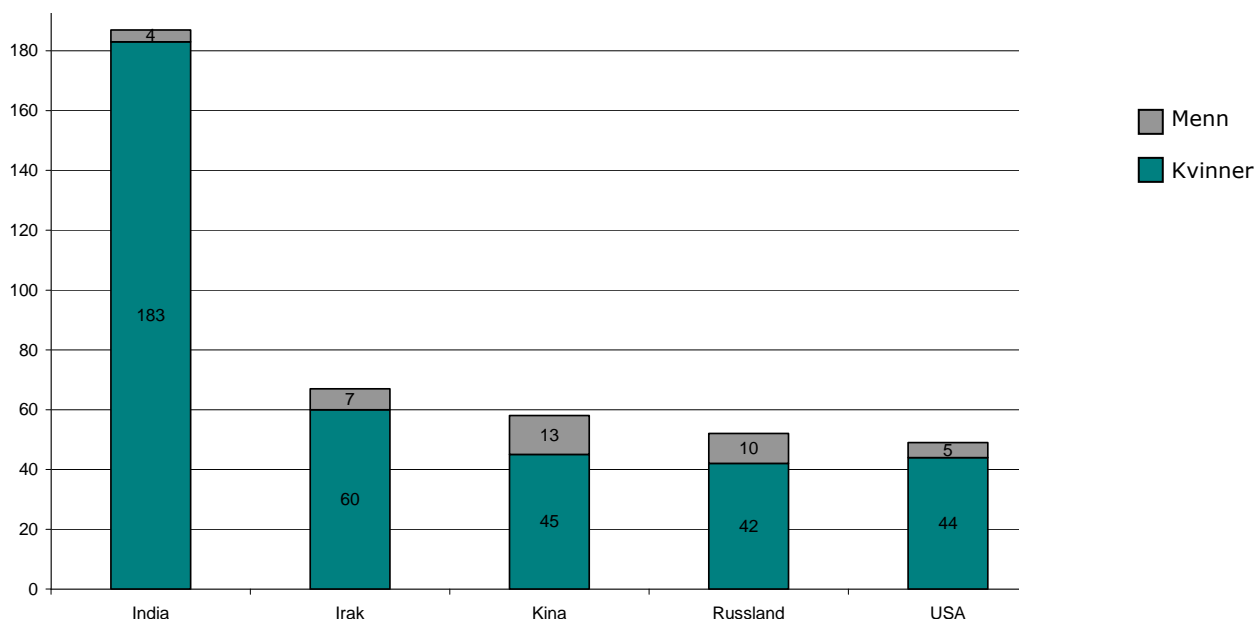
I den første gruppen finner vi at klart den største gruppen kommer fra India (696 personer), etterfulgt av Russland (342 personer), Kina (270) og Filippinene (205). I alle disse gruppene dominerer menn. Vi har ikke noe grunnlag for å spekulere i hvorfor nettopp disse gruppene har så mange som ikke registrerer timer. Et forsøk på forklaring er at mange av disse kommer på spesialisttillatelse, det vil si at de er hentet inn av norske eller internasjonale bedrifter for å arbeide i Norge. I disse bedriftene kan arbeidsspråket være engelsk, slik at behovet for norskopplæring

²⁴ Som tidligere nevnt kan vi ikke lese dette ut av NIR, men opplysninger fra AID og IMDI tilsier dette.

anses som mindre. En annen forklaring er at personene anser at de er kommet til Norge kun for å arbeide i et begrenset tidsrom og derfor ikke ser behov for å lære norsk.

Det er videre 837 personer (16 %) av dem som kun har plikt og som ikke har registrert opplæringstimer som har kommet på grunnlag av familiegjenforening. Figur 5.6 viser statsborgerskap og kjønn for denne gruppen.

Figur 5.6 Personer med plikt til opplæring som har oppholdsgrunnlag familiegjenforening med ektefelle som ikke har registrert opplæringstimer, fordelt på vanligste statsborgerskap og kjønn



Den største gruppen er fra India (187 personer), etterfulgt av Irak (67 personer), Kina (58 personer) og Russland (52 personer). I alle gruppene dominerer kvinner i stor grad. Disse tallene tyder på at kvinner som kommer til Norge fordi de enten er eller blir gift med en mann som bor i Norge, i mange tilfeller ikke møter opp til opplæring.

I rett og plikt-gruppen er det som før nevnt en høyere deltakelsesgrad. Dette er ikke overraskende, gitt at mange av disse er familiegjenforente med personer som har flyktningsstatus eller opphold på humanitært grunnlag, og som gjennom disse har kontakt med opplæringsapparatet i kommunen. De må heller ikke betale for opplæringen. 64 % i rett og plikt-gruppen har registrert opplæringstimer i norsk i NIR. De resterende 36 % som ikke har registrert opplæringstimer i NIR (totalt 6555 personer) har følgende statsborgerskap:

- Irak (440 personer, hvorav 58 % er menn)
- Somalia (439 personer, hvorav 60 % er kvinner)
- Russland (415 personer, hvorav 77 % er kvinner)
- Thailand (397 personer, hvorav 95 % er kvinner)
- Afghanistan (306 personer, hvorav 70 % er menn)

Dette reflekterer den overordnede fordelingen av personer registrert i NIR, slik vi viste i figur 5.2, og byr således ikke på noen overraskelser.

5.2 Inntak til opplæringen

Kommunene skal i henhold til paragraf 18 i Lov om introduksjonsordning²⁵, så snart som mulig og innen tre måneder fra krav/søknad, sørge for opplæringen til personer som omfattes av rett og/eller plikt til opplæringen.

Breddeundersøkelsen viser at kommunene i stor grad er i stand til å tilby opplæringen innen tre måneder. 71 % av kommunene tilbyr opplæringen innen tre måneder i 100 % av tilfellene, mens 21 % av kommunene gjør det i 75-99 % av tilfellene. Større kommuner (over 50 000 innbyggere) oppfyller imidlertid ikke kravet i like høy grad som de øvrige kommunene. 50 % av disse kommunene tilbyr opplæringen innen fristen i 100 % av tilfellene, og 50 % gjør det i 75-99 % av tilfellene.

Funn fra casebesøkene samsvarer med breddeundersøkelsen. Kommunene opplever ikke spesielle utfordringer med å overholde kravet. Funnene kan sees i sammenheng med at mange kommuner hittil har få personer som faller inn i målgruppen for opplæringen. Det knytter seg imidlertid noen utfordringer til å holde oversikt over personene som skal tilbys opplæring, særlig i forhold til personer som flytter mellom kommuner i opplæringsperioden. Å holde en slik oversikt er sannsynligvis vanskeligere for store kommuner med mange deltakere, som kan forklare hvorfor store kommuner oppfyller kravet i færre tilfeller enn gjennomsnittet. Denne problematikken er nært knyttet til bruk av NIR.

Det er både kommunen og det enkelte individ som har en plikt i forhold til å sørge for at opplæringen finner sted. Kommunen har plikt til å informere personer i målgruppa om deres rett og/eller plikt. Samtidig har individet en aktivitetsplikt i forhold til sin egen integrering.

Våre dybdestudier indikerer at kommunene ikke har noen enhetlig informasjonsstrategi angående hvordan innvandrere får informasjon om deres rett og/eller plikt til opplæring. En av de store kommunene oppgir at de fleste kommer fordi de har hørt om tilbudet. I en av de mellomstore kommunene oppgis det at det går ut brev til innvandreren, hvor han/hun innkalles til kartlegging. I den andre mellomstore kommunen ser det ut til å fungere slik at innvandrerne selv tar kontakt, enten ved å ringe, eller at de melder seg til en nabokommune, som så tar kontakt med den aktuelle kommunen som tilbyr opplæring.

Et synspunkt som har kommet frem, er at tilskuddsordningen gir insentiver for kommunen til ikke å overholde sin informasjonsplikt for innvandrerne. Det skal understrekes at dette ikke ser ut til å gjelde for de kommunene vi har besøkt, men samtidig ser det heller ikke ut til at informasjonsstrategien er utpreget aktiv. Det er noen grad av oppsøkende virksomhet, i form av tilsendte brev, men ofte er innvandrerne selv ansvarlige for å sørge for at de får opplæring. Vi har ikke sett noen eksempler på motivasjonstiltak eller bredere annonsering av opplæringen.

Det faktum at kommunene ikke har noen enhetlig informasjonsstrategi overfor målgruppen, kan nok tenkes å påvirke andelen som faktisk møter opp til opplæring. For eksempel ser det ut til at flyktningkontor/kommune tar kontakt med opplæringscenter angående de som har rett på introduksjonsprogram. Når det gjelder arbeidsinnvandrere, som er i plikt-gruppen, og familieegjenforente med norske og nordiske borgere, så har ikke disse det samme kontaktpunktet, og de må da som oftest ta kontakt selv. Dette kan føre til økt frafall i denne gruppen (som avsnittet om deltakelsesgrad indikerte).

²⁵ KR D (2005): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

En av casekommunene oppgir at en del personer også velger å ikke benytte seg av tilbudet de har krav på. Skolen sender ut brev til disse personene om at de kan møte opp og få opplæring, men en del takker altså nei. Skolen mener disse personene kjennetegnes av at de ikke har behov for opplæring fordi de går rett i jobb.

Foruten at en del kommuner sender ut informasjonsbrev (dette registreres i NIR) så har også IMDi sendt ut et informasjonsskriv til alle som har rett til opplæring og som ikke har kommet i gang med opplæringen. Brevet er oversatt til 16 språk for at informasjonen skal oppfattes. IMDi har oversikt over antall og hvem som ikke deltar i opplæring, og har gjort tiltak i forhold til de som i 2008 vil nærme seg 3-årsfristen for gratis opplæring.

Kommunene bruker NIR til å få informasjon om oppholdsgrunnlaget for den enkelte. Casekommunene registrerer også fravær og antall timer med opplæring den enkelte får. I noen av casekommunene deler rektor, kommune og lærere på NIR-tilgangen, mens det i andre kommuner kun er rektor og kommune som benytter NIR. I de tilfellene lærerne også har lese- og skrivetilgang til NIR, er deres ansvar som regel knyttet til registrering av fravær. De fleste informantene oppfattet NIR som et godt oversiktsverktøy, men at det foreløpig var mye merarbeid grunnet en del innkjøringsproblematikk. Flere uttrykte at dette dreide seg om både forståelse av systemet og at det var en viss treghet i registreringen i NIR. Det nevnes også at kravene om registrering av fravær og antall timer, medfører større krav til elevenes fremmøte og fokus på progresjon i opplæringen. Det er rimelig å anta at dette gjennomføres i større grad for elever i rett og/eller plikt-gruppen og elever på introduksjonsordningen enn personer på overgangsordningen, ettersom lærerne oppfatter registreringen som svært tidkrevende.

Det kan for øvrig nevnes at det er i inntaksfasen at opplæringsinstitusjonene og kommunen/flyktningtjenesten har mest kontakt med hverandre, om de deltakere det er relevant for. Det samarbeides om den enkeltes oppholdsgrunnlag og rett til opplæring, og enkelte av skolene i casekommunene hadde jevnlig møter med kommunen om forbedring av tilbudet osv. Det mest utbredte ser imidlertid ut til å være et samarbeid av mer uformell karakter, der man kontakter hverandre om konkrete saker. Det kreves i større grad samarbeid om introduksjonselever, for eksempel i kartlegging og utarbeiding/oppdatering av individuell plan. Casekommunene var overveiende fornøyd med dette samarbeidet, men det ble uttrykt at man kan samarbeid bedre i kartleggingsprosessen.

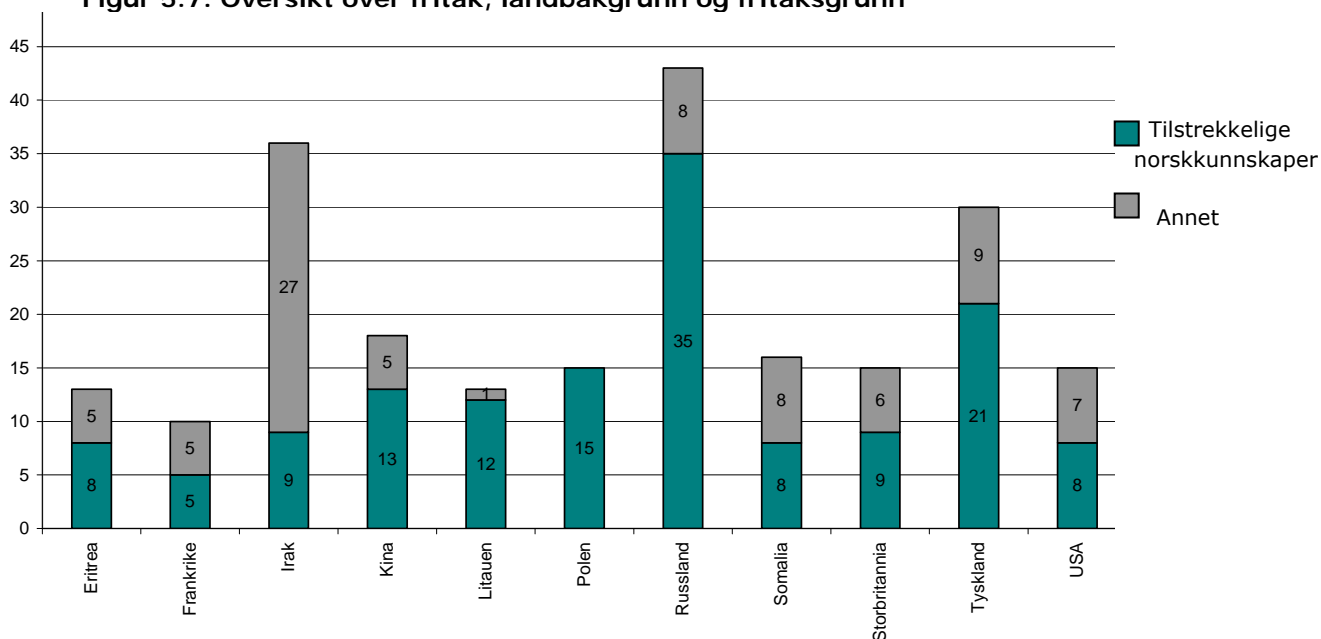
5.3 Fritak fra og stans i opplæringen

Introduksjonsloven åpner for muligheten til å fritta innvandreren fra norskopplæring dersom hun/han kan dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk, eller av helsemessige grunner. Dette skal registreres i NIR, jfr Introduksjonslovens kapittel 2, § 7, punkt i. Her skal vedtaksdato og begrunnelsen for fritak registreres.

Vi har sett nærmere på omfanget av registreringer av fritak i NIR, og hva som kjennetegner de som fritas fra opplæringsplikten. Vi har sett på landbakgrunn og kjønn, oppholdsgrunnlag og fylker, for å se om det er visse grupper og deler av landet hvor fritaksmuligheten benyttes mer aktivt enn andre.

Figur 5.7 viser en oversikt over de som fritas fra opplæring, fordelt på landbakgrunn og fritaksgrunn.

Figur 5.7: Oversikt over fritak, landbakgrunn og fritaksgrunn

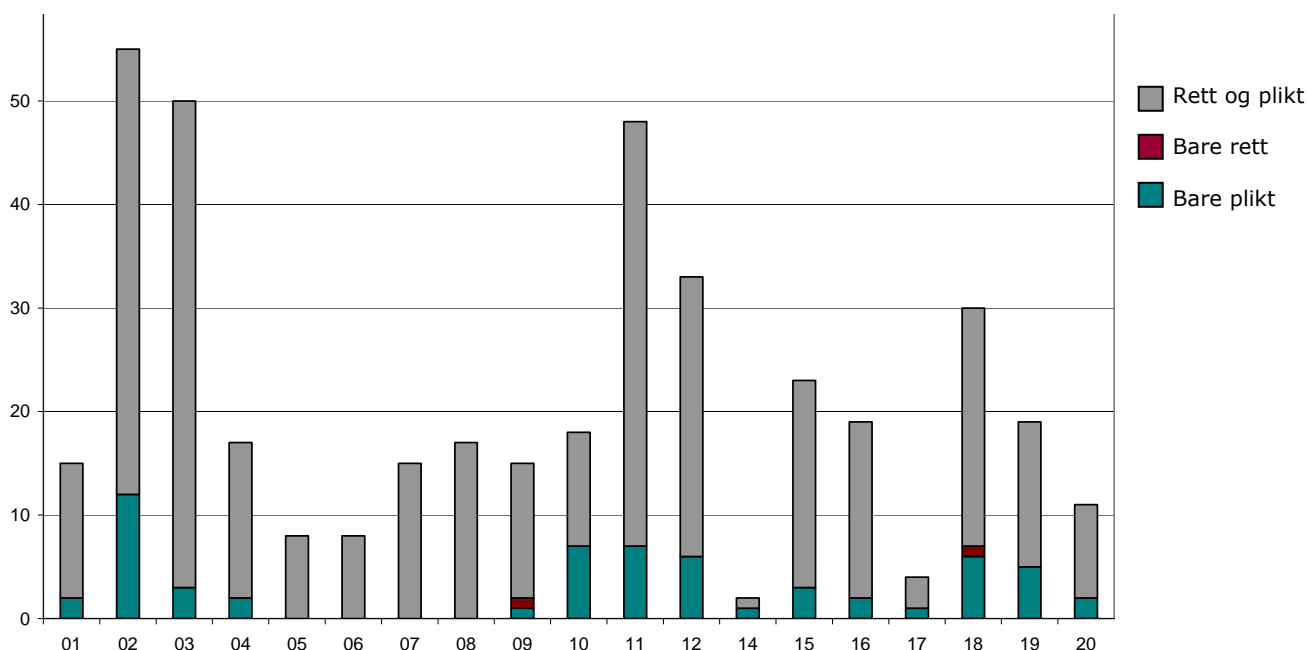


Det er totalt 407 personer som har blitt fritatt fra sin plikt til opplæring (fram til 27. 11.2007). 43 personer med russisk statsborgerskap har blitt fritatt fra sin opplæringsplikt. Det er en overvekt av kvinner i denne gruppen. 35 har fått fritak på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper, og 8 som har fått fritak på grunn av "annet". 36 personer med irakisk statsborgerskap har fått fritak. 29 av disse har fått fritak på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper, mens 7 har fått fritak på grunn av "annet". Vi ser at det er flest irakiske menn som er fritatt. Den tredje største gruppen som fritas fra opplæringsplikten, er tyske statsborgere. 30 tyske statsborgere har blitt fritatt fra opplæringsplikten. Av disse er 21 kvinner og 9 menn. Samtlige av disse har blitt fritatt på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper.

Ser vi videre på oppholdsgrunnlaget for de personene som fritas, så er den vanligste oppholdsgrunnen *familiegjenforening med ektefelle*. 225 av de som er blitt fritatt har dette oppholdsgrunnlaget.

Vi har også sett etter variasjoner i forhold til geografi, om det er slik at det er deler i landet hvor omfanget av fritak er større enn andre. Figur 5.8 viser en oversikt over hvor mange som er fritatt i hvert fylke.

Figur 5.8: Omfang av fritak, fylkesvis fordeling

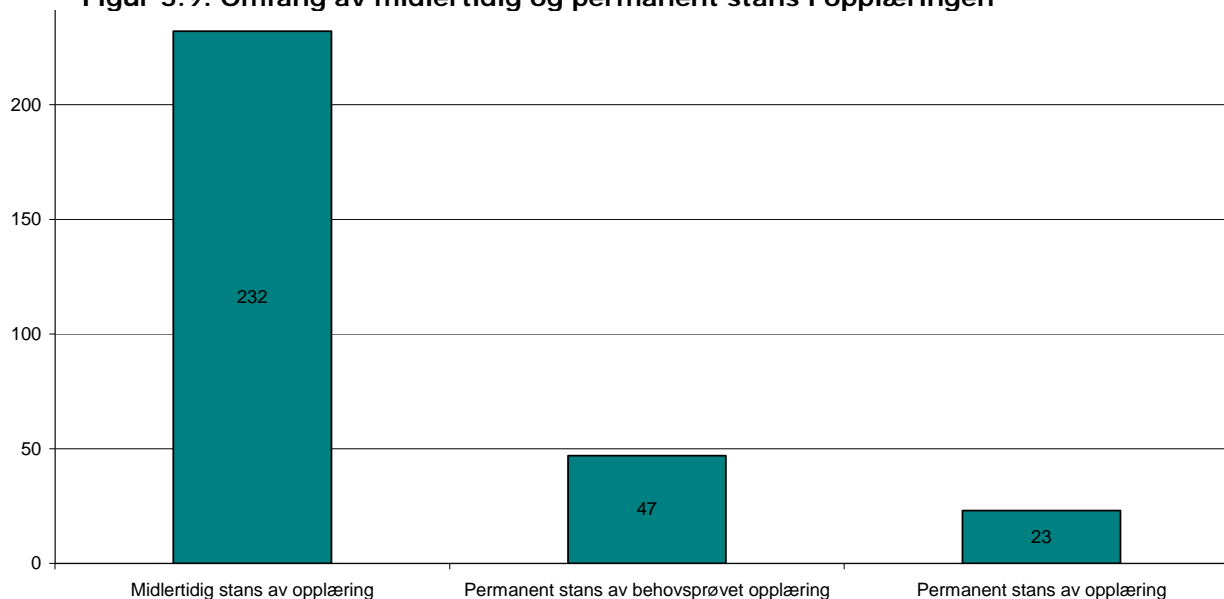


Det er Akershus fylke (nr 2) som har høyest grad av fritak fra opplæringen. 65 personer er fritatt i Akershus, og de aller fleste er fritatt på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Det er Oslo (nr 3) som har nest høyest grad av fritak, med 50 personer som har fått fritak. Her er samtlige fritak gitt på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper. Rogaland (nr 11) har det tredje største omfanget av fritak, med 48 personer. Her er alle så nær som to fritatt på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper. Nordland fylke (nr 18) har forholdsvis stort omfang av fritak, sett i forhold til det totale antall personer i målgruppen. Nordland har til sammen 1007 personer i målgruppen, og 30 personer er fritatt, også her de aller fleste på grunn av tilstrekkelige norskkunnskaper.

Vi ser videre at det er to fylker (Aust-Agder, nr 9 og Nordland, nr 18), som har fritatt personer som i utgangspunktet ikke har plikt, kun rett til opplæring (mørk rød farge). Det er kun personer som har plikt som kan fritas. Det ser altså her ut til å blitt etablert en praksis som ikke er i samsvar med loven.

Kommunene har også mulighet til å stanse opplæringen, permanent eller midlertidig, dersom deltakeren oppfører seg på en slik måte at han/hun er til hinder for andres læring, eller har svært mye fravær. Stans i opplæringen er regulert i lovens paragraf 7 og registreringen av vedtak om stans i NIR er regulert i forskriften, paragraf 7 første ledd bokstav k. I NIR registreres stans i opplæringen og vedtaksdato for dette, men det er ikke mulig å koble disse dataene med andre bakgrunnsvariabler på individnivå. Vi kan derfor ikke si noe om kjennetegn ved de personene som opplæringen stanses for. Imidlertid kan dataene fra NIR si noe om omfanget av henholdsvis midlertidig og permanent stans i opplæringen:

Figur 5.9: Omfang av midlertidig og permanent stans i opplæringen



Det er til sammen registrert 302 vedtak om stans i opplæringen. Den største gruppen består av personer som har fått midlertidig stans i opplæringen. 232 personer befinner seg i denne gruppen. 47 personer har fått permanent stans av behovsprøvd opplæring (det vil si opplæring utover 300 timer), mens 23 personer har fått permanent stans i grunnopplæringen på 300 timer.

5.4 Kartlegging av den enkeltes behov for opplæring

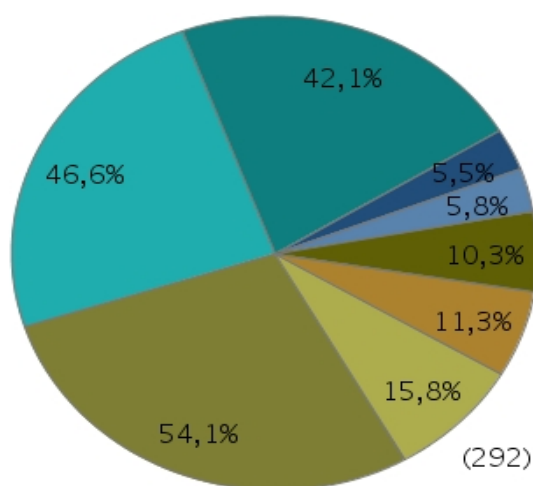
Viktige prinsipper i Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og Introduksjonsloven er at innvandreren skal ha mulighet til å ta i bruk sin medbrakte kompetanse, og at undervisningen tar utgangspunkt i den enkeltes forutsetninger og behov. Opplæringen skal med andre ord ha en stor grad av individuell tilpasning. For å kunne imøtegå denne intensjonen, skal deltakeren blant annet kartlegges i forkant av opplæringen. Læreplanen beskriver i avsnittet "Inntaksvurdering" hvordan den enkelte deltaker skal kartlegges for å kunne plasseres på et undervisningsspor som samsvarer med elevens ferdighetsnivå. Denne inntaksvurderingen kan bestå av en samtale, eventuelt med tolk, og/eller ferdighetstester i morsmål, fremmedspråk og norsk.

Vi har i breddeundersøkelsen undersøkt hvilke verktøy og språk som er mest utbredt i inntaksvurderingen.

Figur 5.10

Hvilke alternativer under passer best for kommunens praksis vedrørende kartlegging av den enkeltes behov for opplæring? Det er mulig å gi flere svar.

Ferdighetstest i morsmål Ferdighetstest i fremmedspråk Ferdighetstest i norsk
Kartleggingssamtale på norsk uten tolk Kartleggingssamtale på norsk med tolk
Kartleggingssamtale på morsmål med tolk Annet, vennligst spesifiser: Vet ikke



Figur 5.10 viser at det er et stort utbredning i hvilken type kartlegging som foretas. Mest utbredt er bruk av kartleggingssamtale på norsk med tolk (54 %), kartleggingssamtale på norsk uten tolk (47 %) og ferdighetstest i norsk (42 %). Figuren viser også at ferdighetstester i morsmål eller fremmedspråk er lite utbredt. Breddeundersøkelsen avdekker ingen vesentlige forskjeller i praksisen på området på bakgrunn av kommunestørrelse.

På casebesøkene undersøkte vi nærmere hvem som foretok kartleggingen, hvilken type kartlegging som ble foretatt og hvordan ansatte og elever oppfattet kvaliteten på kartleggingen.

Det er både lærere og administrativt ansatte ved opplæringsinstitusjonene som foretar kartleggingen av deltakerne. Som vi vil vise senere har lærerne, som ofte er de som kartlegger, pedagogisk utdannelse, men sjelden spesiell opplæring i norsk som andrespråk eller migrasjonspedagogikk. Det var kun en av casekommunene som informerte om at lærerne hadde formell kartleggingskompetanse. Kartleggingen foregår både ved hjelp av samtaler og testbruk, noen ganger i kombinasjon. Også i casekommunene foregår disse samtalene ofte på norsk, gjerne kombinert med bruk av bestemte kartleggingsskjemaer. Samtalene foregår som regel enkeltvis.

I enkelte av casekommunene er kartleggingen satt i grundig system, og det ser ut til å være de større²⁶ kommunene dette gjelder for. Systematiseringen gjelder for eksempel at det er faste personer som foretar kartleggingen, så som fagleder ved

²⁶ Casekommunene er inndelt i tre kategorier etter størrelse: små casekommuner (under 5000 innbyggere), mellomstore (10-20 000 innbyggere), store (over 50 000 innbyggere). For en grundigere beskrivelse, vises det til metodekapitlet.

skolen, og/eller at man har egne inntaksstasjoner med omfattende kartlegging og registrering av den enkelte. I de mindre casekommunene tenderer kartleggingen mot å være mer uformell og av mindre omfattende karakter.

Når det gjelder kvaliteten på kartleggingen, oppfatter de fleste av informantene den som tilfredsstillende. Et fåtall synes det er problematisk å plassere elevene på spor på bakgrunn av kartleggingen. Flere av casekommunene oppgir imidlertid at prosedyrene rundt kartleggingen har forbedringspotensiale, men at økonomien vanskeliggjør forbedring. Dette dreier seg eksempelvis om å ta i bruk tolk i flere av samtalene, å bruke morsmåstester i større grad eller å forbedre kartleggingsskjemaer. To av casekommunene hadde i kartleggingen tatt utgangspunkt i et kartleggingsskjema fra VOX som de hadde videreutviklet, mens en kommune hadde utviklet et skjema på egenhånd. Likevel anså ikke disse kommunene verktøyene som gode nok, og en kommune ønsket en mal fra sentralt hold. Det etterspørres også bedre koordinert samarbeid rundt kartleggingen med flyktningtjenesten i kommunene, i forhold til kartleggerens behov for å ha bakgrunnskunnskap om deltakeren.

Det skal også nevnes at en del av den reelle kartleggingen av deltakerne foregår i selve undervisningssituasjonen i starten av deltakerens opplæringsløp. Lærerne er svært oppmerksomme på om vedkommende er plassert på rett spor og i rett klasse, og dette er noe som best prøves ut i opplæringen, i følge flere av informantene. I alle casekommunene ble elevene flyttet dersom plasseringen viste seg å være feilaktig. De elevene vi intervjuet bekreftet at dette skjedde i enkelte tilfeller, men opplevde generelt at man ble plassert på rett ferdighetsnivå.

Når det gjelder kartlegging av deltakernes behov for opplæring, kan det konkluderes med at kartlegging gjennomføres i stor grad. Det er imidlertid grunn til å sette spørsmålstegn ved *kvaliteten* på kartleggingen. Man bør vurdere nytten kartleggingen har dersom den kun består av samtaler på norsk uten tolk. Slike samtaler kan fungere til å gi ansatte en oversikt over deltakernes norskerferdigheter, men avdekker lite om for eksempel lese- og skriveferdigheter på deltakernes morsmål, som er en viktig faktor for den enkeltes forutsetning for å lære norsk.

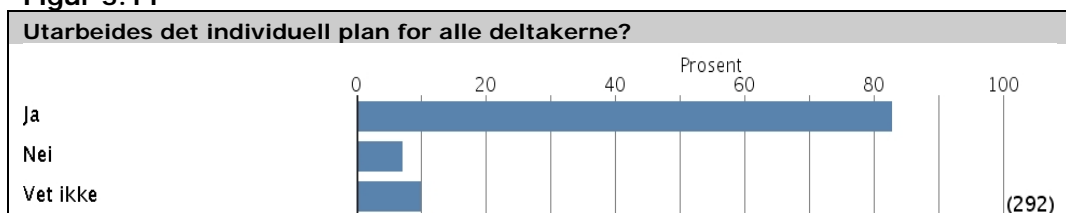
5.5 Bruk av individuell plan i opplæringen

Paragraf 19, første ledd i Introduksjonsloven, pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for den enkelte deltaker i opplæringen. Resultatet av den beskrevne kartleggingen, skal nedfelles i denne individuelle planen. Planen skal inneholde informasjon om mål for opplæringen, tidsrammen for å nå målene, antall timer som tildeles og hvor og når opplæringen skal finne sted og setter slik sett premissene for opplæringen som skal tilbys. Den enkelte skal delta i utformingen av planen. Planen skal følges opp gjennom samtaler og eventuelt revideres. For deltakere på introduksjonsprogram, inngår den individuelle planen for norskopplæringen som en del av den individuelle planen for hele introduksjonsprogrammet.

5.5.1 Utbredelse og funksjon

Vi har sett nærmere på hvor utstrakt bruken av individuell plan er, hvordan den fungerer for ansatte og elever og hvordan den følges opp. Vi ser først på hvor utbredt bruken av individuell plan er.

Figur 5.11



83 % av respondentene i breddeundersøkelsen oppgir at det utarbeides plan for alle deltakerne. Ser vi på kommunestørrelse, viser det seg at de minste kommunene (0-2000 innbyggere) i mindre grad tilbyr dette til alle: 65 % svarer "ja" på dette. Det skal bemerkes at disse kommunene også har en større andel "vet ikke"-svar, 25 % mot 10 % for alle kommunene.

Videre viser breddeundersøkelsen at 82 % av kommunene opplyser at planen inneholder informasjon om mål, 64 % at den inneholder tidsrammer og hvor og når opplæringen skal finne sted, mens 55 % opplyser at antall timer for opplæringen også inkluderes.

Casebesøkene nyanserer til en viss grad det positive bildet kommunene tegner om seg selv på dette området. Flere kommuner har ikke gjennomførte rutiner på dette området, og det er i hovedsak elever på introduksjonsprogrammet som har slike planer. Det er i hovedsak lærerne som utarbeider de individuelle planene, i samråd med deltakerne. Det er et generelt inntrykk at flere kommuner oppfatter intensjonen bak den individuelle planen som god og ønsker å gjennomføre bruken av disse, men at mange ikke har kommet så langt i prosessen. Årsaken til at bruken ikke er mer gjennomført, er i noen tilfeller at man ikke har personalkapasitet. Det er særlig å holde planen oppdatert som sees på som merarbeid og vanskelig å overholde. Andre grunner som oppgis, er at man ikke har kompetanse nok på området. I den forbindelse etterlyses både klarere retningslinjer og hjelpemidler fra sentralt hold. Det trekkes også frem at skole og flyktningtjeneste eller lignende, i mange av tilfellene kunne ha koordinert utarbeidingen av planene på en bedre måte, også i forhold til oppdatering av planene underveis. Mange av lærerne opplever det nemlig som utfordrende å oppdatere og justere planene jevnlig, fordi det krever stor arbeidsinnsats. Mange bruker dermed de individuelle planene først og fremst i elevenes startfase av opplæringen.

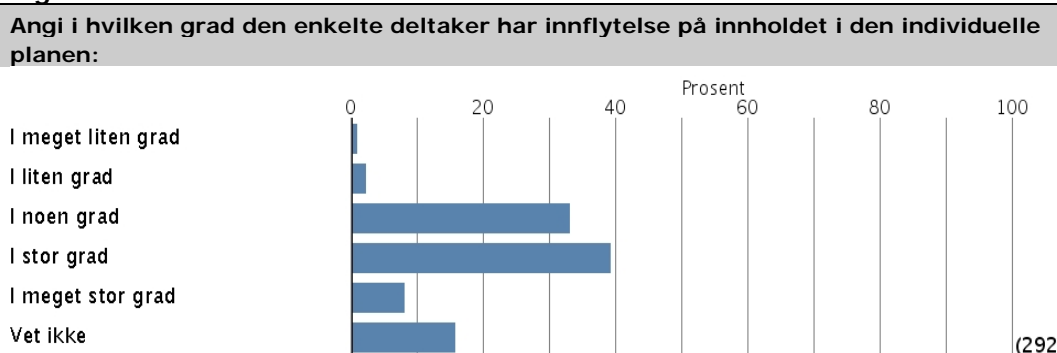
Som i tilfellet med kartlegging, viser casene at bruken av individuell plan var mindre gjennomført i de små kommunene. Dette tyder på at de små kommunene har større behov for å systematisere rutiner rundt implementeringen av opplæringen. Som vi vil komme tilbake til senere i dette og andre kapitler, kan denne situasjonen henge sammen med både personalkompetanse og kapasitetsmangel.

Når det gjelder funksjon, ser mange av de ansatte på de individuelle planene som nyttige, i form av at planene konkretiserer den enkeltes mål og fordi man får en diskusjon rundt gjennomførbarheten av disse målene. Gjennom deltakerintervjuene avdekket vi imidlertid at mange av elevene ikke visste hva en slik plan var eller var ukjente med om de hadde en individuell plan. Dette kan på den ene siden sies å bekrefte at bruken av individuell plan ikke er gjennomført på en systematisk måte. På den annen side kan man på bakgrunn av dette funnet stille spørsmål ved hvor positivt resultatet i figur 5.3 er, dersom planen ikke har noen reell funksjon for deltakerne. Det skal riktignok nevnes at enkelte elever som hadde en individuell plan, i hovedsak sa seg enige i at planen var nyttig fordi den var konkretiserende og ga dem noe å jobbe mot.

5.5.2 Deltakernes innflytelse på planen

Når det gjelder deltakernes mulighet til selv å ha innflytelse på planene som utarbeides, viser funn fra breddeundersøkelsen at kommunene mener deltakerne har en viss grad av innflytelse:

Figur 5.12



Til sammen 48 % mener den enkelte i meget stor eller stor grad har innflytelse på innholdet i den individuelle planen. 33 % mener den enkelte i noen grad har innflytelse, mens 3 % oppgir at elevene i liten eller meget liten grad har innflytelse. En relativt høy andel, 16 %, svarer "vet ikke" på dette spørsmålet.

Casebesøkene nyanserer disse funnene til en viss grad. En del lærere medgir nemlig at det er utfordrende å sikre deltakerinnflytelse i planarbeidet. Dette er delvis knyttet til språkproblematikk og delvis til deltakernes manglende forståelse av det norske samfunn. Når det gjelder språkproblematikk, spiller den lite omfattende bruken av tolk i utarbeiding av planene inn på elevenes muligheter for selv å forme innholdet. Samtalene rundt den individuelle planen foregår ofte på et tidlig tidspunkt i undervisningsløpet til den enkelte og ofte på norsk. På et så tidlig tidspunkt kan svært få elever så godt norsk at det er enkelt å kommunisere om langsiktige mål. Fordi tolk benyttes i få tilfeller, kan det være en tendens til at samtalen og planleggingen styres av den ansatte. Studier som er gjort av norskopplæring mellom 1998-2001, viser også at deltakerne etterlyser tolk i startfasen²⁷. En del lærere opplyser dessuten at elevene i flere tilfeller har nokså urealistiske målsettinger på bakgrunn av lite kjennskap til hvordan ulike norske systemer fungerer, for eksempel i forhold til godkjenning av tidligere utdanning. Dette bidrar dermed til at den ansatte i større grad må styre planarbeidet enn det som er ønskelig, eller at planen mister noe av sin hensikt. På den annen side gjør en slik situasjon det enda mer prekært med en bevisstgjørende samtale om deltakernes målsettinger, som jo individuell plan nettopp er. At mange av elevene, som beskrevet over, er ukjente med om de har en individuell plan, tyder også på manglende eierskap og medvirkning i prosessen med utarbeiding av en slik plan.

Oppsummert kan vi si at individuelle planer utarbeides for mange deltakere, men at det særlig er for elever på introduksjonsprogrammet dette gjennomføres rutinemessig. Vi ser også at det er avgjørende at planarbeidet har god kvalitet for at de individuelle planene skal ha en funksjon. Det gjelder særlig å sikre deltakernes forståelse av og innflytelse på planene. Lav bruk av tolk, mangel på kapasitet og personalkompetanse er faktorer som påvirker dette i negativ retning.

²⁷ Norberg, Perly Folstad (2002): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

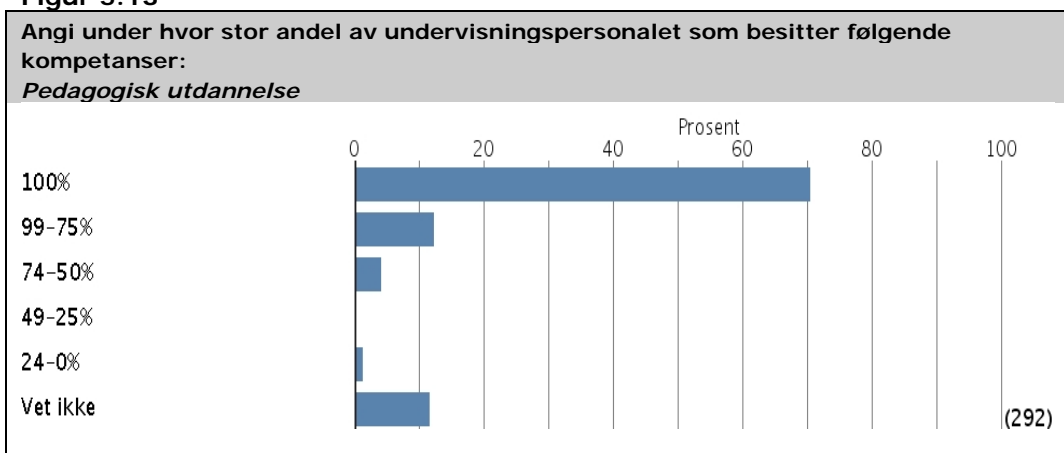
5.6 Personalets kompetanse

I tillegg til Introduksjonsloven og læreplanen, kan personalets kompetanse sies å utgjøre en viktig rammebetingelse for implementeringen av opplæringen. Personalets kompetanse vil påvirke både tidligere beskrevne elementer i implementeringen som kvaliteten på kartleggingen og de individuelle planene, samt kvaliteten på selve opplæringen. I følge læreplanen bør lærerne som underviser ha norsk som andrespråk eller annen migrasjonspedagogikk. De som underviser i alfabetisering, bør også ha kompetanse i lese- og skriveopplæring.

Vi har sett nærmere på andel med pedagogisk utdanning, andel med migrasjonspedagogikk, norsk som andrespråk og lese- og skriveopplæring for alfabetisering.

Under vises andelen personell med pedagogisk utdanning.

Figur 5.13

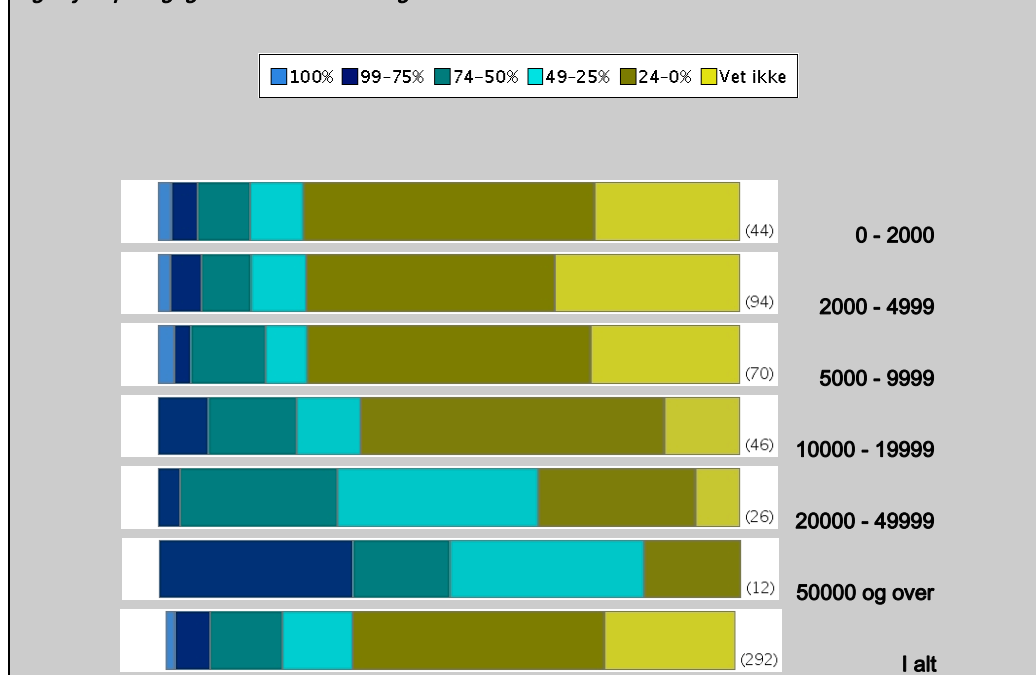


Figuren viser at en stor andel av personalet har slik utdanning, og i 71 % av tilfellene har 100 % av personalet denne kompetansen. Figuren under illustrerer andelen med migrasjonspedagogisk utdanning fordelt på kommunestørrelse.

Figur 5.14

Angi under hvor stor andel av undervisningspersonalet som besitter følgende kompetanser:

Migrasjonspedagogisk utdannelse eller lignende



Figuren viser tydelig at migrasjonspedagogisk utdannelse ikke er særlig utbredt hos en stor andel av personalet. Tallene peker likevel i retning mot at andelen som har slik kompetanse, er størst i store kommuner, særlig i de med over 50 000 innbyggere. Den samme utviklingen ser man igjen innenfor kompetanse i norsk som andrespråk, nemlig at kompetansen ikke er spesielt utbredt, men at store kommuner har et større innslag av personell med slik kompetanse. Utdannelse i lese- og skriveopplæring for alfabetisering er enda sjeldnere, men også her mer utbredt i de aller største kommunene.

Personalet som underviser har med andre ord som hovedregel pedagogisk utdannelse, men det er sjeldnere med kompetanse spesielt tilpasset undervisning av innvandrere. Det er også slik at mindre kommuner har personale med lavere kompetanse, noe som er tankevekkende i forhold til kvaliteten på det tilbudet deltakerne får i disse kommunene. Man kan for eksempel tenke seg at dette momentet slår inn på småkommunenes lavere grad av systematikk både med hensyn til kartleggingsprosesser og bruk av individuell plan.

5.6.1 Lederes kompetanse

Det er ikke stilt spørsmål om lederes kompetanse i breddeundersøkelsen blant de kommunalt ansvarlige. Den informasjonen vi har om dette, begrenser seg derfor til de kvalitative studiene i casekommunene. Vi har intervjuet ledere ved seks opplæringsinstitusjoner, og det er dermed umulig å si noe generelt om lederes kompetanse ut fra dette. De fleste rektorene vi har intervjuet har tidligere vært lærere ved samme institusjon, og har således lang erfaring fra feltet. Det er imidlertid også noen som har en annen bakgrunn, f.eks fra økonomi/administrasjon og ledelse.

5.7 Individuell tilrettelegging

Kommunene har plikt til å tilrettelegge for den enkeltes opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I punkt 18.1 i Rundskriv om introduksjonsloven står følgende:

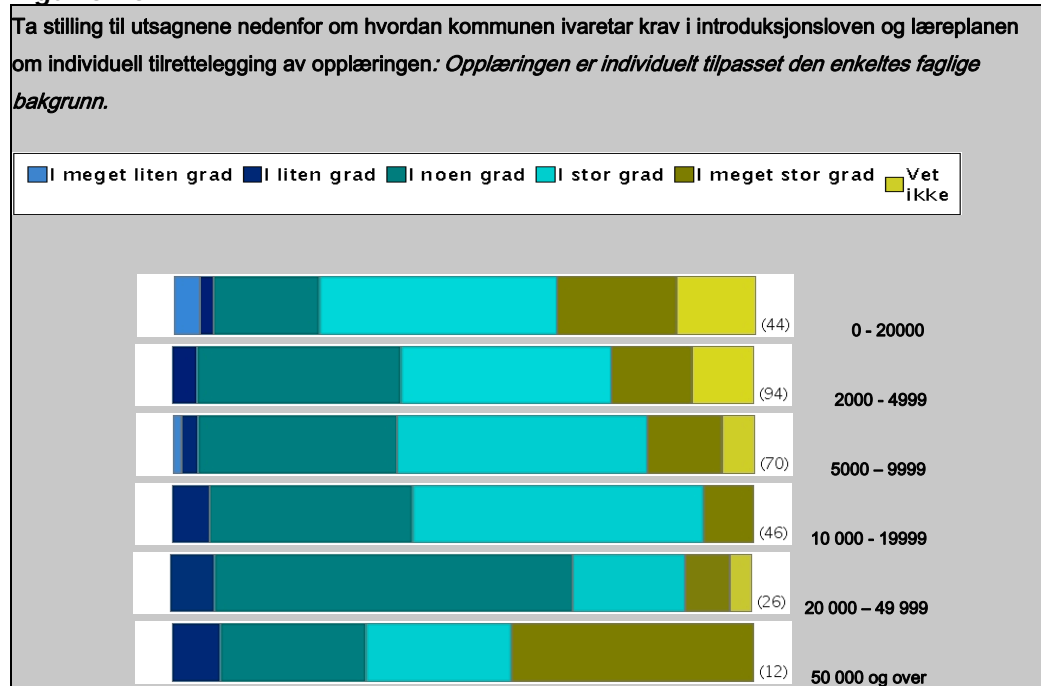
*"Opplæringen skal være individuelt tilpasset og basert på kartlegging av den enkeltes forutsetninger og behov. Den individuelle tilpasningen omfatter både faglig og praktisk tilpasning. Opplæringen må tilpasses den enkeltes livssituasjon og organiseres på en slik måte at det blir praktisk mulig å delta både for personer med omsorgsansvar og for personer i yrkeslivet."*²⁸

Opplæringen skal altså tilpasses deltakernes bakgrunn og skal tilrettelegges både faglig og praktisk. Vi undersøker i det følgende hvordan slik tilpasning og tilrettelegging implementeres.

5.7.1 Tilpasning til faglig bakgrunn og kompetanse

Vi stilte i breddeundersøkelsen spørsmål om opplæringen var tilpasset den enkeltes faglige bakgrunn. Figuren under viser samlede svar for alle respondentene, samt svarene fordelt på kommunestørrelse.

Figur 5.15



Av figur 5.15 ser vi at det er en del variasjoner i svarene etter kommunestørrelse. Materialet indikerer at det særlig er de største og de minste kommunene som i stor grad mener de klarer å tilpasse opplæringen til den enkeltes faglige bakgrunn. De samme tendensene finner vi igjen på spørsmål om opplæringen gir deltakeren mulighet til å bruke sin medbrakte kompetanse. Svarene på disse spørsmålene viser en tendens til at de aller minste og aller største kommunene er mest positive til egen

²⁸ KR D (2005:69): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

evne til å tilrettelegge. Mellomstore kommuner, her særlig de med mellom 20 000 – 49 999 innbyggere, ser ut til å være minst fornøyde med sin innsats på området.

Mulige årsaker til dette kan være at de små kommunene har så få deltakere i hver gruppe at individuell tilpasning er enklere, samt at de større kommunene har bedre muligheter til å spesialisere opplæringen ut fra deltakernes behov. Mellomstore kommuner kan tenkes å havne i en mellomposisjon der de har for få deltakere til å nyte godt av stordriftsfordeler som kan føre til mer homogene grupper og for mange deltakere til å gi den enkelte individuell oppfølging.

Funnene fra breddeundersøkelsen strider her delvis i mot erfaringer fra case. Det er nemlig særlig de små casekommunene²⁹ som har utfordringer i forhold til individuell tilrettelegging i undervisningssituasjonen, fordi man ikke er i stand til å ha homogene nok grupper ut fra elevenes innlæringsbehov. Man har for få deltakere og for få lærere til at det lar seg gjøre økonomisk. I slike kommuner blir derfor undervisningsopplegg for elevene i en gruppe hovedsakelig ensartet. Likevel oppgir lærerne at de så langt de klarer, forsøker å tilpasse gjennom for eksempel å variere hjemmeleksene og oppfølging i klassesituasjonen mellom enkeltelevne.

Læreplanen oppfordrer også kommunene til å differensiere opplæringen i yrkes- versus skolerettet opplæring. I de små og mellomstore casekommunene ser det ikke ut til å la seg gjøre med en slik form for gjennomført yrkesrettet og skolerettet opplæring. De to store casekommunene hadde imidlertid ulike tilbud til deltakere avhengig av om de ønsket å gå videre med studier eller jobb etter norskopplæringen. For eksempel var det i én kommune tilbud om arbeidskurs innenfor helse/omsorg og byggfag med tilhørende arbeidspraksis. Flere av deltakerne vi intervjuet hadde deltatt på dette og var svært fornøyde i etterkant av kurset, i og med at det for noen hadde ledet til vikarstillinger og lignende på praksisstedet. Elever på skolerettet opplæring i denne kommunen, fikk språkpraksisplasser. Språkpraksis var også brukt i flere av de andre casekommunene, men var et tilbud først og fremst for elever på introduksjonsprogrammet.

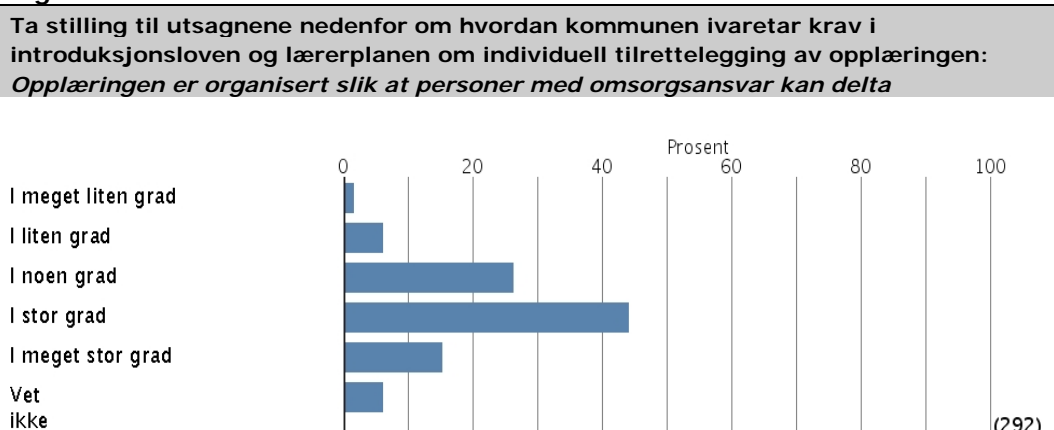
Selv om de små casekommunene har det spesielt utfordrende med å tilrettelegge faglig, viser våre erfaringer fra casebesøkene at individuell tilrettelegging er en generell og stor utfordring innenfor voksenopplæring av innvandrere i alle kommunene. Tilretteleggingen ser ikke ut til å være spesielt endret, verken i positiv eller negativ forstand, som følge av ny læreplan eller innlemming av "rett og/eller plikt"-gruppen i introduksjonsloven. Sett i forhold til de mange krav som i dag stilles til slik tilrettelegging, ser det ut til at kommunene har problemer med å oppfylle de lovmessige krav på området, for eksempel når det gjelder samsvar mellom pedagogisk tilrettelegging og gruppesammensetning. Dette knytter seg i følge informantene til at de økonomiske rammer ikke legger til rette for tilpasningene.

²⁹ Sammenlignet med kommunestørrelsen i breddeundersøkelsen, havner disse to casekommunene i den nest minste kategorien.

5.7.2 Praktisk tilrettelegging

Det ble i breddeundersøkelsen også stilt spørsmål om mer praktisk tilrettelegging.

Figur 5.16



Til sammen 60 % av respondentene oppgir at opplæringen i meget stor eller stor grad tilrettelegges for personer med omsorgsansvar. 26 % oppgir at de i noen grad er i stand til å yte slik tilrettelegging, mens 8 % svarer i liten eller meget liten grad. Dette varierer lite mellom kommunene ut fra innbyggerantall.

Vi stilte også spørsmål om kombinasjonen arbeid og skole, som vi ser i figuren under.

Figur 5.17



44 % svarer at kommunene i meget stor eller stor grad har organisert undervisningen slik at personer i arbeid kan delta. 31 % svarer i noen grad og 20 % svarer i liten eller meget liten grad. I forhold til kommunestørrelse, skiller kommuner med mer enn 50 000 innbyggere seg ut. Her svarer hele 92 % av respondentene at tilpasning i forhold til yrkesaktivitet gjøres i meget stor og stor grad. Det er altså de aller største kommunene som opplever at det lar seg gjøre å tilrettelegge for yrkesaktivitet.

Tatt i betraktning at et av hovedformålene med opplæringen er at innvandreren på sikt skal kunne delta i yrkeslivet i Norge, er det paradoksalt at kommunene har lettere for å tilpasse opplæringen til omsorgsansvar enn yrkesaktivitet. Samtidig er

det få i målgruppen som faktisk har arbeid, og muligens derfor i mindre grad et behov. Man kan også tenke seg at tilpasning til omsorgsansvar er lettere å gjøre fordi det tidsmessig ikke påvirker undervisningstidene i stor grad. Dette fordi det ofte dreier seg om barnehageplass, samt frakt til/fra skole og barnehage, som vil kreve en viss fleksibilitet på starten og slutten av dagen. Yrkesaktivitet vil muligens, ut fra normale arbeidstider, kreve større grad av tilpasning av undervisningstiden.

Kommunene er i all hovedsak positive til sin evne til å tilrettelegge praktisk, og det er interessant å se om dette gir seg utslag i for eksempel tilpasning av det ukentlige antallet undervisningstimer til den enkelte. Funn fra breddundersøkelsen viser at 41 % mener ukentlig antall undervisningstimer i meget stor eller stor grad tilpasses den enkelte, 36 % svarer i noen grad, mens 17 % mener man i liten eller meget liten grad tilpasser antallet timer.

Det er altså flest som mener at antall undervisningstimer tilpasses i stor grad. Samtidig ser vi både på dette spørsmålet og fra tallene i figur 5.8 og 5.9 at svarkategorien "i noen grad" er relativt stor, noe som kan tyde på at kommunene prøver å tilrettelegge praktisk uten helt å oppnå de konkrete resultater. Erfaringer fra case bekrefter dette. Det er velvilje i forhold å tilrettelegge praktisk, men det lar seg ikke alltid løse eller sees ikke alltid på som hensiktsmessig. For eksempel viser casene at det er noenlunde faste undervisningstider som tilpasses lite til den enkelte, bortsett fra muligheten for å ta kveldskurs. Det ble også trukket frem at for mye tilpasning til elever som var i arbeid, ville føre til at elevene gikk glipp av viktig undervisning som kunne være et hinder for egen og andres progresjon. Kommunestørrelsen ser ikke ut til å slå inn vesentlig i forhold til praktisk tilrettelegging i casekommunene. En av de store kommunene hadde imidlertid mor-barn-grupper som gjorde det lettere å håndtere omsorgsansvaret, og slike type "alternative" tilbud hadde man ikke midler til å arrangere i de mindre kommunene.

Casekommunene innfører med andre ord noen tiltak for å tilpasse opplæringen til omsorgsansvar og yrkesaktivitet, for eksempel gjennom å sørge for transport av elevene mellom kommunene og å hjelpe til med barnehageplass/-pass. De fleste casekommunene tilbudte også kveldskurs, men dette var hovedsakelig et tilbud for "plikt"-gruppen av deltakere. Samtidig understrekes det at fleksibiliteten må begrenses noe for å få til den praktiske gjennomføringen av undervisningen og for at elevene skal få fullt utbytte av opplæringen.

Samlet sett kan vi si at kommunene vurderer sine egne evner til å tilrettelegge faglig og praktisk i forhold til den enkeltes behov, som gode. Dette gjelder særlig de små og store kommunene. Casene viser imidlertid at kommunene uavhengig av størrelse opplever utfordringer med tilretteleggingen, men at dette særlig gjelder for små kommuner. Få deltakere fører til færre muligheter for å differensiere. Selv om kommunene har iverksatt enkelte tiltak på området og det utvises en del velvilje, har det ikke ført til vesentlige endringer av tilbudet, som vi vil utdype under.

5.8 Organisering av opplæringen

Det er interessant å se om opplæringen legges opp individuelt i forhold til hvilke spor som tilbys og hvordan gruppene organiseres. Videre er det relevant å se på hvilke undervisningsmetoder som tas i bruk og hvordan fokus på progresjon ivaretas.

Resultater fra breddeundersøkelsen viser at mange kommuner tilbyr undervisning på de ulike sporene. 88 % tilbyr opplæring på spor 2, 84 % på spor 1 og 71 % på spor 3. Det er altså spor 3 som har minst utbredelse, noe som kan tyde på at kommunene i mindre grad har personer med generelt god allmennutdannelse i målgruppen. Vi kan ikke spore noen vesentlige forskjeller i hvilke spor som tilbys ut fra kommunestørrelse.

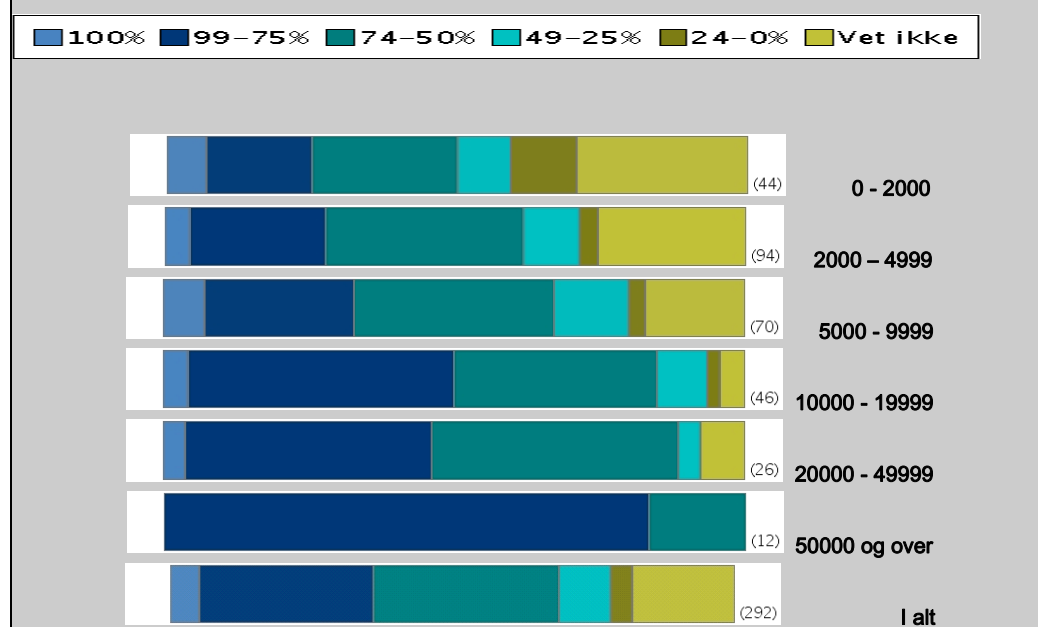
Casebesøkene bekrefter at man underviser på de spor og nivåer det er behov for. Det er imidlertid slik for de små casekommunene at det er vanskelig å forene spor- og nivåinndeling med gruppeinndelinger fordi det både er for få deltakere og lærere til dette. Svært ofte må elever på ulike spor slås sammen i grupper, og dette oppleves som en stor ulempe i forhold til å kunne gi tilrettelagt undervisning. De større kommunene er i større grad i stand til å dele inn i grupper i tråd med spor og nivå, og oppnår på den måten mer homogene klasser i forhold til opplæringsbehov.

5.8.1 Undervisningsmetoder

Vi har sett på hvilke undervisningsmetoder som tas i bruk, og har stilt spørsmål om bruk av klasseromsundervisning, gruppearbeid, IKT-undervisning, selvstudium og fjernundervisning.

Figur 5.18

Ta stilling til spørsmålene nedenfor om metoder som brukes i undervisningen i norsk og samfunnskunnskap:
Hvor stor andel av opplæringen foregår som ordinær klasseromsundervisning?



Som vi ser av figuren over, er klasseromsundervisning utstrakt som metode. Det er videre en klar tendens til at omfanget av andelen klasseromsundervisning stiger i tråd med kommunestørrelsen. De minste kommunene har en relativt høy "vet ikke"-andel. Man kan anta at store kommuner benytter seg av mye ordinær klasseromsundervisning fordi de har flere elever og dermed også muligens større klasser enn små kommuner. Slik sett kan de oppnå en del stordriftsfordeler ved å satse på ordinær klasseromsundervisning. Den høye "vet ikke"-andelen kan indikere at respondentene ikke har oversikt over eller er særlig styrende i forhold til læringssituasjonen og metodene i bruk.

Når vi sammenligner bruk av klasseromsundervisning med andre undervisningsformer, er det i all hovedsak ordinær klasseromsundervisning som benyttes som metode. Gruppearbeid er ubredt til en viss grad, og kommuner over 50 000 innbyggere skiller seg klart ut med en større andel av gruppearbeid. Videre er det noe bruk av IKT, men de fleste oppgir at dette utgjør mindre enn ¼ av undervisningstiden. En liten andel foregår som selvstudium og at en svært liten andel av undervisningen foregår som fjernundervisning. Det skal legges til at det er

nokså høy andel "vet ikke"-svar i en rekke av disse spørsmålene, særlig i små og mellomstore kommuner, og man skal derfor være forsiktig med å trekke konklusjoner ut fra tallene. Elevene vi intervjuet mente at det var en god fordeling mellom lærerstyrt formidling og dialog mellom lærer-deltaker.

Det fremkommer med andre ord at opplæringsmetodene er svært tradisjonelle, og gjennom casestudiene kommer det frem at læreplanen og introduksjonslovens innlemmelse av "rett og/eller plikt"-gruppen har ført til få endringer av pedagogisk og organisatorisk karakter, bortsett fra større grupper og bortfall av "alternative" undervisningsformer, som vi kommer tilbake til i neste kapittel. Det virker med andre ord som om endringsprosesser på området er vanskelig å implementere, og dette viste også vår evaluering av norsk som andrespråk for Utdanningsdirektoratet.³⁰ Sluttrapporten for norskopplæringen fra 2002, viser på samme måte at det er behov for at lærerne i større grad stimulerer til læring og selvregulering hos elevene, fremfor selv å styre læringen for å kunne yte god opplæring innenfor den økonomiske rammen.³¹ Det er også trolig at en utvikling av undervisningsmetodene i større grad vil kunne føre til økt individuell tilrettelegging, for eksempel ved å dra langt større nytte av de mange IKT-programmene som i dag finnes for å tilpasse opplæringen til den enkeltes nivå. Funnene kan også tyde på at lærerne forholder seg lite til eller ikke engang leser læreplanen og andre styringsdokumenter, noe som flere norske og internasjonale undersøkelser viser er et utbredt fenomen.³² Opplæringen styres i like stor grad av personlige verdier og kompetanse, og det er derfor fare for at opplæringen blir privatisert i for stor grad (ibid). Ikke alle lærere har et fortløpende forhold til læreplanene, og følger i stor grad sine undervisningsopplegg som gradvis er utviklet i tråd med egne erfaringer.

5.9 Språkpraksis

Rundskriv H-20/05 til introduksjonsloven, punkt 19 omtaler språkpraksis, og fastsetter at det er kommunen som har ansvar for å skaffe språkpraksisplasser. Det er et virkemiddel for de som har behov for det, og ikke et standardisert tilbud for alle deltakere. Introduksjonsloven omtaler videre språkpraksis på følgende måte:

"Språkpraksis er en metode i språkopplæringen for å trene på å snakke norsk i en tidlig fase. Et pedagogisk opplegg vil måtte trekke språkpraksis aktivt inn i norskopplæringen gjennom forarbeid/forberedelse, oppfølging i praksisperioden og etterarbeid/oppsummering av erfaringer."

Det er dokumentert at språkpraksis bidrar til å heve deltakernes språknivå.³³ Vi har i vår undersøkelse blant de kommunalt ansvarlige stilt spørsmålet om hvor stor andel av deltakerne som tilbys språkpraksis. Funnene vises i figur 5.19, og svarene er fordelt på kommunestørrelse.

³⁰ Rambøll Management (2006): Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen.

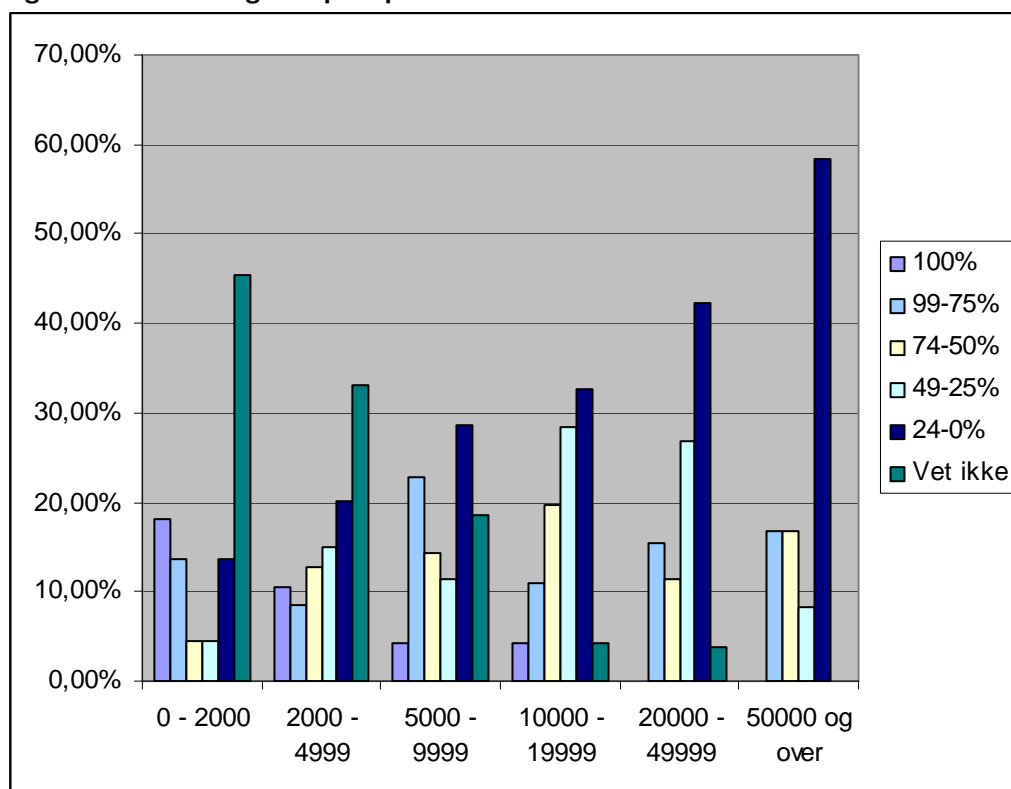
³¹ Norberg, Perly Folstad (2002): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

³² Norberg, Perly Folstad (2002): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

Norberg, Perly Folstad: Læreplan til besvær. I Rismark og Tønseth (2005): Fasetter i voksnes læring

³³ Fafo-rapport 414 (2003): Kvalifisering for alle

Figur 5.19: Omfang av språkpraksis i kommunene



Materialet viser at språkpraksis er mindre vanlig jo større kommunen er. Vi ser at andelen respondenter som plasserer seg i den minste kategorien (0 – 24 % av deltakerne) øker med kommunistørrelse. I kommuner med over 50 000 innbyggere plasserer 58 % seg i denne kategorien. I motsetning ser vi at jo mindre kommunen er, jo flere er det som ikke vet om deltakerne tilbys språkpraksis. Det er hele 46 % i den minste kommunekategorien (<2000 innbyggere) som ikke vet hvor stor andel som tilbys språkpraksis. Samtidig er det til sammen nesten en tredjedel i de minste kommunene som oppgir at over 75 % av deltakerne tilbys språkpraksis.

Ser vi kommunene under ett, er det 35 % av kommunene som tilbyr språkpraksis til over halvparten av deltakerne, mens det er 42 % av kommunene som tilbyr språkpraksis til under halvparten. 23 % oppgir at de ikke vet.

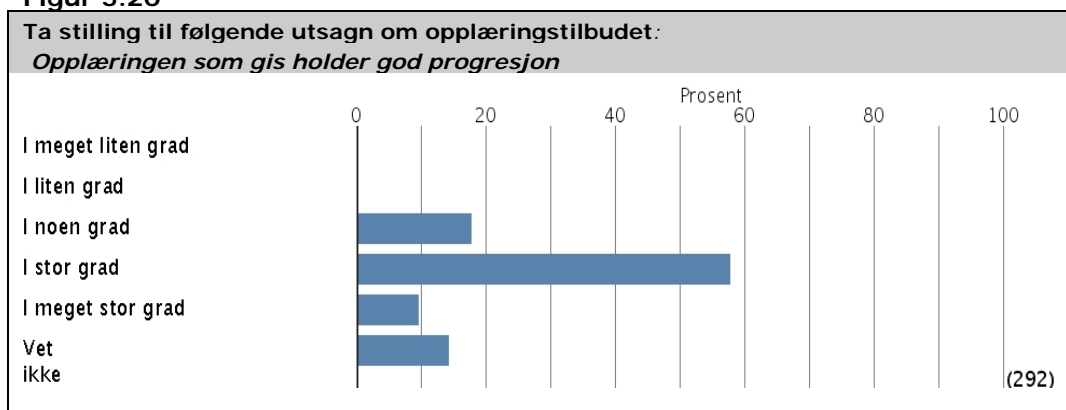
Det er grunn til å reise spørsmålsteget om dette er en tilfredsstillende bruk av språkpraksis som pedagogisk virkemiddel. Casestudiene bekreftet i noen grad at språkpraksis kunne være vanskelig å arrangere. Vi intervjuet elever som hadde opplevd å få en språkpraksisplass, hvor ingen snakket med ham eller henne. Således oppfylte plassen ikke sin funksjon som læringsarena. Mange kommuner har vanskelig for å finne arbeidsplasser som er villige til å ta inn elever på språkpraksis.

5.10 Vurderinger av progresjon og prøvestruktur

Opplæringen som tilbys skal tilpasses den enkeltes progresjon, og det skal sørges for at den enkelte får tilbakemelding på progresjonen. For mange av de ansatte og elevene vil det være et mål at elevene består en språkprøve som avslutning på sin norskopplæring (men dette er ikke obligatorisk). For å øke deltakerens ansvar og bevissthet rundt sin egen læring, er det også anbefalt mappevurdering og deltakerevaluering av sin egen læringsprosess.

De kommunalt ansvarlige er i breddeundersøkelsen blitt bedt om å ta stilling til hvorvidt opplæringen som gis holder god progresjon. Svarfordelingen vises i figur 5.20.

Figur 5.20



68 % mener at opplæringen holder god progresjonen i meget stor eller stor grad, 18 % i noen grad og 0 % i liten eller meget liten grad. Kommunene ser altså ut til å være svært fornøyde med sin egen evne til å opprettholde progresjon i undervisningen.

Videre vurderer 72 % at deltakerne i meget stor eller stor grad får jevnlig tilbakemelding om sin progresjon. På spørsmål om elevene gis mulighet til å evaluere sin læringsprosess, oppnåes ikke like høye tall. Ca 37 % mener elevene i meget stor og stor grad gis denne muligheten, 41 % svarer her i noen grad, mens 9 % mener elevene i liten eller meget liten grad får evaluere prosessen. På spørsmål om det foretas jevnlig kartlegginger av progresjon underveis, svarer 61 % i meget stor eller grad, 25 % i noen grad og 1 % i meget liten eller liten grad. De større kommunene oppgir i større grad enn de små at de foretar slike kartlegginger.

Breddeundersøkelsen tyder på at de ansatte vurderer progresjonen i opplæringen som god, at det i stor grad gis tilbakemelding fra lærerne om den enkeltes progresjon og at man kartlegger den enkeltes progresjon jevnlig.

Det er interessant at kommunene vurderer opplæringen til å ha så god progresjon når mye av bakgrunnen for omleggingen av opplæringen og tilskuddsordningen, var mangelfull progresjon og dårlig gjennomstrømning. Den enkeltes opplæring frem til 2005 har blitt beskrevet som "et avbrutt, lite kontinuerlig og lite intensivt læringsløp"³⁴, og i lys av dette fremstår kommunenes vurdering av progresjonen som et paradoks. Som vi vil komme tilbake til i kapitlet, mener dessuten et flertall av kommunene at det er behov for langt flere enn 300 timer norskopplæring, samtidig som de altså vurderer progresjonen i undervisningen som god.

Videre skal man legge merke til at kommunene vurderer sin egen evne til å gi tilbakemelding om elevenes progresjon som god, samtidig som vi tidligere har vist at lærerne mener de er så presset ressursmessig at individuell tilrettelegging og oppfølging er svært utfordrende.

Når det gjelder mappevurdering, som skal være et metodisk verktøy for dokumentasjon av elevens progresjon, ser dette ut til å være lite utbredt. 52 %

³⁴ Norberg, Perly Folstad (2002:vii): Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.

svarer at andelen deltakere som gis slik vurdering er mellom 0-24 %, og hele 39 % svarer "vet ikke" på dette spørsmålet. Mappevurdering er så langt altså enten benyttet i liten grad og/eller ikke særlig kjent som metode, og dette støtter opp under funnet om at undervisningsmetodene i svært liten grad endres.

Funnene fra casene viser at fokus på progresjon ikke er særlig fremtredende, og det reflekterer muligens at lærere som sådan ofte er mer opptatt av individet enn å skape resultater i form av bedre gjennomstrømming. I en av kommunene fremkom det for eksempel at progresjon overhodet ikke var et fokus blant ansatte, selv om elevene gikk der i årevis, og at skolen var like mye en sosial institusjon som en opplæringsinstitusjon. Likevel viser casene at *bevisstheten om og fokuset på* progresjon har økt. Elevene vi har intervjuet har også merket dette fokuset til en viss grad, og sier at språkprøven som et mål for norskopplæringen har blitt sterkere. Det er likevel ingen som mener at dette går ut over kvaliteten på undervisningen, eller at progresjonen er for hurtig. Årsakene for det økte fokuset på progresjon vil diskuteres mer utdypende i det neste kapitlet, ettersom tilskuddsordningen kan ha påvirket dette. Det økte fokuset kan nemlig komme både av kravene som stilles til kommunene, og som følge av tilskuddsordningens innretning, som gir uttelling i forhold til beståtte språkprøver. Dermed kan den tidligere mangelen på progresjon i opplæringen muligens knyttes til et tidligere sjenerøst refusjonssystem hvor man fikk betalt per undervisningstime.

5.10.1 Prøvestruktur

Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap fastsetter prøvestrukturen. Det er utarbeidet ferdighetsprøver på tre nivåer, en for hver av de tre første nivåene som er beskrevet i læreplanen. To prøver er avsluttende og dokumenterer et oppnådd språknivå, en prøve er til bruk underveis, fortrinnsvis for deltakere med langsom progresjon.

- Norskprøve 1 (prøve underveis) dokumenterer oppnådd nivå A1. Skal brukes diagnostisk for deltakere med langsom progresjon. Avvikles lokalt etter behov.
- Norskprøve 2 (avsluttende prøve) dokumenterer oppnådd nivå A2. Prøvebevis foreligger.
- Norskprøve 3 (avsluttende prøve) dokumenterer oppnådd nivå B1. Prøvebevis foreligger.³⁵

I evalueringen har det fremkommet en del synspunkter på prøvestrukturen, og hvorvidt alle deltakere bør gå opp til avsluttende prøver. Disse synspunktene har kommet fram under kvalitative intervjuer med ledere og lærere ved opplæringsinstitusjoner. Vi understreker at disse vurderingene må stå som enkeltteksempler på vurderinger av prøvestrukturen, og ikke kan regnes som representativt for ledere og læreres synspunkter.

En pågående drøfting som skjer i de kommunene Rambøll Management har besøkt, er hvorvidt alle deltakere kan eller bør gå opp til prøve 3. Det ser ut til at tilnærmingen til dette varierer fra sted til sted. I begge de store kommunene vi har besøkt, er målet for alle at de skal gå opp til norskprøve 3. I den ene kommunen begrunner lærerne dette med at det er viktig å ha norskprøve 3 som målsetting, istedenfor å "resignere" til å bare satse på norskprøve 2. Da vil flere deltakere bestå, men kvaliteten på det elevene kan, vil bli dårligere, vurderer de.

Samtidig vurderer lærerne at norskprøve 3 er vanskeligere enn den "gamle" språkprøven. Dette gjorde at kommunen fikk dårligere resultater forrige år enn

³⁵ Utdannings- og forskningsdepartementet: Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

tidligere, selv om undervisningen vurderes å ha vært like bra. Dette opplevdes som fortvilende.

Som vi senere skal se, under gjennomgangen av resultater, er det kun om lag halvparten av de som går opp til skriftlige prøver, som består. Dette kan indikere at mange deltakere går opp til prøve før de egentlig er klare, eller at sjansene for at de skal bestå avsluttende prøve overhodet i utgangspunktet er små.

Et synspunkt som fremmes i en av de store kommunene, er at gode opplæringscentre alltid vil se på resultater fra norskprøvene, og evaluere ut fra disse resultatene. Fordi de vil at elevene skal være klare før prøvene, så gir de eksemplertester først. For denne kommunen var resultattilskuddet ikke noe mål i seg selv, men de er opptatt av at flest mulig skal klare prøvene. Målsettingen er at 70 % skal bestå norskprøve 3.

Rambøll Managements overordnede inntrykk fra intervjuere med ledere og lærere er at det er hensiktsmessig at det er en fastsatt prøvestruktur elevene skal følge. Som betraktningene over viste, er det imidlertid flere som vurderer at norskprøve 3 er uopnåelig for en del av deltakerne. For noen deltakere vil også språkprøve 2 være uopnåelig. Det har blitt ytret ønske om at også språkprøve 1 utløser resultattilskudd, slik at det blir sterkere insentiver for kommunen å arbeide mot at de består språkprøve 1. Samtidig kan det argumenteres mot dette, fordi det kan føre til at kommunene "slår seg til ro" med bestått prøve 1.

Det faktum at over halvparten av deltakerne ikke består avsluttende prøve, gir grunn til å stille spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av prøvestrukturen. Det kan tyde på at kravene er for høye i forhold til målgruppen som helhet.

5.11 Opplæring utover 300 timer

Introduksjonsloven gir innvandrere rett og plikt til 300 timer opplæring, og læreplanen legger opp til at 250 timer av disse skal være norskopplæring, mens 50 timer er satt av til samfunnskunnskap. Innvandrere som har rett til opplæringen, skal tilbys gratis opplæring utover disse 250 timene *dersom det er behov for det*. Kommunen fatter individuelle vedtak om et visst antall timer videre opplæring, og har ingen plikt til å tilby mer enn 2700 timer opplæring i tillegg til de 300 første timene.

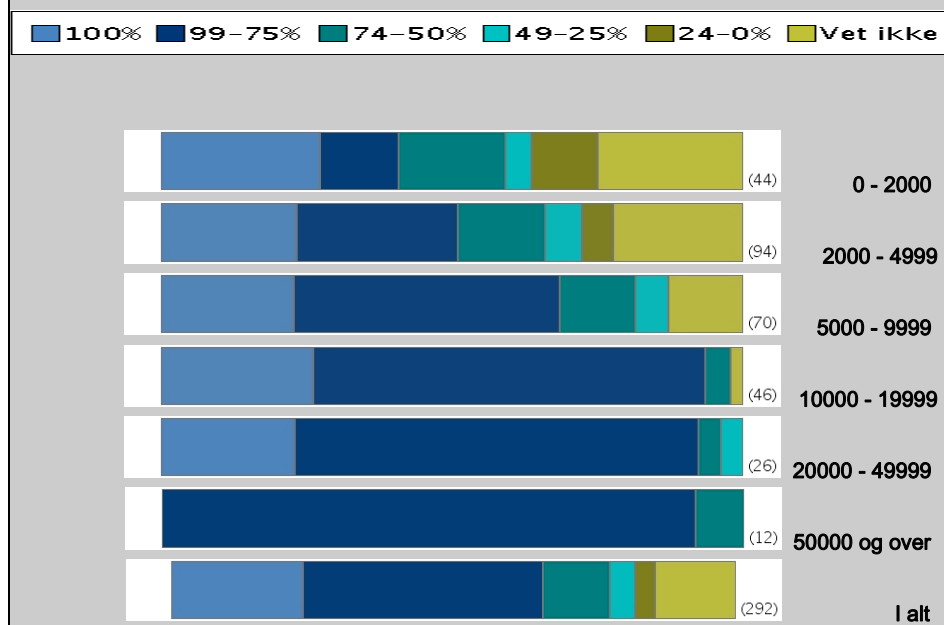
Kommunene har i henhold til § 18 i introduksjonsloven hjemmel til å kreve at deltakeren gjennomfører tester for å fastslå om det er behov for opplæring etter de første 300 gjennomførte timene. Vi har ikke i vår evaluering innhentet informasjon om i hvilket omfang kommunene faktisk benytter seg av denne muligheten. Dette kom ikke opp som noe tema i intervjuene. Samtidig er det vårt overordnede inntrykk at kommunene melder deltakerne opp til prøve når læreren vurderer at deltakeren er klar for dette, uten at dette nødvendigvis ses i sammenheng med 300-timers grensen. Samtidig tyder intervjuene også på at denne grensen har gitt en ny type bevissthet rundt bruken av timer, fordi det må gjøres vedtak og registrering hver gang ytterligere timer innvilges.

Vi har undersøkt hvor stort behov kommunene mener det er for undervisning utover 300 timer, hvorvidt slik undervisning tilbys og hvordan den finansieres. Figur 5.12 viser hvordan de kommunalt ansvarlige vurderer at behovet for opplæring utover 300 timer er.

Figur 5.21

Angi hvor stor andel av deltakerne som har behov for opplæring utover 300 timer:

Krysset med: Kontaktoplysninger - Kommunestørrelse

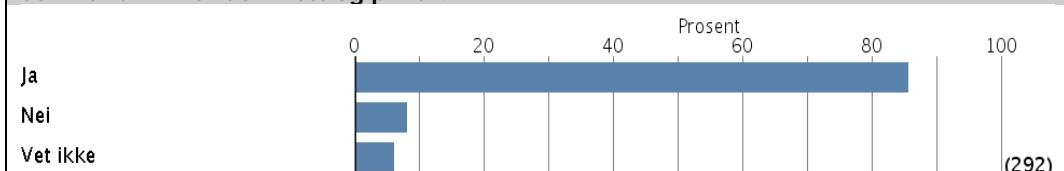


Disse funnene fra breddeundersøkelsen indikerer at svært mange vil ha behov for mer enn 300 timer opplæring. Figuren viser også at særlig de store kommunene mener en relativt høy andel trenger slik opplæring. 92 % av kommuner med over 50 000 innbyggere mener at mellom 75-99 % har behov for ytterligere opplæring, mot ca 42 % på landsbasis. Andelen som mener at 100 % har behov for slik opplæring, er som vi ser, høyere hos de mindre kommunene.

Det er interessant å se om kommunene faktisk tilbyr slik opplæring, når behovet anslås å være så stort. Dette stilte vi spørsmål om i breddeundersøkelsen:

Figur 5.22

Gir kommunen tilbud om opplæring utover 300 timer til alle som har behov for det og som faller inn under "rett og plikt"?



85 % svarer bekreftende på at de tilbyr opplæring utover 300 timer til alle som har behov for det. Dette må sies å være et svært høyt tall. Ser vi svarene opp mot kommunestørrelse, er det noe høyere andel av "nei"- og "vet ikke"-svar blant kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. Det er altså slik at små kommuner i mindre grad tilbyr nødvendig opplæring til alle som har behov, og dette kan sees som en konsekvens av den nye tilskuddsordningen, som vi skal se under.

Når det gjelder finansieringen av denne undervisningen svarer 67 % av kommunene at dette dekkes gjennom en kombinasjon av statstilskudd og kommunal

egenfinansiering. 18 % svarer at det dekkes av kun statstilskuddet, mens 11 % oppgir at den dekkes av kun kommunal egenfinansiering. Kommunestørrelsens betydning slår relativt kraftig ut for de aller minste kommunene (opptil 2000 innbyggere), på den måten at langt flere av disse kommunene dekker undervisningen gjennom kun egenfinansiering, hele 41 % gjør dette. De minste kommunene får dermed færre av sine utgifter dekket av statstilskuddet. Implikasjonene av en slik situasjon kan sees som alvorlige i lys av likebehandlingsprinsippet, i det små kommuner i siste instans tilbyr et dårligere opplæringsstilbud til innvandrerbefolkningen enn store kommuner.

Casefunn bekrefter langt på vei funnene fra breddeundersøkelsen. Kommunene vi har besøkt, oppgir at så å si ingen elever vil lære norsk på et nivå i tråd med opplæringsens målsetninger på 300 timer. En rekke av informantene har anslått hvor mange timer det er behov for, og det anslås at elevene med best progresjon vil trenge minst 850-1000 timer totalt, mens de med størst opplæringsbehov vil trenge flere tusen timer. De anslåtte behovene er, som nevnt i forrige avsnitt, interessante i lys av at opplæringsens progresjon likevel sees på som god.

Grensen på 300 timer anses med andre ord som alt for lav, men flere kommuner understreker fordelene ved å ha en slik grense. Det er hovedsakelig mulighetene for større individuell tilpasning av timeantall som trekkes frem som det positive. En kommune opplyser for eksempel at man nå foretar vedtak på færre timer av gangen, som gjør at man vurderer behovet for flere timer kontinuerlig. Både lærere og administrasjon i denne kommunen mente at det var enklere å arbeide med å bedre progresjonen hos elevene med dette systemet. Ulempen var på sin side økt byråkratisering som følge av at man må fatte flere vedtak per person. Andre kommuner oppga at det med dette systemet var lettere å få innvilget ekstra timer, og at tidspunktet for norskprøve ble mer individuelt avpasset. Opplæringen utover 300 timer organiseres i meget stor grad på lik linje som de første 300 timene, og det ser også ut til at de ekstrabevilgede timene gis påfølgende de første 300.

Så langt tilbyr også casekommunene opplæring utover 300 timer til alle som har behov for det. De minste kommunene var imidlertid noe usikre på om dette kunne la seg gjøre fremover, når det ble en gradvis utfasing av elever på overgangsordningen.

Samlet sett sees grensesetting som positivt, men grensen oppfattes imidlertid satt urealistisk lavt. Så lenge kommunene likevel per i dag tilbyr ytterligere undervisning til alle som har behov for det, utgjør ikke grensen et stort problem. Man skal imidlertid merke seg at mange av de minste kommunene selv står for finansieringen av dette tilbudet, og at prognosen om økte økonomiske gap i disse kommunene med utfasing av overgangsordningen, kan true kommunenes implementeringsevne.

5.4 Opplæring i samfunnskunnskap

Kjennskap til samfunnsforhold sees som en viktig forutsetning for å kunne delta aktivt i samfunns- og arbeidsliv, og i fellesskapet generelt.³⁶ Det er derfor lagt opp til at 50 timer av de 300 timene kommunene er pliktige å tilby, skal være undervisning i samfunnskunnskap. Dette kommer i tillegg til samfunnsopplæringen som integreres i norskundervisningen.

I Rundskriv om introduksjonsloven står det:

³⁶ Utdannings- og forskningsdepartementet (årstall): Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

*"Alle som omfattes av ordningen med rett og/eller plikt til opplæring, skal ha 50 timer opplæring i samfunnskunnskap på morsmålet eller et språk vedkommende forstår så godt at hun eller han kan få rimelig utbytte av opplæringen."*³⁷

Det anbefales av opplæringen finner sted tidlig i opplæringsløpet, og som hovedregel innen et halvt år etter krav/søknad om opplæring. Undervisningen skal tilpasses den enkeltes behov, og kommunene oppfordres i Introduksjonsloven til å samarbeide om opplæringen.

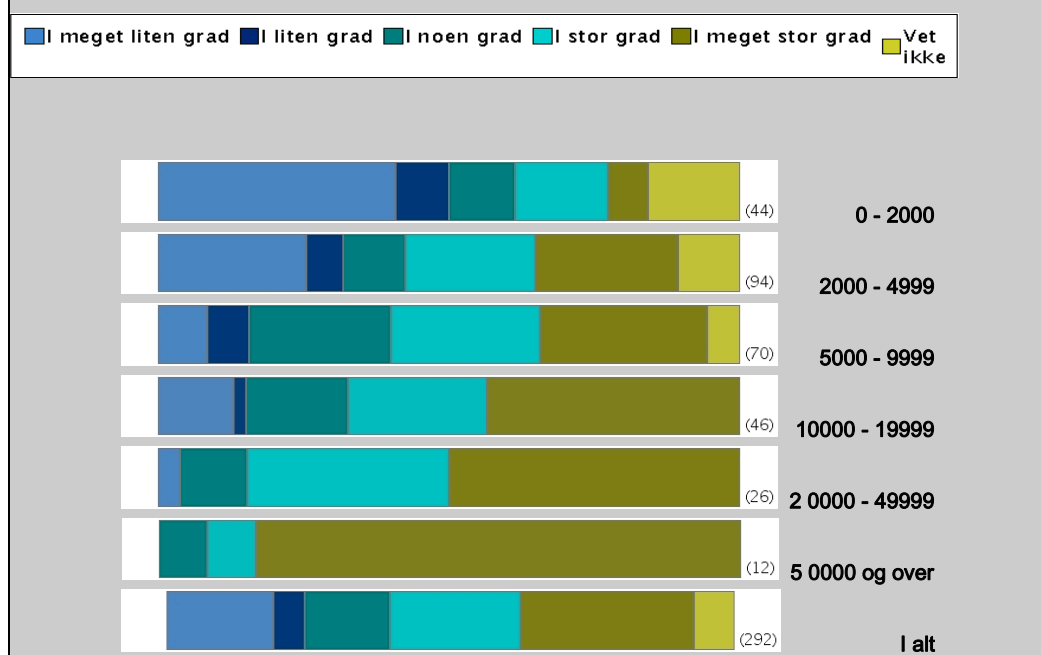
I evalueringen har vi sett nærmere på hvordan samfunnskunnskap arrangeres, på hvilket språk og tidspunkt opplæringen finner sted m.m. Vi har også undersøkt hvilke erfaringer casekommunene har med å gjennomføre denne opplæringen.

Figuren under viser praksisen i forhold til hvilke språk undervisning i samfunnskunnskap gis på.

Figur 5.23

Vurder i hvilken grad følgende utsagn passer om kommunens praksis for opplæringen i samfunnskunnskap: *Opplæringen tilbys på deltakernes morsmål eller på et språk deltakerne forstår (her menes ikke norsk)*

Krysset med: Kontaktoplysninger - Kommunestørrelse



Som figuren over viser, varierer svarene mye i forhold til kommunestørrelse. Det er en sterk tendens til at evnen til å ivareta kravet om å tilby opplæringen på morsmål eller annet språk deltakeren forstår, øker med kommunestørrelsen. 7 % av de minste kommunene (opptil 2000 innbyggere) tilbyr dette i meget stor grad, mot 83 % i kommuner med over 50 000 innbyggere. Ut fra figuren kan man altså lese at jo større kommunene er, jo oftere tilbys samfunnskunnskap på et språk deltakeren

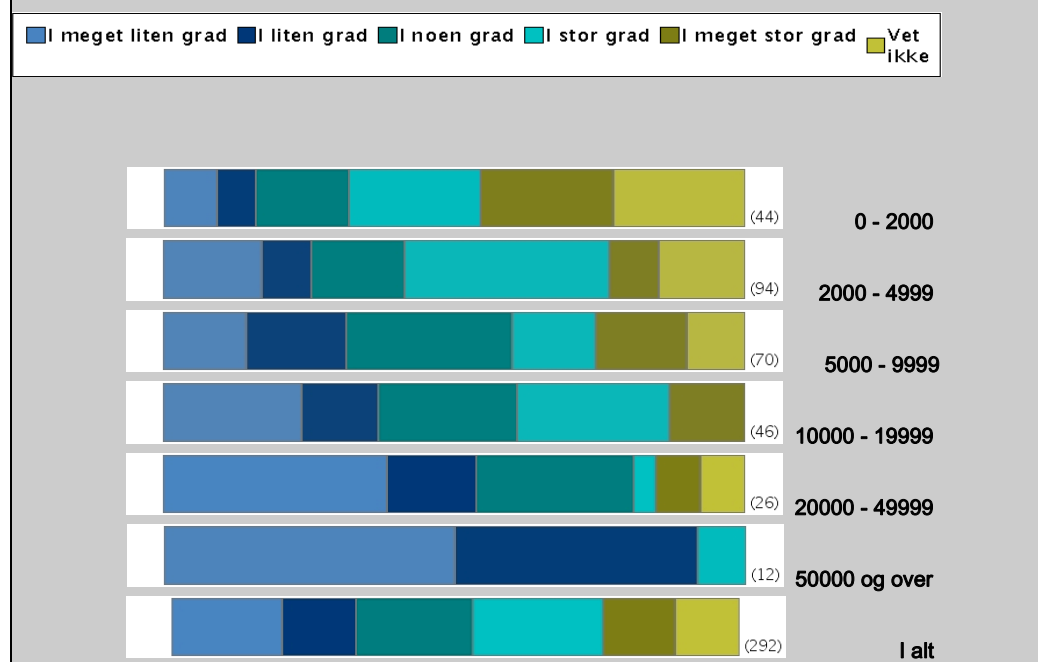
³⁷ KR D (2005:75): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

forstår (og som ikke er norsk). Mulige forklaringer på tendensen er at store kommuner har langt flere elever, som fører til større språkgrupper og dermed flere stordriftsfordeler i forhold å arrangere undervisningen på ulike språk. Tilgangen på kvalifisert personell er også sannsynligvis bedre i større kommuner.

Det er interessant å se om funnene over sammenfaller med spørsmål fra breddeundersøkelsen om opplæringen tilbys på norsk på et tidspunkt når deltakeren behersker norsk.

Figur 5.24

Vurder i hvilken grad følgende utsagn passer om kommunens praksis for opplæringen i samfunnskunnskap:
Opplæringen tilbys på norsk på et tidspunkt når deltakerne behersker norsk



Tallene i figuren viser at store kommuner i langt mindre grad tilbyr opplæringen på norsk på et tidspunkt når elevene behersker dette språket. De små kommunene tilbyr i langt større grad denne undervisningen på et tidspunkt deltakeren kan norsk. Blant de små (<2000 innbyggere) svarer 47 % i meget og stor grad, mot 8 % i de største (50 000<). Når det gjelder bruk av tospråklige lærere, viser tallene de samme tendensene.

Figur 5.25

Vurder i hvilken grad følgende utsagn passer om kommunens praksis for opplæringen i samfunnskunnskap: - Det brukes tospråklige lærere i undervisningen

	0 - 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 - 19999	20000 - 49999	50000 og over	I alt
I meget liten grad	43 %	38 %	31 %	24 %	19 %	8 %	32 %
I liten grad	9 %	7 %	16 %	7 %	8 %	0 %	9 %
I noen grad	21 %	15 %	16 %	17 %	8 %	8 %	15 %
I stor grad	7 %	12 %	16 %	24 %	23 %	25 %	15 %
I meget stor grad	5 %	15 %	9 %	26 %	39 %	58 %	18 %
Vet ikke	16 %	13 %	13 %	2 %	4 %	0 %	10 %
I alt	44	94	70	46	26	12	292

Store kommuner har langt mer utbredt bruk av dette. 83 % i den største kommunekategorien svarer at de i meget stor eller stor grad bruker tospråklige lærere, mot 12 % de minste kommunene.

Informasjonen fra casebesøkene tilbyr en del forklaringer på disse tallene. De små og mellomstore kommunene som har relativt få deltakere, har utfordringer med å tilby samfunnskunnskap. Blant de få elevene på skolene, kan det være stor spredning i språkbakgrunn, og dermed vanskelig å arrangere effektiv opplæring. Mangel på språkkyndige i området utgjør enda et hinder. Dermed blir det svært utfordrende for kommunene å tilby opplæringen på annet språk enn norsk, selv om kommunene i utvalget var positive til intensjonen bak samfunnsopplæringen.

Resultatet av problemene med å gjennomføre undervisningen på deltakernes morsmål eller lignende, ender gjerne i at undervisningen enten tas på norsk på et senere tidspunkt i opplæringsløpet eller at man kun tilbyr samfunnskunnskap som del av den ordinære norskopplæringen. En del tilbyr samfunnskunnskap på engelsk, men flere av lærerne mener elevene har en tendens til å overvurdere sine evner i dette språket.

Tallene fra breddeundersøkelsen viste at store kommuner i langt større grad er i stand til å imøtegå kravene, men våre casefunn tyder på at også de store casekommunene opplever utfordringer med gjennomføringen av samfunnskunnskap. Man tilbyr riktignok opplæringen på ulike språk, men først og fremst blant de store språkgruppene. Også her tilbys samfunnskunnskap for store deler av målgruppen enten som del av ordinær norskopplæring eller på et tidspunkt hvor deltakerne vurderes å kunne godt nok norsk. Det virker som det alltid vil være noen deltakere som ikke gis mulighet til å følge slik undervisning på morsmål eller et annet språk de forstår, grunnet mangel på lærerkompetanse til forsvarlig pris.

Breddeundersøkelsen viser også at det er en hovedtendens til at de større kommunene tilbyr samfunnskunnskap i tidsbegrensede perioder, mens dette ikke er like utbredt i de mindre kommunene. Dette kan tyde på et sammenfall med tidligere funn om at samfunnskunnskap bakes inn i ordinær norskopplæring i større grad i små kommuner.

Ut fra kommunenes problemer med å tilby samfunnskunnskap i tråd med intensjonen, skulle man tro at samarbeid med andre kommuner var utbredt. Vi vil komme nærmere tilbake til samarbeid mellom kommuner i kapittel 8 "Bruk av konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid", men nevner her at det er svært varierende hvorvidt man samarbeider om samfunnskunnskap. Det ser ut til å være en stor gruppe som samarbeider i meget stor grad og en stor gruppe som samarbeider i meget liten grad. Fra casene vet vi at særlig en del små kommuner

har utfordringer med samarbeidet fordi det er lange reiseavstander og dårlige transportmuligheter.

Vi kan konkludere med at mange kommuner har utfordringer knyttet til å gjennomføre opplæring i samfunnskunnskap som intendert. Det er først og fremst problemer knyttet til å tilby opplæringen på morsmål eller et språk deltakeren forstår. Utfordringen er tydeligst for små og mellomstore kommuner som har få deltakere med spredt språkbakgrunn og mangel på språkkyndig kompetanse. Det er utbredt enighet om at intensjonen bak samfunnskunnskapsopplæringen er god, men lite gjennomførbare.

5.12 Resultater og effekter av opplæringen

Målene for opplæringen er at innvandrerne skal gjøres i stand til deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Det regnes som en forutsetning for dette, at innvandreren både har tilstrekkelige norskkunnskaper, samt kunnskap om det norske samfunnet.

Et svært viktig moment som må med i vurderingen av resultater og effekter, er at det eksisterende datagrunnlag kun gir grunnlag for å si noe om hvor mange som går opp til og består/ikke består språkprøver. Vi har ikke noe statistikk som forteller hvor mange som går videre til arbeid. Det har også vært utenfor denne evalueringens mandat å si noe om dette.

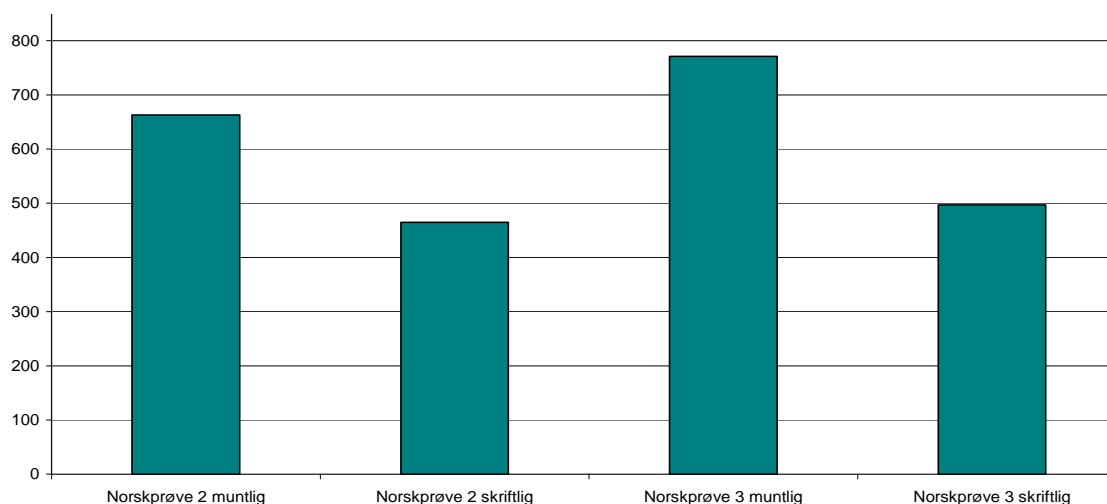
Vi vil innledningsvis si noe om det eksisterende datagrunnlaget for å dokumentere resultater av opplæringen, og hvilke begrensninger som ligger i dette datagrunnlaget:

- **NIR (Nasjonalt introduksjonsregister)**. Det registreres kun beståtte prøver i NIR. Ikke beståtte prøver registreres ikke. Det har dessuten ikke vært mulig å få materiale fra NIR som muliggjør en kobling av data om beståtte prøver mot andre variabler på individnivå, for å få kunnskap om hva som kjennetegner målgruppen som består avsluttende prøver.
- **Norsk Språktest** har data på alle beståtte/ikke beståtte prøver som tas hvert år. Utfordringen med disse dataene er imidlertid at rett og/eller plikt gruppen ikke er skilt ut fra de andre. En separat analyse av rett og/eller plikt gruppen kan derfor ikke gjøres.
- **GSI (Grunnskolenes Informasjonssystem)** inneholder data om deltakere på overgangsordningen. Det er imidlertid svært liten grad av detaljert informasjon om deltakerne i GSI, og ingenting om resultater. Det er derfor svært vanskelig å sammenlikne tall fra NIR med tall fra GSI.

5.12.1 Data fra NIR

Figur 5.27 viser en oversikt over beståtte prøver som er registrert i NIR per 26.11.2007, fordelt på henholdsvis Språkprøve 2 skriftlig og muntlig, og Språkprøve 3 skriftlig og muntlig.

Figur 5.27 Oversikt over beståtte prøver i NIR per 26.11.2007



Det er registrert til sammen 2417 beståtte prøver. Det er registrert 663 beståtte muntlige og 465 beståtte skriftlige prøver på Norskprøve 2. På norskprøve 3 er det registrert 771 beståtte muntlige prøver og 497 beståtte skriftlige prøver. Det er kun beståtte prøver som registreres i NIR. Ikke beståtte prøver registreres ikke.

Vi ser altså at det er flere som består muntlig enn skriftlig prøve. Det er også flere som går opp til og består norskprøve 3, enn personer som går opp til og består norskprøve 2.

Det er en forsinkelse i registreringen fra kommunenes side i forhold til beståtte prøver, slik at antallet som har bestått prøver må beregnes å være noe høyere enn det dette materialet viser.

Materialet som vi har fått fra NIR gir ikke mulighet til å koble dataene om beståtte prøver mot andre forhold på individnivå, som landbakgrunn, kjønn, oppholdsgrunnlag, antall registrerte timer eller liknende. Vi har altså ikke utdypende kunnskap om gruppen som har bestått prøver, sett i forhold til målgruppen samlet. Dette er en klar svakhet i materialet. Det hadde vært mulig å manuelt koble de 2417 beståtte prøvene manuelt til individdataene, men dette var dessverre urealistisk å gjennomføre innenfor gitte rammer.

5.12.2 Data fra Norsk Språktest

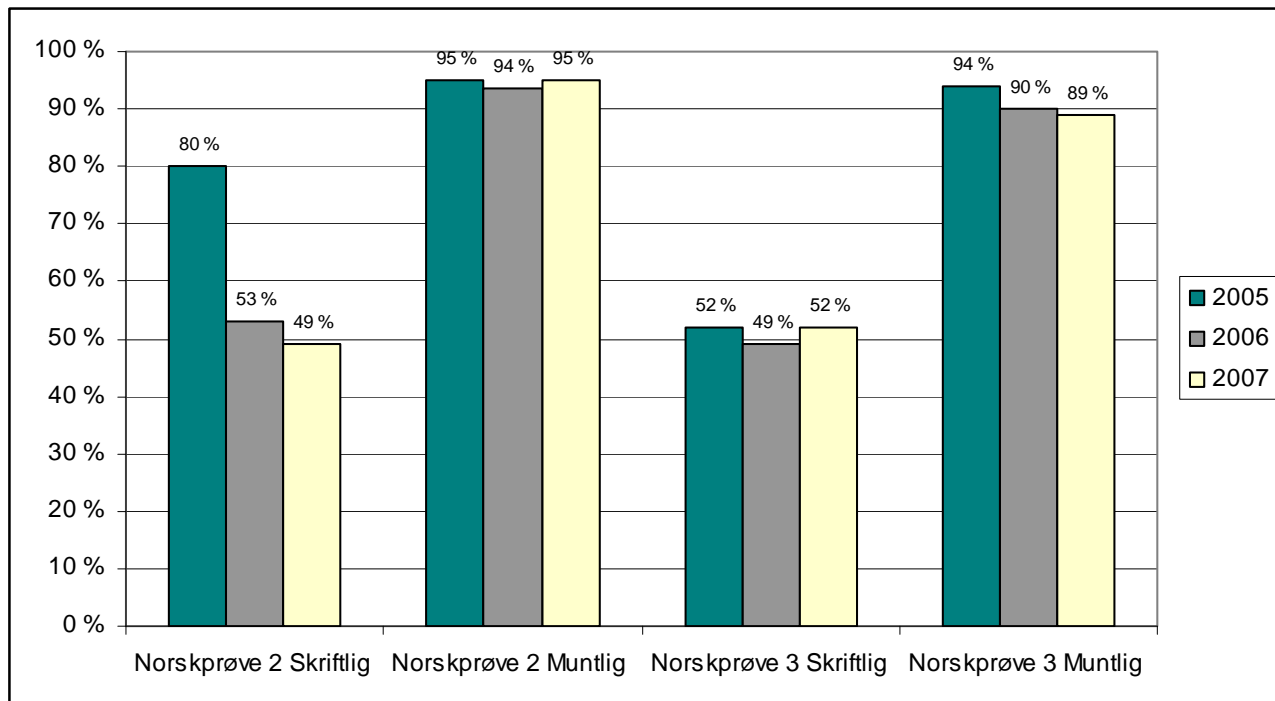
Norsk språktest er et samarbeid mellom Studieforbundet Folkeuniversitetet (administrativt og økonomisk ansvar) og Universitetet i Bergen (faglig ansvar). Norsk språktest utvikler, gjennomfører og analyserer prøver i norsk som andrespråk. Norsk Språktest er ansvarlig for å innhente og bearbeide data om prøveresultater fra norskprøver for voksne innvandrere. De utarbeider hvert år rapporter om hvor stor andel som består språkprøvene og hva som kjennetegner kandidatene.

Norsk Språktest skiller i sin rapportering ikke mellom rett og/eller plikt gruppen og øvrige innvandrere. Det er derfor ingen mulighet å gjøre en separat analyse av rett og/eller plikt gruppens resultater. Det man har mulighet til, er å se på andelen (av alle innvandrere) som går opp til avsluttende prøver og består.

Vi har benyttet materiale fra Norsk Språktest til å generere en oversikt over hvor mange som har bestått Norskprøve 2 henholdsvis muntlig og skriftlig, og norskprøve 3 muntlig og skriftlig. Den første prøven etter ny ordningen ble arrangert i desember

2005, og materialet bygger derfor på prøvene som har vært arrangert siden det. Tallene for 2007 er derfor ikke fullstendige. Funnene ses i figur 5.28:

Figur 5.28: Andel beståtte norskprøver



Når det gjelder skriftlige resultater må vi først merke oss at Norskprøve 2 Skriftlig i 2005 skiller seg markant fra de andre skriftlige resultatene. Dette forklarer Norsk Språktest selv med at lærerne avventet introduksjon av ny prøve og dermed sikret deltakerne mer undervisning. Ser vi så bort fra denne gruppen, og tatt i betraktning at det er for tidlig å se klare utviklingstendenser, vil vi konkludere med at andelen som består skriftlig prøve ligger mer eller mindre stabilt rundt 50 %.

Vi ser videre at det er langt flere som består muntlig prøve. Dette tallet ser ut til å ligge stabilt rundt 90 % over de tre årene. Dette betyr at det er en høy andel som opparbeider seg tilfredsstillende ferdigheter i muntlig kommunikasjon på en slik måte at de kan fungere i arbeids- og samfunnsliv. Det ser imidlertid ut til å være vanskeligere å bestå skriftlig prøve.

5.12.3 Et økende antall går opp til prøver

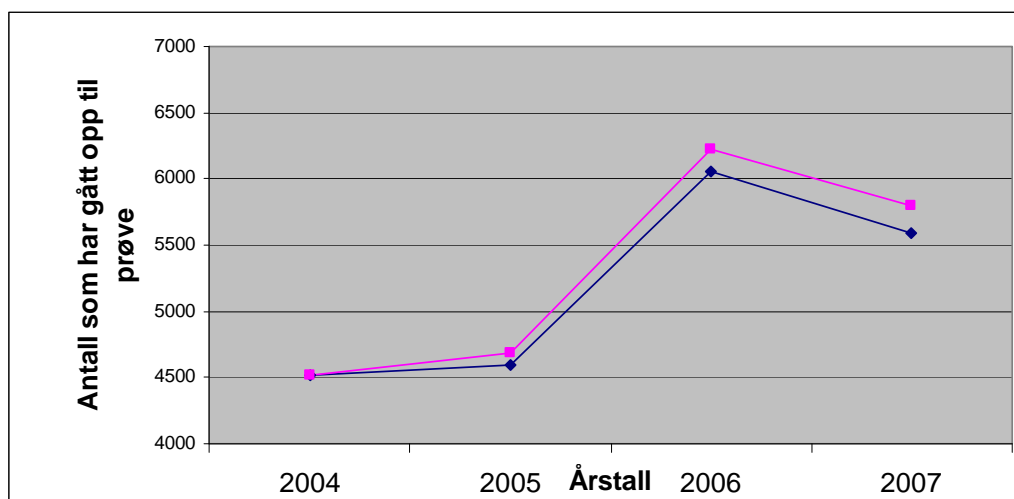
En annen måte å tilnærme seg en effektanalyse er å se på hvor mange innvandrere som over tid går opp til avsluttende prøver i norsk. Dersom man regner med at en deltaker som blir meldt opp til prøve blir vurdert av sin lærer til å ha et nivå som tilsier at han/hun kan bestå prøven, indikerer dette at deltakeren hatt utbytte av opplæringen og vist progresjon. Det kan derfor være interessant å se på utviklingen i antall innvandrere som går opp til avsluttende prøver over tid.

Innføringen av rett og/eller plikt til opplæring i september 2005 hadde den hensikt å stadfeste både den forpliktelse som innvandreren har til å lære seg norsk og den rettigheten han/hun har til å få opplæring. Sett i forhold til den forrige ordningen, hvor opplæring var frivillig for innvandreren, vil deltakelsesgraden øke med en

ordning hvor innvandreren er forpliktet til opplæring. Dette vil etter alt å dømme gi seg utslag i at flere går opp til avsluttende prøver.

Data fra Norsk Språktest, som har oversikt over antall personer som går opp til språkprøver hvert år, indikerer også en slik utvikling etter innføringen av rett og/eller plikt. Figur 5.29 illustrerer dette:

Figur 5.29



Den blå streken er de som kun har gått opp til skriftlig prøve. Den rosa streken er inkludert den positive differansen til de som eventuelt også har gått opp til muntlig prøve.

Hovedtendensen i denne figuren er at det har vært en klar økning i antallet personer som har gått opp til avsluttende prøve etter innføringen av rett og/eller plikt til opplæring. 4521 personer gikk opp til avsluttende prøve i 2004, og 6056 gikk opp til avsluttende prøve i 2006. 5590 har allerede gått opp i 2007. At kurven går nedover i 2007 er misvisende, og skyldes at tallene for 2007 ikke er fullstendige enda. Etter alt å dømme vil kurven fortsette å peke oppover.

Dette kan bety flere ting; en faktor er at det er flere i opplæring, en annen faktor kan være raskere progresjon. Som vi skal vise i neste kapittel, vurderer også de kommunalt ansvarlige for opplæringen at fokus på progresjon har økt. 63 % sier seg helt eller delvis enige i at det stiller større krav til at deltakerne skal gjennomføre avsluttende prøver, og en tredjedel sier at deltakerne faktisk går tidligere opp til avsluttende prøver.

Samtidig har vi også sett at omkring halvparten ikke består den skriftlige prøven. Dette kan indikere at deltakerne går opp til prøve før de faktisk har reelle forutsetninger for å bestå. Som nevnt under figur 5.28 hadde de deltakerne som gikk opp til norskprøve 2 skriftlig del i desember 2005 fått mer opplæring enn vanlig, fordi lærerne hadde ventet til den nye prøven kom, med å melde deltakerne opp. Her var også andelen som besto langt høyere enn normalt; 80 % besto.

5.12.4 Deltakernes opplevelser

En vurdering av effekt kan ikke gjøres på basis av kvalitative intervju med noen enkeltdeltakere. Rambøll Management har i denne undersøkelsen gjennomført 41 intervjuer med deltakere i norskopplæring. Deltakerne hadde svært ulik bakgrunn og

ulike forutsetninger. Vi ba om å få intervjuet deltakere som hadde vært en tid i opplæring, i mange tilfeller var likevel språkbarrierene store.

Mangfoldet av nasjonaliteter blant de intervjuede var stort, vi intervjuet personer fra Somalia, Afghanistan, Iran, Irak, Etiopia, Kosovo, Sri Lanka, Filippinene, Liberia, Thailand, Cuba, Sierra Leone, Sør-Afrika, Ukraina, Storbritannia, Tsjetsjenia og Angola. Noen av dem hadde lang tid i opplæring mens andre var forholdsvis nyankomne. Det var flere som ikke inngikk i rett og/eller plikt-gruppen, men som hadde kommet til Norge tidligere. Noen var også på introduksjonsprogrammet. De spørsmålene vi stilte dem om opplæringen, ble av en del av disse oppfattet som spørsmål om introduksjonsordningen som helhet. Vi forsøkte så godt som mulig å isolere spørsmålene til det som gikk spesifikt på opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Tatt i betraktning at ingen funn i evalueringen tyder på at opplæringen for rett og/eller plikt gruppen skiller seg av fra de øvrige deltakerne, så er det grunn til å anta at de opplevelsene som deltakerne har av opplæringen, er felles, uavhengig av om de inngår i rett og/eller plikt-gruppen, eller er på overgangsordning.

Fellesnevneren for deltakerne er en stor grad av fornøydhets med opplæringen. Det er svært få kritiske kommentarer, mange roser lærerne for stor innsats og sier de er svært fornøyde med det tilbudet de får. Det er tydelig at en del er vant med langt mer autoritære skolesystemer fra hjemlandet og opplever lærerne i Norge som veldig "snille". Mange vektlegger at det er stor mulighet for dialog og at læreren legger vekt på å forklare og få med seg alle i undervisningen. Noen opplever imidlertid at gruppene kan være litt for sammensatte av personer med ulike behov.

En del av deltakerne er bekymret for utsiktene til å få arbeid. De vektlegger at språk er helt sentralt for å få arbeid. Noen har opplevd at det har vært vanskelig å få språkpraksisplasser hvor de kunne få brukt språket. Andre deltakere er optimistiske og gleder seg til å ta fatt på videre utdanning eller arbeid, og er sikre på at det ikke vil by på problemer.

Angående progresjon så var det ingen av deltakerne vi intervjuet, som følte seg presset til å gå opp til avsluttende prøver. De aller fleste mener at lærerne tar opplæringen i deres tempo, og tar seg god tid til å forklare. Noen få opplevde at lærerne presset litt på for at de skal bli ferdig. Det så ut til at elevene i stor grad var fornøyd med graden av individuell tilpasning og progresjon.

Det er for øvrig grunn til å være kritisk til den informasjonen som fremkommer i slike intervjusituasjoner. Intervjueren kan oppleves som en autoritet, og mange av deltakerne er som tidligere nevnt vant med mer autoritære skolesystemer fra hjemlandet. Dette kan påvirke intervjusituasjonen og gjøre at deltakerne ikke nødvendigvis uttrykker sine egentlige meninger og tanker.

5.13 Konkluderende betraktninger

I dette kapitlet har vi sett at den største andelen i målgruppen utgjøres av personer med både rett og plikt. Denne gruppa har en deltakelsesgrad i opplæring på 64 %, dersom man skal tro registreringen i NIR. Dette er høyere enn de andre gruppene, men er samtidig lav, sett i forhold til at de fleste i målgruppa fortsatt bør være under opplæring. Gruppen med kun plikt utgjør den nest største gruppen, og denne har langt lavere deltakelsesgrad (11 %) i følge NIR. Dette kan blant annet ha sammenheng med at denne gruppen må betale for opplæring, og at kommunen ikke kommer i kontakt med dem for å informere om deres plikt til opplæring.

For øvrig opplyser kommunene selv at de ikke har store problemer med å tilby opplæring innen tre måneder etter fremsatt krav, som de er forpliktet til i følge

Introduksjonsloven. Vi har sett at omfanget av fritak fra opplæring ikke er spesielt stort, 407 personer er fritatt fra opplæringen til nå, de aller fleste på grunn av tilstrekkelige kunnskaper i norsk. Det har blitt gjort 302 vedtak om stans i opplæringen, de fleste av disse midlertidige.

Kommunene er pliktig å gjennomføre kartlegging for å gi deltakerne et opplæringstilbud tilpasset deres individuelle behov. De aller fleste kommunene kartlegger deltakerne ved hjelp av samtale på norsk med tolk, men det er også mange som ikke benytter tolk. Arbeidet med kartleggingen bør settes mer i system og gjøres mer grundig, slik at kartleggingen blir et godt verktøy for på et bredt grunnlag å kunne fastslå deltakerens faktiske kompetanse og behov for opplæring. Det er videre et behov for å gjennomføre individuelle planer for alle deltakere i større grad. På dette området har kommunenes store rom for forbedringer i forhold til å øke deltakernes forståelse og innflytelse på planene, noe som er knyttet til lav bruk av tolk, mangel på kapasitet og personalkompetanse.

En grensesetting av antall undervisningstimer synes hensiktsmessig, men funnene peker entydig i retning av at grensen på 300 timer opplæring er urealistisk lav. Per i dag gjennomføres likevel opplæring utover 300 timer for stort sett alle som har behov for det, og slik sett utgjør ikke grensen et stort problem. Man skal imidlertid merke seg at mange av de minste kommunene står for finansieringen av dette tilbudet, og at prognosen om økte økonomiske gap i disse kommunene med utfasing av overgangsordningen, kan true kommunenes implementeringsevne.

Det er utbredt enighet om at intensjonen bak samfunnskunnskapsopplæringen er god, men mange kommuner har vanskeligheter med å gjennomføre opplæringen etter intensjonen. Dette knytter seg hovedsakelig til at man ikke er i stand til å skaffe tilgjengelig språkkompetanse innenfor den økonomiske rammen, og at geografiske forhold vanskeliggjør samarbeid. Kommunene har imidlertid potensiale til å tenke nytt rundt hvordan man kan gjennomføre slik opplæring, for eksempel ved å ta i bruk videokonferanse eller regionale reiseteam som reiser rundt og underviser i samfunnskunnskap i en rekke hovedspråk. Også når det gjelder undervisningsmetoder, er det vår vurdering at det er behov for nytenkning i kommunene for på best mulig måte å tilby en tilpasset undervisning innen rammen. Dette gjelder for eksempel økt bruk av IKT og selvregulering av læringen.

Kommunestørrelse er en avgjørende faktor for hvor store de diskuterte utfordringene er, og det er særlig små kommuner som er i en vanskelig situasjon. Dette dreier seg for eksempel om å yte individuell tilrettelegging av opplæringen og å gjennomføre samfunnskunnskap i tråd med kravene. Små kommuner med få elever er i mindre grad i stand til å dele deltakerne inn i grupper med relativt homogene innlæringsbehov, og har få muligheter for å tilby skole- versus yrkesrettet opplæring. I gjennomføringen av samfunnskunnskap er det særlig språkkravene som medfører utfordringer, grunnet få elever med spredt språkbakgrunn og mangel på språkkyndige lærere. De utfordringene særlig små kommuner har, må sees i sammenheng med den vanskelige økonomiske situasjonen en rekke av dem er i, som vi vil ta grundig for oss videre i rapporten. De ulike premisene kommunene har avhengig av størrelse i forhold til implementeringen, kan i siste instans føre til store ulikheter i kvaliteten på tilbudet som tilbys målgruppen.

I forhold til resultater av opplæringen har vi sett at det er en økning i personer som går opp til avsluttende prøver i norsk etter innføringen av rett og/eller plikt. Tallet i 2004 var 4521, mens tallet i 2006 var 6056 gikk opp til avsluttende prøve i 2006. Det ligger an til å bli enda flere som går opp i 2007. Omkring 90 % består den muntlige delen av prøven, mens omkring 50 % består den skriftlige delen. Dette kan tyde på at deltakerne enten går opp tidligere enn det er grunnlag for, eller at de har små muligheter til i det hele tatt å bestå prøven på det nivået den er lagt.

6. Tilskuddsordningens påvirkning på opplæringen

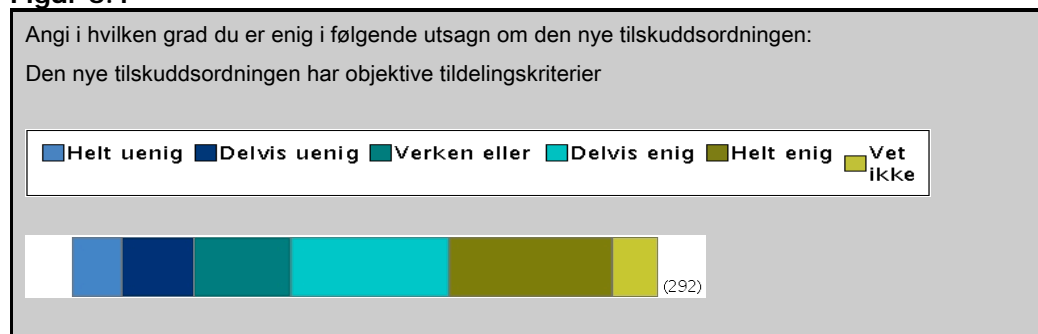
Dette kapitlet dreier seg om hvordan den nye tilskuddsordningen har påvirket kommunenes implementering. Tilskuddet skal gjøre kommunene i stand til å gi en opplæring som er i tråd med føringer i læreplanen og introduksjonsloven. Den nye tilskuddsordningen ble innført med det formål å oppnå mer objektive tildelingskriterier, og å få økt fokus på resultat, gjennomstrømning og kostnadseffektivitet. Per capita tilskuddet skulle gi kommunene frihet til å selv å tilrettelegge opplæringstilbudet innenfor rammen, og kommunene kan fritt disponere det de ikke bruker av tilskuddet.

I dette kapitlet presenteres de kommunalt ansvarlige sine egne vurderinger av tilskuddsordningen i forhold til de nevnte kriterier. Videre ser vi på eventuelle konsekvenser som den nye ordningen har fått i form av endring i undervisningsformer, gruppestørrelser eller undervisningsfokus. Samlet skal kapitlet gi en framstilling av hvordan den nye tilskuddsordningen kan sies å bidra til at kommunene kan gi det tilbudet i norsk og samfunnskunnskap som de er forpliktet til å gi i henhold til læreplanen og introduksjonsloven.

6.1 Kommunenes synspunkter på tilskuddsordningen

Vi ser først på svarene i breddeundersøkelsen om kommunenes vurdering av om tilskuddsordningen har objektive tildelingskriterier.

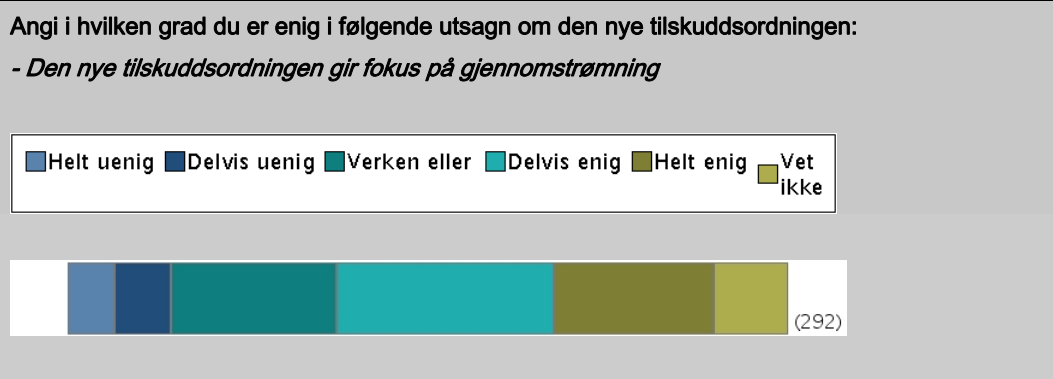
Figur 6.1



Et flertall av de kommunalt ansvarlige er helt eller delvis enige i at tilskuddsordningen har objektive tildelingskriterier. Det er ingen bestemte tendenser i forhold til kommunistørrelse i denne vurderingen.

Breddeundersøkelsen viser også kommunenes vurderinger av tilskuddsordningens påvirkning på gjennomstrømning.

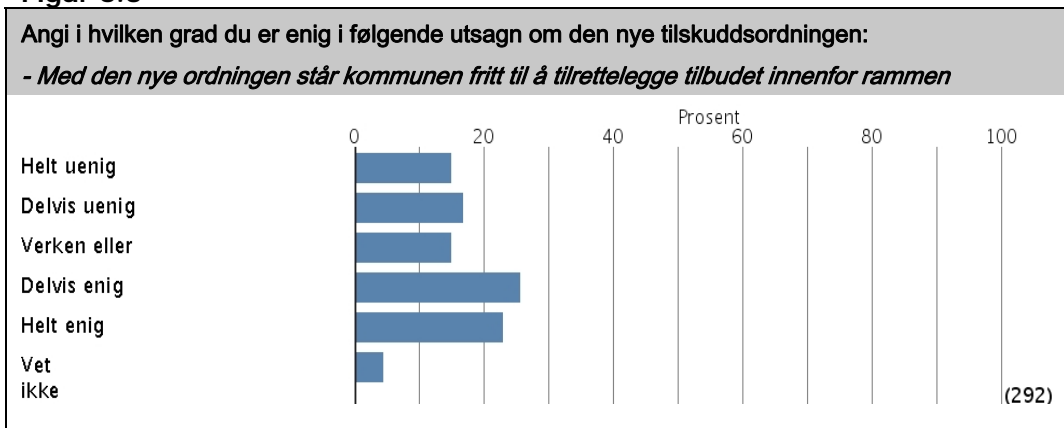
Figur 6.2



Totalt sier 52 % seg helt eller delvis enige i at tilskuddsordningen gir økt fokus på gjennomstrømning, 23 % svarer verken eller og 14 % svarer helt eller delvis uenig på dette utsagnet. I forhold til kommunestørrelse er det en viss forskjell å spore i at kommuner med over 5000 innbyggere i større grad enn de mindre kommunene mener tilskuddsordningen bidrar til dette fokuset. De minste kommunene har dessuten en relativt høy "vet ikke"-andel på dette spørsmålet.

I tilskuddsordningen ligger det også insentiver til kommunene om å arrangere opplæringen så effektivt som mulig, ettersom de står fritt til å tilrettelegge tilbudet innen rammen og at de fritt kan disponere eventuelle overskudd. Vi har i breddeundersøkelsen sett på hvorvidt kommunene mener at de faktisk står fritt til å tilrettelegge tilbudet.

Figur 6.3

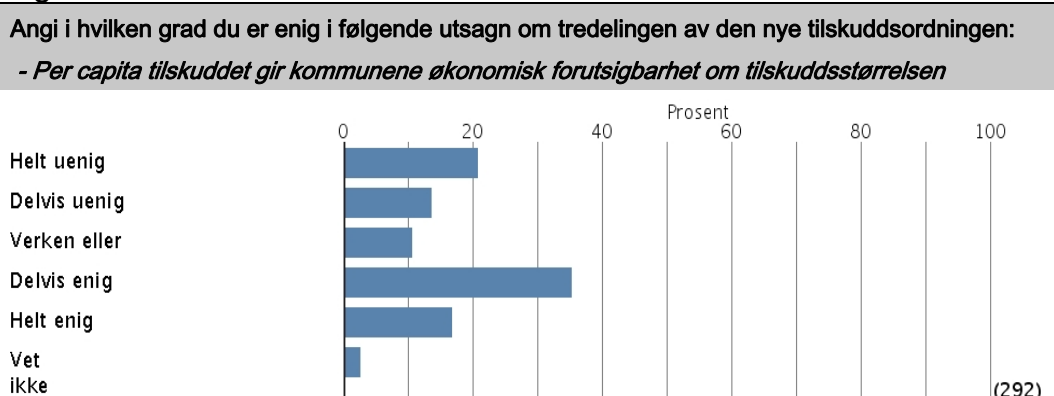


49 % av kommunene er helt eller delvis enige i at kommunene står fritt til å tilrettelegge tilbudet innen rammen, 15 % svarer verken eller, mens 32 % sier seg helt eller delvis uenige i dette. Det eksisterer med andre ord en del uenighet om dette punktet, og andelen som sier seg helt enig ser ut til å øke med kommunestørrelsen. Årsaken til at mindre kommuner er noe mer negative på dette punktet, kan igjen ha sammenheng med at de er mer presset økonomisk, som gjør at friheten til å tilrettelegge tilbudet kan oppleves som ganske liten.

6.1.1 Innretningen på tilskuddene

Vi har undersøkt hvordan kommunene ser på de ulike tilskuddstypene, og vi ser først på vurderingene av per capita tilskuddet og dets intensjon om å gi økonomisk forutsigbarhet.

Figur 6.4



Totalt 50 % er helt eller delvis enige i at per capita tilskuddet gir økonomisk forutsigbarhet, 11 % svarer verken eller og 35 % er helt eller delvis uenige. Det er med andre ord en del variasjon i vurderingene, men et flertall sier seg altså relativt fornøyde med tilskuddets forutsigbarhet. Når vi ser på kommunestørrelse, er andelen som sier seg helt enige i at per capita tilskuddet gir en slik forutsigbarhet, størst for de minste kommunene. Det skal også legges merke til at 21 % er helt uenige i utsagnet, noe som er en relativt høy andel.

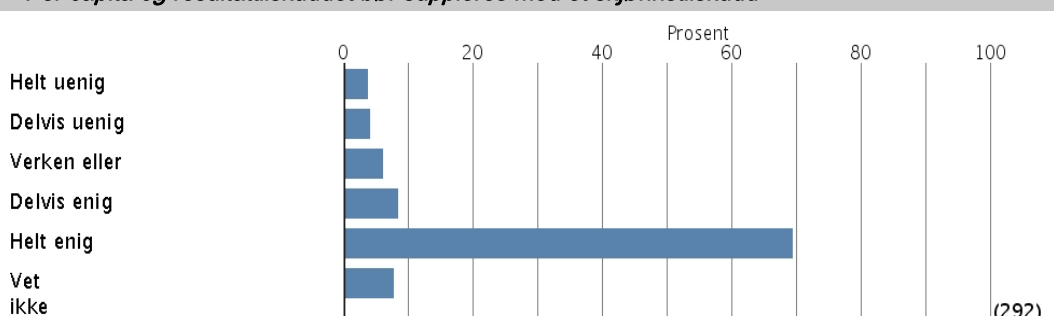
Casekommunene er i hovedsak positive til per capita tilskuddet per se, det vil si at inntektene beregnes etter antallet i målgruppen. En kommune mente imidlertid at det var uheldig at inntektene fulgte elevene, ettersom lærerne var den største utgiftsposten. Det er også generelt positive holdninger til de to ulike satsene, selv om det fremkommer at satsene er nokså kategoriske. Utgiftene vil ikke bare avhenge av om ens opprinnelse er vestlig eller ikke-vestlig, men vil variere enormt innen disse gruppene avhengig av for eksempel skolegang. Dette kommer vi tilbake til i forhold til anbefalinger av justeringer av ordningen, hvor en mulighet er å gå bort fra ikke-vestlig/vestlig inndeling, og over i en differensiering på bakgrunn av spor. En slik differensiering benyttes i tilsvarende opplæring i Danmark.

Det som hos casekommunene oppleves som mest problematisk ved per capita tilskuddet, er imidlertid størrelsen på satsene og den femårige perioden tilskuddet deles ut for. Funnene presentert tidligere i rapporten bekrefter at satsene er for lave til at kommunenes utgifter dekkes av tilskuddene. I tillegg er det stor enighet om at fem år er en for lang periode å tildele tilskudd for. Tre år oppgis som en mer ideell tidsramme, da det anslåes at de fleste deltakerne har gjennomført opplæringen innenfor denne tidsrammen. Når opplæringen i de fleste tilfeller tar tre år, mens tilskudd deles ut for fem år, fører dette ofte til uhensiktsmessig mye refusjonsarbeid for kommunene på grunn av flytting mellom kommunene. Små kommuner opplever mye fraflytting etter opplæringen, noe som medfører at tilflyttingskommunene får inntekter for opplæring som en annen kommune har betalt for.

Kommunenes vurderinger av resultattilskuddet blir tatt nærmere for seg i avsnitt 6.4, men vi ser her på om kommunene mener per capita og resultattilskuddet bør suppleres med et skjønnstilskudd.

Figur 6.5

Angi i hvilken grad du er enig i følgende utsagn om tredelingen av den nye tilskuddsordningen:
- Per capita og resultattilskuddet bør suppleres med et skjønnstilskudd



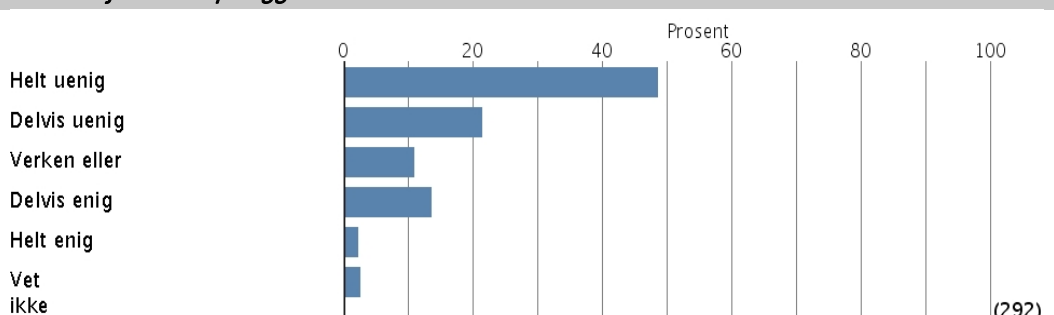
Figuren viser entydig at behovet for skjønnstilskudd ses som stort. Relatert til kommunestørrelse øker andelen som anser behovet som viktig, jo mindre kommunene er. Dette bekrefter formålet med skjønnstilskuddet, nemlig at målgruppen for skjønnstilskuddet først og fremst er mindre kommuner med få personer i målgruppen.

Ingen av casekommunene hadde mottatt skjønnstilskudd, og hadde derfor få formeninger om dette. Det ble likevel nevnt at skjønnstilskuddet var svært uforutsigbart å forholde seg til som inntekt. Ettersom man ikke er sikret dette tilskuddet fra år til år, kan man ikke legge opp driften etter en slik inntekt. Dermed blir skjønnstilskuddet i tilfelle en ekstra bonus dersom man tildeles det. En del av de store casekommunene opplyste at det var uaktuelt for dem å søke om tilskuddet, eller at fylkesmannen har oppgitt dette som uaktuelt for dem.

Funnene gjengitt overfor sier noe om kommunens inntrykk av tilskuddsordningens ulike formål og konsekvenser. Det er også interessant å se på kommunens vurdering av om den nye tilskuddsordningen overordnet sett gir kommunene gode muligheter til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem. Dette stilte vi spørsmål om i breddeundersøkelsen.

Figur 6.6

Angi i hvilken grad du er enig i følgende utsagn om den nye tilskuddsordningen:
- Den nye tilskuddsordningen gir kommunene gode muligheter til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem



Figuren viser at 70 % er helt eller delvis uenige i at tilskuddsordningen gir dem gode muligheter til å ivareta sine forpliktelser. 11 % svarer verken eller, mens 16 % er delvis eller helt enig i utsagnet. Når vi ser nærmere på kommunestørrelse, er det særlig kommuner med mellom 20 000-49 999 innbyggere som sier seg helt eller delvis uenige i utsagnet.

Et stort flertall av kommunene vurderer altså selv at de ikke har muligheter til å innfri de krav som stilles i introduksjonsloven og læreplanen innenfor den økonomiske rammen. Konsekvensen av denne situasjonen er i mange tilfeller at kvaliteten på en rekke elementer i opplæringen svekkes. Dette gjelder for eksempel kvaliteten på kartleggingsarbeidet og individuell tilrettelegging av opplæringen, som kommunene mener økonomien legger mange hindringer for. Kommunene vurderer med andre ord at tilskuddsordningen har en rekke utilsiktede konsekvenser som virker negativt inn på kommunenes implementeringsevne. Casebesøkene viser videre at de små kommunene har størst utfordringer med å holde en tilfredsstillende kvalitet på opplæringen på grunn av økonomi, og det er grunn til å trekke i tvil om innvandrerne i målgruppen sikres et godt tilbud uavhengig av bostedskommune. I neste kapittel undersøker vi ikke bare hvorvidt kommunene rent faktisk har fått mindre midler til rådighet, men også om utgiftene til opplæringen overstiger inntektene. Man kan spørre seg om kommunenes vurdering skal tolkes som en legitim ytring på basis av faktisk økonomisk situasjon, eller om det er en politisk markering av at man ønsker seg tilbake til et refusjonssystem på bakgrunn av antall undervisningstimer. I neste kapittel ser vi nærmere på dette og undersøker ikke bare hvorvidt kommunene rent faktisk har fått mindre midler til rådighet, men også om utgiftene til opplæringen overstiger inntektene.

Oppsummert kan man si tilskuddsordningen har en rekke positive formål som kommunene anerkjenner, for eksempel objektive tildelingskriterier og et økt fokus på gjennomstrømning. En rekke kommuner er også fornøyde med per capita tilskuddets økonomiske forutsigbarhet, her særlig de minste kommunene. Kommunene fra casestudier stiller seg på den annen side svært kritiske til satsene i per capita tilskuddet, som ses som for lave, og til tildelingsperioden, som bør kuttes ned. Funnene fra figur 6.6 over viser dessuten at tross en del gode formål, er ikke konsekvensene av tilskuddsordningen like heldige. Kommunene ser seg ikke i stand til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem, som igjen får konsekvenser for kvaliteten på opplæringstilbudet. Vi vil i resten av kapitlet vise hvilke konsekvenser tilskuddsordningen har fått på kommunenes implementering av opplæringen.

6.2 Tilskuddsordningens påvirkning på kommunenes administrering av opplæringen

Vår evaluering har vist at både Fylkesmannsembeter og kommuner opplever å ha fått økt administrativt arbeid med den nye tilskuddsordningen. Kommunenes egen vurdering er at ikke alle har muligheter til å innfri de krav som stilles i introduksjonsloven og læreplanen innenfor den økonomiske rammen.

Fylkesmannsembetene opplever tidvis mye arbeid med utbetalinger og med å holde en oversikt over deltakerne via NIR. Det har også kommet frem at en del kommuner opplever den nye tilskuddsordningen som komplisert å forholde seg til, noe som blant annet medfører at kommuner lot være å søke på visse type tilskudd av mangel på kapasitet til å sette seg inn i retningslinjene.

Funn fra casestudiene tyder på at også kommunene opplever utfordringer knyttet til administreringen av tilskuddsordningen. Ordningen sees på som lite oversiktlig og innebærer mer papirarbeid og byråkrati. Delvis skyldes dette tredelingen av tilskuddet, delvis at utbetalinger skjer ofte og delvis at det for mange kommuner må nedlegges mye arbeid i å kreve refusjoner fra andre kommuner på grunn av flytting. Registreringskrav i NIR gir også en del merarbeid. Det skal likevel nevnes at flere kommuner ser at NIR gir mulighet til å holde en langt bedre oversikt over deltakermassen enn tidligere systemer. Det etterlyses imidlertid forbedringer av NIR i form av at registreringene kan automatiseres i større grad.

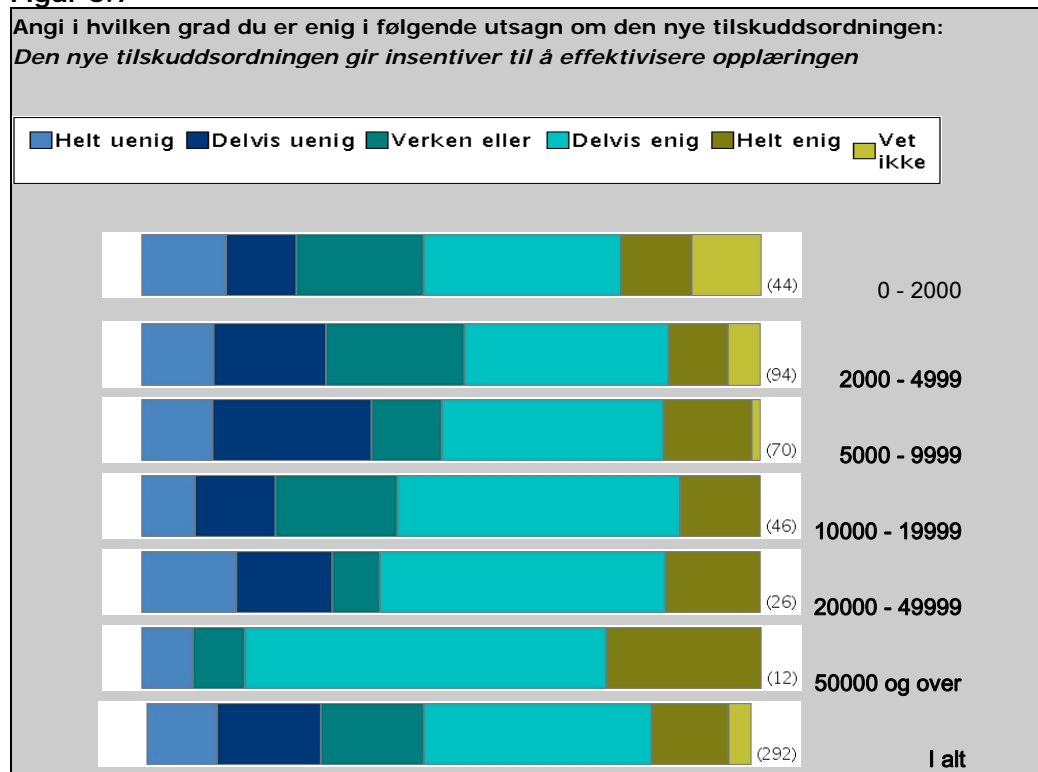
En del av den økte administrative byrden som flere kommuner opplever med den nye tilskuddsordningen, er en situasjon man kan forvente i innkjøringsfasen til en ny tilskuddsordning. Kommunenes forståelse av ordningen vil øke i tiden fremover, og dermed forbedres også rutinene knyttet til administreringen av den. Det at kommunene også for en periode forholder seg til to tilskuddsordninger, den nye og overgangsordningen, medfører naturlig nok en økt administrering. Dette påvirker sannsynligvis kommunenes inntrykk av tilskuddsordningen, men er ikke direkte knyttet til dens innretning. Kommunene uttrykker imidlertid at man kunne tjene på visse forenklinger, i forhold til regler for utbetalinger og større grad av automatiserte prosesser i NIR.

6.3 Tilskuddsordningens påvirkning på organiseringen av opplæringen

I dette avsnittet ser vi nærmere på om tilskuddsordningen gir incentiver til å effektivisere opplæringen, og om den har ført til endringer av opplæringen i forhold til antall timer og sammensetning av deltakergrupper.

Tilskuddsordningen har som formål å effektivisere opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og vi har i breddeundersøkelsen stilt spørsmål om ordningen bidrar til dette.

Figur 6.7



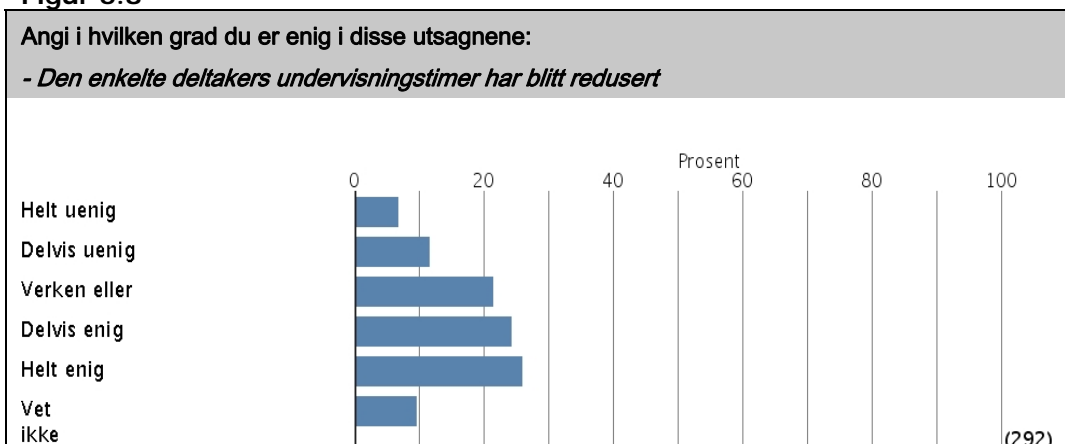
Felles for alle kommunene er at det er et flertall blant alle kommunekategoriene som sier seg helt eller delvis enige i at tilskuddsordningen gir incentiver til effektivisering av opplæringen. Den øvrige tydelige tendensen i figuren er at andelen som sier seg helt enig eller delvis enig i at tilskuddsordningen bidrar til å effektivisere opplæringen, øker i takt med kommunistørrelsen. Kommuner med over 50 000 innbyggere skiller seg særskilt ut i denne retningen.

Tallene kan sies å bekrefte tidligere funn om at økonomien til kommunene strammer seg inn med den nye tilskuddsordningen. Dette vil nødvendigvis føre til

effektiviseringsbehov hos kommunene. Forskjellen i svarene i forhold til kommunestørrelse, kan muligens forårsakes av kommunenes reelle muligheter for å effektivisere. Som tidligere nevnt har større kommuner bedre muligheter til å dra nytte av stordriftsfordeler som større, færre og mer homogene grupper.

Det er i lys av disse funnene interessant å se på hvordan kommunene velger å effektivisere opplæringen. Vi har i breddeundersøkelsen blant annet stilt spørsmål om den enkeltes undervisningstimer har blitt redusert.

Figur 6.8



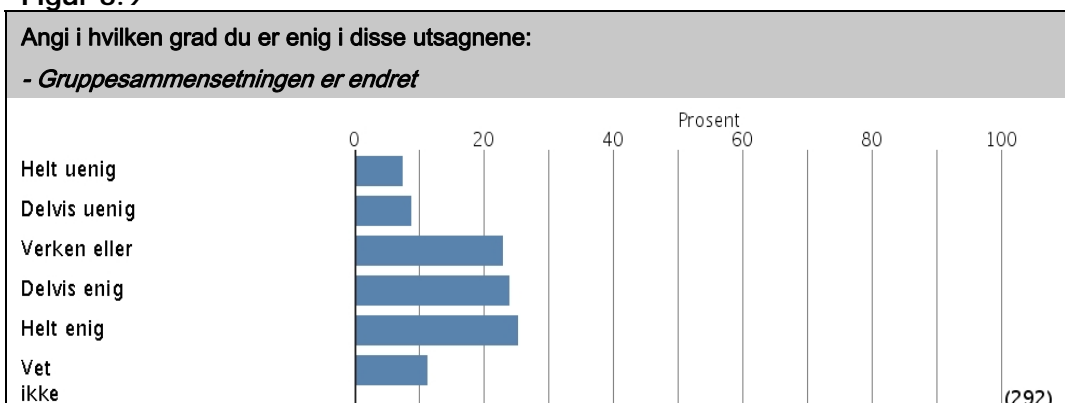
Figuren viser at 50 % er helt eller delvis enige i at antall timer har blitt redusert, 22 % har svart verken eller til dette, mens 18 % sier seg helt eller delvis uenige. I forhold til kommunestørrelsen er andelen som sier seg helt eller delvis enig noe større for kommuner over 50 000 innbyggere, 67 % mot gjennomsnittet på 50 %. Det ser med andre ord ut til at det har vært en viss reduksjon i antall undervisningstimer, særlig hos de største kommunene.

Hvis vi ser på reduksjon av undervisningstimer i forhold til om kommunen har interkommunalt samarbeid (det vil si enten kjøper eller selger opplæring til andre kommuner), kun har opplæring for kommunens egne deltakere, eller har opplæring gjennom privat tilbyder, fremkommer ingen klare variasjoner. Den eneste klare tendensen er at de kommunene som kjøper opplæring av andre kommuner, i mindre grad vet om undervisningstimene er redusert. Det er dessuten så få som oppgir at de bruker privat tilbyder, at det er svært problematisk å generalisere på grunnlag av dette materialet.

I casekommunene har ikke antall undervisningstimer jevnt over blitt redusert. Dette har imidlertid skjedd i én av kommunene så langt, som følge av økonomisk knapphet. Denne småkommunen opplever reduksjonen som svært uheldig for elevene, og føler at de ikke klarer å oppfylle kravene til et godt tilbud. En annen kommune har så langt ikke redusert antall timer, men uttrykker bekymring for at det kan skje. Skolen i denne mellomstore kommunen var i det hele tatt bekymret for en nedlegging av tilbudet innen norskopplæring grunnet den økonomiske vanskelige situasjonen og kommunens manglende vilje til selv å gå inn med finansiering.

Vi ser nærmere på om organiseringen har endret seg i forhold til gruppesammensetningen.

Figur 6.9



49 % svarer helt eller delvis enig på om gruppesammensetningen er endret. 23 % svarer verken eller på dette, og 16 % er helt eller delvis uenige i utsagnet. Både andelen som sier seg helt uenige og helt enige i utsagnet, er større blant de flere av de store kommunekategoriene. Tallene indikerer at gruppesammensetningen har endret seg i mange kommuner, men at det er en viss variasjon i dette, også de store kommunekategoriene seg i mellom.

Til de som har sagt seg helt eller delvis i at gruppesammensetningen har endret seg, har vi videre stilt spørsmål i breddeundersøkelsen om hvordan gruppesammensetningen er endret.

Figur 6.10

Hvordan har gruppesammensetningen endret seg? Det er mulig å gi flere svar.	Respon- den- ter	Prosent
Antall deltakere i hver gruppe har økt	115	80 %
Antall deltakere i hver gruppe har sunket	8	6 %
Det er opprettet egne grupper for den nye målgruppen med rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	18	13 %
Annet, vennligst spesifiser:	29	20 %
Vet ikke	8	6 %
I alt	144	100 %

Vi ser av figuren over at gruppesammensetningen hovedsakelig har endret seg ved at antall deltakere i hver gruppe har økt. Hovedandel av svarene i kategorien "annet" oppgir at det ikke har vært spesielle endringer eller at gruppene har blitt mer færre og mindre homogene.

Ser vi på disse resultatene i forhold til om kommunen kun driver opplæring for kommunens egne deltakere, kjøper eller selger opplæring til andre kommuner, eller har privat tilbyder av opplæring, så er det heller ikke her klare variasjoner. Igjen ser vi imidlertid at det er en høyere andel "vet ikke" svar blant gruppen av kommuner som kjøper all opplæringen. Det ser ut til at flertallet mener at antall deltakere i hver gruppe har økt, uavhengig av hvordan de organiserer opplæringen.

Når vi ser tallene opp mot funn fra casestudiene, samsvarer de i stor grad. Alle kommunene har enten innført eller vurderer å innføre større og færre grupper. Vi har tidligere vært inne på at dette særlig medfører ulemper for små kommuner, fordi gruppesammenslåingen gjør gruppene relativt uhomogene tatt det lave deltakerantallet i betraktning. Ansatte i disse kommunene ser at sammenslåingen går ut over den individuelle tilretteleggingen og oppfølgingen man er pålagt og

ønsker å gi hver enkelt. Man frykter derfor at sluttresultatet blir en norskopplæring med dårligere kvalitet.

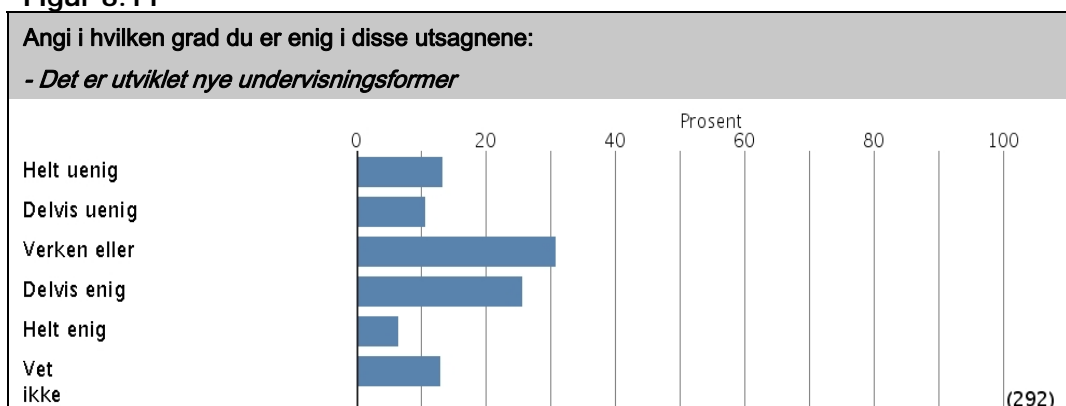
6.4 Tilskuddsordningen påvirkning på innholdet i opplæringen

Nært knyttet til organiseringen av opplæringen er hvordan tilskuddsordningen påvirker innholdet i opplæringen. Vi ser her på om det er utviklet nye undervisningsformer, om det er et økt fokus på resultat i opplæringen og kommunenes vurdering av kvaliteten på opplæringen.

6.4.1 Undervisningsformer

Vi har i breddeundersøkelsen blant annet sett på om det utvikles nye undervisningsformer som følge av tilskuddsordningen.

Figur 6.11



Av figuren kan vi lese at 32 % er helt eller delvis enige i at det er utviklet nye undervisningsformer. 31 % svarer "verken eller" på dette, mens 24 % er helt eller delvis uenige i dette. Figuren viser at den største enkeltkategorien er "verken eller". I forhold til kommunestørrelse, markerer kommuner med over 50 000 innbyggere seg med en større andel som sier seg helt eller delvis enige i utsagnet.

Det ser med andre ord ikke ut som om tilskuddsordningen har hatt vesentlig påvirkning på utvikling av nye undervisningsformer, men større kommuner har i noen grad utviklet nye undervisningsformer.

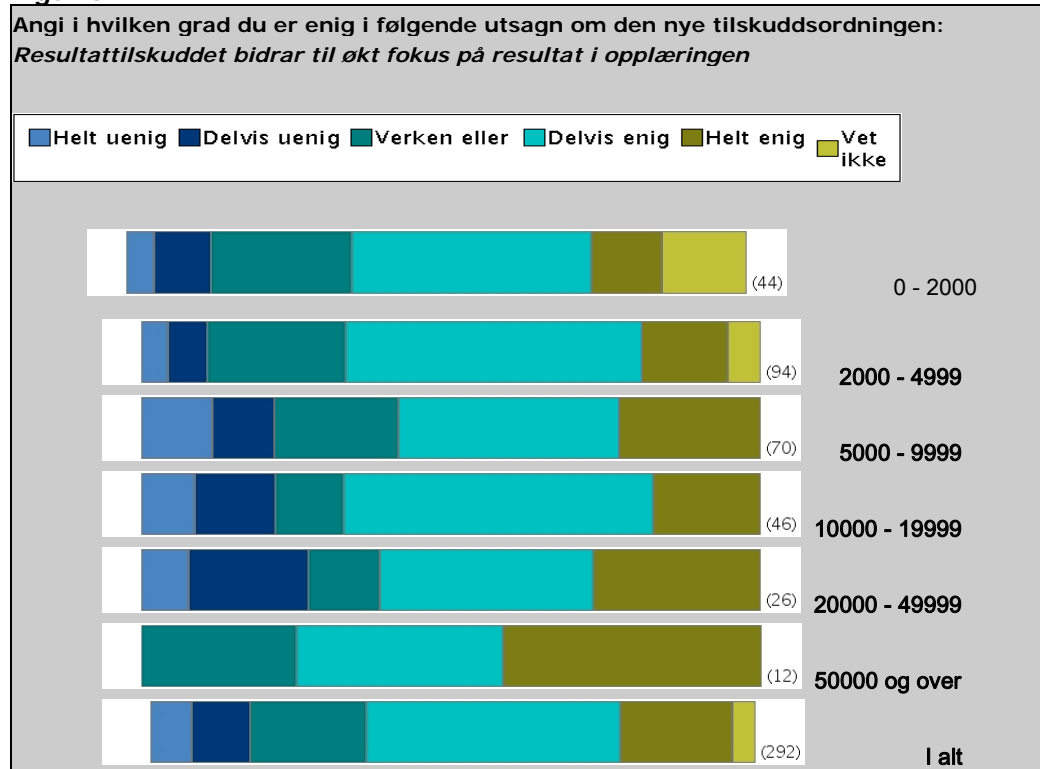
Casebesøkene bekrefter at det hittil ikke har vært særlig fokus på å utvikle nye undervisningsformer på bakgrunn av tilskuddsordningen, og det ser ikke ut til at deler av opplæringen har fått en mer sentral plass. Dette ble også diskutert i forrige kapittel, og funnene kan indikere at kommunene ikke ser endring av undervisningsmetoder som en måte å utvikle kvaliteten eller redusere kostnadene i opplæringen på. Administrasjonen ved en skole opplyste om at man ønsket å fornye metodikken slik at opplæringen kunne bli mer effektiv, for eksempel ved bruk av videokonferanser, mer elevstyrt læring osv. Det ble imidlertid påpekt at slike endringer tar lang tid å få aksept for og iverksette blant lærerne.

Fra casebesøkene ser vi også at tilskuddsordningen har ført til at en del undervisningsformer har falt bort. Dette gjelder alternative undervisningsformer som kvinnegrupper, aktiviteter utenfor klasserommet, matlaging og lignende. Slike alternative tilbud bidro til en praktisk tilnærming til språket, i forhold til den enkeltes behov og situasjon, som blir sett på som en viktig del av språkopplæringen. Det er kommunenes pressede økonomiske situasjon som gjør at slike tilbud bortfaller, og dette oppleves som svært uheldig.

6.4.2 Resultatfokus

I breddeundersøkelsen så vi også på om opplæringens innhold var endret i form av mer fokus på resultat, som i denne sammenhengen hovedsakelig vil si at elevene i større grad skal gjennomføre avsluttende prøve og at elevene eventuelt skal gå tidligere opp til prøve.

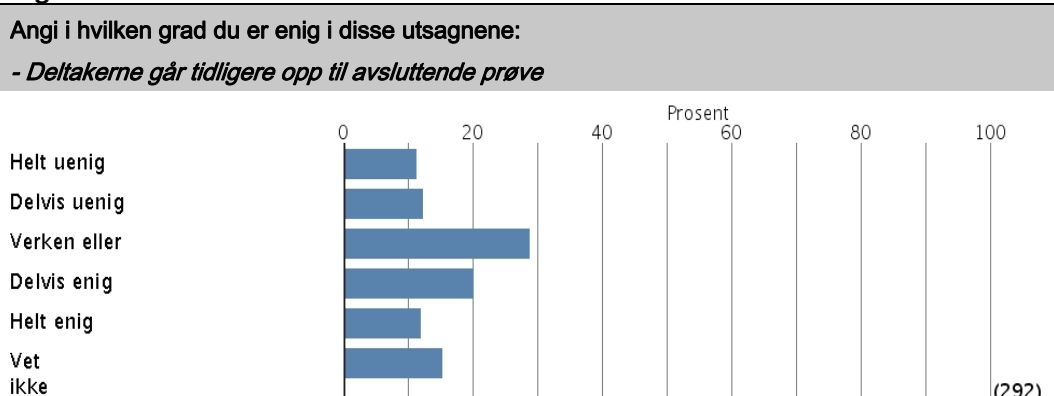
Figur 6.12



Samlet sett er 61 % helt eller delvis enige i at tilskuddsordningen bidrar til økt fokus på resultat. 19 % svarer verken eller på spørsmålet, mens 16 % svarer helt eller delvis uenig. Figuren viser tydelig at et flertall mener tilskuddsordningen bidrar til økt fokus på resultat og at andelen som sier seg helt eller delvis enige i dette, øker med kommunestørrelsen. En mulig forklaring på dette, kan som vi har vært inne på tidligere, være at resultattilskuddet potensielt vil utgjøre en større økonomisk post jo flere deltakere kommunen har.

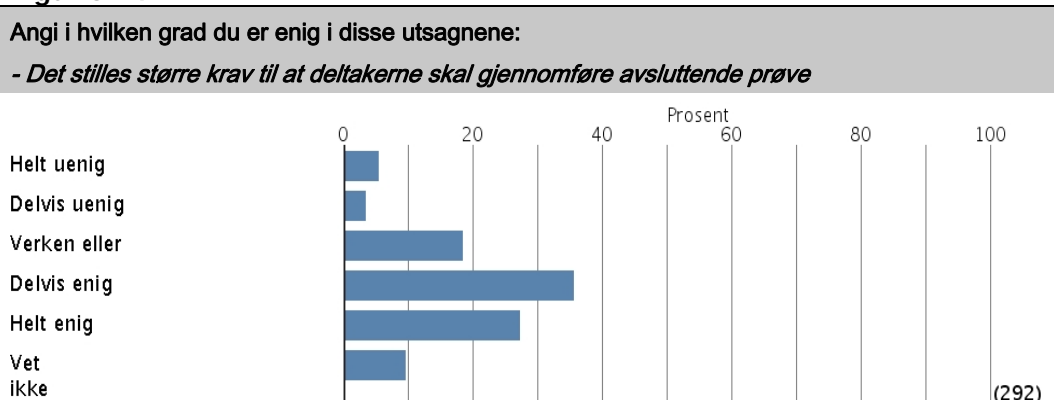
Vi stilte i breddeundersøkelsen spørsmål om deltakerne går tidligere opp til prøve:

Figur 6.13



Figuren angir at kommunene er svært delte i sin vurdering av hvorvidt deltakerne går tidligere opp til avsluttende prøve. 32 % sier seg helt eller delvis enige i dette. 29 % oppgir "verken eller", mens 24 % er helt eller delvis uenige. Vi ser altså at en tredjedel av kommunene vurderer at deltakerne går tidligere opp til avsluttende prøve, mens en fjerdedel er uenige i dette. Dette indikerer at tilskuddsordningen for en tredjedel av kommunene kan sies å ha den ønskede effekt på deltakernes progresjon. Samtidig ser man av nasjonale oversikter at kun om lag halvparten består den skriftlige prøven. Dette kan jo også indikere at en del deltakere går opp tidligere enn de har forutsetninger for. I figur 6. 14 illustreres de kommunalt ansvarliges vurderinger av hvorvidt det stilles større krav til at deltakerne skal gjennomføre avsluttende prøve.

Figur 6.14



63 % er helt eller delvis enige i at det stilles større krav til at deltakerne skal gjennomføre avsluttende prøve. 19 % svarer verken eller på dette, mens 9 % er helt eller delvis uenige i utsagnet. Kommunene med over 50 000 innbyggere sier seg helt enig i utsagnet i langt større grad enn gjennomsnittet, 58 % mot 27 %. En relativt stor andel av de minste kommunene har en høy "vet ikke"-kategori.

Sammenligner vi tallene i denne figuren med tallene på spørsmålet om elevene går tidligere opp til prøve, ser vi at resultatfokuset i opplæringen først og fremst skyldes at det stilles større krav til at elevene skal gjennomføre prøve enn at elevene må gå tidligere opp til prøve. Satt opp mot funn fra casestudier, ser funnene ut til å samsvare i stor grad. Lærerne vi intervjuet la stor vekt på at den pedagogiske kvaliteten og progresjonen hadde forrang, fremfor et ensidig resultatfokus. Særlig gjaldt dette i forhold til å skulle presse elevene til å ta prøver på et tidligere stadium i opplæringsløpet. Dette ble i liten grad gjort, og man fremla her argumenter om at det å lære et språk ikke kan påskyndes i særlig grad. Samtidig merket lærerne "et

press ovenfra” som én sa, om at elevene i større grad skulle avslutte opplæringen med å avlegge en prøve. Det var med andre ord økt bevissthet rundt dette, og administrasjonen ved én skole mente at denne bevisstheten rundt progresjon trengtes. De elevene vi intervjuet sa seg enige i at fokuset på å gjennomføre avsluttende prøver i undervisningen hadde økt, men ingen mente at det førte til økt press om å gå opp til prøver før man var klar for det. Selv om lærerne altså mener økt resultatfokus vil få uheldige konsekvenser for elevene, så vi ingen tendens til at elevene opplevde det slik.

Vedrørende resultattilskuddet for øvrig, tyder funn fra casekommunene på at det ikke påvirker økonomien eller opplæringen i vesentlig grad. Kommunene har forståelse for intensjonen bak om å skape motivasjon til å øke progresjonen. Noen kommuner hevder imidlertid at størrelsen på tilskuddet er så lite at det ikke fører til noen reell atferdsendring. Andre kommuner mener på sin side at tilskuddet gir et feil fokus på progresjon fremfor kvalitet, og at økonomisk gevinst aldri vil være den faktoren en lærer først og fremst motiveres av.

6.4.3 Tilskuddsordningens innvirkning på kvalitet i opplæringen

Flere kommuner vi besøkte, mente kvaliteten på opplæringen svekkes fordi man blir færre lærere. Det nevnes også at man kan risikere dårlig kvalitet i personalet, fordi lærerlønnen øker og økonomien synker. Særlig én kommune uttrykte bekymring for at de etter hvert ville se seg tvunget til å ta inn ufaglært personell som et følge av den økonomiske situasjonen.

Kvaliteten på opplæringen oppleves også som svekket fordi økonomien ikke tillater tilstrekkelig individuell oppfølging og tilpasning, som vist i forrige kapittel. I forrige kapittel kom det også tydelig frem at samfunnskunnskapsopplæringen ikke ble gjennomført som intendert, og flere av casekommunene medga selv at dette tilbudet var av mindre god kvalitet.

Oppsummert ser ikke innholdet i opplæringen ut til å være endret fundamentalt som følge av tilskuddsordningen. Dette gjelder for eksempel undervisningsformene, hvor en hovedandel svarer at dette ikke har endret seg. I casestudiene så vi imidlertid at en del alternative tilbud er falt bort av økonomiske hensyn. Videre så vi at det var et økt fokus på resultat i opplæringen, og at dette i hovedsak dreide seg om at elevene i større grad skal gjennomføre avsluttende prøver. Casekommunene uttrykker en viss bekymring for at resultatfokus går på bekostning av kvaliteten i opplæringen.

6.5 Konkluderende betraktninger

Kommunene anerkjenner at tilskuddsordningen har en rekke positive kjennetegn og stiller seg ikke i hovedsak negative til innretningen på tilskuddene. For eksempel mener en hovedandel at ordningen har objektive tildelingskriterier og at per capita tilskuddet bidrar til økonomisk forutsigbarhet. Derimot vurderer kommunene at tilskuddsordningen ikke gjør det mulig for dem å implementere opplæringen i tråd med lov og forskrift. Selv om tilskuddsordningen er ment å gi insentiver til å effektivisere opplæringen, og kommunene i stor grad sier seg enige i at den nettopp gjør dette, vurderes det at de effektiviseringstiltak som det er mulig å treffe, fører til et dårligere opplæringstilbud.

Den økonomiske rammen som kommunene må forholde seg til, fører med andre ord til en rekke uheldige konsekvenser, slik kommunene ser det. For eksempel har gruppeorganiseringen i en rekke kommuner gått i retning av større og færre grupper, som særlig gjør små kommuner ute av stand til å gi tilrettelagt undervisning. Samtidig kan det stilles spørsmål ved kommunenes evne til å utforske mulige alternative effektiviseringsmuligheter. Evalueringen viser nemlig at tilskuddsordningen har ført til svært få endringer av undervisningsformer. Det er noe

mer fokus på progresjon, og en tredjedel av kommunene melder om at deltakerne går tidligere opp til avsluttende prøve. Samtidig har vi avdekket at en del i kommunene mener at det er lite hensiktsmessig å fokusere for mye på den avsluttende prøven, for en del av deltakerne.

7. Hvordan dekker tilskuddet kommunenes faktiske utgifter?

En sentral del av evalueringsoppdraget har dreid seg om å avdekke i hvilken grad tilskuddet dekker kommunenes faktiske utgifter, og hvilke muligheter kommunen selv har til å påvirke innholdet gjennom effektiv organisering.

Som vi så i forrige kapittel, var det 70 % av de kommunalt ansvarlige som vurderte at tilskuddsordningen ikke gjorde dem i stand til å ivareta de forpliktelser som introduksjonsloven pålegger dem. Det var flere blant de små kommunene som delte denne vurderingen. Evalueringen har hatt som et av sine formål å finne ut hvorvidt denne rådende oppfatningen har rot i faktiske forhold. Dette innebærer å se på kommunenes faktiske inntekter og faktiske utgifter til opplæringen, og gapet mellom disse to størrelsene.

Det ville være en umulig oppgave å foreta en total inntekts- og kostnadskartlegging blant alle Norges kommuner. Det ble derfor besluttet å gjøre et utvalg på 8 kommuner, som det ble gjort en grundig kartlegging på. Dette var 4 kommuner som inngikk i Beregningsutvalgets kommuneutvalg for 2006³⁸, samt 4 små kommuner som ble valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver. Begrunnelsen for å velge ut små kommuner, var bekymringsmeldinger om at disse i større grad hadde vanskeligheter med den nye ordningen. Følgende kommuner har inngått i kartleggingen:

Tabell 7.1. Kommuneutvalg (Tall fra SSB)

Kommune	Innbygger- tall	Antall innvandrere med vestlig bakgrunn Landsgj.snitt: 2.2 %	Antall innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn Landsgj.snitt: 5.4 %
Stavanger	115 157	3,7 %	6.8 %
Harstad	23 228	1.1 %	2.2 %
Stjørdal	19 892	0.8 %	1.9 %
Kristiansund	17 067	1.2 %	3.3 %
Sør-Hægebostad	1 583	1.2 %	4.3 %
Øst-Tynset	5 368	1.0 %	2.6 %
Nord-Saltdal	4 751	1.6 %	2.9 %
Vest-Ørskog	2 093	1.6 %	3.8 %

Det er viktig å presisere at dette ikke utgjør et representativt utvalg av norske kommuner. De fire øverste kommunene blir i kapitlet benevnt som "BU-kommuner" (Beregningsutvalg-kommuner) mens de fire nederste blir benevnt som små kommuner. De fire øverste representerer henholdsvis en stor og tre mellomstore kommuner.

Den fullstendige delrapporten "*Gap-analyse: Forholdet mellom inntekter og utgifter for kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*" gir en mer detaljert framstilling av tallmaterialet. Det er lagt vekt på å gi en kortfattet framstilling i dette kapitlet, for de fullstendige tabellene etc. henviser vi til delrapporten.

³⁸ Beregningsutvalget kartlegger hvert år kommuners utgifter til integrering, herunder utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Sentrale problemstillinger

Et sentralt moment i analysen har vært å avdekke eventuelle forskjeller mellom tidligere ordning (kalt "overgangsordningen") og den nåværende ordningen. Siden kommunene generelt ikke skiller mellom deltakere på ny og gammel ordning, og dermed har samme utgifter på begge grupper, er det innhentet informasjon om antall deltakere på ny og gammel ordning og gjort en beregning for å kunne si noe om dette.

Det har videre vært et moment å kunne si noe om hvordan den nye tilskuddsordningen vil fungere som fullt innfasert. På det nåværende tidspunkt mottar kommunene fortsatt størstedelen av sine inntekter fra overgangsordningen. Det er derfor utformet en prognosemodell som gjør en beregning (basert på en rekke uttalte forutsetninger) for hva kommunenes inntekter og utgifter vil være for den gruppen de per i dag (2006) har i opplæring på ny ordning, gitt at denne gruppen fullfører opplæringen i samme kommune.

Om datamaterialet

Datamaterialet består av innsamlede data fra samtlige Fylkesmannsembeter og 8 utvalgte kommuner. Materialet angående inntekter fra den statlige tilskuddsordningen er samlet inn fra Fylkesmannsembetene. Data om inntekter er også samlet inn fra kommunene, herunder inntekter fra tilskuddsordningen, deltakerbetaling og overføringer fra andre kommuner. Data om utgifter er samlet inn fra de 8 kommunene, gjennom et Excel-ark og oppfølgende telefonintervjuer. Vi vurderer at materialet holder høy sikkerhet.

I det følgende går vi gjennom de 8 kommunenes inntekter, utgifter, gapet mellom disse to størrelsene, skiller på gapet i ny og gammel ordning, samt presenterer prognosemodellen. Til slutt drøftes effektiviseringsmuligheter.

7.1 Kommunenes inntekter til opplæringen

Det er tildelt noe over 1 milliard kroner til opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere, fra staten til kommunene. Fordelingen av disse midlene ses i tabell 7.2. Disse tallene viser at den nye tilskuddsordningen utgjør en begrenset andel av det totale tilskuddet, noe som gjør en evaluering av den nye ordningen utfordrende, fordi kommunene fortsatt har sine hovedinntekter på overgangsordningen.

Tabell 7.2: Tall for hele Norge, ny tilskuddsordning (per capita, resultat og skjønnstilskudd), samt overgangsordning

Total-tall, hele Norge	Pr. capita	Resultat	Skjønnstilskudd	Overgangsordning	I alt
Samlede inntekter	189.852.601	2.297.220	5.320.930	858.451.703	1.055.922.454
Relativ fordeling	18,0%	0,2%	0,5%	81,3%	100,0%
Relativ fordeling, ordninger		18,7%		81,3%	100,0%

Som tabellen viser, utgjør overgangsordningen 81,3 % av alt tildelt tilskudd. Den nye tilskuddsordningen utgjør 18,7 %. I den nye tilskuddsordningen utgjør også resultat og skjønnstilskudd en relativt sett svært liten andel av det totalt tilskuddet.

Det forhold at kommunene fortsatt har overgangstilskuddet som sin hovedinntekt, gjør at det er vanskelig å måle effekt av den nye tilskuddsordningen på det nåværende tidspunkt. Kommunene har fortsatt flest deltakere på overgangsordning, og det skilles ikke mellom deltakere på ny og gammel ordning i den praktiske opplærings situasjonen, som vi skal komme tilbake til senere.

Kommunene har imidlertid også inntekter fra deltakerbetaling og eventuelle overføringer fra andre kommuner. For å avdekke disse inntektene, ble det innhentet data fra de 8 kommunene. Den følgende tabellen viser dette for henholdsvis BU-kommunene og småkommunene.

BU-kommuner	Harstad	Kristiansund	Stavanger	Stjørdal	Samlet
Overgangsordning	3.739.000	4.242.499	24.991.245	3.563.000	36.535.744
Pr. capita-tilskudd	1.378.997	255.240	5.380.440	675.020	7.689.697
Resultattilskudd	65.000	60.000	0	20.000	145.000
Skjønnstilskudd	0	0	0	0	0
Overføringer	705.866	3.200	1.774.986	1.500	2.485.552
Deltagerbetaling	0	15.700	1.929.692	0	1.945.392
Annet	50.190	6.000	0	0	56.190
Samlet inntekt	5.939.053	4.582.639	34.076.363	4.259.520	48.857.575
Fordeling					

Tabell 7.3: Oversikt over inntekter oppgitt fra kommunene

Overgangsordning	63,0%	92,6%	73,3%	83,6%	74,8%
Ny ordning	24,3%	6,9%	15,8%	16,3%	16,0%
Øvrige inntekter	12,7%	0,5%	10,9%	0,0%	9,2%
Små kommuner	Hægebostad	Saltdal	Tynset	Ørskog	Samlet
Overgangsordning	379.850	1.106.990	934.940	182.000	2.603.780
Pr. capita-tilskudd	18.150	261.510	117.960	24.950	422.570
Resultattilskudd	0	0	10.000	0	10.000
Skjønnstilskudd	0	0	0	0	0
Overføringer	0	0	0	4.050	4.050
Deltagerbetaling	8.000	0	7.608	16.456	32.064
Annet	0	0	0	0	0
Samlet inntekt	406.000	1.368.500	1.070.508	227.456	3.072.464
Fordeling					
Overgangsordning	93,6%	80,9%	87,3%	80,0%	84,7%
Ny ordning	4,5%	19,1%	12,0%	11,0%	14,1%
Øvrige inntekter	2,0%	0,0%	0,7%	9,0%	1,2%

Samlet sett viser materialet følgende:

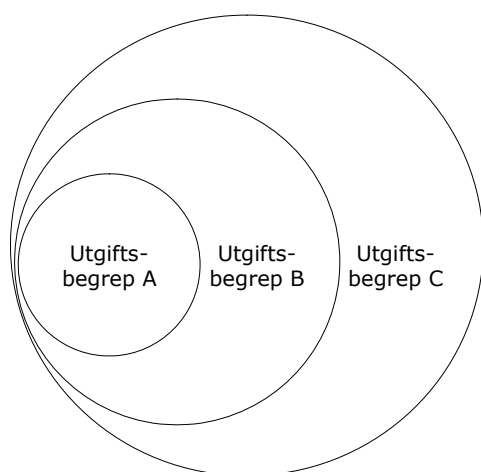
- **Det statlige tilskuddet utgjør for alle kommunene hovedinntekten for opplæringen.** Det er fortrinnsvis større kommuner som har inntektskilder av annen type; for eksempel ser vi at Stavanger kommune har et betydelig innslag både av overføringer fra andre kommuner, samt deltakerbetaling. Harstad kommune har også et betydelig innslag av overføringer fra andre kommuner. De minste kommunene har noe innslag av deltakerbetaling, men dette er mindre beløp.

- **For de fleste kommunene utgjør inntektene fra overgangsordningen fra 70 til 100 % av inntektene.** Harstad kommune er unntaket, her stammer 63 % av inntektene fra overgangsordningen og 24 % fra den nye tilskuddsordningen. Dette er fordi Harstad er en bosettingskommune med høy fraflytting, og betydelig antall nyankomne innvandrere.
- **Ingen av kommunene har fått skjønnstilskudd.** Av de 4 små kommunene vi har inkludert i vår analyse, som ville være mest relevant for en tildeling av skjønnstilskudd, så har ingen mottatt dette. Årsaken til dette slik det fremkommer av intervjuene med kommunene er enten at de ikke er klar over muligheten for å søke, eller at de har søkt og fått avslag.

7.2 Kommunenes utgifter til opplæringen

Kommunene har en rekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette omfatter både utgifter til lærerlønninger og administrasjon, undervisningsmateriell, osv. Vi har valgt å dele inn i tre utgiftsbegreper, som illustrerer ulike "former" for utgifter; herunder både direkte og indirekte utgifter.

Vi har, på samme måte som Beregningsutvalget, valgt å ta utgangspunkt i to utgiftsbegreper; A og B.³⁹ I tillegg har vi lagt til et utgiftsbegrep C.



³⁹ Beregningsutvalgets rapport for 2006

Vi vil kort forklare hva som ligger i de ulike utgiftsbegrepene, i tekstboksen under.

- a. Utgiftstype A er summen av utgifter til:
- Lærertillegg (inkl. vikarutgifter og sosiale utgifter, men ekskl. utgifter refundert av folketrygden og utgifter til kontaktlærerfunksjon.)
 - Administrasjon (inkl. lønn til administrasjonspersonalet) ved undervisningsstedene/skolene (evt. ved skolekontoret, dersom adm. er sentralisert).
 - Undervisningsmateriell, herunder utgifter til datautstyr og programvare til undervisning, samt kopieringsutgifter.
 - Reisestøtte
 - Barnepass
 - Utgifter til 50 t. samfunnskunnskap, som ikke er med under administrasjon (f. eks. tolkeutgifter, utgifter til kjøp av tjenester i andre kommuner).
- b. Utgiftsbegrep B er summen av utgifter til ovenstående +:
- Leie/stipulert leie av undervisningslokale
 - Annet
 - a. Strøm
 - b. Renhold
 - c. Vaktmester
 - d. Inventar.

Forskjellen er, at utgiftsbegrep B inkluderer utgifter som kommunerepresentantene finner relevante å inkludere. Det henvises til Beregningsutvalgets sluttrapport juni 2006.

Rambøll Management vil i tillegg inkludere ytterligere en type utgifter:

- c. Utgiftsbegrep C: Øvrige utgifter så som:¹
- Indirekte utgifter, som ikke er inkludert ovenfor:
 - a. Utgifter til oppfølging/tilsyn med opplæringen
 - b. Eventuelle bestiller-kostnader
 - c. Utgifter til regnskaps- og innfordringsfunksjon
 - d. Utgifter til revisjonsfunksjon
 - e. Utgifter til lønn- og personalfunksjon
 - f. Utgifter til personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
 - g. Utgifter til sentral opplæring
 - h. Utgifter til kantinedrift
 - i. Utgifter til hustrykkeri
 - j. Utgifter til informasjonsteknologi (drift- og opplæring)
 - k. Utgifter til drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester

Når vi ser på de totale oppgitte utgiftene for kommunene, viser det seg at utgiftsbegrep A utgjør 85 %, utgiftsbegrep B utgjør 14 %, og utgiftsbegrep C utgjør 1 %. Det er altså i utgiftsbegrep A at hovedtyngden av utgiftene ligger.

Tabell 7.4: Fordeling av utgifter på begrep A, B og C, i BU-kommunene

BU-kommuner	Harstad	Kristiansund	Stavanger	Stjørdal	Samlet
Utgifter, utgiftsbegrep A	5.983.150	4.900.524	29.484.384	4.495.000	44.863.058
Utgifter, utgiftsbegrep B	6.723.150	5.400.563	35.086.472	5.368.400	52.578.585
Utgifter, utgiftsbegrep C	6.975.150	5.430.658	35.131.620	5.475.400	53.012.828
Fordeling av utgiftene					
Utgifter, utgiftsbegrep A	85,8%	90,2%	83,9%	82,1%	84,6%
Utgifter, utgiftsbegrep B	96,4%	99,4%	99,9%	98,0%	99,2%
Utgifter, utgiftsbegrep C	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabell 7.5: Fordeling av utgifter på begrep A, B og C i småkommunene.

Mindre kommuner	Hægebostad	Saltdal	Tynset	Ørskog	Samlet
Utgifter, utgiftsbegrep A	523.000	2.108.688	979.160	313.976	3.924.824
Utgifter, utgiftsbegrep B	523.000	2.328.349	1.254.160	313.976	4.419.485
Utgifter, utgiftsbegrep C	523.000	2.422.363	1.454.160	313.976	4.713.499
Fordeling av utgiftene					
Utgifter, utgiftsbegrep A	100,0%	87,1%	67,3%	100,0%	83,3%
Utgifter, utgiftsbegrep B	100,0%	96,1%	86,2%	100,0%	93,8%
Utgifter, utgiftsbegrep C	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabellene viser at det er stor variasjon i utgiftene. Vi ser at Stavanger er den kommunen med de høyeste utgiftene (rundt 30 millioner) men denne kommunen har også de høyeste inntektene (rundt 34 millioner). Harstad, Kristiansund og Stavanger har utgifter på mellom 4 og 7 millioner – dette varierer om man regner med utgiftsbegrep A, B, eller C. Det er store variasjoner mellom de små kommunene i forhold til utgifter, for eksempel ser vi at Saltdal kommune har høye utgifter, mens Ørskog har laveste utgifter (313 000).

Tynset oppgir kr 979 160 i utgifter i henhold til utgiftsbegrep A, kr 275.000 i utgiftsbegrep B og kr 200 000 i utgiftsbegrep C. Denne kommunen skiller seg altså ut med en relativt sett stor andel på utgiftsbegrep B og C.

Det skal nevnes her at to av småkommunene fant det umulig å skille ut utgiftsbegrep B og C fra andre utgiftsposter i kommunen (Hægebostad og Ørskog).

Samlet kan hovedfunn knyttet til kommunenes utgifter oppsummeres slik:

- **Utgifter innenfor begrep A utgjør hoveddelen av kommunenes utgifter.** Det vil si at lærerlønninger, administrasjon, undervisningsmaterieell, reisestøtte og barnepass, samt utgifter til 50 t samfunnskunnskap, utgjør mesteparten av kommunenes utgifter. Lærerlønninger er den definitivt største utgiftsposten innenfor dette.
- **Noen kommuner finner det vanskelig å skille ut utgifter på begrep B og C.** Utgifter i henhold til begrep B og C er utgifter som ofte deles med andre kommunale instanser/etater, og det må derfor gjøres en stipulering av hvor stor andel av utgiftene som kan knyttes til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I noen tilfeller ønsker ikke kommunen å foreta en slik stipulering.

7.3 Omfanget av undervisningen

Som tidligere nevnt, er det umulig for kommunene å skille ut utgifter til deltakere på henholdsvis gammel og ny ordning. Rambøll Management har derfor undersøkt hvor

mange deltakere kommunene har på henholdsvis ny og gammel ordning, for slik å kunne stipulere utgiftene til hver gruppe.

Med "omfanget av undervisningen" menes her antall undervisningstimer som er gitt i 2006, antall deltakere kommunen har hatt registrert på overgangsordning og antall deltakere på ny tilskuddsordning. Oversikt over de 8 kommunenes timer og deltakere ses i tabell 10.

Tabell 7.6: Oversikt over undervisningstimer, antall deltakere på overgangsordning og antall deltakere på ny ordning. 8 kommuner

Kommuner /aktivitet	Undervisningstimer I alt	Antall deltakere overgangsord.	Antall deltakere ny ordning
Harstad	7251	118	105
Kristianssund	7013	143	54
Stavanger	40115	1032	266
Stjørdal	5153	140	35
Hægebostad	355	5	1
Saltdal	2341	46	22
Tynset	1938	46	4
Ørskog	366	28	8
I alt	64532	1558	495

Det skal gjøres oppmerksom på at "antall deltakere" i denne sammenhengen betyr antall halvårsplasser sammenlagt. Halvårsplasser betyr her at vi har bedt kommunene om å oppgi hvor mange deltakere de hadde i opplæring 1. halvår 2006 og 2. halvår 2006. Disse to størrelsene er så lagt sammen. Det betyr at det ikke er 105 deltakere på ny ordning i Harstad, men at det er til sammen 105 halvårsplasser. (37 deltakere 1.halvår og 68 deltakere 2. halvår) Tabellen er ment å gi en oversikt over omfanget av opplæringen som gis.

Tabellen viser at det er stor variasjon både i antall deltakere og undervisningstimer. Stavanger kommune er den kommunen som har flest undervisningstimer og flest deltakere. Vi ser videre at det er stor variasjon mellom de små kommunene i antall undervisningstimer i forhold til deltakere. For eksempel ser vi at Hægebostad og Ørskog gir omtrent samme antall timer, mens Ørskog har til sammen 36 deltakere og Hægebostad har 6. Hægebostad har likevel langt høyere utgifter enn Ørskog, som tabell 9 i forrige kapittel viste.

Kommunene skiller ikke mellom utgifter til deltakere på ny og gammel ordning. Kommunerepresentantene har oppgitt at det er den samme opplæringen som gis til alle, uavhengig av hva slags støtte kommunen mottar. Gitt at alle mottar samme timeantall, har vi foretatt en beregning av antall undervisningstimer som gis på overgangsordning og antall timer som gis på ny tilskuddsordning. Denne beregningen ses i tabell 7.7.

Tabell 7.7: Oversikt over undervisningstimer, antall deltakere på overgangsordning, antall deltakere på ny ordning, beregnet timer på overgangsordning og på ny ordning.

Kommuner /aktivitet	Undervisningstimer I alt	Antall deltakere overgangsord.	Antall deltakere ny ordning	Beregnet u-timer overgangsordning	Beregnet u-timer ny ordning
Harstad	7251	118	105	3837	3414
Kristianssund	7013	143	54	5091	1922
Stavanger	40115	1032	266	31894	8221
Stjørdal	5153	140	35	4122	1031
Hægebostad	355	5	1	296	59
Saltdal	2341	46	22	1584	757
Tynset	1938	46	4	1783	155
Ørskog	366	28	8	285	81
I alt	64532	1558	495	48891	15641

Tabell 7.7 gir altså en beregning av antall timer på overgangsordning og på ny tilskuddsordning. Dette anvendes videre til å beregne gap for ny og gammel ordning.

7.4 Beregning av gap mellom inntekter og utgifter

Hovedformålet med denne analysen er å se på forholdet mellom inntekter og utgifter som kommunene har til opplæringen, og det eventuelle gapet mellom disse størrelsene.

Tabell 7.8 viser det gapet som er mellom inntekter og utgifter for alle de 8 kommunene gjennomsnittlig, for de 4 BU-kommunene, og for de 4 små kommunene.

Tabell 7.8: GAP-beregning (i kr) for de 8 kommunene. Utgifter og inntekter i 2006.

Total-tall, 8 kommuner		Utgifter	Inntekter	GAP
Alle 8 kommuner	A	48.787.882	51.930.039	3.142.157
	B	56.998.070		-5.068.031
	C	57.726.327		-5.796.288
De 4 BU-kommunene	A	44.863.058	48.857.575	3.994.517
	B	52.578.585		-3.721.010
	C	53.012.828		-4.155.253
De 4 små kommunene	A	3.924.824	3.072.464	-852.360
	B	4.419.485		-1.347.021
	C	4.713.499		-1.641.035

Positivt fortegn indikerer at kommunene går med overskudd for opplæringen, mens negativt fortegn indikerer et underskudd.

Tabellen viser at *gjennomsnittlig* går de 8 kommunene med overskudd på opplæringen *dersom man legger utgiftsbegrep A til grunn*. Vi ser at de 8 kommunene i gjennomsnitt har litt over 3 millioner kroner til overs dersom man kun regner med utgiftsbegrep A. Regner man derimot med utgiftsbegrep B, ser vi at de 8 kommunene gjennomsnittlig har et underskudd med ca 5,1 millioner kroner. Regner vi i tillegg med utgiftsbegrep C, har kommunene gjennomsnittlig et underskudd på 5,8 millioner kroner.

Det er videre store skilnader på de 4 BU-kommunene og de 4 småkommunene. De 4 BU-kommunene får et overskudd på nær 4 millioner kroner dersom man kun regner

med utgiftsbegrep A, og et underskudd på 3,7 millioner dersom man regner med begrep B, og et underskudd på 4,2 millioner dersom man regner med begrep C.

Småkommunene har underskudd selv om man kun regner med utgiftsbegrep A. Samlet har de 4 småkommunene et underskudd på 850 000 med utgiftsbegrep A, et underskudd på 1,3 millioner med utgiftsbegrep B og et underskudd på 1,6 millioner med utgiftsbegrep C.

Ser vi dette i relative termer, viser det seg at for BU-kommunene er det et gap ved utgiftsbegrep B på knappe 8 % av inntektene, mens det for de små kommunene er ca 44 % av det samme. Dette gir et bilde av de utfordringene de små kommunene står overfor.

Tabell 7.9: GAP-beregning per undervisningstime for de 8 kommunene.

Total-tall, 8 kommuner		Utgifter pr. u-time	Inntekter pr. u-time	GAP-pr. time
Alle 8 kommuner	A	756	805	49
	B	883		-79
	C	895		-90
De 4 BU-kommunene	A	754	821	67
	B	883		-63
	C	890		-70
De 4 små kommunene	A	785	614	-170
	B	884		-269
	C	943		-328

Hvis vi først ser på utgiftene per undervisningstime, sammenliknet med Beregningsutvalgets rapport for 2006,⁴⁰ viser våre analyser et lavere utgiftsnivå. Beregningsutvalgets rapport viste en gjennomsnittlig utgift per undervisningstime som var kr 802 med utgiftsbegrep A, og kr 964 med utgiftsbegrep B. Våre analyser viser et noe lavere utgiftsnivå for de 8 kommunene i vårt utvalg. Gjennomsnittlig ligger de 8 kommunene på kr 756 per time med utgiftsbegrep A, og kr 883 per time med utgiftsbegrep B.

Tabell 7.9 viser dessuten *gapet* mellom inntekter og utgifter beregnet per undervisningstime. Det som er betegnet ved oversikten er at de små kommunene har et langt større gap per time enn de større kommunene. De små kommunene har gap med henholdsvis 170 kroner ved beregning med utgiftsbegrep A, 269 kroner ved beregning med utgiftsbegrep B, og 328 kroner ved beregning med utgiftsbegrep C.

Til forskjell går de 4 BU-kommunene med et overskudd på kr 67 dersom man regner med utgiftsbegrep A, og med et underskudd på kr 63 dersom man regner med utgiftsbegrep B, og et underskudd på kr 70 dersom man regner med utgiftsbegrep C.

Til nå har vi sett på det totale utgiftsgapet uavhengig av om deltakerne er på ny eller gammel ordning. Vi benytter oss i det følgende av beregninger på grunnlag av omfangsdataene (antall deltakere på ny og gammel ordning, samt beregnet antall undervisningstimer for de to gruppene), for å undersøke gapet på henholdsvis ny og gammel ordning.

⁴⁰ Sluttrapport fra Beregningsutvalget juni 2007

Tabell 7.10: GAP-beregning for de 8 kommunene – på overgangsordning (OG) og ny tilskuddsordning (NO) 2006

Totaltall, 8 kommuner		Samlede utgifter	Utgifter - OG	Utgifter - NO	Inntekter - OG	Inntekter - NO	GAP - OG	GAP - NO	Dekn.grad OG	Dekn.grad NO
Alle 8 kommuner	A	48.787.882	36.963.021	11.824.861	42.533.955	9.396.084	5.570.934	-2.428.777	115 %	79 %
	B	56.998.070	43.183.282	13.814.788			-649.326	-4.418.705	98 %	68 %
	C	57.726.327	43.735.029	13.991.298			-1.201.074	-4.595.214	97 %	67 %
De 4 BU-kommunene	A	44.863.058	33.761.335	11.101.723	39.900.560	8.957.015	6.139.225	-2.144.708	118 %	81 %
	B	52.578.585	39.668.645	12.909.940			231.915	-3.952.925	101 %	69 %
	C	53.012.828	39.945.332	13.067.496			-44.772	-4.110.481	100 %	69 %
De 4 små kommunene	A	3.924.824	3.007.330	917.494	2.633.395	439.069	-373.934	-478.426	88 %	48 %
	B	4.419.485	3.408.924	1.010.561			-775.529	-571.492	77 %	43 %
	C	4.713.499	3.656.521	1.056.978			-1.023.126	-617.909	72 %	42 %

Tabellen viser overordnet at gapet er langt større for den nye tilskuddsordningen. Gjennomsnittlig for alle de 8 kommunene ser vi at de går med et overskudd på 5,6 millioner ved beregning med utgiftsbegrep A på overgangsordning. I relative termer tilsvarer dette en dekningsgrad på 115 % av utgiftene med den forrige ordningen.

Vi kan illustrere med to enkeltkommuner; Harstad har med overgangsordningen en dekningsgrad på 131 %, mens Stavanger har en dekningsgrad på 119 %.

På den nye ordningen går de 8 kommunene gjennomsnittlig med et underskudd på 2,4 millioner dersom vi regner med utgiftsbegrep A. I relative termer tilsvarer dette en dekningsgrad på 79 %.

Vi kan oppsummere hovedfunn knyttet til gap-beregningen slik:

- **Dersom vi ser gammel og ny ordning under ett, går små kommuner med langt større tap enn BU-kommunene.** De fire BU-kommunene går totalt med et overskudd på omkring 4 millioner dersom vi kun regner med utgiftsbegrep A, mens de fire småkommunene går med et totalt underskudd på omkring kr 850 000 (se tabell 7.8). De minste kommunene går altså med langt større økonomisk tap enn de mellomstore og største. Dette tydeliggjøres enda mer når vi ser på gap per undervisningstime (tabell 7.9). Mens de fire BU-kommunene går med et overskudd på kr 67 kr, går de fire småkommunene med et underskudd på kr 170 (utgiftsbegrep A).
- **Skiller vi mellom ny og gammel ordning, rammes igjen de små kommunene hardest.** Tabell 7.10 viser hvordan kommunene i utvalget sett under ett får en lavere dekningsgrad med den nye ordningen. Vi ser at BU-kommunene på overgangsordningen får fullfinansiert opplæringen og faktisk går med overskudd (dekningsgrad på 118 % med utgiftsbegrep A) mens dekningsgraden for BU-kommunene på den nye ordningen blir 81 % med utgiftsbegrep A. For de små kommunene i utvalget var dekningsgraden lavere med overgangsordningen (88 % med utgiftsbegrep A), og med ny ordning får de små kommunene dekket under halvparten av sine utgifter (48 % dekningsgrad med utgiftsbegrep A).
- **Samlet sett går alle kommunene med langt større tap nå enn de gjorde under den tidligere ordningen.** Dette kan sies å bygge opp under de vurderingene som kommer fra de kommunalt ansvarlige selv, og som har kommet til uttrykk både i materialet fra breddeundersøkelsen i forrige kapittel, og fra intervjuene som er gjort i casestudiene. Kommunene vurderer at de har mindre mulighet nå enn før til å gjennomføre opplæringen i tråd med lov og forskrift.

7.5 Prognose – framskrivning av inntekter og utgifter

Den nye tilskuddsordningen er langt fra fullt innfaset enda, og det vil ta flere år før den er fullt innfaset i kommunene. For å ta høyde for dette aspektet er det laget en prognosemodell som framskriver inntekter og utgifter med den nye tilskuddsordningen for å kunne se hvordan gapet ville fortone seg med en fullt innfaset ordning. Modellen framskriver inntekter og utgifter med utgangspunkt i den gruppen av deltakere som i følge NIR (Nasjonalt Introduksjonsregister) skal utløse per capita tilskudd i de 8 kommunene.

Prognosemodellen tar videre utgangspunkt i de utgifter som de 8 kommunene hadde til opplæring i 2006, og de inntekter som de beregnes å få for de deltakere som de per i dag har på opplæring under ny ordning.

7.5.1 Forutsetninger og utgangspunkt i utgifter fra 2006

Prognoseverktøyet tar utgangspunkt i at det i 2006 er holdt av en viss sum utgifter til opplæringen av en gruppe deltakere (dvs. et visst antall). Det er denne gruppen deltakere som teoretisk sett følges fra start til slutt i et opplæringsforløp. Det er tilsvarende denne gruppen deltakere, som "utløser" inntekter, helt konkret ut fra antallet deltakere på henholdsvis høy og lav sats samt resultat- og evt. skjønnskudd. Utgiftene til deltakere på ny ordning er kjent.

Vi vil innledningsvis gi en kort oversikt over noen av de viktigste forutsetningene:

- Modellen tar utgangspunkt i tall fra NIR (Nasjonalt Introduksjonsregister) for antall deltakere i kommunen i 2006 på henholdsvis høy og lav sats, 1. og 2. års tilskudd
- Det antas at alle disse personene faktisk gjennomfører opplæring, slik loven tilsier
- Personene forutsettes å gjennomføre opplæringen i løpet av tre år (vi beregner derfor at kommunene har utgifter til opplæringen i 3 år)
- Kommunen har samme utgiftsnivå for alle deltakere
- Det forutsettes at deltakerne ikke flytter fra kommunen, og at alt tilskudd til opplæring gis til denne kommunen
- Modellen tar ikke høyde for tilflytting av nye deltakere
- Modellen tar ikke med i beregningen inntekter fra overgangsordningen
- Modellen tar ikke med i beregningen inntekter fra deltakerbetaling.

Mer om den metodiske tilnærmingen kan leses i delrapporten "Gap-analyse: Forholdet mellom inntekter og utgifter for kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere".

Beregningen på grunnlag av prognosemodellen ses på neste side.

	Harstad	Kristiansund	Stavanger	Stjørdal	Hægebostad	Saltdal	Tynset	Ørskog
Antall deltakere /tilskudd								
Antall 1. årstilskudd, lav	0,00	3,50	28,00	1,50	0,00	0,00	0,00	1,00
Antall 1. årstilskudd, høy	38,75	28,75	124,50	14,00	1,00	11,75	4,00	1,00
Antall 2 årstilskudd, lav	1,00	0,00	16,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Antall 2. årstilskudd, høy	5,00	3,00	51,00	3,00	0,00	4,00	2,00	0,00
Utgifter								
Utgifter (A) 2006, nye ordningen	2817178	1338689	5700091	899000	85449	682223	77776	64725
Samlede kalkulerte utgifter (A)	8451535	4016066	17100272	2697000	256347	2046668	233328	194174
Utgifter (B) 2006, nye ordningen	3165609	1475286	6783119	1073680	85449	753289	99620	64725
Samlede kalkulerte utgifter (B)	9496826	4425857	20349356	3221040	256347	2259868	298859	194174
Beregnet inntekt, samlet								
Pr. capita	4003458	2999748	17419995	1593440	90730	1428998	544380	124750
Resultattilskudd	111875	88125	548750	46250	2500	39375	15000	5000
Skjønntilskudd	0	0	0	0	0	0	0	0
Samlet tilskudd	4115333	3087873	17968745	1639690	93230	1468373	559380	129750
Gap								
Beregnet Gap, utgiftsbegrep A	-4336202	-928194	868473	-1057310	-163117	-578295	326052	-64424
Beregnet Gap, utgiftsbegrep B	-5381494	-1337985	-2380611	-1581350	-163117	-791496	260521	-64424
Gap per undervisningstime								
Beregnet Gap, utgiftsbegrep A	-423	-161	35	-342	-919	-255	701	-264
Beregnet Gap, utgiftsbegrep B	-525	-232	-97	-511	-919	-348	560	-264
Dekning								
Dekningsgrad - inntekter av utgifter(A)	49%	77%	105%	61%	36%	72%	240%	67%
Dekningsgrad - inntekter av utgifter(B)	43%	70%	88%	51%	36%	65%	187%	67%

Prognosen indikerer at så godt som samtlige kommuner, med to unntak (Stavanger og Tynset), vil få et større gap per undervisningstime enn det de har per i dag. Som vi så av tabell 7.9, så gikk BU-kommunene gjennomsnittlig med et gap på 63 kr per undervisningstime (utgiftsbegrep B) mens småkommunene gikk med et tap på kr 269 per undervisningstime (utgiftsbegrep B). Dette gjelder for både overgangsordning og per capita-tilskudd.

I følge vår prognosemodell, så vil BU-kommunene gjennomsnittlig gå med et tap på kr 341 per undervisningstime (utgiftsbegrep B) ved full utfasing av den nye ordningen. Tynset gjør at det er vanskelig å lage et gjennomsnitt av småkommunene. Vi har ingen forklaring på hvorfor Tynset kommune skiller seg så markant fra de øvrige kommunene.

Ser vi på dekningsgraden, viser denne store variasjoner mellom kommunene. Hægebostad vil i følge våre beregninger få en dekningsgrad på kun 36 % ved opprettholdelse av nåværende utgiftsnivå, med full innfasing av per capita-ordningen. Harstad vil få en dekningsgrad på 43 % (utgiftsbegrep B). På den annen side ser vi at Stavanger kommune får dekket sine utgifter med 88 % gitt full innfasing av ordningen. Dette bygger opp under antakelsen om at større kommuner i mindre grad vil merke overgangen til ny ordning. Tynset kommune utgjør unntaket i denne sammenheng. I følge prognosen vil kommunen ha en dekningsgrad på 187 % ved utgiftsbegrep B.

7.6 Effektiviseringsmuligheter

Det at kommunen får lavere inntekter, gjør at den må fokusere på å effektivisere opplæringen. Et element i denne evalueringen har vært å gi en *objektiv* vurdering av kommunenes effektiviseringsmuligheter. Å effektivisere opplæringen kan gjøres enten internt eller eksternt. Det siste inkluderer for eksempel konkurranseutsetting eller interkommunalt samarbeid. Det neste kapitlet vil i sin helhet dreie seg om kommunenes bruk av dette. Vi vil derfor kun i korte trekk her si noe om kommunenes effektiviseringsmuligheter.

7.6.1 Intern effektivisering

Det ble gjort intervjuer per telefon med alle de kommunalt ansvarlige i utgiftskartleggingen. Her ble det også spurt om muligheter for interne effektiviseringstiltak. De tiltakene som ble nevnt, var hovedsakelig større grupper og færre timer. Slike tiltak er delvis innført i flere av kommunene men planlegges også i større grad fremover. En småkommune mener at selve undervisningen med klare fordeler kan effektiviseres, og sier at både lærere og elever bør bevisstgjøres mulighetene for effektivisering. Slik sett er resultattilskudd et godt virkemiddel. Én kommune nevner at innføring av mer IKT-basert undervisning kan gi enkelte effekter på kostnadseffektiv drift. Det er imidlertid interkommunalt samarbeid som gir de største mulighetene for rasjonaliseringseffekt.

7.6.2 Ekstern effektivisering

Ekstern effektivisering innebærer interkommunalt samarbeid eller konkurranseutsetting av opplæringen til private tilbydere. Det er en substansiell andel av kommunene som samarbeider interkommunalt (Kap. 8). Det er langt færre som har konkurranseutsatt opplæringen.

Interkommunalt samarbeid

I undersøkelsen som vi gjorde blant alle landets fylkesmannsembeter ble det blant annet stilt spørsmål ved om den nye tilskuddsordningen stimulerte til interkommunalt samarbeid. Her er fordelingen av svarene:

	Enig	Delvis enig	Uenig	Vet ikke
Ordningen stimulerer til interkommunalt samarbeid	3	10	3	1

De fleste er delvis enige i at tilskuddsordningen stimulerer til interkommunalt samarbeid. Tre ulike forhold som påvirket interkommunalt samarbeid ble kommentert i spørreskjemaundersøkelsen. For det første setter geografiske forhold og lange reiseavstander grenser for interkommunalt samarbeid selv om kommunene kan ønske dette. For det andre sies det at om hvorvidt ordningen stimulerer til interkommunalt samarbeid, avhenger av kommunens størrelse og erfaring med denne typen undervisning. Et siste punkt som blir trukket frem er at ordningen "tvinger" enkelte kommuner til interkommunalt samarbeid for å spare penger og ikke nødvendigvis til det beste for deltakerne.

Det høye svaret på "delvis enig", kan være vanskelig å tolke. Vi kan derfor sammenstille det med funnene fra intervjuene med Fylkesmannsembetene. Fra Fylkesmannsembetenes side ser ikke den nye ordningen ut til å gi merkbart utslag i forhold til mer interkommunalt samarbeid. Det hevdes at kommunene samarbeidet en del før, og at det som tidligere var hindringer, nemlig lange reiseavstander, fortsatt er det. Det oppfattes også som en fordel at deltakerne får lokal tilknytning, som taler for å holde opplæringen innen kommunen. Fylkesmannsembetene utelukker imidlertid ikke at det fremover kan bli mer aktuelt med interkommunalt samarbeid, og understreker at kommunene tenker mer på organisering etter den nye ordningen.

Kommunene selv mener at interkommunalt samarbeid er et viktig virkemiddel, og flere av BU-kommunene har allerede etablert slikt samarbeid. De kommunene som ikke allerede har dette, begrunner dette først og fremst med lange reiseavstander for deltakerne.

De foreløpige funnene viser at det er gjennom interkommunalt samarbeid at de fremste rasjonaliseringstiltakene kan settes inn. Det ser likevel ikke ut til å være noen merkbar økning i det interkommunale samarbeidet med den nye tilskuddsordningen blant de kommunene vi har sett nærmere på. Potensialet for økt bruk bør undersøkes, men lange reiseavstander skaper hindringer for en del kommuner og fylker. Det ser ikke ut til å være stor bevissthet om bruk av konkurranseutsetting for å effektivisere opplæringen, og her virker tradisjoner inn på hvem som velges som opplæringsinstitusjon.

Konkurranseutsetting

En svært liten andel av kommunene i Norge konkurranseutsetter opplæringen. I våre intervjuer med Fylkesmannsembetene kom det blant annet frem at dette begrunnes med stor tradisjon for at voksenopplæring drives av kommunale virksomheter uten noen form for konkurranseutsetting. Fylkesmannsembetene ser ikke ut til å mene at det er et behov for mer konkurranseutsetting og syns det er vanskelig å vurdere mulighetene for det.

Ingen av de 8 kommunene i vårt utvalg har tatt i bruk konkurranseutsetting, og blant kommunene er det delte meninger om mulig bruk av konkurranseutsetting. I noen kommuner har ikke dette vært et tema, mens i andre vurderes slike muligheter kontinuerlig. Hovedårsakene til at konkurranseutsetting ikke vurderes, er at de kommunale voksenopplæringssettene ikke har noen reelle konkurrenter på kvalitet. Selv om konkurranseutsetting muligens kunne gitt lavere kostnader, vil kvalitet forringes, i følge kommunene.

7.7 Konkluderende betraktninger

Dette kapitlet har vist hvordan forholdet mellom kommunenes inntekter og utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap er med overgangsordningen, og med den nye tilskuddsordningen. Vårt materiale indikerer at særlig større kommuner hadde gode kår med den forrige ordningen. I tabell 7.10 ble det vist hvordan "BU-kommunene" gikk med et overskudd på over 6 millioner kroner på opplæringen i 2006, når vi regnet med utgifter og inntekter til deltakere på overgangsordningen (utgiftsbegrep A). Ser vi nærmere på hver enkelt kommune, så viser det seg at Stavanger, den største kommunen, gikk med et overskudd på omkring 4, 5 millioner kroner på opplæringen (utgiftsbegrep A) for deltakere på overgangsordning i 2006. Videre viser tabell 7.10 at de fire BU-kommunene hadde over 100 % dekningsgrad med overgangsordningen. Vi mener at dette illustrerer hvor gunstig den forrige ordningen var, særlig for kommuner som kan dra nytte av stordriftsfordeler.

Små kommuner hadde vanskeligheter med å få det til å fungere økonomisk med den forrige ordningen, og det ser ut til å bli enda vanskeligere med den nye ordningen. Det gjelder for så vidt samtlige kommuner, bortsett fra den aller største i vårt utvalg.

Rambøll Management vurderer derfor at funn fra gap-analysen bygger opp under kommunenes egne vurderinger av tilskuddsordningen, hvor vi så at et stort flertall vurderte at det var problematisk for kommunen å oppfylle de statlige kravene til opplæringen innenfor de rammebetingelsene som den nye tilskuddsordningen gir. Kommunene har selv et egenansvar for å gjennomføre opplæringen så effektivt som mulig. I neste kapittel skal vi se nærmere på hvor utbredt konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid er, og hva som er hindringer/drivkrefter i forhold til å iverksette denne type effektivisering.

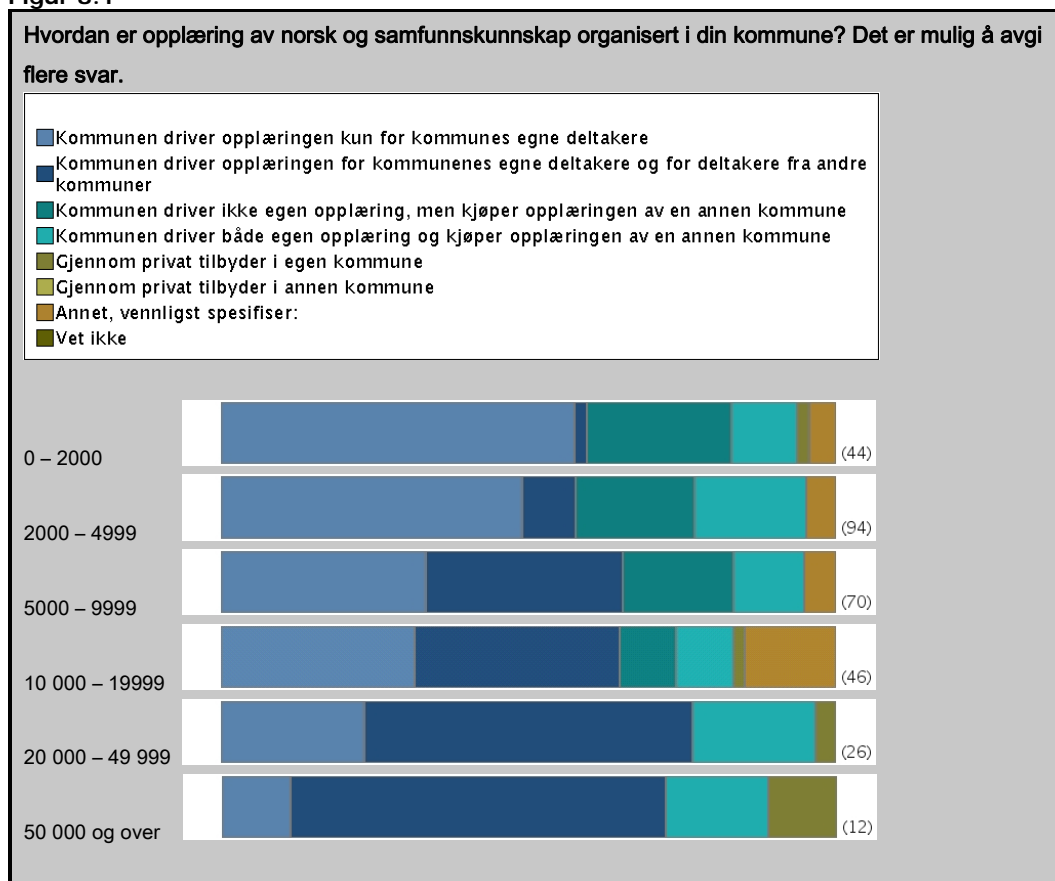
8. Bruk av konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid

I dette kapitlet skal vi se på bruken av konkurranseutsetting og interkommunalt samarbeid om opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunene. En intensjon med den nye tilskuddsordningen var nettopp å stimulere til effektivisering der det var mulig, både internt og eksternt. Mulige måter å effektivisere på er å samarbeide med andre kommuner om opplæringen, eller å sette den ut på anbud. I dette kapitlet vil vi se på omfanget av bruken av dette i kommunene, begrunnelser for dette, begrunnelser for å eventuelt *ikke* gjøre det, samt hvilke effekter man vurderer å se av interkommunalt samarbeid og konkurranseutsetting. Vi skal også se på hvordan private tilbydere av norskopplæring vurderer sin relasjon til kommunen som kjøper opplæring av dem.

8.1 Ulike måter å organisere opplæringen på

Figur 8.1 viser utbredelsen av ulike organiseringsformer for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, sett i forhold til kommunestørrelse.

Figur 8.1



Materialet har flere interessante tendenser. Vi ser at jo større kommunen er, jo mindre sannsynlig er det at kommunen kun driver opplæring for kommunens egne deltakere, og jo mer sannsynlig er det at kommunen driver opplæring for deltakere fra andre kommuner. Jo mindre kommunen er, jo mer sannsynlig er det at den kjøper opplæring fra andre kommuner.

Ser vi på bruk av privat tilbydere, er det særlig de største kommunene (over 50 000 innbyggere) som benytter seg av dette.

Under "annet, spesifiser" er det blant annet følgende som fremkommer: Mange ser ut til å ha misforstått spørsmålet og setter opp "interkommunalt samarbeid" under annet. En annen variant er at de kjøper opplæring av den videregående skolen i kommunen.

8.2 Interkommunalt samarbeid

Som figur 8.1 viste, er ulike former for interkommunalt samarbeid relativt utbredt. Tabell 8.1 viser hvordan kommunene fordeler seg på ulike former for interkommunalt samarbeid.

Tabell 8. 1

	Respondenter	Prosent
Kommunen driver opplæringen for kommunenes egne deltakere og for deltakere fra andre kommuner	80	27 %
Kommunen driver ikke egen opplæring, men kjøper opplæringen av en annen kommune	50	17 %
Kommunen driver både egen opplæring og kjøper opplæringen av en annen kommune	47	16 %

Til sammen er det altså 177 av 292 respondenter (60 %) som har krysset av for at kommunen deres deltar i en eller flere former for interkommunalt samarbeid. Respondentene har her hatt muligheter til å sette flere kryss. Det kan være at noen kommuner har plassert seg i flere av de ovennevnte kategoriene. Det gir allikevel et visst bilde av utbredelsen av ulike former for interkommunalt samarbeid. Det er til sammen nærmere en tredjedel av kommunene som både tilbyr opplæring til kommunens egne deltakere og for deltakere fra andre kommuner. Det er 50 kommuner som kun kjøper opplæring, og nesten like mange som både driver egen opplæring og kjøper opplæring.

Blant den sistnevnte andelen har vi spurt hva slags opplæring de kjøper fra andre kommuner, for å supplere sin egen opplæring. Funnene ses i tabellen under.

Tabell 8.2

Hvilken del av opplæringen kjøpes av en annen kommune?

	Respondenter	Prosent
Norskopplæringen	3	6 %
Samfunnskunnskap	34	72 %
Annet, vennligst spesifiser:	10	21 %
I alt	47	100 %

Det er ofte samfunnskunnskap som kjøpes av andre kommuner. Dette kan ha flere årsaker, det har med at kommunen for eksempel ikke har lærerkrefter på det aktuelle språket som samfunnskunnskap tilbyr på. Vi har flere eksempler fra casestudiene hvor kommunene nettopp samarbeider med andre kommuner om opplæring i samfunnskunnskap, og har gode erfaringer med dette.

Under "annet, spesifiser" er det blant annet grunnskoletilbud som kjøpes fra andre kommuner. Noen få har oppgitt alfabetiseringsopplæring.

8.2.1 Fylkesvis oversikt over interkommunalt samarbeid

Vi har gått nærmere inn i materialet for å avdekke hvordan fordelingen mellom fylkene er i forhold til interkommunalt samarbeid og andre organiseringsformer.

På de to påfølgende sidene (tabell 8.3) gis en oversikt over fylkene, og hvordan kommunene i disse fylkene besvarer spørsmålet om hvordan de organiserer opplæringen, herunder om de kun har opplæring for egne deltakere, om de driver opplæring for egne og andre kommuners deltakere, om de kjøper deler av, eller all opplæring, eller om de har privat tilbyder.

Tabell 8.3	Akershus	Aust-Agder	Buskerud	Finnmark	Hedmark	Hordaland	Møre og Romsdal	Nordland	Nord-Trøndelag	Oppland
1. Kommunen driver opplæringen kun for kommunes egne deltakere*	0	7	2	10	6	7	9	16	6	4
2. Kommunen driver opplæringen for kommunenes egne deltakere og for deltakere fra andre kommuner	8	4	6	0	3	5	6	4	3	8
3. Kommunen driver ikke egen opplæring, men kjøper opplæringen av en annen kommune	3	1	6	0	8	2	2	2	2	3
4. Kommunen driver både egen opplæring og kjøper opplæringen av en annen kommune	7	1	3	0	2	9	5	2	3	4
5. Gjennom privat tilbyder i egen kommune	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0
6. Gjennom privat tilbyder i annen kommune	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Annet, vennligst spesifiser:	3	0	0	1	4	0	0	2	0	0
8. Vet ikke	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	16	12	16	11	20	23	22	27	13	17

* Noen kommuner har krysset av for alternativ 1 og enten 2,3 eller 4. Dette er selvmotsigende. Der hvor dette er tilfelle, har vi tatt ut dem som også har krysset av for alternativ 2,3 eller 4. Det tallet som står igjen, er altså de som *kun* har krysset av for alternativ 1, og ikke alternativ 2, 3 eller 4.

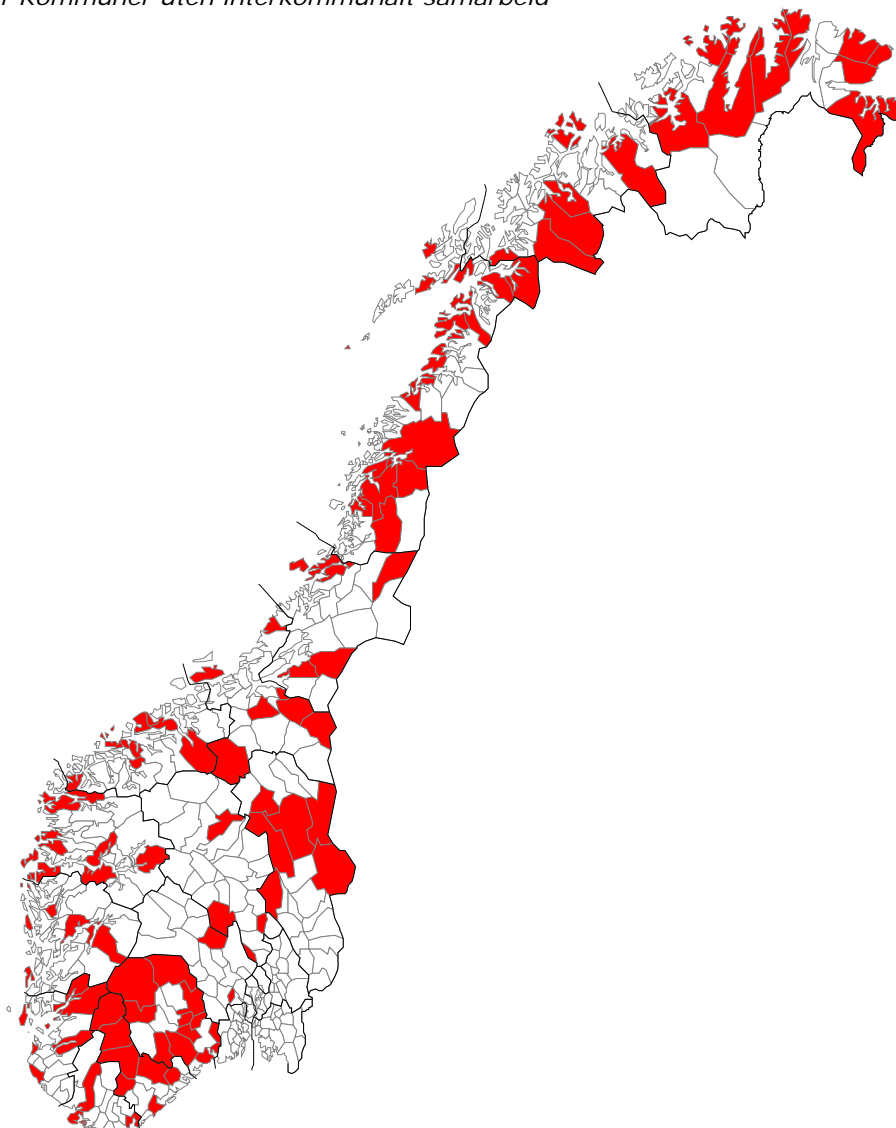
	Oslo	Rogaland	Sogn og Fjordane	Sør-Trøndelag	Telemark	Troms	Vest-Agder	Vestfold	Østfold	I alt
1. Kommunen driver opplæringen kun for kommunes egne deltakere	0	7	9	7	12	6	3	0	0	111
2. Kommunen driver opplæringen for kommunenes egne deltakere og for deltakere fra andre kommuner	1	5	5	4	3	2	5	3	5	80
3. Kommunen driver ikke egen opplæring, men kjøper opplæringen av en annen kommune	0	2	2	4	1	1	2	4	5	50
4. Kommunen driver både egen opplæring og kjøper opplæringen av en annen kommune	0	4	1	0	0	4	1	0	1	47
5. Gjennom privat tilbyder i egen kommune	1	0	0	0	0	1	0	1	0	6
6. Gjennom privat tilbyder i annen kommune	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Annet, vennligst spesifiser:	0	0	1	2	1	1	0	0	4	20
8. Vet ikke	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I alt	1	16	18	17	17	15	11	8	12	292

Til sammen er det 111 kommuner i vår undersøkelse som ikke oppgir at de deltar i noen form for interkommunalt samarbeid (at de kun driver opplæring for kommunens egne deltakere). Ser vi på fylkesvis fordeling, viser det seg at det er stor grad av interkommunalt samarbeid i fylkene Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold. Alle kommuner i disse fylkene samarbeider interkommunalt (i følge vår undersøkelse). I Buskerud fylke er det kun to kommuner som ikke har interkommunalt samarbeid.

Ser vi videre på de fylkene hvor det er liten grad av interkommunalt samarbeid, viser oversikten at det særlig er Finnmark, Nordland og Telemark som peker seg ut. Her er det henholdsvis 10, 16 og 12 kommuner som oppgir å drive opplæring kun for kommunens egne deltakere.

Vi har laget et kart som viser de 111 kommunene i vår undersøkelse som *ikke inngår i noen form for interkommunalt samarbeid*. Disse kommunene er markert med rødt. Kartet gir en viss oversikt over potensialet for interkommunalt samarbeid. Vi ser for eksempel at det er en rekke kommuner som grenser til hverandre, og hvor det kan være et utnyttet potensiale.

Kart 8.1 Kommuner uten interkommunalt samarbeid



Kartet kan ikke sies å gi en uttømmende oversikt, og baserer seg på de 292 kommunene som har besvart undersøkelsen. Det gir allikevel en viss indikasjon på omfang av og muligheter for interkommunalt samarbeid.

Finnmark og Nordland er noen av de største fylkene i geografisk utstrekning. Som vi skal se senere, er geografisk avstand den største barrieren for interkommunalt samarbeid. I Finnmark er graden av interkommunalt samarbeid svært lav. Her tilbyr hele 91 % av kommunene (dette utgjør 10 av 11 kommuner som har svart) kun opplæring til kommunens egne deltakere. Det er ingen av kommunene som oppgir at de samarbeider interkommunalt. Ser vi på Nordland, så svarer 67 % (18 av 27 kommuner) at kommunen driver opplæring kun for kommunens egne deltakere. Det er kun 15 % som oppgir at de driver opplæring for deltakere fra andre kommuner. Dette viser at interkommunalt samarbeid er mindre utbredt (enn landet sett under ett) i Nordland fylke, som i likhet med Finnmark er preget av store geografiske avstander.

Samtidig ser vi at fylker som Telemark, som ikke er spesielt stort i utstrekning, ser ut til å ha en like lav grad av interkommunalt samarbeid. Her svarer 71 % av de kommunalt ansvarlige (12 av 17 kommuner) at de kun gir opplæring til kommunens egne deltakere. 18 % (3 av 17 kommuner) oppgir at kommunen driver opplæring både for kommunens egne deltakere, og deltakere fra andre kommuner. Kun 1 kommune oppgir å kjøpe all opplæring fra en annen kommune. I dette fylket må det vurderes å være potensiale for mer interkommunalt samarbeid. Ser vi nærmere på kartet, så ser vi at flere av kommunene som kun driver egen opplæring, ligger svært nær hverandre i avstand. Her kan altså geografisk avstand ikke sies å være den avgjørende barrieren.

I Hedmark fylke, som er større i utstrekning enn Telemark, er det større grad av interkommunalt samarbeid. Her oppgir 40 % (8 av 20 kommuner) at de ikke driver egen opplæring, men kjøper opplæring fra en annen kommune. Det er 35 % (7 av 30 kommuner) som kun driver opplæring for kommunens egne deltakere. Dette indikerer at geografiske avstander ikke i så stor grad har hindret interkommunalt samarbeid. Samtidig ser vi at det er kommuner som grenser til hverandre i midtre/nordre del av Hedmark, som ikke samarbeider.

Oslo, Akershus, Østfold og Vestfold er de fire fylkene hvor alle kommuner samarbeider interkommunalt. Dette er fylker med små geografiske avstander sammenliknet med andre fylker, noe som har gjort det lettere å samarbeide. Fylkene har også over tid utviklet tradisjon for interkommunalt samarbeid.

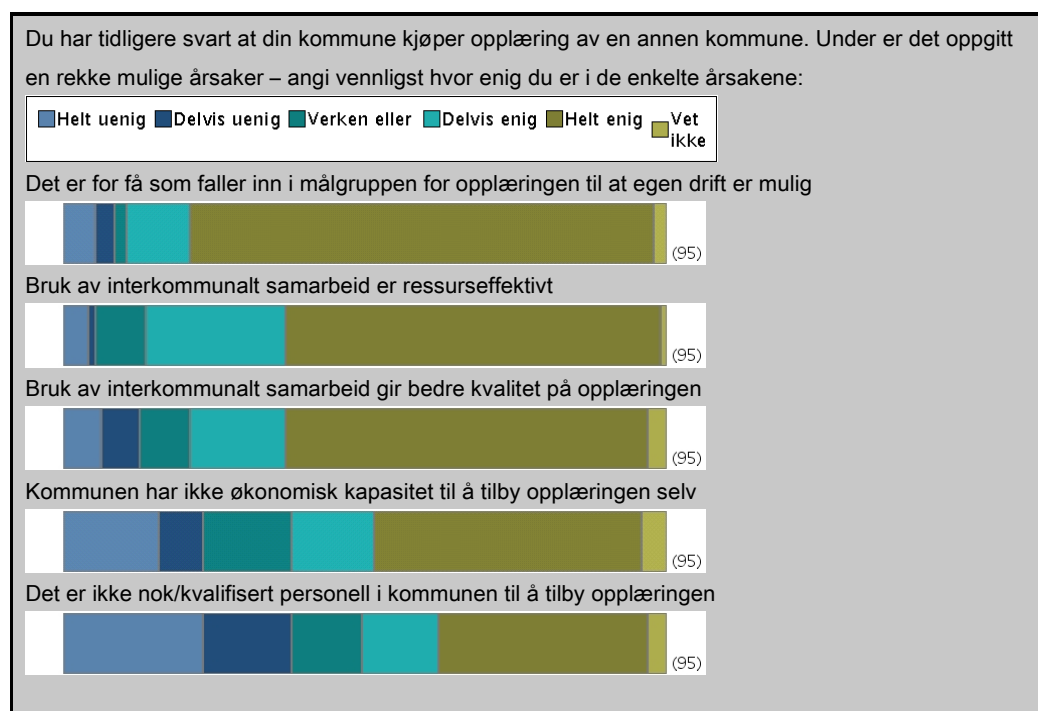
Dette oversiktsbildet viser at det særlig er i de geografisk største fylkene at interkommunalt samarbeid er lite utbredt. Samtidig ser vi også eksempler på fylker med store avstander hvor interkommunalt samarbeid likevel er forholdsvis utbredt. Dette indikerer at geografisk avstand ikke alene er avgjørende for graden av interkommunalt samarbeid. Dette kan også indikere at det er potensiale for ytterligere bruk av interkommunalt samarbeid i noen deler av landet.

8.2.2 Begrunnelser for å kjøpe opplæring av andre kommuner

Blant alle kommunene som kjøper opplæring av andre kommuner (til sammen 97 kommuner) er det stilt spørsmål om årsaker til dette. Handler det om mangel på økonomisk kapasitet? At de har for få i målgruppen? At de mangler kvalifisert personell? Vi har spurt alle som kjøper opplæring, om å ta stilling til en rekke utsagn om årsaker til dette. Vi beskriver funnene i det følgende.

Figur 8.2 viser hvordan kommunene vurderer ulike begrunnelser for å kjøpe opplæring av andre kommuner.

Figur 8.2



Den begrunnelsen som aller flest slutter seg til, er at det er for få som faller inn i målgruppen for opplæring, til at egen drift er mulig. Den nest vanligste begrunnelsen er at interkommunalt arbeid er ressurseffektivt. Det er også svært mange som begrunner samarbeidet med kvalitet; at bruk av interkommunalt samarbeid gir bedre kvalitet på opplæringen.

8.2.3 Erfaringer med bruk av interkommunalt samarbeid

Vi vil oppsummere noen funn fra casestudiene angående erfaringer med interkommunalt samarbeid: Hva slags samarbeid de har, hvilke motiver som lå til grunn for samarbeidet, eventuelt grunner for ikke å samarbeide, hvordan de administrerer samarbeidet, hvilke erfaringer de har og hvilke fordeler og ulemper de ser. Funnene ses i tabell 8.4.

Tabell 8.4

	Små kommuner		Mellomstore kommuner		Store kommuner	
	1	2	3	4	5	6
Samarbeidsform	Samarbeid med 2 andre små kommuner om samf.kunnskap	Samarbeid mellom 4 små kommuner, kom 2 er den største	Kom 3 er vertskommune for mindre, omkringliggende kommuner	4 kommuner samarbeider Kom 4 er vertskommune	Ikke samarbeid	Ikke samarbeid av stort omfang, noe tilbud i samf.kunnskap for mindre kommuner
Bakgrunn/motiver	Kom 1 er ikke i stand til å gjennomføre samf.kunnskap med tanke på språkressurser og økonomi	Kommunene er for små til å drive effektivt hver for seg	Tradisjon for samarbeid på mange områder via regionråd	Kommunene er små, ønsket stordriftsfordel er samt å samle kompetanse	Fysisk avstand umulig-gjør "deling av elever"	Forsøkt å ta initiativ, møtt med motstand fra omkringliggende mindre kommuner
Administrasjon	Ingen informasjon	Kommunene betaler inn en andel til kom.2 Underskudd deles mellom kommunene. Kom 2 tar seg av husleie, de andre kommunene må besørge transport	Kom 3 sender krav til samarbeidskommunene 2 ganger i året. Tar ingen administrativ differanse, tjener ingenting på tilbudet	Kommunene fatter vedtak Felles datasystem Utfordrende å fordele kostnader mellom kommunene	Ingen avtale	Fungerer bra, noe administrativt merarbeid for kommune 6
Erfaringer	Fungerer godt	Fungerer godt	Fungerer godt	Fungerer godt		
Fordeler	Gjør det mulig å gi elevene et tilbud i samfunnskunnskap	Økonomisk ressurseffektivt for små kommuner Samling av kompetanse	Økonomisk ressurseffektivt for små kommuner	Økonomisk ressurseffektivt for små kommuner		
Ulemper	Ingen eksplisitte	Utfordringer med at de andre kommunene ikke kan NIR godt nok	Reiseavstander for deltakerne	Merarbeid for vertskommunen		

Det er de små og mellomstore kommunene som samarbeider i størst grad. De to store kommunene har i noen grad forsøkt, men hindringene (fysiske avstander, motstand fra mindre omkringliggende kommuner) gjør at samarbeid ikke er iverksatt i den utstrekning som hadde vært ønskelig.

Bakgrunnen for å samarbeide interkommunalt, er spesielt at kommunene er for små til å drive ressurseffektivt hver for seg. Det nevnes også at man har tradisjon for samarbeid mellom kommunene, via regionråd. Motiver for å samarbeide bunnere i ønsket om å skape stordriftsfordeler, og å samle kompetanse.

I forhold til administrasjon, og hvilke prosesser som er benyttet for å komme frem til en avtale kommunene imellom, så viser det seg ofte at samarbeidet har startet med at kommunene, f eks gjennom samarbeid på andre felt i et regionråd, har kommet frem til at det vil være ressurseffektivt å samarbeide. Som oftest er det en av kommunene som tar initiativ. Det hender også at fylkeskommunen har vært involvert, som var tilfelle i kommune 4.

En av kommunene (som oftest den største, eller den med det best utbygde tilbudet av opplæring) tar på seg rollen som vertskommune. Kommunene blir så enige seg imellom om en driftsavtale. Som regel fungerer dette på den måten at det er bostedskommunen som gjør vedtaket om at personen skal ha opplæring. Bostedskommunen mottar tilskuddet. Vertskommunen gjennomfører opplæringen, og sender refusjonskrav til bostedskommunen for eksempel to ganger i året. I kommune 2 løste de det slik at vertskommunen besørget husleien, mens bostedskommunen besørget transportutgifter for sine deltakere.

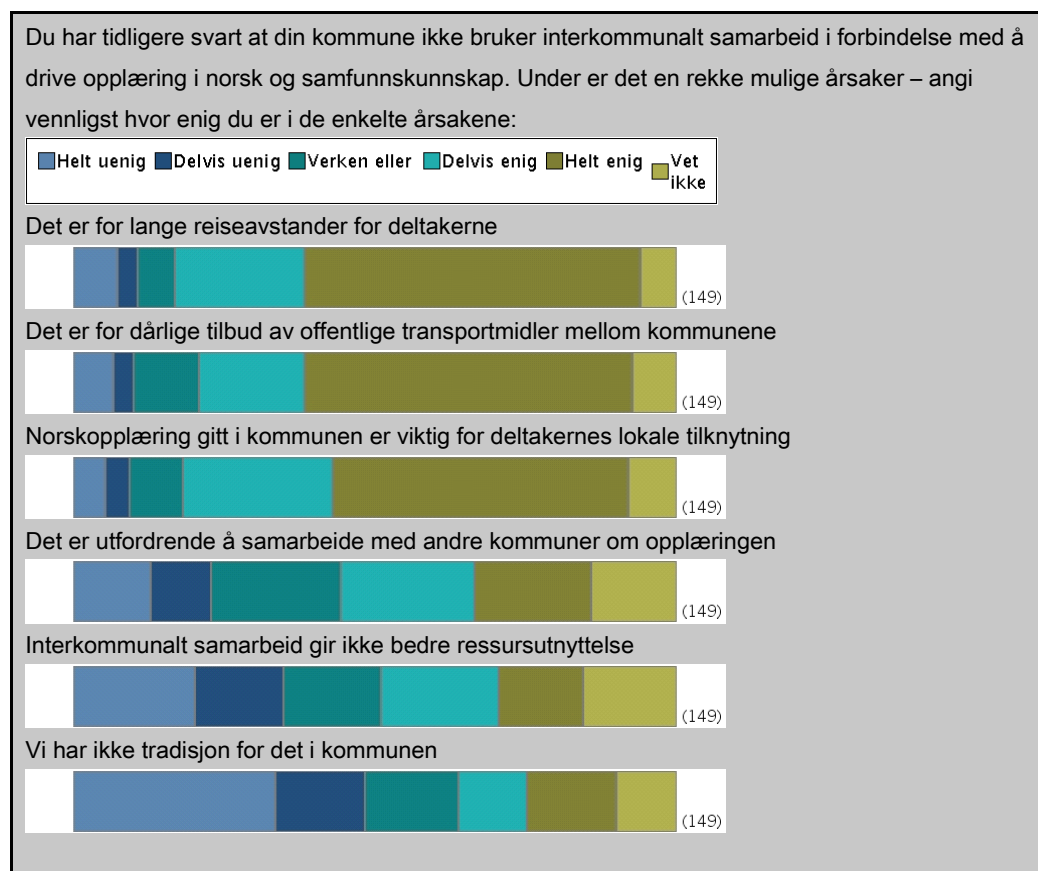
I de kommunene vi gjorde dybdestudier, var det ingen av vertskommunene som tok betalt for det administrative merarbeidet samarbeidet medførte. Vertskommunene tok heller ikke noen differanse fra de andre kommunene. Hovedinntrykket var imidlertid at både "selgende" og "kjøpende" kommuner var fornøyde med ordningen. Visse utfordringer knyttet seg imidlertid til bruken av NIR og eventuelt andre lokalt utviklede felles datasystemer, dersom kjøperkommunene ikke klarte å benytte dette etter hensikten.

Stort sett vurderer de kommunene som har interkommunalt samarbeid at det fungerer godt. De kommunene som ikke har det, ser potensiale for mer samarbeid, og ønsker å få det til. Av fordeler som nevnes er mulighet for å gi elever et tilbud i samfunnskunnskap, økonomiske fordeler, og samling av kompetanse. Av ulemper som nevnes, er utfordringer med samordning i forhold til NIR, at det blir reiseavstander for deltakerne, og det administrative merarbeidet for vertskommunen.

8.2.4 *Begrunnelser for ikke å samarbeide interkommunalt*

Vi har bedt respondentene i kommunene å ta stilling til begrunnelser for ikke å samarbeide interkommunalt. Svarene er fremstilt grafisk i figur 8.3. (Legg merke til at N=149. Dette kommer av at spørsmålet ble stilt til alle som hadde krysset av på alternativet "kommunen driver kun opplæring for kommunens egne deltakere". Noen av disse hadde imidlertid også krysset av for at de hadde en form for interkommunalt samarbeid, og skulle derfor i utgangspunktet ikke ha fått spørsmålet.)

Figur 8.3



Den vanligste årsaken, i følge kommunene, til at interkommunalt samarbeid ikke benyttes, er at det er for lange reiseavstander for deltakerne. Dette er noe som vi også så flere eksempler av i våre casestudier. I kommuner hvor det var langt til nærmeste by, ble det ofte vurdert slik at reiseavstanden for deltakerne ble altfor stor til at man kunne sende dem på norskopplæring for eksempel to timer unna. Nært knyttet til dette er at det er for dårlige tilbud av offentlig kommunikasjon mellom kommunene.

Det er imidlertid viktig å merke seg, at mange respondenter også vektlegger at norskopplæringen skal skape lokal tilknytning for deltakerne. Dette var noe som flere av intervjuobjektene i casestudiene også la vekt på – deltakerne skulle gjennom opplæring og språkpraksisplasser bli kjent med sitt nærmiljø, og integreres i et fellesskap. Dette vil ikke kunne sikres dersom deltakeren blir sendt av gårde til en annen kommune for å delta i opplæring.

Lokal tilknytning er ikke en faktor som vektlegges i Introduksjonsloven og Læreplanen i norsk og samfunnskunnskap. Det ser ut til at kommunene her har tolket inn et eget formål, som ikke kan leses ut av lover og forskrifter. Derfor kan det argumenteres for at kommunene strengt tatt ikke burde vektlegge dette i sine overveielser rundt interkommunalt samarbeid.

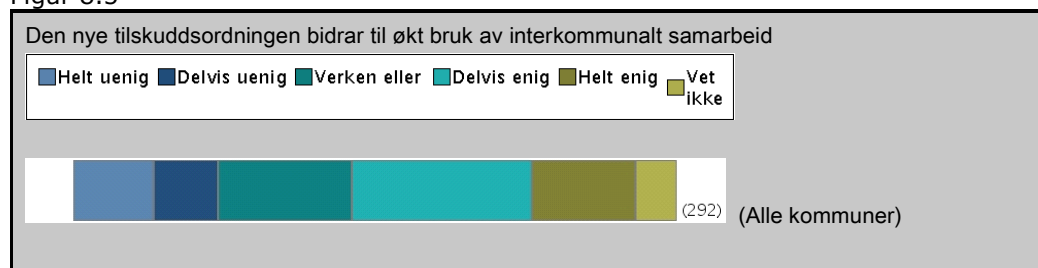
Det er færre respondenter som vurderer at utfordringer knyttet til samarbeid er en stor barriere, at det ikke gir bedre ressursutnyttelse, eller at manglende tradisjon er en årsak. Det tyder på at mange ser at interkommunalt arbeid kunne ha ført til bedre

ressursutnyttelse for kommunen, men at hensynet til deltakerne, i form av reiseavstand og lokal tilknytning, veier tyngre enn ressurser.

8.2.5 Tilskuddsordningens påvirkning på interkommunalt samarbeid

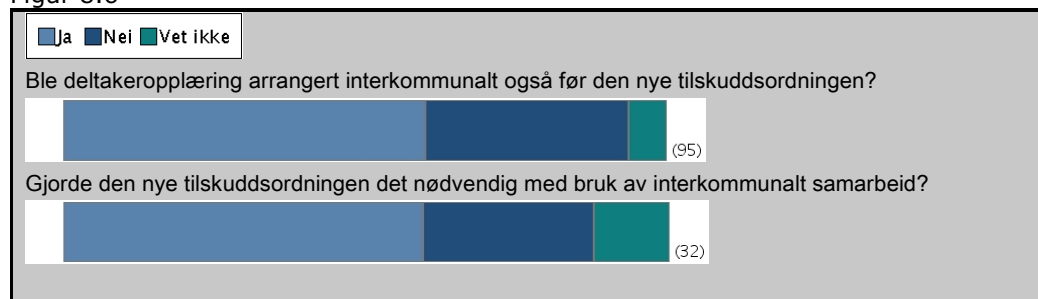
En målsetting med den nye tilskuddsordningen, var å stimulere kommunene til å utvikle mer interkommunalt samarbeid. Alle kommunene i undersøkelsen ble spurt om i hvilken grad de mener at den nye tilskuddsordningen bidrar til økt bruk av interkommunalt samarbeid. Figur 8.5 viser funnene.

Figur 8.5



Til sammen er det 47 % som er helt eller delvis enig i at den nye tilskuddsordningen bidrar til økt bruk av interkommunalt samarbeid. Det er ingen markante forskjeller å spore i kommunestørrelse. Det er altså omkring halvparten av alle kommunene som vurderer at tilskuddsordningen bidrar til dette. Men hva med de som benytter seg av interkommunalt samarbeid? Var det noe de gjorde før tilskuddsordningen kom, eller var det noe som ble nødvendiggjort av den nye ordningen? Figur 8.6 viser hvordan de kommunalt ansvarlige i disse 95 kommunene vurderer ordningens påvirkning.

Figur 8.6



60 % av de kommunalt ansvarlige oppgir at opplæringen ble arrangert interkommunalt også før den nye tilskuddsordningen. 34 % svarer nei, og 6 % vet ikke. Dette betyr at en tredjedel av kommunene har iverksatt interkommunalt samarbeid etter den nye tilskuddsordningen. Isolerer man disse kommunene (som utgjør 32 i antall) fremkommer følgende bilde: 59 % vurderer at den nye tilskuddsordningen gjorde dette nødvendig. 28 % mener at den ikke gjorde det.

Det er altså ikke et entydig syn blant kommunene som har iverksatt interkommunalt samarbeid, at det var tilskuddsordningen som utgjorde den nødvendige betingelsen. Samtidig er det klart å lese ut av materialet at det har hatt avgjørende betydning for noen kommuner. Vårt materiale viser altså at 19 kommuner har iverksatt interkommunalt samarbeid som direkte følge av den nye ordningen.

8.2.6 Oppsummering interkommunalt samarbeid

Vår kartlegging av kommunene har vist at ulike former for interkommunalt samarbeid er utbredt. Det er til sammen 177 respondenter som oppgir at deres kommune deltar i en eller flere former for interkommunalt samarbeid. Videre har vi sett at det er 111 respondenter som oppgir at deres kommune kun driver opplæring for kommunens egne deltakere. Ser vi nærmere på hvordan disse fordeler seg i landet, er det særlig i områder med store geografiske avstander som Finnmark og Nordland hvor det er liten grad av samarbeid, men også fylker som Telemark. En del av disse områdene er fjellområder hvor det nok tar tid å komme seg mellom tettstedene. Men vi vurderer at en del av kommunene ligger i en avstand fra hverandre hvor muligheten for mer samarbeid i det minste burde utredes og vurderes nærmere.

Begrunnelser for å kjøpe opplæringstjenester fra andre kommuner, er blant annet at det er få i målgruppen, at samarbeid er ressurseffektivt, og at det gir bedre kvalitet på opplæringen. Begrunnelser for ikke å samarbeide interkommunalt er at det er for lange reiseavstander for deltakerne, for dårlig transporttilbud, samt at det er viktig at deltakerne får en lokal tilknytning gjennom opplæringen. Dette er en målsetting som ikke kan leses ut fra lov og forskrift om opplæringen, men som er kommunenes egne målsettinger.

Blant de som har samarbeidet interkommunalt av våre casekommuner, er det overveiende positive erfaringer med dette. Det er stordriftsfordeler knyttet til samarbeid, samt at man kan skape kompetansesentra på utvalgte steder. Vi har også sett eksempler på hvordan kommuner har forsøkt å ta initiativ til mer samarbeid, men blitt møtt med skepsis fra andre kommuner.

Ser vi på hvordan tilskuddsordningen har påvirket bruk av interkommunalt samarbeid, er bildet blandet. Litt under halvparten av kommunene vurderer at den nye ordningen har bidratt til å øke bruken av interkommunalt samarbeid. Det er 32 kommuner som oppgir at de har satt i gang interkommunalt samarbeid etter at den nye ordningen kom, og av disse er det 19 som vurderer at ordningen gjorde samarbeid nødvendig.

8.3 Konkurransetsetting

Å samarbeide interkommunalt er en måte å effektivisere opplæringen på. En annen måte er å sette opplæringen ut på anbud. Det vil si at man ikke gir et kommunalt voksenopplæringssenter automatisk oppgaven med å arrangere opplæringen, men inviterer flere virksomheter til å legge inn bud på oppgaven, for så å avholde en konkurranse mellom anbyderne.

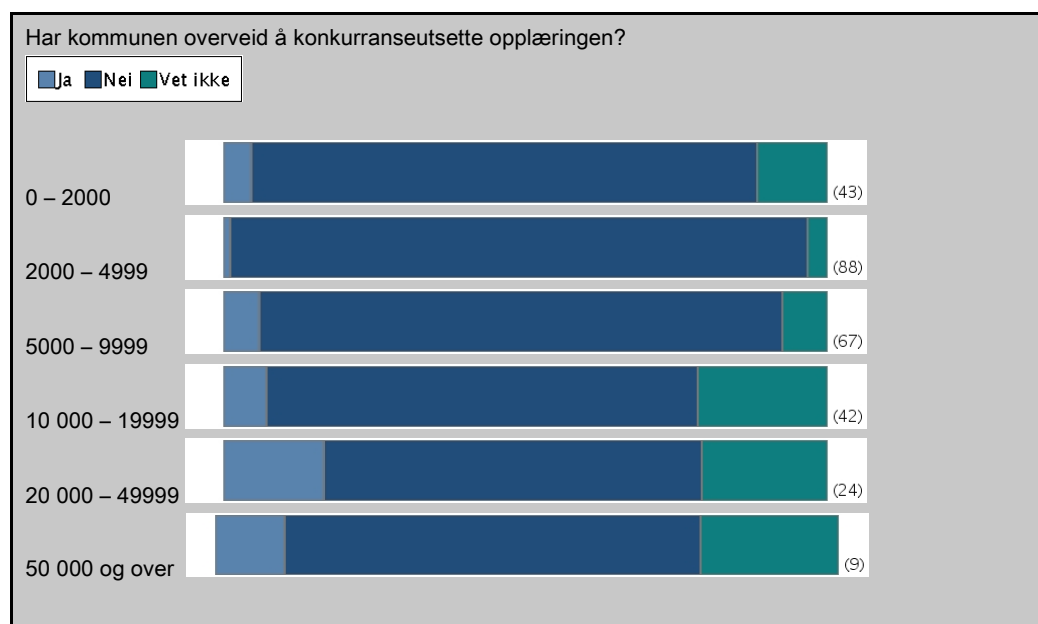
Tabell 8.5

<i>Benyttet kommunen seg av konkurransetsetting av opplæringen?</i>							
	0 - 2000	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 - 19999	20000 - 49999	50000 og over	I alt
Ja	2 %	3 %	1 %	7 %	8 %	17 %	4 %
Nei	98 %	94 %	96 %	91 %	92 %	75 %	94 %
Vet ikke	0 %	3 %	3 %	2 %	0 %	8 %	3 %
I alt	44	94	70	46	26	12	292

Det er i alt svært få kommuner som benytter seg av konkurranseutsetting. Det er 4 % av kommunene på landsbasis som gjør dette. Vi ser at andelen er en del høyere i de aller største kommunene (over 50 000 innbyggere) – her er den 17 %. Samtidig er det kun 12 kommuner til sammen i denne gruppen. I kommuner med under 50 000 innbyggere, er det svært sjelden å konkurranseutsette opplæringen. Mellom 91 og 98 % oppgir at de ikke gjør dette.

Vi har spurt alle kommunene som *ikke* benytter seg av konkurranseutsetting, om de har overveid dette. Resultatene ses i figur 8.7.

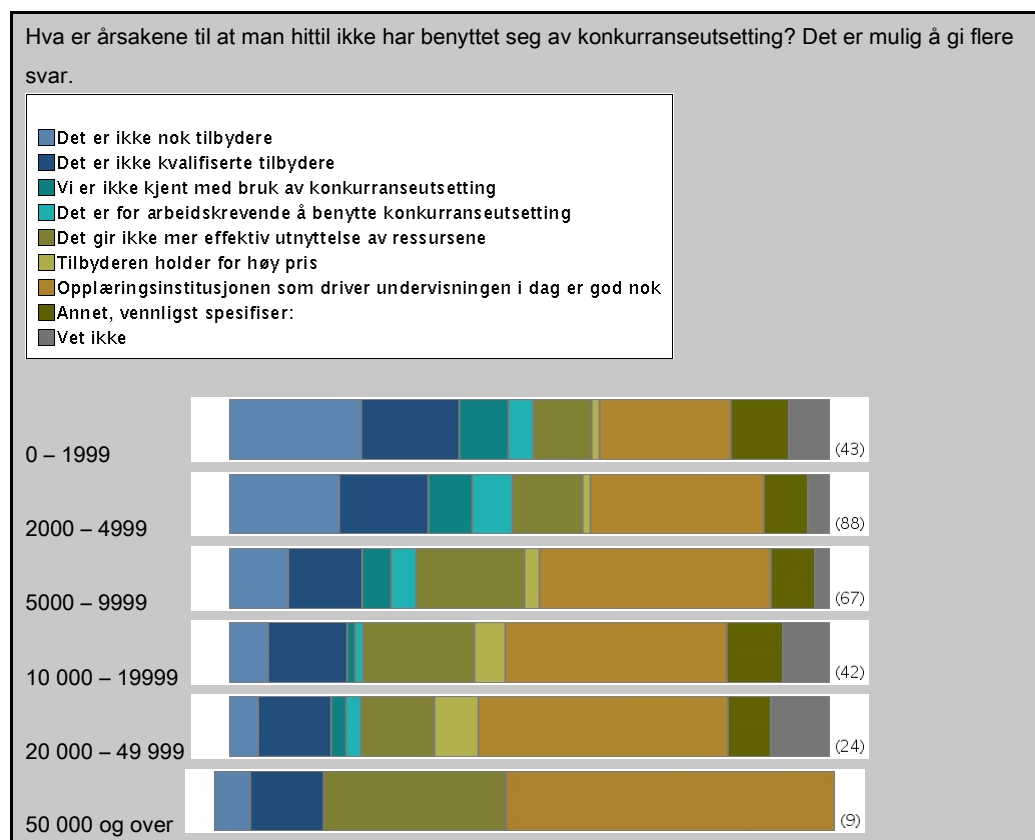
Figur 8.7



Det er et overveldende flertall blant de til sammen 273 kommunene som ikke har overveid å konkurranseutsette opplæringen. Vi ser imidlertid at det er noen flere som har overveid dette blant de større kommunene. Vi ser også at vet ikke-andelen er større i de store kommunene, dette kan ha med å gjøre at det er vanskeligere å ha oversikt i store kommuner, eller at det kan ha vært overveid før vedkommendes ansettelse i stillingen.

Vi har spurt de kommunene som ikke har konkurranseutsatt opplæringen, om å ta stilling til årsaker til dette. Svarene ses i figur 8.8.

Figur 8.8.



Den vanligste begrunnelsen for å ikke benytte seg av konkurranseutsetting, er at opplæringsinstitusjonen som i dag driver opplæringen er god nok. Dette bekreftes også av casestudiene vi har gjort. I mange kommuner har man ikke overveid konkurranseutsetting nettopp fordi man er fornøyd med den innsatsen som det kommunale voksenopplæringssettret gjør. Vi ser at det er en tendens til at jo større kommunen er, jo vanligere er denne begrunnelsen.

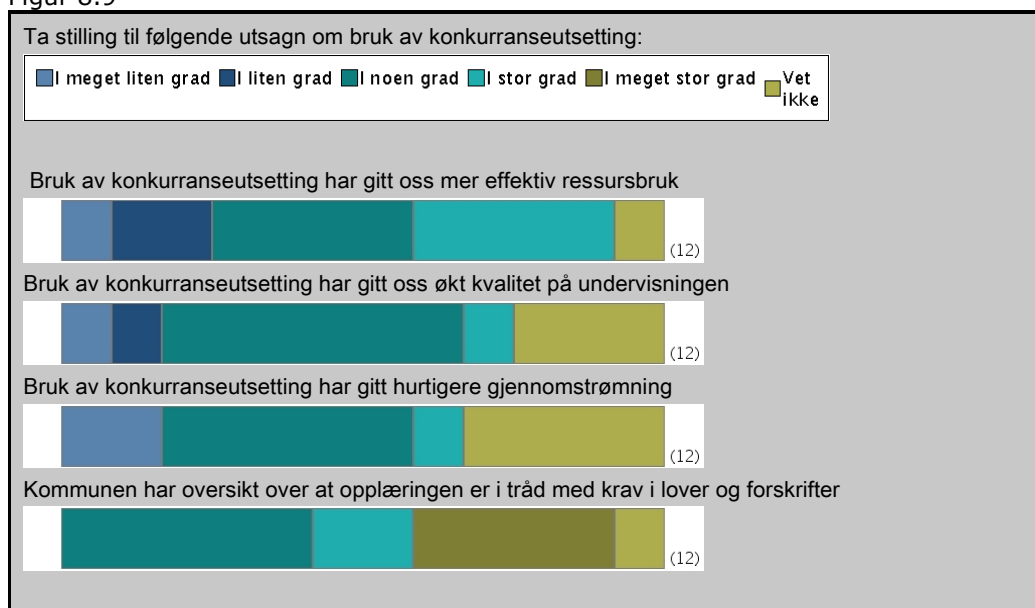
Videre viser materialet at jo mindre kommunen er, jo vanligere begrunnelse er det at det ikke er nok tilbydere. Dette er for så vidt selvforklarende; jo mindre befolkningsgrunnlag for en tjeneste, jo vanskeligere er det å etablere et foretak som tilbyr tjenesten. Dette innebærer at det vil være færre tilbydere på steder med lav befolkningstetthet.

Angående effektiv ressursutnyttelse, ser vi at det ikke er noen bestemte tendenser i forhold til kommunestørrelse. Det er samlet 26 % av respondentene som vurderer at det konkurranseutsetting ikke gir mer effektiv ressursutnyttelse.

8.3.1 Erfaringer med bruk av konkurranseutsetting

Det er til sammen kun 12 kommuner i vårt utvalg som har benyttet seg av konkurranseutsetting av opplæringen. Grunnlaget for å undersøke erfaringer med dette er derfor begrenset. I figur 8.9 presenteres imidlertid noen hovedfunn knyttet til hvordan kommunene vurderer sine erfaringer med konkurranseutsetting.

Figur 8.9



Da det er så få respondenter, vurderes det hensiktsmessig å se på de absolutte tallene, og ikke prosentandelene. Ett av de interessante funnene, er hvor mange som oppgir "vet ikke" på disse spørsmålene. Vi ser at det er 4 av 12 som oppgir at de ikke vet om bruk av konkurranseutsetting har gitt hurtigere gjennomstrømming. 1 respondent oppgir at dette har skjedd i stor grad. Det er 3 av 12 som ikke vet om konkurranseutsetting har gitt økt kvalitet på undervisningen. Kun 1 oppgir at dette har skjedd i stor grad. De aller fleste har krysset av på "i noen grad" på begge spørsmål, som indikerer at de vurderer det er vanskelig å ta stilling til utsagnene.

Det er en større andel som vurderer at konkurranseutsetting har gitt mer effektiv ressursbruk. 4 av 12 sier at dette er tilfelle i stor grad, og 4 sier at det i noen grad er tilfelle. Samtidig er det 3 som mener at dette har skjedd i liten eller meget liten grad. Her er altså respondentene mer sikre i sine vurderinger, og også mer polarisert i sine syn.

Når det gjelder kommunens oversikt over at opplæringen er i tråd med krav i lover og forskrifter, så er kommunene langt mer sikre i sine vurderinger. Til sammen sier 6 av 12 at de i stor eller meget stor grad har oversikt, og 5 at de i noen grad har oversikt. Det er imidlertid interessant at så vidt mange som halvparten kun i noen grad vurderer at de har oversikt.

Det var ingen av kommunene som vi gjennomførte casestudier i, som hadde konkurranseutsatt opplæringen. I noen av kommunene var det gjort overveielser vedrørende konkurranseutsetting, men man var kommet fram til at dette ikke var hensiktsmessig. I de små kommunene ble det framhevet at det uansett ikke var grunnlag for å drive konkurransedyktig virksomhet, da målgruppen for opplæringen var så vidt liten.

8.3.2 Private tilbyderes erfaringer

Rambøll Management har gjennomført telefonintervjuer med fire private tilbydere av norskopplæring. Vi snakket med tilbydere både i store, mellomstore og små kommuner. De hadde en del sammenfallende, men også ulike, erfaringer med konkurransesituasjonen.

To av de private tilbydere var tilknyttet Folkeuniversitetet. En annen var en del av en videregående skole og var således fylkeskommunalt. Den tredje tilbyderen var del av en større frivillig organisasjon som arbeidet med flerkulturelt arbeid, spesielt rettet mot minoritetskvinner. De tilbyr kun norskopplæring for kvinner.

Tre av de fire tilbydere har lang erfaring med norskopplæring for innvandrere, og har vært kommunens "faste leverandør" av disse tjenestene. I en av de små kommunene var det en tilbyder som hadde hatt all opplæring siden 80-tallet. De var nå på sitt sjettede år på kontrakt. I den mellomstore kommunen hadde det aldri eksistert kommunal norskopplæring, og den private tilbyderen hadde hatt opplæringen siden 1991. Den største kommunen hadde holdt på med norskopplæring for kvinner i 30 år, før den nye tilskuddsordningen kom og opplæringen ble lagt ut på anbud.

Tilbydere har blandede erfaringer med anbudsprosessene som de har deltatt i. Noen av tilbydere synes det har foregått ryddig og greit, at forhandlingene med kommunen ble gjennomført på en god måte. Andre synes at det har skapt mye merarbeid. Felles for flere av tilbydere var at de også tidligere tilbød norskopplæring, og at de da fikk refundert sine utgifter direkte (på gammel tilskuddsordning). Nå sitter imidlertid kommunen på kontrollen, og en tilbyder hadde en kontrakt med kommunen hvor kommunen tok deler av resultattilskuddet, mens tilbyderen fikk en mindre del. Denne tilbyderen vurderte at kommunen hadde presset dem for hardt på pris, i den grad at det var vanskelig for dem å kunne gi et godt tilbud. De var avhengig av inntekter fra andre virksomhetsområder for å gjennomføre opplæringen.

Andre tilbydere hadde utelukkende gode erfaringer med anbudsprosessen og forholdet til kommunen.

To av tilbydere var i mot å sette norskopplæring ut på anbud overhodet, selv om de hadde vunnet tilbudsrunder. Dette kan nok ha med at de har tilbudt norskopplæring i lang tid før anbudskonkurransene kom, og de opplevde å ha bedre rammebetingelser før. At oppgaven med jevne mellomrom skal settes ut på anbud, vurderte de var et hinder for langsiktig planlegging, kontinuitet i lærerkreftene mv.

En av tilbydere mente at pressing på pris gjorde at de egentlig burde hatt dårligere kvalifiserte lærere. Denne tilbyderen var imidlertid opptatt av at lærerne skulle ha høy pedagogisk kompetanse (ingen av lærerne hadde lavere utdanning enn adjunkt) og å sikre skikkelige lønns- og arbeidsforhold for lærerne. Dersom man skulle holde seg innenfor den økonomiske rammen, måtte man egentlig ha tilsatt yngre og mer uerfarne lærere. Denne tilbyderen mente at det var to arenaer i samfunnet som egnet seg dårlig for konkurranseutsetting – undervisning og omsorg.

En tilbyder forteller at de er svært kvalitetsbevisste i sitt opplæringstilbud. De får gode tilbakemeldinger, og satser på tett oppfølging av elevene. Elevene ligger over gjennomsnittet i språkprøver. De har også effektivisert mye, intensivert opplæringen, fokusert på å få deltakerne raskt opp til språkprøve og videre ut i jobb.

En annen tilbyder vurderer at de kanskje er mer bevisst på bruken av penger enn de kommunale enhetene, og at de må være mer serviceinnstilt og på tilbudssiden. De må anstrenge seg mer, for å være med i konkurransen om neste anbud.

Angående deltakeres progresjon, så var det blant annet en tilbyder som vurderte at det er en del deltakere som "hviler seg litt" gjennom undervisningen. Rett og plikt har gjort at man har et pressmiddel overfor disse, og det er bra, vurderer tilbyderen. Samtidig vurderer den samme tilbyderen at man må være mer realistisk i forhold til resultater. For en del, for eksempel analfabeter, så er veien til bestått norskprøve og

resultattilskudd nesten uoverkommelig lang. Tilbyderen uttrykker en skepsis til politikernes ønske om å få til resultater raskere. Samtidig synes tilbyderen det er bra at man har delt inn i muntlig og skriftlig prøve, slik at de som kun kan klare muntlig også har en målsetting å jobbe mot.

8.3.2.1 Private tilbyderes vurdering av mulighet for å oppfylle lovens intensjoner innenfor de gitte rammer, og vurdering av den nye tilskuddsordningen

De private tilbyderne har ulike oppfatninger om hvorvidt det er mulig å oppfylle lovens intensjoner innenfor de gitte rammene, og hvordan den nye tilskuddsordningen påvirker tilbudet.

Tilbyder 1

Tilbyder 1, som opererer i en stor kommune, mener at de står på randen av konkurs. De hadde ikke kunnet drive norskopplæring for innvandrere uten at det ble subsidiert av andre områder i virksomheten. De er blitt presset ned på et prisnivå som de egentlig ikke kan drive på, av kommunen. Denne informanten har imidlertid lite kjennskap til den nye ordningen. Hun vet ikke hva som skyldes den nye ordningen, og hva som skyldes kommunens håndtering av ordningen. Før fikk tilbyderen tilskuddet direkte fra staten, nå går det via kommunen, og via anbudsordning, slik at kommunen skal ha større oversikt over sine utgifter. Siden kommunen er stor, er det bevissthet omkring stordriftsfordelene. Informanten mener det er bra at det har blitt mer press på å gå opp til eksamen. Samtidig mener hun at resultatfokuset må være noe mer realistisk enn det er i dag. Det er positivt med et visst press, men for enkelte deltakere er det en uoppnåelig drøm å lære å lese og skrive norsk.

Tilbyder 2

Tilbyder 2, som opererer i en mellomstor kommune, forteller at de har vært inne i en omstillingsprosess de siste to årene, hvor inntektene er redusert med 40 % fra budsjettet i 2005 til budsjettet i 2007. De har måttet nedbemanne på grunn av de reduserte inntektene. Det blir gitt færre timer, og etterspørselen er også redusert. Informanten nevner at mange av NIR-elevene (rett og plikt-elevene) ikke møter opp på skolen, og at det er bra, ellers ville det ikke gått rundt økonomisk. Informanten mener også at den nye tilskuddsordningen slår svært feil ut, og at det eneste den gir insentiver til, er å markedsføre opplæringen så dårlig at færrest mulig møter opp. Slik tjener man penger. Han forteller at det er overgangsordningen som redder opplæringen.

Tilbyder 3

Tilbyder 3 opererer i en mindre kommune, og opplever stort sett at det er mulig å oppfylle intensjoner i læreplan og lovverk, innenfor rammene. Det er asylmottak i kommunen, og dersom det kommer en stor gruppe asylsøkere ett år, kan det vært vanskelig å få språkpraksisplasser, siden det ikke er nok arbeidsplasser i kommunen. Men utover dette vurderer de at det ikke er noe problem å oppfylle kravene. Denne tilbyderen vurderer for øvrig at den nye tilskuddsordningen er vesentlig knappere enn den som var tidligere, og at dette må gi seg utslag i at tilbudet blir dårligere. Det har foreløpig ikke hatt konsekvenser for dem, men hun regner med at de må ha flere elever per gruppe i framtida. Hun opplyser dessuten at de har mange analfabeter – og disse er ikke i nærheten av å få resultattilskudd. Dette gjelder ofte i kommuner som har asylmottak.

Tilbyder 4

Tilbyder 4 opererer også i en liten kommune. Lederen her vurderer, i motsetning til de tre andre, at den nye tilskuddsordningen er helt grei. Tilbyderen vurderer ikke å ha noen problemer med å tilrettelegge opplæringen i tråd med lov og forskrift, innenfor rammene. De har også gjort mye for å intensivere opplæringen.

Samlet har undersøkelsen vist at private tilbydere på mange måter har de samme utfordringene som kommunale tilbydere, bortsett fra at de står i en konkurransesituasjon. Flere av dem vurderer at det er ulemper med denne konkurransesituasjonen, som at de blir presset på pris. Mange av dem vurderer utfordringer i forhold til deltakernes potensial og progresjon på samme måte som de kommunale voksenopplæringssentrene, på tross av at de er noe mer fokusert på effektivitet.

8.3.3 Oppsummering konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting av opplæringen er svært lite utbredt. Det er til sammen 4 % av kommunene i vår undersøkelse som har satt opplæringen ut på anbud. Andelen er noe høyere i de aller største kommunene (med over 50 000 innbyggere). I de fleste kommuner har konkurranseutsetting heller ikke vært overveid. Det er en noe større andel i kommuner med over 10 000 innbyggere som har overveid konkurranseutsetting. Den viktigste årsaken til at man ikke benytter konkurranseutsetting, er at man vurderer at opplæringsinstitusjonen som driver opplæringen i dag er god nok. I små kommuner er det en forholdsvis utbredt begrunnelse at det ikke eksisterer tilbydere. En fjerdedel av respondentene vurderer også at konkurranseutsetting ikke gir mer effektiv ressursutnyttelse.

De 12 kommunene i vårt utvalg som har benyttet konkurranseutsetting, har blandede erfaringer med dette. Mange av respondentene synes det er vanskelig å vurdere om konkurranseutsetting har ført til hurtigere gjennomstrømning eller økt kvalitet på undervisningen (en høy vet ikke-andel, samt mange som svarer "i noen grad"). 4 av 12 kommuner mener at konkurransen i stor grad har ført til mer effektiv ressursbruk. De fleste kommunene mener at de i høy grad har oversikt over at opplæringen som gis er i tråd med lov og forskrift.

De private tilbyderne vi har intervjuet, har blandede erfaringer med konkurranseutsettingen. Noen er positive til dette, mens andre vurderer at de blir presset på pris på en måte som gjør det vanskelig å opprettholde et adekvat tilbud. Det ser ut til å være av stor betydning hvordan kommunen håndterer sin bestillerrolle i forhold til hvordan situasjonen oppleves for tilbyderne.

8.4 Konkluderende betraktninger

Evalueringen har vist at interkommunalt samarbeid er utbredt, og konkurranseutsetting er sjelden. Begge deler representerer mulige effektiviseringstiltak for kommunenes opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er imidlertid hindringer i veien for å få til begge deler. Hovedutfordringen for interkommunalt samarbeid er geografiske avstander og mangel på offentlig transport mellom kommunene. Vi har sett at en rekke kommuner som grenser til hverandre, ikke samarbeider. Vi mener at en del av disse kommunene bør utrede muligheten for interkommunalt samarbeid nærmere.

Når det gjelder konkurranseutsetting, er det et faktum at det ikke finnes mange anbydere som kan konkurrere med voksenopplæringssentrene. Det er heller ikke et markert alle steder, i den forstand at i mange kommuner er målgruppen så vidt liten at det ikke er grunnlag for å drive fornuftig som privat virksomhet.

9. Norske erfaringer i skandinavisk perspektiv

Med utgangspunkt i Rambøll Managements skandinaviske fundament, ønsket vi å hente inspirasjon fra Danmark og Sverige for å se om disse erfaringene kunne bidra med å belyse norske forhold. I Danmark har Rambøll Management nylig gjennomført en evaluering av danskutdannelsesloven, som tilsvarer rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Her vurderer vi at det er verdifull innsikt å hente, både i forhold til hvilke grep danske myndigheter har tatt for å forbedre og effektivisere opplæringen, og hvordan dette fungerer i praksis. Slik kan Norge hente kunnskap, der hvor det er potensiale for overføring. I Sverige har Rambøll Management i forbindelse med denne evalueringen gjennomført en analyse av viktige sider ved SFI (Svensk for innvandrere) som kan være av interesse med tanke på å vurdere den norske ordningen.

Dette kapitlet er strukturert som følger:

- Først gjør vi en innledende sammenlikning av de tre landene med fokus på noen sentrale dimensjoner
- Siden går vi mer detaljert inn på relevante sider ved opplæringen i de to landene
- Til slutt gjør vi en oppsummerende vurdering av eventuell overføringsverdi og læring man kan hente fra de skandinaviske erfaringene

9.1 Innledende sammenlikning

De tre skandinaviske landene har alle systemer for språkopplæring for innvandrere. Systemene har både likhetstrekk og forskjeller i formål, styringsparadigme, tilskuddsmodeller og hvilke aktører som opererer på feltet, grad av konkurranseutsetting mv. I det følgende vil vi gjøre en kort sammenlikning på noen vesentlige dimensjoner. Det er også laget en komparativ tabell som oppsummerer hovedpunkter (tabell 9.1).

9.1.1 Formål med opplæringen

For alle de tre skandinaviske landene er formålet med opplæringen omtrent tilsvarende. Man ønsker at innvandrere skal tilegne seg det danske, svenske eller norske språket i en slik grad at de kan delta i samfunns- og arbeidsliv på lik linje med etniske nordmenn, dansker eller svensker.

Det er imidlertid noe variasjon i hvordan samspillet mellom språk og arbeid betones. I både Norge og Danmark er det eksplisitt fokus på samspillet mellom språk og arbeid i læreplandokumentene. I Sverige er ikke dette forholdet gjort fullt så eksplisitt, enda det er en intensjon med opplæringen at innvandrere skal kunne delta i arbeidslivet.

9.1.2 Innvandringspolitisk kontekst

Det er en del ulikheter i den innvandringspolitiske konteksten mellom de tre landene. Danmark har en svært restriktiv innvandringspolitikk, og det legges vekt på at begrensning av innvandring må til for å bedre integreringen av de som allerede er i landet. I Norge har man også en forholdsvis restriktiv innvandringspolitikk. I Sverige er innvandringspolitikken noe mindre restriktiv. I alle de tre landene er det fokus på å bedre integreringen; i Norge og Danmark har man fått introduksjonslovgivning, i Danmark i 1999 og i Norge i 2004. I Sverige har man ingen slik nasjonal introduksjonslov foreløpig, men man ser ut til å gå i den retningen også der.

I Sverige har man lite arbeids- og studieinnvandring. I Norge og Danmark er dette en økende andel av innvandrergroppene. Flyktning- og familieinnvandring begrenses tilsvarende.

9.1.3 *Styringsparadigme (for opplæringen)*

Med "styringsparadigme" menes hvilke prinsipper som styrer de nasjonale myndigheters tilnærming til opplæring av innvandrere. Er det basert på frivillighet eller forpliktelse? Hvilke insitamenter finnes i strukturene som er lagt av myndighetene?

I Norge og Danmark går utviklingen fra frivillighet til forpliktelse, både for individet og samfunnet. Norsk opplæring, som før var frivillig for innvandrere, blir nå obligatorisk og knyttes til rettigheter for varig bosetting. Samtidig påtar kommunene seg en forpliktelse til å gi denne opplæringen. Det tilsvarende skjer i Danmark. I Norge og Danmark går utviklingen dessuten mot mer insitamentsbasert styring. Det er både positive insitamenter (knyttet til belønning av resultater) samt negative insitamenter (knyttet til å holde kostnader nede og effektivisere opplæringen).

I Sverige derimot, er det fortsatt høy grad av frivillighet for individet. SFI er frivillig for innvandreren om han/hun vil delta i, og innvandreren kan gå så lenge han/hun ønsker. Kommunen er pliktig å tilby dette så lenge det er etterspørsel. Når det gjelder økonomiske styringsprinsipper i Sverige, så er det kun negative insitamenter knyttet til opplæringen i den forstand at bevilgninger gis som rammetilskudd, og kommunen således har insentiv til å spare penger på opplæringen og derfor gjennomføre den effektivt (uten at det går på bekostning av kvaliteten).

9.1.4 *Tilskuddsmodeller*

Den norske tilskuddsordningen, som er hovedfokus i denne evalueringen, baserer seg på et per capita tilskudd, et resultattilskudd, som utbetales ettersom deltakere består prøver, og et skjønnstilskudd, som tildeles kommuner som ikke har mulighet til å gjennomføre opplæringen innenfor de økonomiske rammene.

Den danske tilskuddsordningen er "todelt", det er for det første en resultatbasert finansiering fra staten til kommunene, som er ansvarlig for å tilby opplæring, og så er det en modultakst-finansiering, fra kommunen til tilbydere av danskutdannelse. Slik sett er den danske tilskuddsordningen mer tydelig i sitt resultatfokus, enn den norske ordningen.

Det svenske finansieringssystemet har ikke noen øremerket tilskuddsordning for opplæringen. Opplæringen skal gjennomføres innenfor kommunens økonomiske rammer. Det gis generelle statsbidrag til all voksenopplæring, og det gis generelle statsbidrag til kommunen for introduksjon for innvandrere.

9.1.5 *Aktører*

I alle tre landene er det kommunen som har hovedansvaret for å tilby opplæring. Landene skiller seg imidlertid ad i forhold til omfanget av ikke-kommunale tilbydere av opplæring. I Norge er det svært få tilbydere som ikke er kommunale voksenopplæringssentre. I Danmark er en tredjedel kommunale, en tredjedel såkalt "selv-eiende", og en tredjedel private. I Sverige er to tredjedeler kommunale, og en tredjedel "øvrige". Det er en tendens til at "øvrige" vokser i antall.

På neste side er det satt opp en tabell hvor landene ses i forhold til de ovennevnte dimensjoner. I det følgende vil vi gå nærmere inn på relevante erfaringer fra Danmark og Sverige, og se disse i forhold til norske erfaringer.

Tabell 9.1

Dimensjon		Norge	Danmark	Sverige
Formål		<ul style="list-style-type: none"> • Likestilling • Deltakelse • Integrering • Arbeidslivstilknytning 	<ul style="list-style-type: none"> • Danskspråklig kompetanse og kunnskap om samfunnsforhold • Arbeid/Yrke • Medborgerskap • Allmenne kunnskaper som er relevante i forbindelse med utdanning, arbeid og medborgerskap. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilstrekkelig kunnskaper i svensk for å kunne være delaktige i samfunns- og arbeidsliv. • Allmenne kunnskaper vedrørende utdanning, arbeid og medborgerskap
		<ul style="list-style-type: none"> ◦ Eksplisitt fokus på samspillet mellom språk og arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Eksplisitt fokus på samspillet mellom språk og arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Implisitt fokus på samspillet mellom språk og arbeid
Kontekst	Innvandrings- og integreringspolitikk	<ul style="list-style-type: none"> • Restriktiv innvandringspolitikk • Fokus på å bedre integreringen, gjennom Introduksjonslov 2004 	<ul style="list-style-type: none"> • Svært restriktiv innvandringspolitikk • Tett sammenknyttet, begrensning av antall innvandrere muliggjør bedre integrasjon. • Integrasjonslov 1999 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindre restriktiv innvandringspolitikk (enn NO og DK) • Fokus på å starte integreringen tidligere • Har ingen "introduksjonslov"
	Målgruppens sammensetning	<ul style="list-style-type: none"> • Økt arbeids- og studieinnvandring • Begrenset flyktning- og familieinnvandring 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt arbeids- og studieinnvandring • Begrenset flyktning- og familieinnvandring 	<ul style="list-style-type: none"> • Nesten ingen arbeidsinnvandring
Styringsparadigme (for opplæring en)		<ul style="list-style-type: none"> • Utvikling mot incitamentsbasert, både positivt (koblet til resultater) og negativt (til å holde kostnader nede) • Fra frivillighet til forpliktelse, både for individet og samfunnet 	<ul style="list-style-type: none"> • Incitamentbasert, positivt (koblet til resultater) og negativt (til å holde kostnader nede) • Fra frivillighet til forpliktelse, både for individet og samfunnet 	<ul style="list-style-type: none"> • Incitament kun for å holde kostnader nede (negativt) • Frivillighet for individet, og forpliktelse for samfunnet
Tilskuddsmodell		<ul style="list-style-type: none"> • Fra stat til kommune <ul style="list-style-type: none"> ◦ Per capita ◦ Resultat ◦ Skjønn 	<ul style="list-style-type: none"> • Statlig finansiering av kommunene i retning av resultatstyring • Modultakstfinansiering fra kommunen til tilbydere 	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle statsbidrag till kommunen for all voksenutdanning • Generelt statsbidrag till kommunen for introduksjon (grunntilskudd+per capita aldersdifferensiering. •
Aktører		<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalt ansvar: Å tilby opplæring • Tilbydere: Overveiende kommunale voksenopplærings-sentre • Svært få private tilbydere 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalt ansvar: Å tilby opplæring • Tilbydere: <ul style="list-style-type: none"> ◦ 1/3kommunale ◦ 1/3 selveiende ◦ 1/3 private 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunalt ansvar: Å tilby opplæring • Tilbydere: <ul style="list-style-type: none"> ◦ 2/3 kommunale ◦ 1/3 øvrige • Trend mot flere "øvrige"

9.2 Erfaringer fra Danmark

I 2004 kom den nye "danskutdannelsesloven". Den skilte seg fra den forrige danskundervisningsloven fra 1999 på flere måter. Blant de viktigste endringene var et økt fokus på arbeidsmarkedsorientering, samt på fleksibilitet, effektivisering og kvalitet. Den forrige danskundervisningsloven var fortrinnsvis fokusert på kvalitet alene. Med den nye danskutdannelsesloven ønsker man et større fokus på innvandreres integrasjon på arbeidsmarkedet, slik at de hurtigere blir selvforsørget og frigjøres fra "klientrollen". Lovendringen kan således ses i sammenheng med regjeringens overordnede integrasjonspolitik, som nå legger stadig større vekt på at selvforsørgelse på arbeidsmarkedet skjer så raskt som mulig.⁴¹

I sammenheng med dette, er det en målsetting i den nye danskutdannelsesloven at fleksibiliteten i danskopplæringen økes, slik at den kan tilpasses den enkelte innvandrers behov. For å understøtte målet om at innvandreren hurtigst mulig skal i arbeid, etterstrebtes det en raskere progresjon i språkutviklingen. Progresjonen skal imidlertid ikke gå på bekostning av kvaliteten i undervisningen.

Det ble, for å styrke fokuset på resultater og progresjon, innført en ny tilskuddsordning, som baserte seg på en modultakstfinansiering, med avsluttende prøver og tester, som synliggjør progresjon. Finansieringsmodellen har med andre ord blitt mer resultatfokuset enn tidligere.

En annen endring i den nye danskutdannelsesloven var at det ble innført en tidsbegrensning for når utlendingen har mulighet til å ta ut opplæringen; fra å ikke ha hatt noen begrensning i tid (som Norge tidligere, og som Sverige fortsatt) til innføring av en treårs grense som utlendingen måtte ta ut opplæringen innenfor. Det gis imidlertid mulighet for forlengelse, etter søknad.

En siste endring er at det tidligere var en snevrere krets av tilbydere av danskopplæring, mens det nå er lagt opp til å inndra en bredere tilbyderkrets; en miks av private, kommunale og andre offentlige virksomheter (herunder utdanningsinstitusjoner) kan legge inn bud på oppgaven, og det gis også muligheter for mer spesialisering innenfor feltet.

9.2.1 De tre danskutdannelsene

Som i Norge, er det delt inn i tre "spor", basert på deltakernes forutsetninger. Det som skiller de norske sporene fra de tre danskutdannelsene, er at det danske systemet fungerer slik at du følger en danskutdanning hele veien, og at de ulike danskutdannelsene har ulike prøver og tester. De tre danskutdannelsene retter seg mot følgende målgrupper:

⁴¹ Se f.eks. Regeringens "På vej mod en ny integrationspolitik" fra 2002.

Boks 1: Kort beskrivelse av de tre danskutdannelsers målgruppe⁴²

Danskutdannelse 1	Danskutdannelse 2	Danskutdannelse 3
<ul style="list-style-type: none">• For personer som ikke kan lese og skrive på eget morsmål• Utdanningen legger vekt på muntlig dansk• Deltakerne skal lære å lese og skrive enkle tekster• Få kunnskap om arbeidsmarkedet og det nære samfunn• Målsetting: få en ufaglært jobb	<ul style="list-style-type: none">• For personer som har en kort skolebakgrunn fra hjemlandet• Deltakerne skal lære å forstå, snakke og lese dansk, så de kan klare seg i hverdagen og på arbeidsplassen• De skal kunne skrive enkle tekster• Deltakerne skal kunne få arbeid, og dessuten kunne delta i AMO-kurs eller annen etterutdanning/høyere utdanning med supplerende danskundervisning	<ul style="list-style-type: none">• For personer med mellomlang/lang utdanningsbakgrunn fra hjemlandet• Tempo og nivå er noe høyere enn 1 og 2• Deltakerne lærer å perspektivere problemstillinger og inndra kulturell, historisk og samfunnsmessig kunnskap• Det talte og skrevne språk skal være nyansert• Deltakerne skal kunne få arbeid eller fortsatt utdanning

9.2.2 Om styringsparadigmet

Som nevnt ble det med den nye danskutdannelsesloven innført modultakstfinansiering. Denne finansieringsformen gjelder for kommuner, som ikke tildeler danskutdannelsen til et eget kommunalt voksenopplæringsssenter. Dersom kommunen tildeler danskundervisningen til en annen tilbyder, for eksempel et studieforbund eller en arbeidsmarkedsopplæringsinstitusjon, brukes veiledende modultakster. Disse takstene er beregnet på grunnlag av antakelser som deltakernes progresjon. I ca-priser for 2007 er disse følgende (veiledende):

- Danskuddannelse 1. 33.500 kr.
- Danskuddannelse 2: 20.250 kr.
- Danskuddannelse 3: 18.000 kr.

Tilbyderne av opplæring får først utbetalt midler, når deltakerne består en modul i utdannelsen og kan gå videre til neste modul. Det er til sammen 6 moduler i hver utdanning. Med andre ord er tilbydernes honorar direkte kjedet sammen med deltakernes progresjon, og det er således et eksplisitt insitament til å levere effektiv undervisning, som får deltakerne hurtig gjennom modulene.

9.2.3 Hvordan fungerer modultakstene?

Rambøll Managements evaluering av danskutdannelsesloven har vist at insitamentstyringen som ligger i modultakstfinansieringen, ser ut til å påvirke tilbydernes atferd. Intervju med ledere, veiledere og lærere på språksentrene viser at det er blitt større fokus på progresjon. Tidligere kunne man "se gjennom fingrene" på om deltakerne utviklet seg språklig i den ønskede retning og i det ønskede tempo – så lenge det ble undervist, fikk man penger fra staten. Under det nye

42

www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Pjece/2006/danskuddannelse_til_voksne_udlaendinge.pdf:

finansieringsregimet er dette utenkelig. Tilbyderne får ingen penger, hvis deltakerne ikke beveger seg gjennom de seks modulene. Lederne følger dermed tettere opp på lærernes arbeid, og hvorvidt denne melder deltakere opp til prøver.

Samtidig er det noen ulemper ved dette nye fokuset:

- Tilbyderne blir svært avhengig av at deltakernes progresjon skjer som forutsatt. For eksempel viser det seg å være vanskelig å kun ha deltakere på danskutdannelse 1, som har de laveste takstene, og hvor progresjonen generelt er langsommere.
- Det er en ulempe at fokuset blir snevrere på "kun å gå opp til neste test". Andre ferdigheter, som ikke måles i modultestene, blir nedprioritert. I følge lærerne handler dette om "den brede dannelsen".
- Det snevre testfokuset gjør også at det blir vanskeligere å gjøre undervisningen yrkesrettet. Det er for eksempel mer rasjonelt og effektivt å undervise i store klasseromssituasjoner med fokus på språkinnlæring, enn å drive yrkesrettet opplæring i små grupper i virksomheter.

9.2.4 Konkurransetsetting

Det er ca en tredjedel av kommunene som har gjennomført konkurransetsetting av opplæringen. Det er fortrinnsvis større kommuner som gjør dette. Begrunnelsen for å konkurransetsette er ofte at man ikke har vært fornøyd med innsatsen til den tidligere leverandøren. Andre begrunnelser er politiske prioriteringer, økonomiske forventninger til rimeligere pris, erfaringer med konkurransetsetting mv. Blant barrierer er blant annet mangel på erfaring med konkurransetsetting, samt forestillinger om at det ikke vil lønne seg eller at det vil skape konflikter på medarbeidersiden.

Ser vi på hvordan kommunene som har konkurransetsett har vektet pris og kvalitet, ser vi at pris utgjør en viktig prioritering. Ved kvalitet forstår kommunene ofte fleksibilitet, samarbeidsforhold, sikring i forhold til den øvrige integrasjonsinnsats med videre. Det viser seg også at kommunene er opptatt av å velge en leverandør som er "utviklingsorientert". Imidlertid er det sjelden de følger opp på dette; det de følger opp på, er gjerne økonomi og driftsmessige spørsmål.

Rambøll Management har i sin evaluering av danskutdannelsesloven sett tegn til, at innføring av modultakstfinansiering har skapt et skjerpet økonomisk fokus, også mellom tilbyderne. Dette gjør at implementeringen av danskutdannelsen settes under et press på den pedagogiske kvaliteten. Dersom spørsmålet om drift versus utvikling stadig heller i retning av drift, og anbudskonkurransene gripes an på en måte som ikke skaper den nødvendige balanse mellom pris og kvalitet som tildelingskriterier, så er det risiko for et utfall der den pedagogiske kvalitet og utviklingen av denne blir sårbar.

9.3 Danske erfaringer sett i relasjon til Norge

Det danske system for opplæring av innvandrere har flere potensielle læringseffekter for Norge. For eksempel ser vi at det danske finansieringssystemet i langt større grad enn det norske er resultatbasert. For de private tilbyderne av opplæring er resultattilskudd den eneste typen finansiering de mottar, og de er således helt avhengig av å få deltakere til å bestå tester. Som vi har sett, er dette imidlertid ikke uproblematisk. Det medfører et noe snevrere fokus på å bestå tester, og mindre fokus på "brede" ferdigheter som ikke måles i modultestene. Det kan også gå utover arbeidslivstilknytningen.

Danmark har et noe annet utgangspunkt i den forstand at rammebetingelsene for å konkurransetsette er annerledes enn i Norge. Det er fortrinnsvis større kommuner i Danmark som konkurransetsetter. Kommunene er større i Danmark enn i Norge, og

mer folkerike. Det er derfor et større marked for opplæring, og dermed for konkurranse. Kommunene vekter både pris og kvalitet i sine valg av tilbydere.

Man kan se for seg at Norge kan lære av danske erfaringer, men innenfor en forståelse av at Danmark har andre rammebetingelser for opplæringen. Man kan for eksempel ikke over natten skape et større marked for opplæring i Norge og bedre rammebetingelser for konkurranse. Det man kan gjøre, er å hente inspirasjon fra deler av modultakstfinansieringen, som viser seg å fungere skjerpene for opplæringstilbyderne. Imidlertid er modultakstfinansieringen ikke uten negative sidevirkninger, som man også bør ta høyde for dersom man ønsker å utvikle dette i Norge.

9.4 Erfaringer fra Sverige

I Sverige har man hatt SFI (Svensk for innvandrere) i over 40 år. SFI har vært igjennom en rekke reformer og endringer i de årene den har eksistert, senest ved årsskiftet 2006/2007, da det kom en ny kursplan for SFI. I denne reviderte kursplanen ble samfunnskunnskap (*samhällsorientering*) tatt ut av SFI, for å bli en selvstendig opplæring, som kan tas parallelt med eller uavhengig av SFI.

Det som kjennetegner de reformer som SFI har vært igjennom, er at det ikke har vært gjort endringer/reformer på verken finansieringssystem eller andre strukturelle rammebetingelser. Det eneste som har vært endret på, er det pedagogiske innholdet i SFI. Slik sett skiller Sverige seg tydelig fra de danske og norske reformer som har vært gjort på dette feltet.

Det er i SFI ikke samme eksplisitte fokus på arbeidsmarkedstilknytning, som det er i danskutdannelsesloven og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere. Men kommunene skal samarbeide med arbeidsmarkedsmyndighetene for å gi eleven mulighet til å øve seg på det svenske språket i arbeidslivet og kombinere SFI med andre aktiviteter som arbeidslivsorientering, validering, praksis eller annen utdanning. Det har imidlertid vist seg å være vanskelig å få til dette i praksis.

9.4.1 SFI 1, 2 og 3

Det er som i Norge og Danmark tre ulike "spor" eller utdanningsveier som deltakerne plasseres på, ut fra bakgrunn, forutsetninger og mål. SFI 1 utgjøres av kursene A og B, SFI 2 av kursene B og C og SFI 3 av kursene C og D. Hver studievei består altså av to kurs som tydeliggjør utviklingen innenfor utdanningen. I slutten av hvert kurs får eleven ta en prøve. Prøven utformes av SFI-læreren selv og kan således være ulik fra kommune til kommune. Dette skiller SFI fra den norske og danske ordningen. Men i slutten av det høyeste kurset, kurs D, skal deltakeren ta en prøve som er utformet på sentralt nivå, av "Centrum for tvårspråklighet". Dette er en nasjonal prøve som er lik i hele landet.

Det er satt et veiledende timeantall for SFI på 525 timer. Men deltakere kan få både mer og mindre, alt ettersom den enkeltes behov. Deltakere kan ta ut så mye opplæring som de ønsker.

9.4.2 Styringsparadigmet

Samlet kan man si at opplæring for innvandrere i svensk er innrettet med en langt større grad av frivillighet, både for deltakeren selv, og i en viss grad for kommunene. Kommunene er pliktig å tilby SFI i tråd med læreplanen, men utover dette er kommunen langt på vei selv ansvarlig for hvordan de vil legge opp opplæringen. Det finnes ingen egen tilskuddsordning for SFI som sådan – det er altså således verken en aktivitetsbasert eller resultatbasert ordning. Kommunen finansierer selv SFI med utgangspunkt i følgende inntektskilder:

- For deltakere som mottar introduksjonsstønning, får kommunen et tilskudd som skal dekke, utenom SFI, praksis, sosiale tilbud, barnepass, tolketjenester, administrasjon. Det er ingen øremerkede midler for SFI.
- SFI for øvrige innvandrere finansieres gjennom kommunenes egne skatteinntekter samt generelle bidrag fra staten

Det er gjort beregninger som har vist at totalt kostet SFI 800 millioner kroner (2002), hvorav ca 266 millioner ble finansiert gjennom statsbidrag, og det øvrige gjennom kommunenes skatteinntekter. Mediankostnaden for hver elev (2001) lå per år på 44 500, men tallene varierer mye mellom kommunene.

Det viser altså at kommunene langt på vei finansierer SFI selv. Dette gir kommunene et insentiv til å gjennomføre SFI så effektivt som mulig.

I de senere år har kritikk i økende grad blitt rettet mot finansieringssystemet og de insitamentsstrukturer/mangel på slike som det bygger på. I en nylig utgitt rapport mener Sveriges Kommuner og Landsting (SKL) at dagens finansieringssystem motvirker effektivitet og kvalitet snarere enn å fremme denne.⁴³ Begrensede budsjettammer gjør i følge denne rapporten at små kommuner ikke har mulighet til å tilby undervisning på flere nivåer, noe som gjør at høyt utdannede og analfabeter kan havne i samme gruppe. Videre kritiserer SKL at det ikke skiller mellom innvandrerne bakgrunn og forutsetninger for å lære svensk. SKL anbefaler derfor at finansieringssystemet differensieres med bakgrunn i deltakerens bakgrunn og utdanning (slik som det er gjort i Sverige og Danmark).

9.4.3 Kommunen fortsatt viktigste aktør – men økende bruk av andre aktører

Ansvar for å tilby og organisere SFI ligger på kommunen. SFI er en relativt liten virksomhet i de fleste kommuner. Kun 30 % av de 252 kommunene som hadde SFI i 2004 /2005 hadde flere enn 100 deltakere. 6 % hadde under 10 deltakere.

Flertallet av kommunene velger å organisere SFI i tilknytning til den kommunale voksenopplæringen. I de siste årene har det imidlertid blitt mer vanlig blant kommunene å bruke en annen tilbyder, som f eks studieforbund, folkehøyskoler, eller privat tilbyder. Mens 84 % av deltakerne gikk i kommunale skoler og 16 % et annet sted i 2000/2001, så var denne relative fordelingen endret seg til at 69 % av deltakerne gikk i kommunale skoler og 31 % av deltakerne hos en annen tilbyder.

Det ser altså ut til å være bevegelser i retning av at de kommunale voksenopplæringsentrene får økt konkurranse om SFI-opplæringen.

9.5 Svenske erfaringer sett i relasjon til Norge

Opplæringen i svensk for innvandrere er på mange måter slik opplæringen i Norge var før innføringen av rett og/eller plikt. Den er frivillig for innvandrerens selv, men kommunen er pliktig å ha et tilbud. I motsetning til den norske aktivitetsbaserte refusjonsordningen som var før 1.9.2005, må imidlertid de svenske kommunene tilby SFI innenfor sine generelle rammetilskudd. De har således et økonomisk insentiv til å tilby opplæringen så effektivt som mulig.

De svenske kommunene har, som i Norge, i mange tilfeller svært få i målgruppen, mellom 10 og 20 personer. Dette gjør at de ikke som i Danmark kan oppnå

⁴³ Sveriges kommuner och landsting, Yrkesidentitet före etnicitet – att synliggöra nyanländ kompetens, 2007

stordriftsfordeler. Det er også i Sverige kommunale voksenopplæringscentre som står for opplæringen, med et visst innslag av "øvrige" tilbydere, som studieforbund.

Den svenske opplæringen har i de senere år vært utsatt for mye kritikk, på samme måte som den forrige ordningen med norsk for innvandrere. I Sverige har man imidlertid ikke gjort endringer i de økonomiske rammebetingelsene eller insentivstrukturene, men gjort endringer i kursplanen.

Sammenfattet kan man si at læringsverdien fra Sverige, i forhold til inspirasjon til endring eller eksempler til etterfølgelse, er mindre enn læringsverdien fra Danmark. Sverige har ikke gjort fundamentale endringer i sin opplæring, og heller ikke gjort noe med insitamentsstrukturene, som i følge Sveriges kommuner og landsting (SKL) motvirker kvalitet og effektivitet heller enn å fremme dette.

9.6 Konkluderende betraktninger

Norge plasserer seg på en måte "midt i mellom" sine skandinaviske naboer, i forhold til opplæring i språk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Mens man i Sverige baserer seg på frivillighet, kommunene står svært fritt til å tilrettelegge opplæringen og staten ikke har andre styringsmidler enn læreplanen, er systemet i Danmark basert på en stor grad av forpliktelse, både for stat, kommune, tilbyder og deltaker. Danmark har gått lengst av de skandinaviske landene i forhold til å fokusere på resultater i sitt finansieringssystem.

Norge har relativt nylig gått bort fra frivillighetsprinsippet, med innføringen av rett og/eller plikt i september 2005. Man har også innført et finansieringssystem som i høyere grad enn tidligere baserer seg på oppnådde resultater. Imidlertid har man ikke gått så langt i sitt resultatfokus som i Danmark. Her har man kanskje noe å lære, i det vår evaluering av danskutdannelsen viser at modultakstfinansiering virker skjerpene for både ledere, lærere og elever, og øker gjennomstrømningen i opplæringen. Norge har tatt et skritt i denne retningen med sitt "resultattilskudd", men dette utgjør fortsatt en relativt sett liten andel av det totale tilskuddet. Vi skal se nærmere på eventuelle justeringer Norge kan gjøre i sin tilskuddsordning, i neste kapittel.

10. Vurdering av dagens finansieringssystem

I dette kapitlet gir vi en sammenfattet vurdering av dagens finansieringssystem. Evalueringen har vist at kommunene har varierte erfaringer med dagens finansieringssystem, og i dette kapitlet presenterer vi våre overordnede vurderinger av fordeler og ulemper ved dagens system, samt hvilke hensyn som er sentrale for tilskuddsordningen å ivareta. Vi gjennomgår ulike alternative justeringer av ordningen. Kapitlet danner således bakgrunnen for de anbefalingene som ble framsatt i rapportens sammendrag.

10.1 Intensjonene bak tilskuddsordningen

For å vurdere dagens tilskuddsordning er det vesentlig å se på hva den kom i stedet for. Den tidligere tilskuddsordningen til norskopplæring for innvandrere (overgangsordningen) var en rent refusjonsbasert ordning, hvor kommunene fikk tildelt midler fra staten ettersom hvor mange undervisningstimer som ble gitt og antall grupper i undervisning. Evalueringer viste at gjennomstrømningen i opplæringen ikke var god nok. Det var nødvendig å legge om finansieringssystemet på en måte som ikke var kostnadsdrivende, som var basert på objektive kriterier og som stimulerte til resultater og gjennomstrømning. Den nye ordningen, som ble innført 1. september 2005, inkluderte et per capita tilskudd, et resultattilskudd og et skjønnstilskudd.

I rundskrivet for tilskuddsordningen (Rundskriv H-21 05) er det spesifisert følgende forhold som den nye tilskuddsordningen skal ivareta:

1. Ordningen skal gi kommunene mulighet til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem
2. Ordningen skal være forutsigbar for kommunene
3. Utbetaling skal skje på grunnlag av objektive kriterier og tilgjengelig statistikk
4. Ordningen skal stimulere til interkommunalt samarbeid
5. Ordningen skal ikke virke kostnadsdrivende

I det følgende gir vi en vurdering av i hvilken grad den eksisterende tilskuddsordningen kan sies å ivareta disse forholdene.

10.1.1 *Ordningen skal gi kommunene mulighet til å ivareta de forpliktelser introduksjonsloven pålegger dem*

Tilskuddsordningen gir i varierende grad mulighet for kommunene til å ivareta de forpliktelser som introduksjonsloven pålegger dem. Vår evaluering har vist at små kommuner kommer relativt sett dårligere ut økonomisk enn større kommuner, og spørreskjemaundersøkelsen blant forvaltere av tilskuddet på kommunenivå viser også at man mener det er vanskelig å ivareta de forpliktelser som introduksjonsloven pålegger kommunene, innenfor de økonomiske rammene. For de store kommunene ser det ut til å være slik at ordningen gir dem mulighet til å ivareta sine forpliktelser. Imidlertid må vi for alle kommunene huske på at de i høy grad fortsatt "lever" på midler fra overgangsordningen, og at det kan være vanskelig å overskue alle implikasjonene av den nye ordningen.

10.1.2 Ordningen skal være forutsigbar for kommunene

Tilskuddsordningen er forutsigbar i den forstand at kommunene får tildelt midler ut fra antall personer de har i målgruppen, over en periode på fem år. Samtidig er det slik at kommunene ikke til enhver tid kan vite hvor mange de vil ha i målgruppen i de kommende år, og de vil heller ikke ha oversikt over hvor mange som vil flytte fra kommunen i den perioden opplæringen skal foregå. Resultattilskuddet er ikke forutsigbart, i den forstand at man ikke kan beregne hvor mange som vil bestå prøvene hvert år. Skjønnstilskuddet er i endra mindre grad forutsigbart, gitt at kommunene år for år må søke om dette og således ikke kan planlegge på grunnlag av dette. Samlet sett er derfor ordningen i begrenset grad forutsigbar for kommunene.

10.1.3 Utbetaling skal skje på grunnlag av objektive kriterier og tilgjengelig statistikk

Tildeling av tilskudd skjer i høy grad på grunnlag av objektive kriterier og tilgjengelig statistikk. Det er NIR (Nasjonalt Introduksjonsregister) og registreringen av personer i målgruppen, som danner grunnlag for utbetaling fra Fylkesmannen til kommunene. NIR får overført informasjon om målgruppen fra DUF (Datasytem for Utlendings- og flyktningsaker). Informasjon om hvem som er i målgruppen for per capita-tilskuddet må således antas å være korrekt. utfordringen i forhold til utbetaling av per capita-tilskudd, slik Rambøll Management forstår det, har imidlertid sammenheng med at kommunene hittil har sendt en liste over sine deltakere (basert på informasjon i NIR) til fylkesmannen, og Fylkesmannen har hittil ikke hatt lesetilgang i NIR, slik at Fylkesmannen ikke har hatt mulighet til å kontrollere de opplysninger som kommunen oppgir. Dette skal imidlertid endres i nærmeste framtid, og det vil bli enklere å kontrollere at utbetalingene som gjøres er korrekt. Samlet kan man si at utbetalingen i høy grad skjer på bakgrunn av objektive kriterier og tilgjengelig statistikk, og at sikkerheten/kontrollen ved utbetalingene også vil bli styrket fremover.

10.1.4 Ordningen skal stimulere til interkommunalt samarbeid

Vår breddeundersøkelse har vist at interkommunalt samarbeid i ulike former er utbredt. Undersøkelsen viser samtidig at halvparten av kommunene (som bruker interkommunalt samarbeid) mener at tilskuddsordningen gjorde interkommunalt samarbeid mer nødvendig. Av de kommunene som ikke hadde interkommunalt samarbeid før den nye ordningen kom, er det 60 % som mener det samme. At man sparer penger ved å samarbeide interkommunalt, er de fleste kommuner bevisst på. Samtidig er ikke interkommunalt samarbeid aktuelt for alle kommuner, og noen årsaker til dette er for eksempel lang reisevei for deltakerne, at det er mangel på offentlige kommunikasjonsmidler, og at lokal tilknytning er viktig for deltakerne. Samlet sett er det i vår undersøkelse 19 kommuner som har startet opp med interkommunalt samarbeid på grunn av den nye ordningen. Slik sett kan man si at den nye ordningen virker stimulerende på interkommunalt samarbeid. Det ser også ut til å være noe uutnyttet potensiale for interkommunalt samarbeid i visse deler av landet.

10.1.5 Ordningen skal ikke virke kostnadsdrivende

Den forrige ordningen (refusjon etter antall undervisningstimer og antall grupper) kan sies å ha fungert kostnadsdrivende, i den forstand at kommunen fikk ubegrenset antall med midler etter hvor mange undervisningstimer den tilbød. Det var ikke noe øvre tak på tildelingen. Med den nye ordningen er det i større grad gitt et insentiv til kommunene om å spare. Kommunene får midler ut fra antall hoder i målgruppen, ikke etter aktiviteter de gjennomfører. Således virker den nye ordningen kostnadsreducerende, heller enn kostnadsdrivende.

10.2 Justere eller beholde dagens ordning?

Rambøll Management vurderer overordnet at inndelingen i per capita og resultattilskudd er en god innretning. Per capita sikrer en forutsigbarhet og resultattilskuddet sikrer økt fokus på gjennomstrømning. Imidlertid kan det gjøres justeringer innenfor den overordede rammen slik at ordningen fungerer bedre for kommunene enn det den gjør i dag. Tilskuddsordningen bør ivareta en rekke hensyn for å gi kommunene mulighet til å ivareta sine forpliktelser på en god måte, og samtidig stimulere til gjennomstrømning og resultater. Departementet må vurdere og balansere disse hensynene mot hverandre i arbeidet med å justere/endre dagens ordning. Vi presenterer det vi anser som de viktigste hensynene i det følgende. Disse hensynene danner også bakgrunnen for våre anbefalinger til departementet.

10.2.1 *Små kommuner må ha mulighet til å opprettholde et opplæringstilbud*

Statlige myndigheter må tilrettelegge for at opplæring i norsk og samfunnskunnskap kan foregå i små kommuner, gitt at disse kommunene ikke har mulighet til å samarbeide med andre kommuner om opplæringen. Det er relativt sett dyrere å gjennomføre opplæring i små kommuner enn store. Utgiftsanalysen har vist at småkommuner går med et større underskudd på opplæringen enn større kommuner. Man har færre deltakere, og deltakerne har differensierte behov, som gjør at man har mindre grupper. Lærerkostnadene per elev blir større enn i de store kommunene.

Dette taler for at man bør ha en form for terskelverdi på tilskuddsordningen, på den måten at små kommuner får utbetalt et fast beløp, uavhengig av antall deltakere. Et motargument mot å innføre terskelverdier på antall deltakere, er at for kommunene kan det bli et insentiv å holde antallet deltakere lavt, slik at man mottar terskeltilskuddet. Dette kan dermed bidra til at kommunene tar i mot færre flyktninger.

Samlet sett vurderer vi imidlertid at tilskuddsordningen på en bedre måte enn i dag må sørge for at små kommuner med få deltakere i målgruppen har mulighet til å opprettholde et opplæringstilbud, dersom interkommunalt samarbeid er umulig eller svært lite hensiktsmessig for deltakerne.

10.2.2 *Tilskuddsordningen skal bidra til gjennomstrømning*

Et av de viktigste aspektene ved den nye tilskuddsordningen var å stimulere til økt gjennomstrømning. Innføringen av resultattilskuddet skulle bidra til dette. Våre funn har vist at dette resultattilskuddet i noen grad bidrar til økt gjennomstrømning, på det nåværende tidspunkt. Samtidig har ikke kommunene noen klar opplevelse av at resultattilskuddet "monner" på inntektssiden. En årsak er at det er lavt i forhold til det totale tilskuddet. Resultattilskuddet utgjorde i 2006 omtrent 1 % av det totale tilskuddet (ny ordning). Dette har delvis med at ordningen ikke er fullt innfaset enda, og at utbetalingene for resultattilskudd vil øke etter hvert. De vil likevel ikke øke på en slik måte at det kan sies å utgjøre substansielle summer for kommunene. Dersom tilskuddsordningen reelt skal stimulere til gjennomstrømning, bør det vurderes å justere andelen resultattilskudd opp.

Det er flere muligheter i forhold til å gjøre tilskuddsordningen mer målrettet mot resultater. Som vi har sett i den danske tilskuddsordningen, er det satt sammen et system med modultakstfinansiering. Dette gjelder riktignok kun kommuner som har satt opplæringen ut på anbud. Her får anbyderen kun midler ettersom deltakere består *moduler* i opplæringen. Som Rambøll Managements evaluering i Danmark har vist, har dette bidratt til å øke fokuset på resultater og gjennomstrømning i undervisningen.

10.2.3 Ulike grupper har ulike behov

Deltakere med lite utdanning og manglende forutsetninger for opplæring koster nødvendigvis mer enn deltakere med en del utdanning og gode forutsetninger. I dagens tilskuddsordning er dette løst med to satser; vestlig og ikke-vestlig. Dette kan imidlertid ikke alltid sies å være dekkende. Selv om det ofte kan være slik at ikke-vestlige innvandrere har mindre utdanning enn vestlige, er det ikke nødvendigvis slik. En mulighet for å gjøre dette annerledes er å differensiere utbetalingene slik at det blir høyere utbetalinger for Spor 1-deltakere, som erfaringsmessig har behov for mye opplæring og oppfølging. En slik løsning ligger innbakt i den danske modul-løsningen, der man får et høyere beløp (nesten det dobbelte) for danskutdannelse 1 i forhold til danskutdannelse 3.

Et eventuelt motargument mot dette vil være at kommunene vil gis et incitament til å plassere "flest mulig" deltakere på Spor 1. Det er derfor viktig at Fylkesmannen kan gå inn å kontrollere hvilke kriterier kommunene legger til grunn for plassering på spor, for å unngå en eventuell "overplassering" på spor 1.

10.2.4 De fleste deltakere gjennomfører opplæringen innenfor tre år

Rambøll Management har gjennom evalueringen fått innspill fra svært mange i praksisfeltet som mener at de aller fleste deltakere gjennomfører opplæringen innenfor tre år. Det er kun unntaksvis at deltakere bruker lengre tid enn dette. Samtidig er utbetalingen av tilskuddet fordelt over fem år, med en topp i år 2 og 3. Det er forholdsvis utbredt at deltakere flytter etter at de har fullført opplæringen. Dette betyr at en annen kommune (ofte i tettbebygde strøk/bykommuner) får utbetalt det resterende tilskuddet for år 4 og 5. Dette oppleves som urettferdig, all den tid kommunen som har gjennomført opplæringen får mindre inntekter enn den "skulle" ha hatt dersom deltakeren ble boende i kommunen.

10.2.5 Forutsigbarhet

Et annet sentralt hensyn som tilskuddsordningen skal ivareta, er forutsigbarhet for kommunene. Denne forutsigbarheten skal ikke bli en "sovepute" men det skal være mulig for kommunene å planlegge sine ressurser en viss tid fremover. Rambøll Management vurderer at forutsigbarhet må være en faktor som tas med i vurderingen av justeringer i tilskuddsordningen.

10.3 Alternative justeringer av ordningen

Rambøll Management har på basis av evalueringen kommet frem til fire ulike måter å justere tilskuddsordningen på. I det følgende vil vi gjennomgå fordeler og ulemper ved fire ulike alternativer, i forhold til kvalitet og effektivitet. De fire alternativene var følgende:

- *Beholde dagens tilskuddsordning, men heve per capita-satsene*
- *Beholde dagens tilskuddsordning, men innføre en terskelverdi (kommuner med under et visst antall deltakere får et fast beløp). Dette erstatter det nåværende skjønntilskuddet.*
- *Beholde dagens tilskuddsordning, men heve resultattilskuddet*
- *Beholde dagens tilskuddsordning, øke andelen resultattilskudd på bekostning av per capita-andelen. Øke hyppigheten av utløste resultattilskudd.*

Alternativ 1: Beholde dagens tilskuddsordning, men heve per capita-satsene

Et synspunkt som mange informanter i evalueringen har fremmet, er at per capita satsene er for lave. Argumentet er derfor at per capita satsene bør justeres opp. Det er imidlertid en rekke motargumenter mot dette.

Å kun justere per capita-satsene opp, vil opprettholde ulikhetene mellom store og små kommuner. Store kommuner vil fortsatt komme uforholdsmessig bedre ut, av flere grunner; de er tilflyttingskommuner, som vil få utbetalt tilskudd etter at deltakerne har fått opplæring i mindre distriktskommuner. De vil også til enhver tid trolig få mer tilskudd enn de har deltakere i opplæring. De har også stordriftsfordeler. Små kommuner vil riktignok få hevet inntektene sine noe, men det vil fortsatt bli et misforhold mellom de store og de små kommunene. Dette taler mot å alene justere opp per capita satsene.

For å motvirke denne ulikheten i fordeling, er en mulighet å differensiere per capita-tilskuddet ut fra kommunestørrelse, slik at små kommuner får forholdsvis noe høyere per capita-satser enn større kommuner.

Noen fremmet synspunktet at per capita satsene bør regnes ut på en annen måte enn ikke vestlig/vestlig slik som det er i dag. Per capita satsene bør heller differensieres ut fra spor; at deltakere på spor 1 utløser større tilskudd enn deltakere på spor 2 og 3.

Et annet synspunkt som har fått bred tilslutning, dreier seg om å konsentrere utbetalingen av per capita-tilskuddet til tre, istedenfor fem år. Ingen har kommet med innvendinger i forhold til dette, som regnes for å være en mer fornuftig fordeling enn å fordele tilskuddet over fem år, siden det er svært sjelden at deltakere bruker over tre år på opplæringen.

Alternativ 2: Beholde dagens tilskuddsordning, men innføre et grunntilskudd for små kommuner

Dette alternativet bygger på hensynet om at små kommuner har større relative utgifter til opplæringen enn store kommuner. Det går ut på å innføre en terskelverdi for små kommuner, som skal erstatte det nåværende skjønntilskuddet.

Et motargument mot dette alternativet er at dette vil gi et insentiv til kommuner til ikke å bosette flere flyktninger enn terskelverdien, og slik sett virke mot den øvrige integreringspolitikken.

Alternativ 3: Beholde dagens tilskuddsordning, men heve resultattilskuddet

For å øke fokus på gjennomstrømning og resultater enda mer enn det som er tilfelle i dag, er en mulighet å øke resultattilskuddet. Flere er av den oppfatning at det må substansielle økninger til dersom det skal fungere som et reelt insentiv for kommunene.

Et annet spørsmål knytter seg til hvem som skal få utbetalt resultattilskuddet. Per i dag er det kommunene som mottar utbetalingen. Det er hevdet at dette ikke fungerer på de som faktisk må endre atferd for å øke fokus på progresjon; nemlig lærere og deltakere. Et forslag gikk derfor ut på å kanalisere resultattilskuddet til lærere, eller til deltakere. En variant av dette kunne for eksempel være å avsette resultattilskuddet til et kompetansehevingsfond for lærere. Mange lærere ønsker seg faglig påfyll i hverdagen, og dette kan være et godt insentiv.

Et motargument mot å kun gjøre denne justeringen er at ulikheten mellom store og små kommuner vil vedvare.

Alternativ 4: Beholde dagens ordning, øke andelen resultattilskudd på bekostning av per capita-andelen. Øke hyppigheten av utløste resultattilskudd

Det fjerde alternativet innebærer å øke andelen resultattilskuddet på bekostning av per capita-andelen. Dessuten økes hyppigheten av utløste resultattilskudd, med inspirasjon fra modultakstfinansieringen i Danmark.

Et motargument mot dette er at uforutsigbarheten øker. Det er vanskelig for kommunene å basere seg på resultattilskudd, da de ikke vet hvor mange som kommer til å bestå testene til enhver tid. En hyppighet i utløste resultattilskudd vil bidra til å redusere uforutsigbarheten noe, men ikke tilstrekkelig.

Hyppigere utbetalte resultattilskudd har en del fordeler, i forhold til at kommunene ikke trenger å vente så lenge før de får utbetalt det første resultattilskuddet. Imidlertid trekker noen fram økt administrasjonskostnad som en ulempe ved innføring av flere tilskuddsutbetalinger.

En bekymring som har basis i de danske erfaringene, er at arbeidslivstilknytningen vil komme til å lide som et resultat av snevert fokus på å bestå "neste språkstest".

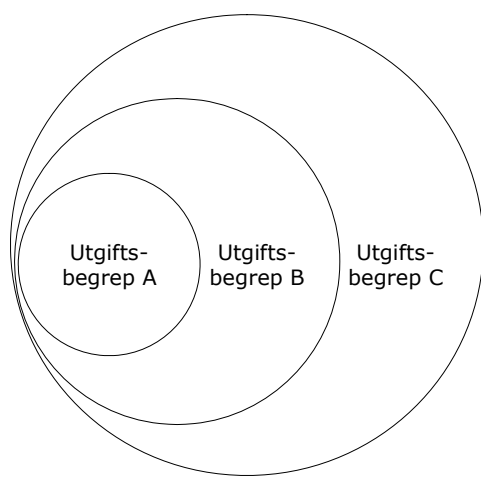
11. Evalueringens metode

I dette kapitlet presenterer vi evalueringens metode og datakilder.

11.1 Utgiftsanalyse

Vi har, på samme måte som Beregningsutvalget, valgt å ta utgangspunkt i to utgiftsbegreper; A og B. ⁴⁴ I tillegg har vi lagt til et utgiftsbegrep C.

Figur 11.1



- a. Utgiftstype A er summen av utgifter til:
 - Lærerlønn (inkl. vikarutgifter og sosiale utgifter, men ekskl. utgifter refundert av folketrygden og utgifter til kontaktlærerfunksjon).
 - Administrasjon (inkl. lønn til administrasjonspersonalet) ved undervisningsstedene/skolene (evt. ved skolekontoret, dersom adm. er sentralisert).
 - Undervisningsmateriell, herunder utgifter til datautstyr og programvare til undervisning, samt kopieringsutgifter.
 - Reisestøtte
 - Barnepass
 - Utgifter til 50 t. samfunnskunnskap, som ikke er med under administrasjon (f. eks. tolkeutgifter, utgifter til kjøp av tjenester i andre kommuner).
- b. Utgiftsbegrep B er summen av utgifter til ovenstående +:
 - Leie/stipulert leie av undervisningslokale
 - Annet
 - a. Strøm
 - b. Renhold
 - c. Vaktmester
 - d. Inventar.

⁴⁴ Beregningsutvalgets rapport for 2006

Forskjellen er at utgiftsbegrep B inkluderer utgifter som kommunerepresentantene finner relevante å inkludere. Der henvises til Beregningsutvalgets sluttrapport juni 2006.

Rambøll Management vil i tillegg inkludere ytterligere en type utgifter:

c. Utgiftsbegrep C: Øvrige utgifter så som:

- Indirekte utgifter, som ikke er inkludert ovenfor:
 - a. Utgifter til oppfølging/tilsyn med opplæringen
 - b. Eventuelle bestiller-kostnader
 - c. Utgifter til regnskaps- og innfordringsfunksjon
 - d. Utgifter til revisjonsfunksjon
 - e. Utgifter til lønn- og personalfunksjon
 - f. Utgifter til personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
 - g. Utgifter til sentral opplæring
 - h. Utgifter til kantinedrift
 - i. Utgifter til hustrykkeri
 - j. Utgifter til informasjonsteknologi (drift- og opplæring)
 - k. Utgifter til drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester

Utgiftsbegrep C tar utgangspunkt i prinsippet om å vurdere de totale utgiftene ved en gitt aktivitet. Det vil si ikke bare de utgiftene som er direkte overførbare til aktiviteten, men også indirekte overførbare utgifter.

Konkret tas det utgangspunkt i "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalings tjenester" fra Kommunal- og regionaldepartementet (se link), som definerer retningslinjer for kommunale beregning av brukerbetaling på bakgrunn av etterkalkulasjoner (selvkostregnskap).

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/Publikasjonsnummer-H-2140.html?id=87936

Formålet er et annet enn i denne analysen: Å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Prinsippet er dog fullt anvendelig da retningslinjene viser til de utgifter, som bør tas med i beregningen for å vurdere den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.

Merkostnader er definert som kostnader knyttet til den samlede produksjon av den aktuelle vare eller tjeneste. Dette omfatter kostnader som er direkte forbundet med framstilling av en bestemt vare eller tjeneste, men ikke kostnader kommuner ville hatt uavhengig av produksjonen av den relevante vare eller tjeneste (p. 7).

Det presiseres videre, at selvkost ved privatisering av tjenester består av anbudssummen, "bestiller-kostnadene" i kommunen og eventuelt øvrige kommunale kostnader som kan henføres til tjenestene (p. 8). Disse kostnadene tas derfor også med.

I Kommunal- og regionaldepartementet sin generelle modell for selvkostnads kalkyler splittes ytelsen opp i delkomponenter (p. 9):

- *Kjerneproduktet (her: Opplæring)*
- *Tilleggsytelser, som er ytelser, der er nødvendige for at kjerneproduktet kan framstå som en helhetlig tjeneste for brukeren (her: ledelse, fakturering, regnskap med mer.)*
- *Støttefunksjoner, som angir aktiviteter som er pålagt eller på annen måte vil være nødvendig for kommunen som helhet, men som står i et forhold til den enkelte tjeneste som gjør at de vanskelig kan avgrenses kalkylemessig (eks. Personalfunksjon, Informasjonsteknologi med mer.)*

De første komponentene tas med i beregning av selvkost. Støttefunksjoner tas med, når disse er henførbare til kjerneproduktet. Men det understrekes samtidig, at kostnader " knyttet til strategisk ledelse og utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for strategisk ledelse regnes ikke som henførbare i selvkostkalkylen. Kostnader til mellomledere anses ikke som henførbare når disse leder tjenesteledere". (p. 10).

Kommunal- og regionaldepartementet oppstiller på den bakgrunn en liste med tilleggsytelser/henførbare støttefunksjoner, som kan danne utgangspunkt for konkrete selvkostkalkulasjoner. Ovenstående utgiftsbegrep C har denne listen som utgangspunkt og inneholder de postene, som etter Rambøll Managements sin vurdering må innkluderes i en slik kalkulasjon i relasjon til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (p. 14).⁴⁵

Som et annet alternativ henvises til prinsippene i Danmark i Indenrigs- og Sundhedsministeriets veiledning til kommunene om omkostningskalkulasjoner, se <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=2881>

Hovedprinsippet er, at omkostningskalkulasjonen må ta med alle de omkostningene, som en privat aktør ville ha hatt, dersom de skulle levere ytelsen. Eksempelvis vil det kommunale opplæringsssenteret typisk ikke selv forestå lønnadministrasjonsoppgaven. Men oppgaven er uansett nødvendig for at kunne drive opplæringsssenteret. Dersom lønnadministrasjonsoppgaven foretas av en sentral enhet utenfor skolekontoret, vil den ikke bli med i utgiftsbegrep A ovenfor, men tas med i utgiftsbegrep C

Den vesentligste forskjellen mellom det norske selvkost-begrepet og det danske totalomkostningsprinsippet består i, at førstnevnte i forbindelse med fravalg av de ikke-henførbare kostnader fravelger utgifter til strategisk ledelse med mer, utgifter som også er inkludert i Danmark.

For flere utgiftstypene gjelder, at det kan være nødvendig at foreta en fordeling av utgiftene ved hjelp av en fordelingsnøkkel. Dette vil inngå i veiledning til innsamling av data.

11.1.1 Datagrunnlag utgifter

Det er innsamlet data på utgifter fra til sammen 8 kommuner. Her inngår 4 kommuner med materiale fra Beregningsutvalgets datainnsamling for 2006, og 4 kommuner som Rambøll Management har gjennomført egne undersøkelser.

De fire "BU-kommunene" (Beregningsutvalg-kommuner) er:

- Stavanger
- Stjørdal
- Kristiansund

⁴⁵ Følgende punkter fra listen er ikke tatt med i Utgiftsbegrep C:

- Kontorstøtte: Vurderes omfattet av utgiftsbegrep A
- Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering: Ikke relevant for opplæringsenhetene.
- Juridisk bistand til kommuneadvokatens kontor: Vurderes at være så begrenset bruk, at det ikke gir mening.
- Dessuten er ikke inkludert kapitalkostnader, herunder avskrivninger samt alternativkostnad i relasjon til innskutt kapital, da der er begrenset kommunalt kapitalinnskudd utover bygningen, der inngår via husleie /stipulert leie under utgiftsbegrep B.
- Tilsvarende gjelder punkter som drift av felles maskinpark og rengjøring, som (om relevant) inngår i utgiftsbegrep B.

- Harstad

Rambøll Management har dessuten gjennomført egne undersøkelser blant 4 små kommuner (med innbyggertall under 5000). Disse er:

- Sør-Hægebostad
- Øst-Tynset
- Nord-Saltdal
- Vest-Ørskog

For kommunene som allerede har oppgitt tall til Beregningsutvalget, har vi kun bedt dem om å kvalitetssikre disse tallene (utgiftsbegrep A og B) samt legge til det som måtte være relevant under utgiftsbegrep C. Dette har vært gjennomført ved at de har fått tilsendt en Excel-fil for utfylling, hvor tallene oppgitt til Beregningsutvalget allerede er fylt inn. De har fått tilsendt en veiledning, og tallene som er oppgitt har blitt kvalitetssikret gjennom telefonoppfølging.

For de kommunene som ikke har oppgitt tall til Beregningsutvalget, har vi sendt dem Excel-filer som er likeens med dem som er sendt til de andre kommunene, bortsett fra at alle feltene er tomme. Disse kommunene har også fått tilsendt veiledning og tallene er kvalitetssikret med oppfølging per telefon.

Det er videre gjennomført kvalitative intervju med samtlige 8 kommuner, hvor det er innhentet vurderinger av forholdet mellom inntekter og utgifter og eventuelle endringer som følge av den nye tilskuddsordningen.

11.1.2 Metodiske forbehold ved kommuneutvalget

Det skal gjøres oppmerksom på, at vårt utvalg av kommuner ikke kan regnes å være representativt for landsgjennomsnittet. Vi vil derfor presisere innbyggertall for de 8 kommunene vi har innsamlet data fra, for å vise sammensetningen. Det har vært forsøkt å sikre en spredning i forhold til innbyggertall (store, mellomstore og små kommuner). Samtidig var det i AIDs interesse å få særlig kunnskap om de små kommunene, da det har vært fremholdt at de små kommunene har hatt størst utfordringer ved overgang til ny tilskuddsordning.

Tabell 11.1 viser gir en oversikt over de 8 kommunene, innbyggertall, antall innvandrere med vestlig og ikke-vestlig bakgrunn.

Tabell 11.1. Kommuneutvalg (Tall fra SSB)

Kommune	Innbygger- tall	Antall innvandrere med vestlig bakgrunn Landsgj.snitt: 2.2 %	Antall innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn Landsgj.snitt: 5.4 %
Stavanger	115 157	3,7 %	6.8 %
Harstad	23 228	1.1 %	2.2 %
Stjørdal	19 892	0.8 %	1.9 %
Kristiansund	17 067	1.2 %	3.3 %
Sør-Hægebostad	1 583	1.2 %	4.3 %
Øst-Tynset	5 368	1.0 %	2.6 %
Nord-Saltdal	4 751	1.6 %	2.9 %
Vest-Ørskog	2 093	1.6 %	3.8 %

11.1.3 Usikkerhetsmomenter knyttet til tallmaterialet

En del av kommunenes vurderinger i forhold til utgifter, gjøres på basis av skjønn og estimater. Vi har så langt det er mulig kvalifisert disse vurderingene, gjennom gjentatte telefonoppringninger til de kommunalt ansvarlige.

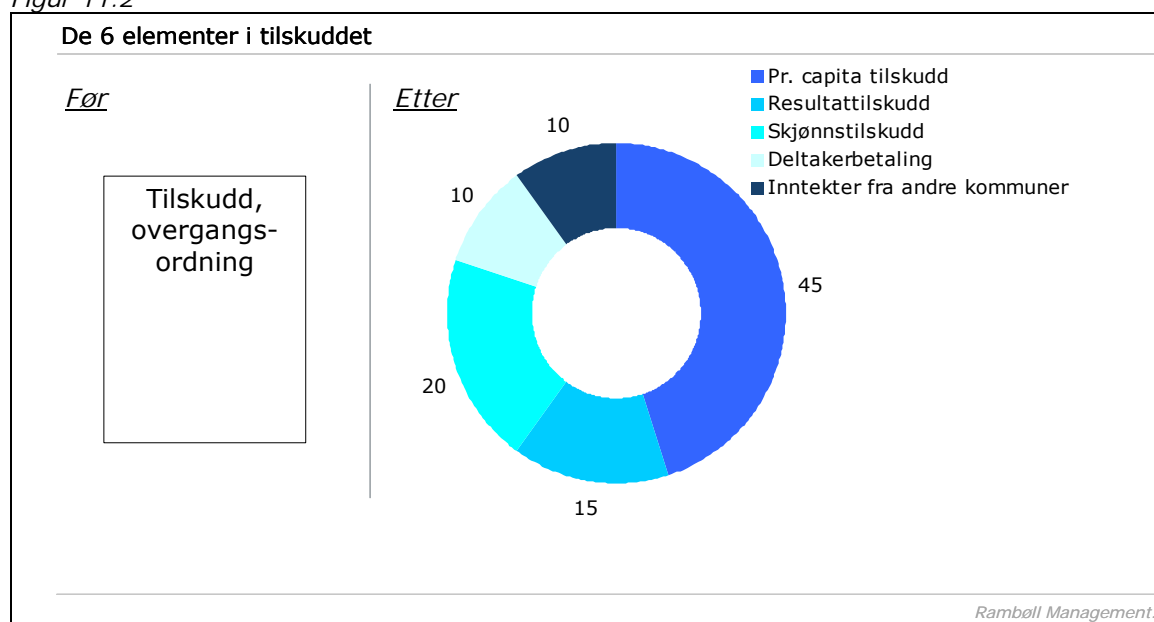
Det er særlig usikkerhetsmomenter knyttet til utgiftsbegrep C. Dette er utgifter som kommunene har vanskelig for å skille ut, siden de ofte er felles utgifter med andre enheter, som for eksempel grunnskole. Datasikkerheten er høyest for utgiftsbegrep A og B, som kommunen vanligvis har god oversikt over. Utgiftsbegrep C utgjør likevel relativt sett en så vidt liten andel av de totale utgiftene. Vi har også i gap-analysen beregnet gap for alle tre utgiftsbegreper, slik at man kan velge å se bort fra utgiftsbegrep C.

11.1.4 Inntekter

Ved inntekter forstås det alle inntekter som kommunene får til opplæringen. Dette innebærer statlig tilskudd (både overgangsordning og ny tilskuddsordning), deltakerbetaling og inntekter fra andre kommuner.

Samlet vil analysen av inntekter derfor avdekke følgende:

Figur 11.2



Det er Fylkesmannens rolle å forvalte tilskuddene for AID, det vil si å behandle søknader, utbetale tilskudd og svare på henvendelser.

Rambøll Management har derfor innhentet data fra Fylkesmannen i de 19 fylkene som anført nedenfor:

Tabell 11.2

Data	Innsamling
Data om samlede inntekter fordelt på 431 kommuner i Norge i 2006 samt fordeling på de 4 typer av tilskudd	Via spørreskjema til de 19 fylkesmennene
Herunder oppdeling fylkesvis	Innsamles i Excel-ark.
Opplysninger om den konkrete håndtering av tilskuddsordningene	Innsamling av veiledninger og liknende.
Kvalitative informasjon om de 8 kommunene der er nevnt ovenfor i forbindelse med utgiftsanalysen i det omfang, de hører under de 3 utvalgte fylker.	Via oppfølgende telefonintervjuer.

Der er gjennomført 3 oppfølgende telefonintervjuer med 3 Fylkesmannsembeter med fokus på:

- Hvilke usikkerhetspunkter er forbundet med beregning av tilskudd? Herunder de tre formene?
- Hvilke forskjeller vurderer Fylkesmannen der potensielt kan være mellom de enkelte fylkene?

Det er dessuten gjennomført en enkel spørreskjemaundersøkelse blant samtlige Fylkesmannsembeter som har dreid seg om tildelingskriterier, vurdering av den nye ordningens påvirkning på kommunenes tilbud, forvaltning av ordningen med mer.

11.1.5 Kvalitativ datainnsamling om forholdet mellom inntekter og utgifter

Rambøll Management supplerte innsamlingen av harde data (jf. ovenfor) med intervjuer, som supplerer disse med kvalitative vurderinger av de framkomne resultatene. Det ble gjennomført oppfølgende intervju med de kommunalt ansvarlige som har besvart utgiftskartleggingen, samt tre kvalitative intervjuer med Fylkesmannsembeter.

11.2 Spørreskjemaundersøkelse blant samtlige kommuner

Vi har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse blant samtlige kommuner i Norge, som har fungert som datagrunnlag for de fem første evalueringstemaene.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført i mai 2007. Respondentene for spørreskjemaundersøkelsen var kommunalt ansvarlige for opplæringen.

Spørreskjemaundersøkelsen var tilrettelagt som en elektronisk innsamling, hvor respondentene ble invitert via e-post som inneholdt en link til skjemaet. Dette ble supplert med purring på manglende besvarelse via mail og telefon. Vi oppnådde en svarprosent på 74,5.

11.2.1 Undersøkelsens datamateriale

Evalueringen av Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere foregikk via en online undersøkelse med telefonisk oppfølging ved manglende svar.

Undersøkelsens konklusjoner baserer seg på i alt 292 innsamlede besvarelser.

11.2.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen er gjennomført i perioden 11/5-2007 til 31/5-2007.

Respondentene bestod av samtlige norske kommuner. I hver kommune hadde Rambøll Management på forhånd innhentet personlige kontaktopplysninger på den relevante personen for området.

Datainnsamlingen var tilrettelagt som elektronisk innsamling via et online-spørreskjema. Alle respondentene ble invitert til undersøkelsen via en invitasjon pr e-post, som inneholdt en link til spørreskjemaet. Den innledende invitasjon via e-post ble supplert av en oppfølgingsprosedyre som inneholdt både purrings-e-post og en telefoppurring.

De 292 deltagerne svarer til en bruttosvarandel på 65,3 %. Det ble mottatt i alt 350 svar, hvorav 41 ikke hadde deltakere i målgruppen og de øvrige ikke besvarte alle spørsmålene. 292 er derfor det totale antallet *komplette svar*. I utregningen av svarprosenten har vi tatt ut dem som ikke hadde deltakere i målgruppen, og får da en svarprosent på 74,5 %.

Datainnsamlingen ble gjennomført på følgende måte:

Invitasjonsbrev utsendt 11. mai
E-postpurring 1 utsendt 18. mai
Telefoppurring runde 1 påbegynt 21. mai
E-postpurring 2 utsendt 24. mai
Telefoppurring runde 2 påbegynt 29. mai
Datainnsamling lukket 31. mai

11.2.3 Populasjoner og bruttostikkprøver

Undersøkelsen er en populasjonsundersøkelse, hvor Rambøll Management har kontaktet samtlige kommuner.

11.2.4 Svarprosent og frafall

I forbindelse med spørreskjemaundersøkelser vil det alltid være en rekke respondenter som av ulike årsaker må oppgis. Bruttostikkprøvene reduseres til rensede bruttostikkprøver ved utrensning av disse "ikke brukbare" respondenter. I undersøkelsen her er det primært følgende årsaker til rensningen:

- *Kontaktopplysninger var uegnede/ ikke komplette*
- *Tilbakemelding fra kommunen om at de befant seg utenfor målgruppen*

For disse gruppene gjelder at de ikke burde være trukket ut til undersøkelsen i første omgang, og derfor heller ikke hører hjemme i bruttostikkprøven.

Det vil si, den rensede bruttostikkprøven består av den gruppen av deltagere, som ut fra kriteriene for utvelgelsen rent faktisk burde delta i undersøkelsen.

På bakgrunn av oppgjorte frafallsårsaker tegner det seg følgende bilde:

Tabell 11.3

Status	Antall
Er ikke i målgruppen (inkl. dublet)	13
Har ikke deltagere i målgruppen	41
Ønsket ikke å delta	17
Uegnete kontaktopplysninger	1
Komplette besvarelser	292
Bruttostikkprøve	447
Renset bruttostikkprøve	393
Urenset svarprosent (Komplette/bruttostikkprøve)	65,3%
Renset svarprosent (Komplette/Renset bruttostikkprøve)	74,5%

11.2.5 Datarensning

Under beskrives rensingsarbeidet utført på data:

Utover den gjennomgående rensningen av frafalne respondenter, som reduserer bruttostikkprøven til en rensset bruttostikkprøve, er de kun delvist besvarte skjemaene også rensset ut av datamaterialet. Datamaterialet er altså basert på komplette besvarelser. Utover dette har Rambøll Management også foretatt rensing av innkomne besvarelser for så vidt angår selve besvarelsens innhold.

Denne rensning har fokusert på følgende:

- ✓ En gjennomgang av de innkomne besvarelser, herunder en generell validering av disse.
- ✓ Tilføelse av ytterligere bakgrunnsvariabler til analysebruk

Det er ikke foretatt kvalitative vurderinger eller følgende rensninger utover frafallsanalysen.

11.2.6 Ulike respondentgrupper

Innledningsvis i undersøkelsen har respondenten hatt mulighet til å krysse av for sine relevante ansvarsområder i forhold til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Fordelingen av respondentene ses i tabellen under:

Tabell 11.4

Hva er dine arbeidsoppgaver i forhold til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere? Kryss av for ditt/dine ansvarsområder.	Respondenter	Prosent
Administrativt ansvar for organiseringen av opplæringen	231	79,1%
Pedagogisk ansvar for opplæringen	118	40,4%
Ansvar for det økonomiske rundt opplæringen	188	64,4%
Tilsynsansvar	53	18,2%
Annet, vennligst spesifiser:	36	12,3%
Vet ikke	0	0,0%
I alt	292	100,0%

Respondentene har hatt mulighet for å sette flere kryss. Vi ser at de aller fleste som har besvart undersøkelsen har et administrativt ansvar. 79 % oppgir at de har et administrativt ansvar for organisering av opplæringen. 40 % har et pedagogisk ansvar, mens 64 % har ansvar for det økonomiske rundt opplæringen. 18 % oppgir

at de har et tilsynsansvar. Under "annet" setter respondentene opp en rekke ulike funksjoner; blant annet at de er ansvarlige for innkjøp av opplæringstjenester fra nabokommuner.

Vi har ikke kunnet spore vesentlige variasjoner i hvordan respondentene vurderer ulike aspekter ved opplæringen og tilskuddsordningen, ut fra hvilket ansvarsområde de har. Det vi har sett, er at de som har pedagogisk ansvar har noe bedre forutsetninger for å besvare spørsmål som går på innhold og metoder i opplæringen (i form av mindre "vet ikke-andeler") mens de som har administrativt og/eller økonomisk ansvar har bedre forutsetninger for å svare på det som går på tilskuddsordningen, og mindre forutsetninger for å svare på det som går på innhold og metodikk.

11.3 Casestudier

Vi har gjennomført kvalitative dybdestudier i seks kommuner. Disse casestudiene har dekket problematikk knyttet til de fem første evalueringstemaene. Casestudier er valgt som metode fordi man får innhentet en rekke aktørers oppfatninger om evalueringens tematikk, samtidig som det egner seg særlig for å avdekke dynamikk i omgivelsene til den enkelte enhet som kan ha betydning for funnene.

Casestudiene ble gjennomført i perioden juni-august 2007.

De seks casekommunene er valgt ut etter kriterier som er avtalt mellom Rambøll Management og oppdragsgiver, og omfatter:

- Geografisk spredning
- Variasjon i kommunestørrelse/innbyggerantall: 2 små (under 5000), 2 mellomstore (over 10 000), 2 store (over 50 000)
- Variasjon i antall personer i opplæring
- Variasjon i forhold til organisering av opplæringen

På casebesøkene er det gjennomført kvalitative intervjuer med følgende respondentgrupper:

- Avdelingsleder for aktuell instans i kommunene
- Programrådgivere/leder av flyktnings-tjenesten
- Representant fra NAV arbeid
- Administrativ leder ved opplæringscentre
- Lærere ved opplæringscentre
- Deltakere i opplæringen

Deltakerne er valgt ut av administrative ledere ved opplæringsinstansene etter kriterier fastsatt av Rambøll Management: variasjon i deltakernes opprinnelsesland, viss ferdighetsnivå i norsk, variasjon i kjønn og alder, samt at deltakerne ikke skulle være helt nystartete i opplæringen.

Intervjuene med lærere og deltakere er gjennomført som gruppeintervjuer, mens de øvrige er personlige intervjuer. Intervjuene var semistrukturerte, det vil si at det ble brukt en intervjuguide, men at intervjuene i stor grad tok form av en samtale. Intervjuene ble gjennomført med to konsulenter til stede, hvor én hadde rollen som intervjuer og én som referent.

Ettersom kommunene er organisert på ulike måter, varierer utvalget av informanter noe mellom kommunene. Det er også visse variasjoner i utvalget som skyldes at det var praktisk umulig å få til møter. Under følger en tabell med oversikt over kommunene og intervjuobjektene.

Tabell 11.5: Liste over kommuner og intervjuobjekter

Kommune	Intervjuobjekter
Gol (ca 4 404 innbyggere) Buskerud fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Avdelingsleder sosialavdeling/flyktingtjenesten i kommunen • Administrativ leder voksenopplæring • Flyktingkonsulent • Kommunal koordinator for individuell plan • Representant fra NAV arbeid • Lærere (4 personer) • 2 gruppeintervjuer med deltakere (til sammen 8 personer)
Birkenes (ca 4 387 innbyggere) Aust-Agder fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Avdelingsleder kommune/administrativ leder ved kommunal voksenopplæring • Lærere (3 personer) • 2 gruppeintervjuer med deltakere (til sammen 7 personer)
Lindås (ca 13 285 innbyggere) Hordaland fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Rådmann i kommunen • Representant fra flyktingkontoret • Representant fra NAV arbeid • Administrativ leder opplæringsinstitusjon • Lærere (4 personer) • 2 gruppeintervjuer med deltakere (til sammen 9 personer)
Kongsvinger (ca 17 224 innbyggere) Hedmark fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Enhetsleder sosialavdeling/flyktingtjenesten • Ansvarlig for introduksjonsordningen • Programrådgiver • NAV arbeid • Administrativ leder voksenopplæringen • Lærere (4 personer) • 3 gruppeintervjuer (til sammen 5 personer)
Fredrikstad (ca 79 791 innbyggere) Østfold fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Konsulent i skoleetaten • Leder flyktingavdelingen • Programrådgiver flyktingavdelingen • Representant fra NAV arbeid • Administrativ leder voksenopplæring • Undervisningsinspektør voksenopplæring • Lærere (3 personer) • 1 gruppeintervju (5 personer)
Tromsø (ca 63 596 innbyggere) Troms fylke	<ul style="list-style-type: none"> • Leder av flyktingtjenesten • Administrativ leder voksenopplæring • Fagleder ved voksenopplæringen • Lærere (3 personer) • 2 gruppeintervjuer med deltakere (til sammen 7 personer)

Det ble i etterkant av casene, utarbeidet casenotater for hvert case. Casenotatene sammenstiller funnene temamessig fra alle gjennomførte intervjuer på hvert case.

11.4 Telefonintervjuer med private tilbydere

Det er gjennomført fire intervjuer med private tilbydere av opplæringen. Disse er gjennomført over telefon og tok form som seminstruerte intervjuer. Hensikten med disse intervjuene var å belyse leverandørspefikke problemstillinger.

12. Litteraturliste

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006c):
<http://www.odin.dep.no/krd/norsk/tema/integrering/016081-990165/dok-bn.html> [Lesedato 09.05.2006]
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): Tilskudd til integrering og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Rapport fra arbeidsgruppe september 2007.
http://www.regjeringen.no/upload/AID/vedlegg/Rapport_tilskuddsordninger_norsk_samfunnskunnskap.pdf
- Beregningsutvalget (2007): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2006.*
- Danmarks Regeringen (2002) "På vej mod en ny integrationspolitik"
http://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Regeringsinitiativer/2002/ny_integrationspolitik.pdf
- Kommunal og regionaldepartementet (2005): Rundskriv H-20/05 - Lov om introduksjonsordning av norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet. *Indenrigs- og Sundhedsministeriets veiledning til kommunene om omkostningskalkulasjoner*
<http://www.im.dk/im/site.aspx?p=2881>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2003) "Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester"
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2003/Publikasjonsnummer-H-2140.html?id=87936
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): Forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt Introduksjonsregister), kapittel 2, § 7.
- Kunnskapsdepartementet (2007): *Strategiplan - Likeverdig opplæring i praksis.*
- Norberg, Perly Folstad (2002): *Sluttrapport fra prosjektet norskopplæring for voksne innvandrere 1998-2001.*
- Norberg, Perly Folstad. (2005) "Læreplan til besvær." I Rismark og Tønseth (2005): *Fasetter i voksnes læring*
- Rambøll Management (2006): *Evaluering av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen*
- Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning (2003) *Danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. – information til vejledere og integrationsmedarbejdere*
www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Pjece/2006/danskuddannelse_til_voksne_udlaendinge.pdf:
- Sveriges kommuner och landsting. (2007) *Yrkesidentitet före etnicitet – att synliggöra nyanländ kompetens*

Utdannings- og forskningsdepartementet (2005) *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*